



Consejo de Seguridad

Distr. general
27 de diciembre de 2019
Español
Original: inglés

Carta de fecha 27 de diciembre de 2019 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Presidente 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 la versión actualizada de la “Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes”.

De conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001), 1535 (2004), 1624 (2005), 2178 (2014), 2395 (2017) y 2396 (2017), el Comité solicitó a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo que actualizara su guía técnica de 2017 para tener en cuenta las disposiciones pertinentes de esas resoluciones, así como otros elementos que figuran en las resoluciones sobre la materia aprobadas por el Consejo desde 2017. La guía técnica actualizada tiene por objeto ayudar a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y a los Estados Miembros en el marco de las evaluaciones de los países preparadas por la Dirección Ejecutiva en nombre del Comité.

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

(Firmado) Luis F. Ugarelli
Presidente del Comité del Consejo de Seguridad
establecido en virtud de la resolución 1373 (2001)
relativa a la lucha contra el terrorismo



Anexo

Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Marco general para cada esfera	5
A. Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo	5
B. Lucha contra la financiación del terrorismo	6
C. Seguridad de las fronteras y tráfico de armas	7
D. Cumplimiento de la ley e intercambio de información	7
E. Cuestiones jurídicas generales, incluidas la legislación, la justicia penal y la cooperación internacional	9
F. Aspectos de la lucha contra el terrorismo relacionados con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario en el contexto de las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005), 2178 (2014), 2396 (2017) y 2462 (2019)	10
G. Prohibición y prevención de la incitación y el reclutamiento para la comisión de actos terroristas, de conformidad con el derecho internacional, y lucha contra el extremismo violento y los argumentos terroristas con arreglo a las resoluciones 1624 (2005), 2178 (2014), 2354 (2017) y 2396 (2017)	12
Capítulo I. Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 1	14
A. Tipificación de la financiación del terrorismo	14
B. Congelación sin demora de los activos de los terroristas	17
C. Medidas preventivas que deben adoptar las instituciones financieras y las actividades y profesiones no financieras	20
D. Evaluaciones del riesgo de financiación del terrorismo	22
E. Marco institucional necesario para la lucha contra la financiación del terrorismo	23
F. Utilización de la inteligencia financiera para investigaciones y procedimientos	26
G. Servicios de transferencia de dinero o valores, incluidos sistemas alternativos de envío de remesas	28
H. Transferencias electrónicas	30
I. Transportistas de dinero	31
J. Organizaciones sin fines de lucro	33
K. Nuevas tecnologías	36
Capítulo II. Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 2	39
A. Represión y prevención del reclutamiento	39
B. Reclutamiento de terroristas por Internet	41
C. Eliminación del abastecimiento de armas a los terroristas	42

D.	Adopción de las medidas necesarias para impedir la comisión de actos de terrorismo mediante sistemas de alerta temprana	49
E.	Denegación de cobijo	54
F.	Medidas para impedir la utilización del territorio con el fin de cometer actos terroristas	55
G.	Codificación	56
H.	Delitos cautelares y actos preparatorios	62
I.	Tipificación de los actos relacionados con combatientes terroristas extranjeros	64
J.	Investigación, enjuiciamiento y sentencias en relación con los actos terroristas	66
K.	Enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración	87
L.	Tratamiento de los riesgos de la radicalización y el reclutamiento de terroristas en las prisiones y medidas para asegurar que estas sirvan para rehabilitar y reintegrar a los reclusos	90
M.	Jurisdicción y principio <i>aut dedere aut iudicare</i>	93
N.	Cooperación jurídica internacional	94
O.	Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas	102
	Capítulo III. Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 3.	131
A.	Intercambio de información	131
B.	Acuerdos multilaterales y bilaterales.	137
C.	Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo	138
D.	Medidas relativas a los refugiados y el asilo	142
E.	No aplicación de la doctrina del “delito político”	145
F.	Denegación de la cooperación por motivos de enjuiciamiento indebido	146
	Capítulo IV. Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad	147
A.	Prevención de las actividades de incitación y reclutamiento para cometer actos terroristas y lucha contra esas actividades, de conformidad con el derecho internacional	147
B.	Medidas relativas al control de la entrada y el asilo de personas que puedan haber sido culpables de incitación a cometer un acto terrorista.	149
C.	Promoción del diálogo, mejora del entendimiento y formulación de un enfoque integral para prevenir la propagación del terrorismo	151
D.	Mayor participación y empoderamiento de los medios de comunicación, la sociedad civil y religiosa, las comunidades locales, la comunidad empresarial, los jóvenes, las familias, las mujeres y otros agentes no gubernamentales pertinentes para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo, el extremismo violento y la retórica terrorista.	153
E.	Medidas para impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes los apoyan	158
F.	Evaluaciones de riesgos y programas de intervención	159
G.	Cooperación internacional	160
H.	Cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.	160

I. Introducción

1. De conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad [1373 \(2001\)](#), [1535 \(2004\)](#), [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2395 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#), la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo tiene el cometido de ayudar al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) relativa a la lucha contra el terrorismo (Comité contra el Terrorismo) a vigilar, facilitar y promover la aplicación por los Estados Miembros de las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#). A este respecto, el Comité ha pedido a la Dirección Ejecutiva que actualice su guía técnica¹ para reflejar los requisitos de las resoluciones pertinentes posteriores a la resolución [1373 \(2001\)](#). La guía ha sido concebida como un instrumento de consulta que contribuya a asegurar un análisis coherente de las actividades de aplicación llevadas a cabo por los Estados.

2. La guía se refiere a cada uno de los párrafos de las resoluciones [1373 \(2001\)](#) y [1624 \(2005\)](#) y señala las disposiciones fundamentales de las resoluciones [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#). La guía también tiene en cuenta los requisitos establecidos en las resoluciones [2129 \(2013\)](#), [2133 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2195 \(2014\)](#), [2220 \(2015\)](#), [2242 \(2015\)](#), [2253 \(2015\)](#), [2309 \(2016\)](#), [2322 \(2016\)](#), [2331 \(2016\)](#), [2341 \(2017\)](#), [2347 \(2017\)](#), [2354 \(2017\)](#), [2368 \(2017\)](#), [2370 \(2017\)](#), [2379 \(2017\)](#), [2388 \(2017\)](#), [2462 \(2019\)](#), [2647 \(2019\)](#) y [2482 \(2019\)](#), a fin de reflejar los elementos adicionales prescritos en esas resoluciones. Asimismo, la guía se basa en las orientaciones elaboradas por el Comité contra el Terrorismo y que se plasman en los Principios rectores sobre los combatientes terroristas extranjeros (Principios Rectores de Madrid) ([S/2015/939](#), anexo II) y la adición a los principios rectores sobre los combatientes terroristas extranjeros (2018) (adición a los Principios Rectores de Madrid) ([S/2018/1177](#), anexo).

3. La guía fue preparada por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y no tiene por objeto imponer a los Estados ninguna obligación aparte de las que ya existen en virtud de las resoluciones y decisiones pertinentes del Consejo, los tratados internacionales, el derecho internacional consuetudinario u otras obligaciones contraídas voluntariamente. El examen de los tratados internacionales de lucha contra el terrorismo no tiene por objeto determinar si los Estados partes están cumpliendo o no las obligaciones que les imponen tales tratados. Dicho examen se refiere a los aspectos del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, que son pertinentes para la aplicación de las resoluciones correspondientes del Consejo.

4. La guía se ocupa de los requisitos establecidos por el Consejo de Seguridad respecto de la labor del Comité contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en las esferas siguientes:

- a) Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo;
- b) Lucha contra la financiación del terrorismo;
- c) Seguridad de las fronteras y tráfico de armas;
- d) Cumplimiento de la ley e intercambio de información;
- e) Cuestiones jurídicas generales, incluidas la legislación, la justicia penal y la cooperación internacional;

¹ La presente guía técnica se publicó por primera vez en 2009 y su actualización más reciente data de 2017.

f) Aspectos de la lucha contra el terrorismo relacionados con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario en el contexto de las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2396 \(2017\)](#) y [2462 \(2019\)](#);

g) Prohibición y prevención de la incitación y el reclutamiento para la comisión de actos terroristas, de conformidad con el derecho internacional, y lucha contra el extremismo violento y los argumentos terroristas, con arreglo a las resoluciones [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2354 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#).

5. La presente guía también refleja la labor en curso de las Naciones Unidas dirigida a intensificar los esfuerzos para integrar la dimensión de género en las operaciones de paz y seguridad, incluida la lucha contra el terrorismo, como se pone de relieve en las resoluciones [2122 \(2013\)](#), [2195 \(2014\)](#), [2242 \(2015\)](#), [2331 \(2016\)](#), [2354 \(2017\)](#), [2395 \(2017\)](#), [2396 \(2017\)](#) y [2467 \(2019\)](#). Cuando resulta pertinente para el mandato de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, también se tienen en cuenta las buenas prácticas para integrar la dimensión de género en las operaciones de seguridad, incluido el mantenimiento de la paz.

6. De conformidad con el párrafo 29 de la resolución [2395 \(2017\)](#), la presente guía refleja los esfuerzos desplegados por la Dirección Ejecutiva para integrar en su labor, según proceda, las consecuencias del terrorismo en los niños y los derechos de la infancia, especialmente en lo que respecta a las cuestiones relacionadas con las familias de los combatientes terroristas extranjeros que regresan y se reasientan. En este sentido, la guía ofrece orientación para garantizar que en las medidas de lucha contra el terrorismo se tenga en cuenta el interés superior del niño de manera compatible con el derecho internacional².

II. Marco general para cada esfera

A. Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

7. En su resolución [2395 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad alienta a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de elaborar estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo amplias e integradas y mecanismos efectivos para aplicarlas que incluyan la atención a las condiciones que propician el terrorismo, de conformidad con sus obligaciones con arreglo al derecho internacional, y alienta además a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que, entre otras cosas, coopere con los Estados Miembros y las organizaciones internacionales, regionales y subregionales, y otros asociados pertinentes, cuando se solicite, para evaluar y asesorar sobre la formulación de esas estrategias y los mecanismos para aplicarlas.

8. Conforme al párrafo 6 de la resolución [1963 \(2010\)](#) y el párrafo 18 de la resolución [2129 \(2013\)](#), se alienta a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que entable un diálogo con los Estados Miembros con miras a asesorarlos, según proceda, sobre la elaboración de estrategias nacionales amplias e integradas contra el terrorismo y sobre la puesta en marcha de mecanismos para aplicarlas que tengan en cuenta los factores que conducen a la actividad terrorista. Los terroristas son cada vez más capaces de eludir el cumplimiento de la ley y emplean otros métodos como el reclutamiento de personas a través de Internet y los medios sociales. Esto plantea importantes dificultades para aplicar la ley y acentúa la amenaza general.

9. Por tanto, se alienta a los Estados a que consideren, como parte de sus estrategias nacionales, medidas orientadas a fortalecer la resiliencia de la población a través de

² Resoluciones [2242 \(2015\)](#) y [2396 \(2017\)](#); y adición a los Principios Rectores de Madrid, párr. 8.

un enfoque integral, equilibrado y multidisciplinario que integre medidas represivas y medidas dirigidas a abordar las dimensiones socioeconómica, política, educativa, de desarrollo, de derechos humanos, de género y del estado de derecho.

B. Lucha contra la financiación del terrorismo

10. Las resoluciones 1373 (2001), 2178 (2014), 2253 (2015), 2368 (2017), 2396 (2017) y 2462 (2019) exigen que los Estados tipifiquen como delito la financiación del terrorismo y adopten una serie de medidas de prevención y represión. La resolución 2341 (2017) contiene disposiciones adicionales sobre la financiación de un ataque terrorista dirigido a destruir o inutilizar infraestructuras esenciales.

11. La resolución 2331 (2016) aborda la cuestión de la trata de personas cometida con el propósito de apoyar a organizaciones terroristas o a terroristas individuales, incluso mediante la financiación y el reclutamiento para la comisión de actos de terrorismo. En su resolución 2388 (2017), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que aumenten su capacidad de realizar investigaciones financieras proactivas para rastrear y desarticular la trata de personas y detectar posibles vínculos con la financiación del terrorismo.

12. En su resolución 2396 (2017), el Consejo exhorta a los Estados a que intensifiquen y agilicen el intercambio oportuno de información operacional e inteligencia financiera pertinentes en relación con las actividades o movimientos, y las pautas de los movimientos, de terroristas o redes terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros y sus familiares. Este llamamiento también se reitera en las resoluciones 2462 (2019) y 2482 (2019). La resolución 2462 (2019) es la primera resolución del Consejo que se dedica a la prevención y represión de la financiación del terrorismo. La resolución aporta un nuevo enfoque sobre los riesgos de financiación del terrorismo e insta a todos los Estados a que evalúen sus respectivos riesgos. También se destaca por el reconocimiento del valor de la inteligencia financiera en la lucha contra el terrorismo, incluida la detección de redes de terroristas y sus financiadores. En la resolución, el Consejo exige que, al aplicar las disposiciones de la resolución, los Estados cumplan las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados.

13. El análisis de la aplicación de esas medidas por los Estados Miembros se basa en las disposiciones de las convenciones pertinentes de las Naciones Unidas y los instrumentos internacionales, las normas y las buenas prácticas de los órganos internacionales y regionales competentes, en particular los Estándares Internacionales sobre la Lucha contra el Lavado de Activos y el Financiamiento del Terrorismo y la Proliferación, elaborados por el Grupo de Acción Financiera y revisados en febrero de 2012, incluidas la recomendación 5 (Delito de financiación del terrorismo), la recomendación 6 (Sanciones financieras selectivas que se refieren al terrorismo y su financiación) y las directrices conexas.

14. En su resolución 1617 (2005), el Consejo insta encarecidamente a todos los Estados Miembros a que apliquen las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera. La metodología del Grupo se centra en la valoración de la eficacia de las medidas a través de la evaluación de los resultados inmediatos obtenidos³. El Grupo actualiza periódicamente las recomendaciones y la metodología a fin de reflejar

³ Para más información sobre los resultados inmediatos, véase *Methodology for Assessing Technical Compliance with the FATF Recommendations and the Effectiveness of AML/CFT Systems*.

nuevas amenazas o factores de vulnerabilidad. El Consejo ha instado a los Estados Miembros a que apliquen las recomendaciones en varias resoluciones posteriores, incluidas las resoluciones [2253 \(2015\)](#), [2368 \(2017\)](#), [2395 \(2017\)](#) y [2462 \(2019\)](#).

C. Seguridad de las fronteras y tráfico de armas

15. Las obligaciones en materia de seguridad de las fronteras estipuladas en la resolución [1373 \(2001\)](#) exigen la adopción de medidas en varios ámbitos, como el control de inmigración y de aduanas y la seguridad de la aviación, del transporte marítimo y de los cargamentos. En la resolución, el Consejo también exhorta a todos los Estados a que adopten las medidas que sean necesarias para impedir la comisión de actos terroristas; intensifiquen y agilicen el intercambio de información operacional; cooperen para prevenir el tráfico de armas, explosivos y materiales peligrosos; y velen por que los procedimientos de asilo y refugio no sean objeto de abusos por parte de personas implicadas en actos terroristas. La gestión eficaz de las fronteras tiene particular importancia con respecto a los combatientes terroristas extranjeros, como se indica en la resolución [2178 \(2014\)](#) y se reafirma posteriormente en la resolución [2396 \(2017\)](#), que incluye la exigencia de que los Estados Miembros establezcan sistemas de información anticipada sobre pasajeros y desarrollen la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros.

16. Los instrumentos, las normas y otras prácticas que se proponen en la presente guía deberían utilizarse en la evaluación de las gestiones de aplicación de los Estados Miembros. La seguridad fronteriza incluye controles de la circulación de personas (inmigración) y bienes (aduanas) a través de las fronteras, así como la prevención de la interferencia ilícita en la aviación civil, la navegación marítima y el movimiento de carga internacional. Para la mayoría de estas esferas existen instrumentos y normas internacionales elaboradas por organizaciones internacionales especializadas, como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI), la Organización Marítima Internacional (OMI) y la Organización Mundial de Aduanas (OMA).

17. Las fuentes principales de las normas internacionales relativas a la prevención del tráfico de armas pequeñas y armas ligeras son el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo sobre Armas de Fuego); el Instrumento Internacional para Permitir a los Estados Identificar y Localizar, de Forma Oportuna y Fidedigna, las Armas Pequeñas y Armas Ligeras Ilícitas; la guía legislativa para la aplicación del Protocolo sobre las Armas de Fuego; el Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos; y otros materiales elaborados por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas y el Instituto de las Naciones Unidas de Investigación sobre el Desarme.

D. Cumplimiento de la ley e intercambio de información

18. No existen normas convenidas internacionalmente para hacer cumplir la ley en la esfera de la lucha contra el terrorismo. No obstante, los órganos de las Naciones Unidas han aprobado numerosos instrumentos de derecho no vinculante que rigen la conducta de los órganos de aplicación de la ley y el tratamiento de las personas que entren en contacto con ellos. En la mayoría de los Estados, las autoridades de aplicación de la ley son las principales responsables de luchar contra el terrorismo.

Por consiguiente, tienen una importancia decisiva respecto de la aplicación eficaz de las resoluciones del Consejo sobre el terrorismo.

19. Las fuerzas de policía participan cada vez más en las actividades de prevención del terrorismo. En su resolución [2322 \(2016\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a que sigan intercambiando información sobre la cooperación constante contra el terrorismo a nivel internacional, en particular entre los servicios especiales, los organismos de seguridad y las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley y las autoridades de justicia penal. En su resolución [2341 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que estudien modos para intercambiar la información que corresponda y cooperar activamente en la prevención, la protección, la mitigación, la preparación, la investigación, la respuesta o la recuperación en casos de atentados terroristas preparados o cometidos contra la infraestructura vital. Además, en su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a que establezcan alianzas con las partes interesadas e intercambien información y experiencias con miras a prevenir los daños causados por atentados terroristas contra objetivos no protegidos, proteger contra esos daños, mitigarlos, investigarlos, darles respuesta y recuperarse de ellos. La infraestructura vital y los objetivos “no protegidos” son especialmente vulnerables a los atentados terroristas y se han convertido rápidamente en los objetivos preferidos de los terroristas. En el párrafo 15 b) de la resolución [2482 \(2019\)](#), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de establecer, de conformidad con el derecho internacional, leyes y mecanismos apropiados que permitan la cooperación internacional más amplia posible, como el nombramiento de oficiales de enlace, la cooperación entre fuerzas de policía, la creación o utilización de mecanismos de investigación conjunta y una mejor coordinación de las investigaciones transfronterizas en casos relacionados con los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada, ya sea nacional o transnacional.

20. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo decide que los Estados Miembros elaboren listas de control o bases de datos de terroristas conocidos y presuntos, incluidos combatientes terroristas extranjeros, a fin de que los organismos de aplicación de la ley, los servicios de fronteras, las autoridades de aduanas, las entidades militares y los órganos de inteligencia las utilicen para el control de viajeros y la realización de evaluaciones de riesgos e investigaciones, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos. Además, se alienta a los Estados Miembros a que compartan esa información mediante mecanismos bilaterales y multilaterales.

21. El cumplimiento de la ley desempeña una función en varias esferas contempladas en la presente guía, que se refiere a ese respecto a los Principios Rectores de Madrid y la adición a los Principios Rectores de Madrid, elaborados ambos por el Comité contra el Terrorismo, así como a las medidas recomendadas en otros instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales pertinentes, incluidos los memorandos de entendimiento sobre el documento conjunto del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo⁴ y el Foro Mundial contra el Terrorismo sobre buenas prácticas en materia de seguridad y gestión de las fronteras en el contexto de la lucha contra el terrorismo y sobre el modo de frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, las directrices de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL) sobre la lucha contra el terrorismo y sobre la gestión integrada de las fronteras y las normas relativas al apoyo ininterrumpido que la Secretaría General de INTERPOL presta a la policía y los cuerpos de seguridad de sus Estados miembros por conducto de las oficinas centrales nacionales de INTERPOL, así como las

⁴ Sustituido por el Equipo Especial del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas en 2019.

prácticas del Grupo de Trabajo de la Policía sobre Terrorismo de la Oficina Europea de Policía (Europol) y otras asociaciones regionales de policía, el Código de Conducta para Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (resolución 34/169 de la Asamblea General, anexo) y los Principios Básicos sobre el Empleo de la Fuerza y de Armas de Fuego por los Funcionarios Encargados de Hacer Cumplir la Ley (aprobados en La Habana en 1990).

E. Cuestiones jurídicas generales, incluidas la legislación, la justicia penal y la cooperación internacional

22. En sus resoluciones 1373 (2001) y 2178 (2014), el Consejo impone obligaciones jurídicas a los Estados Miembros en varias esferas y exhorta a los Estados a que adopten medidas adicionales en relación con sus marcos jurídicos generales, en particular la codificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, la denegación de cobijo, el reclutamiento, la jurisdicción, el enjuiciamiento de terroristas y la cooperación jurídica internacional.

23. El Consejo también exhorta a los Estados a que determinen las buenas prácticas de las organizaciones internacionales, regionales y subregionales (incluidas las prácticas elaboradas por la UNODC en sus disposiciones legislativas modelo contra el terrorismo). Las disposiciones de los 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo y otras enmiendas también estipulan medidas específicas relativas a la codificación, la investigación, el procesamiento, las sentencias, la jurisdicción, la cooperación internacional y la denegación de cobijo. Además, muchas de las disposiciones contenidas en los convenios y protocolos relacionados con el terrorismo exigen expresamente el cumplimiento de diversos aspectos del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, incluido el derecho a un trato justo, y el respeto del estado de derecho. Estas medidas, si se ponen en práctica de forma amplia, reforzarán la aplicación de las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005), 2178 (2014) y 2396 (2017).

24. En su resolución 2322 (2016), el Consejo añade otros requisitos dirigidos a fortalecer la cooperación internacional, entre otros, por parte de los investigadores, los fiscales y los jueces para prevenir e investigar los actos terroristas y enjuiciar a sus autores. En el párrafo 24 de la resolución 2396 (2017), el Consejo subraya la necesidad de que los Estados Miembros intensifiquen la cooperación judicial internacional, como se describe en la resolución 2322 (2016) y a la luz de la evolución de la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros. En la presente guía se describen esos requisitos. En su resolución 2341 (2017), el Consejo también exhorta a los Estados Miembros a que estudien modos de intercambiar información pertinente y cooperar activamente en la prevención, la protección, la mitigación, la preparación, la investigación, la respuesta o la recuperación en casos de atentados terroristas preparados o cometidos contra la infraestructura vital. En la resolución, el Consejo exhorta a todos los Estados Miembros a que se aseguren de determinar la responsabilidad penal por la comisión de atentados terroristas con la intención de destruir o inutilizar la infraestructura vital, así como por la planificación, el adiestramiento, la financiación y el apoyo logístico para tales atentados. En el párrafo 27 de la resolución 2396 (2017), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que establezcan o refuercen las alianzas nacionales, regionales e internacionales con las partes interesadas, tanto públicas como privadas, según proceda, para intercambiar información y experiencias con miras a prevenir los daños causados por atentados terroristas contra objetivos no protegidos, proteger contra esos daños, mitigarlos, investigarlos, darles respuesta y recuperarse de ellos.

25. En el párrafo 29 de la resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que evalúen e investiguen a las personas sospechosas respecto de las cuales tengan motivos suficientes para creer que son terroristas, incluidos los presuntos combatientes terroristas extranjeros y sus familiares acompañantes, incluidos sus cónyuges e hijos, que entren en su territorio, a que elaboren y lleven a cabo evaluaciones minuciosas del riesgo que plantean esas personas, y a que adopten medidas adecuadas, incluidas medidas de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración adecuadas, y pone de relieve que los Estados Miembros deben asegurarse de adoptar todas esas medidas de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional. En los párrafos 40 y 41, el Consejo alienta a los Estados Miembros a que adopten todas las medidas que procedan para mantener un entorno seguro y humano en las cárceles y a que, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, adopten todas las medidas que procedan para impedir que los reclusos condenados por delitos relacionados con el terrorismo radicalicen a otros reclusos, con los que pueden entrar en contacto, para llevarlos a cometer actos de violencia. En el párrafo 31, el Consejo pone de relieve que las mujeres y los niños asociados a los combatientes terroristas extranjeros que regresan o se trasladan a una zona de conflicto o de ella pueden haber desempeñado diferentes funciones, como haber sido colaboradores, facilitadores o autores de actos terroristas, y es necesario que se les preste una atención especial al elaborar estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración que se ajusten a los distintos casos, y destaca que es importante ayudar a las mujeres y los niños asociados a los combatientes terroristas extranjeros que puedan ser víctimas del terrorismo, y hacerlo teniendo en cuenta las cuestiones relativas al género y a la edad.

26. La presente guía también aborda diversas cuestiones prácticas e institucionales. En el párrafo 2 e) de la resolución [1373 \(2001\)](#), por ejemplo, el Consejo exige a todos los Estados que aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos. Este requisito se presta a un examen de la medida en que los Estados Miembros aplican la legislación conexas con eficacia. Se sigue un criterio similar con respecto a la cooperación internacional.

F. Aspectos de la lucha contra el terrorismo relacionados con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario en el contexto de las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2396 \(2017\)](#) y [2462 \(2019\)](#)

27. El Consejo de Seguridad ha recalcado que los Estados deben asegurar que cualquier medida que adopten para luchar contra el terrorismo se ajuste a todas las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y que han de adoptarlas de conformidad con lo dispuesto en el derecho internacional, en particular, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. El Consejo ha encomendado a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, de conformidad con su mandato, que asesore al Comité contra el Terrorismo sobre cuestiones de derecho en lo que respecta a la determinación y aplicación de medidas eficaces para cumplir las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2396 \(2017\)](#) y [2462 \(2019\)](#). En sus orientaciones normativas sobre derechos humanos aprobadas en 2006, el Comité contra el Terrorismo expuso su posición sobre los derechos humanos y encomendó a

la Dirección Ejecutiva que tuviera en cuenta las cuestiones pertinentes, en particular en el análisis de la aplicación de la resolución 1373 (2001) por los Estados⁵.

28. En sus resoluciones 2178 (2014) y 2396 (2017), el Consejo subraya que el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho son complementarios y se refuerzan mutuamente con medidas eficaces de lucha contra el terrorismo y son parte fundamental de los esfuerzos fructíferos de lucha contra el terrorismo, y señala la importancia de respetar el estado de derecho a fin de prevenir y combatir eficazmente el terrorismo, observando que el incumplimiento de esas y otras obligaciones internacionales, incluidas las que les impone la Carta de las Naciones Unidas, es uno de los factores que contribuyen al aumento de la radicalización y hace que cobre fuerza la sensación de impunidad.

29. En el párrafo 6 de la resolución 2462 (2019), el Consejo exige a los Estados Miembros que se cercioren de que todas las medidas que adopten para luchar contra el terrorismo, incluidas las medidas encaminadas a contrarrestar la financiación del terrorismo dispuestas en la resolución, estén en consonancia con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados, y, en el párrafo 24, insta a los Estados a que, cuando formulen y apliquen medidas de lucha contra la financiación del terrorismo, tengan en cuenta los efectos que pueden tener esas medidas en las actividades de carácter exclusivamente humanitario, incluidas las actividades médicas, que realicen agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario.

30. La presente guía se ha preparado en reconocimiento del hecho de que las obligaciones de derecho internacional humanitario y de los derechos humanos contraídas por los Estados de todo el mundo son diferentes. Algunos Estados no son partes en ciertos instrumentos universales de derecho internacional humanitario y de los derechos humanos y muchos son partes en instrumentos regionales de derechos humanos que difieren en algunos aspectos. También existen diferentes interpretaciones en lo que respecta a la incorporación de las normas del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos en la legislación nacional. No obstante, los derechos humanos son inherentes a todos los seres humanos, son universales, interdependientes e indivisibles y están relacionados entre sí. Además, algunos derechos humanos nunca pueden ser suspendidos o restringidos, ni siquiera en tiempos de emergencia pública o conflicto armado⁶. Entre los derechos irrevocables figuran el derecho a la vida⁷, la protección contra la tortura⁸, la

⁵ Comité contra el Terrorismo, “Conclusions for policy guidance regarding human rights and the Counter-Terrorism Committee: policy guidance PG.2”, 25 de mayo de 2006. Puede consultarse en www.un.org/sc/ctc/news/document/sac-402006pg-2-conclusions-for-policy-guidance-regarding-human-rights-and-the-ctc/.

⁶ El artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos dispone que, en situaciones excepcionales que pongan en peligro la vida de la nación y cuya existencia haya sido proclamada oficialmente, no se autoriza ninguna suspensión de los artículos 6, 7, 8 (párrafos 1 y 2), 11, 15, 16 y 18. En su observación general núm. 29 (2001) sobre la suspensión de obligaciones durante un estado de excepción, el Comité de Derechos Humanos reconoció varios ejemplos de normas imperativas que los Estados nunca pueden derogar, además de las enumeradas en el artículo 4 del Pacto, incluidos los principios fundamentales de un juicio imparcial (en particular, la presunción de inocencia), la protección contra la privación arbitraria de la libertad y la prohibición de los castigos colectivos.

⁷ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 3; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 6.

⁸ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 5; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 7 y 4 2).

protección contra la esclavitud o servidumbre⁹, y la libertad de pensamiento, conciencia y religión¹⁰. Se considera que algunos principios, como la prohibición absoluta de la tortura, han alcanzado la condición de *ius cogens*, lo que significa que no pueden ser objeto de derogación por ningún Estado.

31. Entre las principales fuentes de orientación sobre derechos humanos figuran las conclusiones de los mecanismos de procedimientos especiales de las Naciones Unidas y la jurisprudencia de los órganos de las Naciones Unidas creados en virtud de tratados. En el cumplimiento de las obligaciones que les imponen las resoluciones mencionadas, los Estados también deben tener debidamente en cuenta el derecho internacional de los refugiados, incluida la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados de 1967. Las fuentes clave del derecho internacional humanitario son los cuatro Convenios de Ginebra de 12 de agosto de 1949 y sus dos Protocolos Adicionales de 1977.

G. Prohibición y prevención de la incitación y el reclutamiento para la comisión de actos terroristas, de conformidad con el derecho internacional, y lucha contra el extremismo violento y los argumentos terroristas con arreglo a las resoluciones [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2354 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#)

32. El Consejo, en los párrafos 1 y 3 de la resolución [1624 \(2005\)](#), exhorta a todos los Estados Miembros a que adopten las medidas que sean necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para prohibir por ley la incitación a cometer un acto o actos de terrorismo, impedir dicha conducta y adoptar medidas para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia. En el marco de las visitas a los países realizadas en nombre del Comité contra el Terrorismo y en otros contactos con los Estados Miembros, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha instado a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de adoptar un enfoque amplio para la aplicación efectiva de las resoluciones [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2354 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#) por medio de medidas jurídicas y de aplicación de la ley, así como otras iniciativas pertinentes, para hacer frente a la amenaza de la incitación a cometer actos de terrorismo. En el párrafo 16 de la resolución [2178 \(2014\)](#), el Consejo alienta a los Estados Miembros a que logren 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, aborden las condiciones que propician la propagación del extremismo violento, que puede desembocar en terrorismo, incluso empoderando a los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y educativos, y otros grupos interesados de la sociedad civil, y adopten enfoques específicos para combatir el reclutamiento y promover la inclusión y la cohesión sociales. Las iniciativas de lucha contra el extremismo violento pueden incluir el establecimiento de mecanismos de diálogo entre religiones y culturas, iniciativas educativas y religiosas y programas de participación de la comunidad o el desarrollo de estrategias nacionales para contrarrestar ese tipo de extremismo.

33. En sus resoluciones [2354 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#), el Consejo insta a los Estados Miembros a que apliquen el Marco internacional amplio para refutar los argumentos terroristas, que fue presentado por el Comité contra el Terrorismo al Consejo en abril

⁹ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 4; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 8 y 4 2).

¹⁰ Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 18; y Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, arts. 18 y 4 2).

de 2017 ([S/2017/375](#), anexo) y contiene directrices y buenas prácticas recomendadas para combatir eficazmente las formas en que el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL, también conocido como Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas utilizan su retórica para alentar, motivar y reclutar a otros con el fin de cometer actos de terrorismo.

34. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo subraya la importancia de fortalecer la cooperación internacional para hacer frente a la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros, en particular para prevenir y combatir la incitación a cometer actos terroristas, y prevenir la radicalización conducente al terrorismo y el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros.

35. En el párrafo 38 de la misma resolución, el Consejo exhorta a los Estados a que elaboren y apliquen instrumentos de evaluación de riesgos para identificar a las personas que demuestren indicios de radicalización conducente a la violencia y a que desarrollen programas de intervención, en particular con una perspectiva de género, de conformidad con las disposiciones aplicables del derecho internacional y el derecho interno y sin recurrir a perfiles basados en motivos discriminatorios prohibidos por el derecho internacional.

Capítulo I

Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 1

36. En el párrafo 1 de la resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad decide que todos los Estados:

- a) Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo;
- b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualesquiera medios, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para perpetrar actos de terrorismo;
- c) Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión; de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas, y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas y entidades o bajo sus órdenes, inclusive los fondos obtenidos o derivados de los bienes de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades asociadas con ellos;
- d) Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos o servicios financieros o servicios conexos de otra índole, directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella, de las entidades de propiedad o bajo el control, directos o indirectos, de esas personas y de las personas y entidades que actúen en nombre de esas personas o bajo sus órdenes.

A. Tipificación de la financiación del terrorismo

37. La financiación del terrorismo debería ser tanto un delito determinante del blanqueo de dinero como un delito independiente. Los delitos de complicidad no son sustitutos suficientes.

38. Cabe mencionar la magnitud del delito, enunciada en el artículo 2 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999. Se refiere a los actos de terrorismo tipificados como delitos no solo dentro de todos los delitos establecidos en los diversos instrumentos de lucha contra el terrorismo mencionados en el Convenio, sino también al delito genérico. Por consiguiente, el delito de financiación del terrorismo también debería aplicarse en relación con los 15 delitos que figuran en los 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. La intención y el propósito son necesarios para constituir actos genéricos, pero no para los delitos tipificados en virtud del Convenio y otros instrumentos universales. Es muy poco probable que los marcos jurídicos que abarcan únicamente la definición “genérica” independiente de actos de terrorismo reflejen plenamente los delitos enunciados en los tratados. Los analistas deberían determinar si un Estado ha tipificado como delito tanto la financiación de los actos descritos en los tratados (en la medida en que tal Estado sea parte en los tratados) como la financiación de los actos que se definen en el párrafo 5 de la resolución 2462 (2019) y el párrafo 2 de la nota interpretativa de la recomendación 5 del Grupo de Acción Financiera.

39. La recomendación 5 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa rebasan las obligaciones enunciadas en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo pues exigen que los Estados también tipifiquen como delito la financiación de organizaciones y personas terroristas de forma más amplia sin que haya un vínculo con un determinado acto o actos de terrorismo. Esta

obligación se reafirmó en el párrafo 17 de la resolución 2253 (2015) y el párrafo 18 de la resolución 2368 (2017), en que el Consejo resalta que la recomendación 5 se aplica a la financiación de organizaciones o personas terroristas con cualquier fin, como por ejemplo, aunque no exclusivamente, con fines de reclutamiento, adiestramiento o viajes, incluso aunque ello no esté vinculado a un acto de terrorismo específico. En el párrafo 5 de la resolución 2462 (2019), el Consejo decide que se tipifique como delito la financiación intencional de terroristas u organizaciones terroristas con cualquier fin, aun cuando no haya un vínculo específico con un acto terrorista. El Grupo ha publicado orientaciones detalladas sobre la penalización de la financiación del terrorismo de conformidad con su recomendación, que examina la manera en que pueden aplicarse las disposiciones de las Naciones Unidas y del Grupo en el contexto de distintas tradiciones jurídicas, incluidos todos los elementos que se exponen a continuación¹¹.

40. Los delitos relacionados con la financiación del terrorismo deberían abarcar todos los fondos, ya sea derivados de una fuente legítima o ilegítima. En la ley o en el código penal debería incluirse una definición de los fondos que se ajuste a la definición enunciada en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. La definición de “fondos” debe ser amplia y debe incluir los activos que podrían utilizarse para obtener bienes y servicios, así como recursos comerciales. En octubre de 2016, el Grupo de Acción Financiera revisó la nota interpretativa de la recomendación 5. En la revisión se sustituyó el término “fondos” por la expresión “fondos u otros activos” a fin de abarcar explícitamente el suministro de “recursos económicos” (es decir, petróleo, productos del petróleo, refinerías modulares y material conexo, y otros recursos naturales) de conformidad con las resoluciones del Consejo 2161 (2014), 2199 (2015) y 2253 (2015). Este requisito se reafirma en las resoluciones 2368 (2017) y 2462 (2019).

41. Para tipificar los delitos de financiación del terrorismo no debería ser preciso que los fondos: a) se hayan utilizado en efecto para perpetrar o intentar la comisión de un acto o actos de terrorismo; ni que b) estén vinculados a un acto o actos de terrorismo específicos.

42. La persona que suministre o recaude los fondos debería estar en conocimiento de que estos serán entregados a una organización o persona terrorista o tener la intención ilícita de entregarlos a tal organización o persona, con cualquier fin. No es necesario, sin embargo, que el financiador conozca exactamente la manera en que se vayan a utilizar los fondos o el destino que se les pretenda dar.

43. Los Estados deberían velar por que la intención y el conocimiento necesarios para probar el delito de financiación del terrorismo puedan inferirse de circunstancias fácticas objetivas.

44. Los Estados deben tipificar como infracción penal la provisión o recaudación intencionales de fondos, por cualquier medio, directa o indirectamente, por sus nacionales o en su territorio con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para financiar los viajes de personas 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 proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo¹².

45. Para complementar una infracción penal incompleta de financiación del terrorismo, en particular en lo que respecta a la financiación de una organización o persona terrorista, algunos Estados han utilizado el delito de incumplimiento de las

¹¹ Grupo de Acción Financiera “FATF guidance: criminalising terrorist financing (recommendation 5)”, París, octubre de 2016.

¹² Resolución 2178 (2014), párr. 6 b).

disposiciones sobre congelación de activos. Es necesario en este caso que se tipifique como ilícito penal el suministro, directo o indirecto, de fondos, activos financieros o recursos económicos u otros servicios conexos a organizaciones o personas terroristas, cuando la conducta se realice intencionalmente con cualquier fin, incluso aunque la referida conducta no esté vinculada a un acto de terrorismo específico (como se dispone en el párrafo 1 d) de la resolución 1373 (2001)). Esta postura se reafirma en el párrafo 20 de la resolución 2253 (2015) y el párrafo 21 de la resolución 2368 (2017).

46. La tipificación debería ajustarse a lo dispuesto en el artículo 6 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, es decir, los actos delictivos no pueden justificarse por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica o religiosa u otras de naturaleza análoga.

47. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿La financiación del terrorismo está tipificada como delito independiente?
- b) ¿Se consideran todos los elementos del delito?
- c) ¿Se criminaliza la recaudación de fondos independientemente de la provisión de fondos?
- d) ¿Se considera la financiación del terrorismo como delito determinante del delito de blanqueo de dinero?
- e) ¿La definición de “fondos” enunciada en la legislación nacional abarca cualquier tipo de fondos, ya sea que procedan de fuentes legítimas o ilegítimas?¹³
- f) ¿La definición de “fondos” es inclusiva? ¿Abarca el suministro de recursos económicos, como se establece en las resoluciones 2161 (2014), 2199 (2015), 2253 (2015), 2368 (2017) y 2462 (2019) y de conformidad con la recomendación 5 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa?
- g) ¿El delito de “financiación del terrorismo” que figura en la legislación nacional se aplica incluso cuando no esté vinculado a un acto de terrorismo específico?
- h) ¿El delito de “financiación del terrorismo” tipificado en la legislación nacional abarca tanto la financiación de un terrorista como de una organización terrorista, con cualquier fin?¹⁴
- i) ¿El delito de “financiación del terrorismo” abarca la financiación de todos los delitos tipificados con arreglo a los 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo?
- j) ¿El delito de “financiación del terrorismo” se aplica a la financiación de viajes a otro país de un combatiente terrorista extranjero con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo?
- k) ¿El delito de “financiación del terrorismo” se aplica a la financiación de un ataque terrorista con la intención de destruir o inutilizar infraestructuras esenciales?

48. Deberían tenerse en cuenta las siguientes recomendaciones del Grupo de Acción Financiera:

¹³ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 1.1.6.

¹⁴ *Ibid.*, plantilla 1.1.7.

- a) Confiscación y medidas provisionales (recomendación 4);
- b) Delito de “financiación del terrorismo” (recomendación 5 y su nota interpretativa, y resultado inmediato 9) y Grupo de Acción Financiera, “Guidance on criminalising terrorist financing (recommendation 5)”, París, julio de 2019;
- c) Aplicación de los instrumentos internacionales pertinentes (recomendaciones 36 a 39).

B. Congelación sin demora de los activos de los terroristas

49. Una de las formas más eficaces de combatir el terrorismo es impedir que los terroristas y las entidades terroristas accedan a los fondos necesarios para el reclutamiento, el adiestramiento, los viajes y la planificación y comisión de actos de terrorismo, incluida la planificación, el adiestramiento, la financiación y el apoyo logístico con miras a perpetrar ataques terroristas dirigidos a destruir o inutilizar infraestructuras esenciales.

50. La obligación de congelar sin demora fondos y activos vinculados a terroristas u organizaciones terroristas es un elemento fundamental de la resolución 1373 (2001). Se deberían implementar todos los elementos de la disposición enunciada en el párrafo 1 c) de la resolución para que el Estado esté en condiciones de congelar sin dilación fondos y otros activos financieros o recursos económicos.

51. Los Estados deberían tener una disposición jurídica que prevea la congelación de fondos y activos de terroristas en virtud de la resolución 1373 (2001) y establecer un mecanismo de designación con suficientes garantías procesales, así como un mecanismo especial para atender las solicitudes de otros países de congelación de activos. Las decisiones de congelar fondos y activos deben comunicarse al sector privado a fin de que se puedan identificar y detectar los fondos o activos financieros pertenecientes a las personas o entidades designadas. Podría considerarse la posibilidad de realizar exámenes periódicos de las designaciones para verificar si las personas y entidades cuyos activos hayan sido congelados siguen constituyendo una amenaza terrorista para el Estado¹⁵.

52. Un requisito complementario de la congelación de activos es prohibir la facilitación de fondos, activos financieros o recursos económicos y otros servicios conexos a terroristas y entidades terroristas, como se establece en el párrafo 1 d) de la resolución 1373 (2001). Se debería considerar que el párrafo 1 d), junto con el requisito de congelación de activos enunciado en el párrafo 1 c), establecen la prohibición. Una vez que una persona o una entidad que cometa o intente cometer un acto terrorista haya sido designada, debería tener prohibido suministrar todo tipo de fondos, activos financieros, recursos económicos, servicios financieros u otros servicios conexos a esas personas o entidades. Los Estados no están obligados a sancionar las infracciones de esta prohibición (aunque muchos de ellos sancionan las infracciones intencionales, ya sea como delito o delito de financiación del terrorismo). La mayoría de los Estados Miembros han establecido multas administrativas o monetarias como sanciones para quien contravenga la prohibición o para las instituciones que no ejerzan la diligencia debida a fin de evitar las infracciones.

53. En el párrafo 19 de la resolución 2253 (2015), el Consejo aclara que la prohibición enunciada en el párrafo 1 d) de la resolución 1373 (2001) debe ser estricta e inclusiva. No se pueden proporcionar fondos (aparte de las exenciones debidamente autorizadas por el Estado que designa a la persona o entidad) a una persona o entidad

¹⁵ Grupo de Acción Financiera, “International best practices on targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing (recommendation 6)”, París, junio de 2013, párr. 31.

designada, ni siquiera cuando los fondos no hayan de ser utilizados con fines terroristas. Esta disposición se reforzó en la resolución [2322 \(2016\)](#) del Consejo y se vio reafirmada en el párrafo 20 de la resolución [2368 \(2017\)](#) y el párrafo 3 de la resolución [2462 \(2019\)](#).

54. Los Estados deben emplear las mejores prácticas de garantías procesales en sus sistemas de congelación de activos. El Consejo ha recalcado que los Estados deben asegurar que cualquier medida que adopten para luchar contra el terrorismo se ajuste a todas las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y que han de adoptarlas de conformidad con lo dispuesto en el derecho internacional, en particular, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, Conforme al artículo 17 del Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo, toda persona que se encuentre detenida o respecto de la cual se adopte cualquier medida o sea encausada con arreglo al Convenio debe gozar de un trato equitativo, incluido el disfrute de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y con las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. La ley aplicable, según las obligaciones internacionales del Estado, puede incluir disposiciones del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, así como las disposiciones de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Entre otras consideraciones, es necesario determinar si existen recursos judiciales o de otra índole que sean eficaces, independientes e imparciales para que las personas o entidades puedan impugnar una decisión sobre congelación de activos. De conformidad con la resolución [1452 \(2002\)](#), las personas y entidades designadas con arreglo a la resolución [1373 \(2001\)](#) pueden solicitar al Estado los fondos y recursos necesarios para sufragar gastos básicos y extraordinarios.

55. El mecanismo que debe crearse en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) difiere de lo que se estipula en las resoluciones del Consejo [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) y [2253 \(2015\)](#), en que también se establece la lista de sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida. Los mecanismos de congelación de activos pueden tener carácter administrativo o penal, siempre que el Estado pueda efectuar la congelación sin demora y a petición de la parte. En los últimos años, muchos Estados han adoptado mecanismos para identificar a las personas y entidades cuyos fondos y activos deben ser congelados sin dilación. Sin embargo, esos mecanismos rara vez han sido puestos a prueba. Esta circunstancia dificulta la evaluación de su eficacia. A fin de facilitar la tramitación de solicitudes de congelación de activos formuladas por terceros con arreglo a la resolución [1373 \(2001\)](#), la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha elaborado una base de datos de los contactos en la materia, que proporciona la siguiente información: nombre de la autoridad designada para recibir solicitudes de congelación de activos de terroristas procedentes de jurisdicciones extranjeras; dirección de correo electrónico; número de teléfono; fax; idiomas aceptables; dirección del sitio web, si existe; y formulario de solicitud, si lo hubiere. Para facilitar las solicitudes a sus miembros, el Grupo de Acción Financiera mantiene un manual que indica, para cada país, el punto de contacto, los procedimientos, las pruebas jurídicas y los requisitos probatorios para la aplicación de la congelación de activos.

56. Los Estados deberían considerar la posibilidad de poner a disposición del público sus listas nacionales o regionales de congelación de activos, de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#)¹⁶. Esta disposición tiene por objeto mejorar la cooperación bilateral, regional e internacional en la lucha contra la financiación del

¹⁶ Resolución [2462 \(2019\)](#), párr. 11.

terrorismo y garantizar, en particular, la eficacia de los mecanismos de congelación de activos relacionados con la resolución 1373 (2001). Los Estados siguen siendo soberanos a la hora de determinar si incorporan a nivel interno otras listas regionales o nacionales de congelación de activos, en caso de que cumplan sus propios criterios de designación, y de conformidad con sus propios marcos jurídicos y reglamentarios.

57. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Cómo aplica el Estado los requisitos de congelación de activos de la resolución 1373 (2001)?
- b) ¿El Estado congela los activos sin demora?
- c) ¿Puede el Estado congelar fondos *ex parte* o sin previo aviso?¹⁷
- d) ¿Cómo identifica y designa el Estado los nombres de las personas y entidades cuyos fondos y activos deben ser congelados en virtud de la resolución 1373 (2001)?
- e) ¿Puede la participación en la trata de personas para financiar el terrorismo ser motivo para designar a una persona o entidad de conformidad con el mecanismo de congelación de activos establecido en virtud de la resolución 1373 (2001)?
- f) ¿Tiene el Estado un mecanismo para atender las solicitudes de congelación de activos presentadas por terceros, distinto a los procedimientos de asistencia jurídica recíproca?
- g) ¿De qué manera el Estado proporciona orientación a las instituciones financieras y a otras personas o entidades que puedan estar en posesión de fondos u otros activos que son objeto de designación?
- h) ¿Qué disposiciones jurídicas tiene el Estado para que las personas o entidades cuyos fondos u otros activos han sido congelados puedan impugnar la medida de congelación ante un tribunal u otra autoridad competente?¹⁸
- i) ¿De qué manera el Estado informa al sector privado acerca de las medidas adoptadas en el marco del mecanismo de congelación?
- j) ¿De qué manera el Estado vigila el cumplimiento de las disposiciones pertinentes sobre congelación de activos e impone sanciones civiles, administrativas o penales en caso de incumplimiento?
- k) ¿Las solicitudes de descongelación de fondos u otros activos son atendidas de forma oportuna?
- l) ¿Pueden desbloquearse los fondos u otros activos de personas o entidades involuntariamente afectadas por un mecanismo de congelación tras la verificación de que esa persona o entidad no ha sido designada?
- m) ¿El Estado autoriza el acceso a fondos u otros activos que fueron congelados en virtud de la resolución 1373 (2001) si se determina que tal acceso es necesario para sufragar gastos básicos, el pago de algunos tipos de honorarios, gastos y cargos por servicios o gastos extraordinarios de conformidad con la resolución 1452 (2002)?
- n) ¿De qué manera las personas o entidades cuyos fondos u otros activos han sido congelados pueden impugnar esa medida a fin de que sea examinada por un tribunal u otro órgano administrativo independiente?

¹⁷ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 1.2.2.

¹⁸ *Ibid.*, plantilla 1.2.7.

o) ¿El Estado ha utilizado su mecanismo de congelación de activos para obstaculizar e impedir el apoyo financiero a combatientes terroristas extranjeros?¹⁹

p) ¿El Estado ha congelado algún activo con arreglo a la resolución 1373 (2001)?²⁰

58. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Resoluciones 1373 (2001) y 1267 (1999) y resoluciones posteriores sobre la materia;

b) Sanciones financieras selectivas relacionadas con el terrorismo y la financiación del terrorismo (recomendación 6 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa, y resultado inmediato 10);

c) Grupo de Acción Financiera, “International best practices on targeted financial sanctions related to terrorism and terrorist financing (recommendation 6)”, París, junio de 2013. (Ofrece prácticas que pueden ayudar a los Estados a aplicar sanciones financieras selectivas para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo.)

C. Medidas preventivas que deben adoptar las instituciones financieras y las actividades y profesiones no financieras

59. El sector privado, las instituciones financieras y las actividades y profesiones financieras y no financieras pueden ser utilizados de forma indebida para fines de financiación del terrorismo, aunque también desempeñan un papel fundamental en lo que respecta a la denuncia de presuntos actos de financiación del terrorismo, el descubrimiento de redes de asociados y la determinación de los perfiles financieros de presuntos financiadores, terroristas o combatientes terroristas extranjeros. Los Estados deben determinar sus propios riesgos de financiación del terrorismo y por consiguiente velar por que se apliquen medidas preventivas al respecto. Los Estados también deberían velar por que el sector privado, las actividades y profesiones financieras y no financieras y cualquier otro sector económico importante participen en la determinación de los riesgos, y por que el sector privado esté sensibilizado con respecto a los riesgos identificados.

60. Es difícil detectar la financiación del terrorismo porque puede consistir en pequeñas cantidades de dinero. En consecuencia, al sector privado le puede resultar difícil determinar si una suma de dinero, que tal vez sea legítima, podría ser utilizada por un terrorista o una entidad terrorista o con fines terroristas. En respuesta a la amenaza que plantean las organizaciones terroristas como el EIIL (Dáesh), se deberían fortalecer las alianzas entre los sectores público y privado y se deberían proporcionar al sector privado indicadores de riesgo de financiación del terrorismo²¹.

61. En su resolución 2462 (2019), el Consejo exhorta a todos los Estados a que aumenten la rastreabilidad y transparencia de las transacciones financieras.

62. Los instrumentos y normas internacionales sobre la diligencia debida con respecto al cliente, las obligaciones en materia de presentación de informes que se desprenden de ellos y las penas previstas para los casos de incumplimiento son exhaustivos. Se derivan de la necesidad de que las instituciones financieras y otras

¹⁹ Resolución 2178 (2014), párr. 4.

²⁰ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 1.2.4.

²¹ Resolución 2253 (2015), párr. 24.

actividades y profesiones puedan identificar a sus clientes y las actividades que desarrollan, llevar registros pertinentes y denunciar cualquier actividad (incluso cuando haya un intento de transacción) que dé motivos para sospechar.

63. Los Estados deberían disponer de la capacidad de reglamentación e inspección necesaria para supervisar adecuadamente a las entidades informantes, a fin de garantizar que existan medidas eficaces para impedir la recaudación y el movimiento de fondos a través del sector privado.

64. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Qué sectores están expuestos al riesgo de financiar el terrorismo? ¿Se han difundido indicadores de riesgo para el sector privado?

b) ¿El Estado impone a todas las instituciones financieras y a las actividades y profesiones no financieras designadas la obligación jurídica de identificar a sus clientes, incluidos los propietarios reales, y de llevar registros?

c) ¿Impone el Estado la obligación explícita y directa de denunciar las actividades sospechosas relacionadas con la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero?

d) ¿Impone el Estado la obligación de presentar informes a i) las instituciones financieras y ii) las actividades y profesiones no financieras designadas? (Comprobar cada una de las actividades y profesiones no financieras designadas que enumera el Grupo de Acción Financiera.)

e) ¿Cuáles son las sanciones previstas en caso de incumplimiento aplicables a las entidades declarantes? ¿Esas sanciones son eficaces, proporcionadas y disuasivas?

f) ¿El Estado ha establecido una autoridad encargada de regular y supervisar el cumplimiento por las entidades declarantes de sus obligaciones relativas a la lucha contra la financiación del terrorismo?

g) ¿Qué mecanismos ha establecido el Estado para el intercambio de información entre los sectores público y privado sobre la financiación del terrorismo?

65. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en el riesgo (recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa, y resultado inmediato 1);

b) Diligencia debida con respecto al cliente y mantenimiento de registros (recomendaciones del Grupo de Acción Financiera 10 a 12, 16, 17, 19, 22 y 23 y resultado inmediato 4);

c) Denuncia de transacciones sospechosas, revelación y confidencialidad (recomendaciones del Grupo de Acción Financiera 20 y 21 y resultado inmediato 4);

d) Controles internos (recomendación 18 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa, revisada en noviembre de 2017);

e) Vigilancia de las transacciones (recomendación 11 del Grupo de Acción Financiera);

f) Transparencia y propiedad efectiva de las personas jurídicas y otras estructuras jurídicas (recomendaciones del Grupo de Acción Financiera 24 y 25 y resultado inmediato 5);

g) Reglamentación y supervisión (recomendaciones del Grupo de Acción Financiera 26 a 28 y resultado inmediato 3);

h) Grupo de Acción Financiera, “Guidance on private sector information sharing”, París, noviembre de 2017.

D. Evaluaciones del riesgo de financiación del terrorismo

66. Los Estados deberían conocer claramente los riesgos de financiación del terrorismo a que están expuestos, así como los sectores económicos que son más vulnerables a la financiación del terrorismo, incluidos los servicios no financieros (como los sectores de la construcción, los productos básicos y los productos farmacéuticos)²².

67. Deberían elaborarse evaluaciones nacionales del riesgo de financiación del terrorismo, que habría que actualizar periódicamente. Los Estados también deberían examinar y evaluar los riesgos relacionados con productos y métodos de pago específicos, incluido el uso de efectivo y títulos negociables al portador, activos virtuales y nuevos instrumentos financieros²³.

68. Los Estados deberían adoptar medidas concretas para hacer frente al riesgo de que los terroristas se beneficien del producto financiero de la delincuencia organizada transnacional y obtengan apoyo de grupos de delincuencia organizada transnacional, y deberían tener la capacidad de enjuiciar a los terroristas que se benefician de la delincuencia organizada transnacional y a los grupos de delincuencia organizada transnacional que colaboren con ellos. Los Estados deben realizar investigaciones y reunir información para conocer y comprender mejor la naturaleza y el alcance de los vínculos que puedan existir entre el terrorismo y la delincuencia organizada²⁴.

69. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Ha llevado a cabo el Estado una evaluación nacional del riesgo de financiación del terrorismo? ¿Ha participado el Estado en una evaluación regional del riesgo de financiación del terrorismo?

b) ¿Comprende el Estado (incluidas todas las autoridades pertinentes) su riesgo de financiación del terrorismo?

c) ¿Han realizado las actividades y profesiones financieras y no financieras, así como cualquier sector económico importante, evaluaciones sectoriales del riesgo de financiación del terrorismo?²⁵

d) ¿Cómo se ha incorporado la evaluación del riesgo de financiación del terrorismo en la estrategia nacional de lucha contra el terrorismo (incluida su estrategia de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo)?

e) ¿Pueden las autoridades competentes hacer frente a los posibles riesgos relacionados con el uso de activos virtuales y otros medios anónimos de transacciones monetarias o financieras y prever y abordar, según proceda, el riesgo de que los nuevos instrumentos financieros puedan utilizarse indebidamente para fines de financiación del terrorismo?

²² Resolución 2462 (2019), párr. 14.

²³ *Ibid.*, párr. 20 c) y d).

²⁴ Resolución 2482 (2019), párr. 2.

²⁵ Para los riesgos relacionados con el sector de las organizaciones sin fines de lucro, véase el cap. I, secc. J, “Organizaciones sin fines de lucro”.

f) ¿Realiza el Estado investigaciones y reúne información para mejorar el conocimiento y la comprensión de la naturaleza y el alcance de los vínculos que puedan existir entre los terroristas y los grupos de delincuencia organizada transnacional? ¿Apoya también las iniciativas y los mecanismos internos para identificar y abordar eficazmente los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional?

g) ¿Con qué frecuencia se ha realizado y actualizado esa evaluación nacional del riesgo?

70. Las siguientes recomendaciones del Grupo de Acción Financiera proporcionan orientación en esta esfera: Evaluación de riesgos y aplicación de un enfoque basado en el riesgo (recomendación 1 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa, y resultado inmediato 1).

71. Los siguientes recursos adicionales sobre evaluaciones del riesgo de financiación del terrorismo también pueden resultar útiles:

a) Australian Reporting and Analysis Centre e Indonesian Financial Transaction Reports and Analysis Center (PPATK), “Regional risk assessment on terrorism financing 2016: South-East Asia and Australia”, 2016;

b) Comisión Europea “Informe de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre la evaluación de los riesgos de blanqueo de capitales y financiación del terrorismo que afectan al mercado interior y están relacionados con actividades transfronterizas”, julio de 2019;

c) UNODC, *Guidance Manual for Member States on Terrorist Financing Risk Assessments* (Viena, 2018);

d) Grupo de Acción Financiera, *Terrorist Financing Risk Assessment Guidance* (París, julio de 2019).

E. Marco institucional necesario para la lucha contra la financiación del terrorismo

72. La unidad de inteligencia financiera es un elemento importante del régimen de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo porque se encarga de recibir, analizar y difundir informes sobre transacciones y actividades sospechosas y demás información pertinente relativa a presuntas operaciones de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo. Por lo general (aunque no siempre) es un interlocutor esencial entre las autoridades y el sector privado y, como tal, a menudo desempeña un papel importante en lo relativo a proporcionar orientación, capacitación y observaciones al sector privado.

73. La unidad de inteligencia financiera debería poder obtener información complementaria de las entidades declarantes y tener acceso oportuno a la información financiera, administrativa y de aplicación de la ley que necesita para desempeñar debidamente sus funciones.

74. Por consiguiente, la eficacia de la unidad de inteligencia financiera puede ser un catalizador importante para el establecimiento no solo de un régimen dinámico de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, sino también de un sistema eficaz de lucha contra el terrorismo. Gran parte depende de las relaciones que la unidad de inteligencia financiera pueda entablar con otras autoridades y con el sector privado. Además de la necesidad de velar por que cumpla las funciones básicas que se describen a continuación, no existe un modelo único de unidad de inteligencia financiera. Algunas desempeñan una función de investigación o enjuiciamiento,

mientras que otras tienen carácter puramente administrativo (o son un híbrido). La mayoría de los Estados han establecido una unidad de inteligencia financiera, pero el alcance y la eficacia de sus atribuciones son muy dispares. Las unidades de inteligencia financiera de más de 150 Estados y jurisdicciones se han sumado al Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera a fin de proporcionar, entre otras cosas, una plataforma segura para el intercambio de información específica en relación con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

75. Los Estados deberían reforzar el acceso de sus unidades de inteligencia financiera a información sobre la financiación del terrorismo y la capacidad de esas unidades para analizar dicha información, entre otras cosas elaborando indicadores de riesgo en colaboración con las autoridades competentes²⁶.

76. Los Estados que aún no lo hayan hecho deberían desarrollar la especialización de sus unidades de inteligencia financiera para analizar información financiera sobre las presuntas actividades de la delincuencia organizada que apoyen el terrorismo²⁷, incluidos los casos de trata de personas que financian el terrorismo, y deberían colaborar con otros Estados para crear esa capacidad, como se pide en el párrafo 5 de la resolución [2331 \(2016\)](#) del Consejo.

77. Los Estados deberían establecer medidas para asegurar que toda persona que participe en la financiación de actos de terrorismo comparezca ante la justicia y para que puedan enjuiciar y sancionar de una manera que refleje debidamente la gravedad del delito²⁸.

78. Los Estados deberían investigar y enjuiciar de manera más eficaz los casos de financiación del terrorismo y aplicar sanciones penales adecuadas, efectivas, proporcionadas y disuasorias²⁹.

79. Los Estados deberían velar por que las fuerzas del orden designadas tengan la responsabilidad de investigar el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo con arreglo a los mecanismos nacionales establecidos a tal fin. Debería haber un componente de investigación financiera proactiva en todas las investigaciones relacionadas con el terrorismo³⁰. Los Estados deberían establecer estrategias de desarticulación de la financiación del terrorismo destinadas a resolver los problemas que plantea la obtención de pruebas que permitan dictar condenas por delitos de financiación del terrorismo, lo que incluye, entre otras cosas, el examen de investigaciones distintas por otros delitos penales en los que la persona o entidad también pueda estar involucrada. Además, al realizar investigaciones sobre la financiación del terrorismo, las autoridades competentes deberían poder solicitar toda la información pertinente en poder de la unidad de inteligencia financiera.

80. Los Estados deberían redoblar los esfuerzos para recopilar, analizar e intercambiar, a través de los cauces y los mecanismos que corresponda y de conformidad con la legislación internacional e interna, datos relativos a las corrientes financieras relacionadas con la trata de personas y el alcance y la naturaleza de las actividades de financiación del terrorismo mediante actividades de trata de personas³¹.

81. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Tiene el Estado una unidad de inteligencia financiera establecida por ley?
- ¿La unidad ejerce con eficacia sus facultades?

²⁶ Resolución [2462 \(2019\)](#), párr. 16.

²⁷ Resolución [2482 \(2019\)](#), párr. 15 d).

²⁸ Resolución [2178 \(2014\)](#), párr. 6 b).

²⁹ Resolución [2462 \(2019\)](#) párr. 8.

³⁰ *Ibid.*, párrs. 7 y 8.

³¹ Resolución [2388 \(2017\)](#), párr. 9.

- b) ¿Está recibiendo, analizando y difundiendo informes sobre transacciones sospechosas y demás información pertinente relativa a presuntas actividades de financiación del terrorismo, y cumpliendo también las demás funciones básicas de una unidad de inteligencia financiera?
- c) ¿Cuántos informes sobre transacciones sospechosas se han recibido y procesado?
- d) ¿Cuántos recursos (financieros y humanos) se dedican a la unidad de inteligencia financiera?
- e) ¿Cuál es la relación entre la unidad de inteligencia financiera y las entidades informantes (en particular en lo que respecta al suministro de orientación sobre la manera de presentar informes y observaciones)?
- f) ¿El Estado exige que las instituciones financieras denuncien las transacciones sospechosas relacionadas con la financiación del terrorismo a la unidad de inteligencia financiera?³²
- g) ¿Tiene el Estado disposiciones jurídicas para liberar a las entidades informantes de toda responsabilidad cuando presentan informes a la unidad de inteligencia financiera?³³
- h) ¿El Estado prohíbe por ley que las entidades informantes revelen el hecho de que se ha remitido a la unidad de inteligencia financiera información sobre transacciones sospechosas o de otra índole?³⁴
- i) ¿Dispone la ley que la unidad de inteligencia financiera podrá obtener información complementaria de las entidades informantes?³⁵
- j) ¿Puede la unidad de inteligencia financiera suspender transacciones que se sospeche que pueden estar relacionadas con la financiación del terrorismo?
- k) ¿Hay alguna disposición en la legislación interna que permita que la unidad de inteligencia financiera pueda acceder a información financiera, administrativa y policial?³⁶
- l) ¿De qué manera la unidad de inteligencia financiera y los investigadores financieros ayudan al Estado a luchar contra el terrorismo?
- m) ¿Ha participado la unidad de inteligencia financiera en la elaboración de la estrategia nacional de lucha contra el terrorismo (si la hubiere)?
- n) ¿Ha publicado la unidad de inteligencia financiera directrices o indicadores de riesgo (“señales de alerta”) para fortalecer la capacidad de las instituciones financieras de identificar transacciones sospechosas, incluidos los flujos ilícitos derivados de la trata de personas?
- o) ¿Existen mecanismos de cooperación e intercambio de información entre la unidad de inteligencia financiera y las organizaciones no gubernamentales para combatir la trata de personas y prestar apoyo a sus víctimas?
- p) ¿Existe una dependencia especializada de las fuerzas del orden que se dedique a la lucha contra la financiación del terrorismo?

³² Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 1.4.3.

³³ *Ibid.*, plantilla 1.4.4.

³⁴ *Ibid.*, plantilla 1.4.5.

³⁵ *Ibid.*, plantilla 1.4.6.

³⁶ *Ibid.*, plantilla 1.4.7.

q) ¿Se ha dotado a las dependencias especializadas de las fuerzas del orden que se dedican a investigar la financiación del terrorismo de los recursos humanos y logísticos necesarios para el desempeño de sus funciones?

r) ¿Qué medidas se han establecido para dar prioridad a las investigaciones sobre la financiación del terrorismo?

s) ¿Realiza el Estado investigaciones financieras sistemáticas en todos los casos de terrorismo?

t) ¿Ha establecido el Estado estrategias de desarticulación de la financiación del terrorismo?

82. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Unidades de inteligencia financiera y responsabilidades y facultades de las fuerzas del orden y las autoridades de investigación (recomendaciones del Grupo de Acción Financiera 5, 29, 30 y 31 y resultados inmediatos 4, 6 y 9);

b) Otras formas de cooperación internacional (recomendaciones del Grupo de Acción Financiera 37 y 40 y resultados inmediatos 2 y 6);

c) Denuncia de transacciones sospechosas (recomendación 20 del Grupo de Acción Financiera y resultado inmediato 4);

d) Facultad de solicitar más información a las entidades informantes únicamente sobre la base de una solicitud extranjera (es decir, sin que exista un sistema nacional de información sobre transacciones sospechosas como requisito previo);

e) Presentación de informes sobre transferencias electrónicas transfronterizas cualquiera que sea el importe;

f) Registro de cuentas en bancos centrales (Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, 2 de febrero de 2016);

g) Cooperación entre las unidades de inteligencia financiera, los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los servicios de inteligencia.

83. Los siguientes recursos adicionales sobre la eficacia de las unidades de inteligencia financiera pueden resultar útiles:

a) Klaudio Stroligo, Horst Intscher y Susan David-Crockwell, *Suspending Suspicious Transactions*, World Bank Study (Banco Mundial, Washington D.C., 2013);

b) Grupo Egmont, "Egmont Group of Financial Intelligence Units operational guidance for FIU activities and the exchange of information", revisada en febrero de 2017;

c) Grupo Egmont, Principles for information exchange between financial intelligence units, octubre de 2013.

F. Utilización de la inteligencia financiera para investigaciones y procedimientos

84. En el párrafo 2 f) de la resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo de Seguridad decide que todos los Estados deben 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,

en particular para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos.

85. En ocasiones, la investigación y el enjuiciamiento de presuntos combatientes terroristas extranjeros se siguen viendo obstaculizados de manera significativa por la dificultad de reunir suficientes pruebas admisibles para lograr una sentencia condenatoria. La obtención de pruebas admisibles y la conversión de información e inteligencia en pruebas admisibles contra los combatientes terroristas extranjeros son tareas complejas y con múltiples facetas.

86. Algunos Estados han establecido una base de datos central de cuentas bancarias para facilitar la detección de activos terroristas, de conformidad con las leyes sobre la privacidad de los datos. En su resolución 2462 (2019), el Consejo exhorta a los Estados a que aceleren el intercambio de información operacional y de inteligencia financiera y, entre otras cosas, consideren la posibilidad de establecer un mecanismo mediante el cual las autoridades competentes puedan obtener información pertinente, incluso sobre cuentas bancarias, de conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos.

87. El intercambio de información y la colaboración entre los organismos gubernamentales, así como entre estos y el sector financiero, mejoran considerablemente la eficacia de las investigaciones. Las instituciones financieras utilizan cada vez más los análisis de inteligencia para detectar y predecir los riesgos de delincuencia financiera. El sector financiero posee una gran cantidad de información, incluidos datos sobre transacciones, comportamientos e identidad de los usuarios, que puede ayudar a las autoridades competentes a establecer conexiones financieras entre los sospechosos y a realizar análisis preventivos o posteriores a los atentados. En su resolución 2462 (2019), el Consejo alienta a las autoridades competentes a que establezcan alianzas con el sector privado, incluidas las instituciones financieras, la industria de la tecnología financiera y las empresas de Internet y las redes sociales, sobre todo en lo que respecta a la evolución de las tendencias, las fuentes y los métodos de financiación del terrorismo. Además, el Consejo insta a los Estados Miembros a que establezcan o refuercen, a nivel nacional, un marco que permita a las autoridades nacionales competentes, en particular las unidades de inteligencia financiera, los servicios de inteligencia, los organismos encargados de hacer cumplir la ley, las fiscalías y las autoridades judiciales, reunir e intercambiar información sobre la financiación del terrorismo.

88. Los Estados Miembros deberían velar por que las instituciones financieras y las actividades y profesiones no financieras designadas puedan intercambiar información a los efectos de mitigar los riesgos de financiación del terrorismo y proporcionar a las autoridades competentes información detallada sobre las tramas criminales³⁷.

89. Los Estados Miembros deberían trabajar para intensificar y acelerar el intercambio oportuno de información operacional y de inteligencia financiera pertinentes en relación con las acciones, los desplazamientos y las pautas de desplazamiento de los terroristas o redes terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, entre ellos lo que regresan y se trasladan, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional³⁸.

90. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Intercambia el Estado inteligencia financiera pertinente a través de mecanismos nacionales, bilaterales y multilaterales, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional?

³⁷ Resolución 2462 (2019), párr. 20 b).

³⁸ *Ibid.*, párr. 19.

b) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para garantizar la calidad de la información compartida a nivel internacional entre las unidades de inteligencia financiera sobre la financiación de combatientes terroristas extranjeros, retornados o reubicados, la financiación de pequeñas células y las actividades de los facilitadores y recaudadores de fondos con fines terroristas, en todas las jurisdicciones?³⁹

c) ¿Pueden las autoridades competentes utilizar la inteligencia financiera compartida por unidades de inteligencia financiera y obtener información financiera pertinente del sector privado?

d) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para intensificar la integración y el uso de inteligencia financiera en los casos de terrorismo, incluso mediante una mayor coordinación interinstitucional y mediante alianzas público-privadas para la recopilación de información?

e) ¿Pueden las autoridades competentes utilizar eficazmente la inteligencia financiera y las huellas financieras como instrumento para detectar redes de terroristas, financiadores y simpatizantes?

f) ¿Pueden las instituciones financieras i) intercambiar información, tanto a nivel nacional como internacional, dentro de un mismo grupo financiero, para mejorar la rastreabilidad y la transparencia de las transacciones financieras a fin de gestionar los riesgos de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo, ii) garantizar que las autoridades competentes reciban información completa sobre planes delictivos e identificar y registrar a los remitentes de dinero no regulados, y iii) evaluar y abordar los riesgos asociados con el uso de efectivo, sistemas de envío de remesas no regulados (incluidos los *hawala*) y otros productos financieros, como las tarjetas prepagadas.

91. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Resultado inmediato 6 del Grupo de Acción Financiera;

b) Grupo de Acción Financiera, “Operational issues: financial investigations guidance”, París, junio de 2012;

c) Grupo de Acción Financiera, “Consolidated FATF standards on information sharing”, París, actualizados en noviembre de 2017;

d) Grupo Egmont, “Egmont Group of Financial Intelligence Units operational guidance for FIU activities and the exchange of information”, revisada en febrero de 2017;

e) Manual del Fondo Monetario Internacional sobre la lucha contra la financiación del terrorismo (pendiente de publicación).

G. Servicios de transferencia de dinero o valores, incluidos sistemas alternativos de envío de remesas

92. Hay servicios de transferencia de dinero o valores que prestan instituciones no bancarias que realizan transferencias de dinero o remesas, como las casas de cambio. Pueden ser grandes redes mundiales o pequeños operadores que solo trabajan en determinados “corredores” de remesas. Los servicios de transferencia de dinero o valores también incluyen sistemas alternativos de envío de remesas, como la *hawala*, que tradicionalmente se asocian con un mecanismo de transferencia de dinero que tiene vínculos con determinadas regiones geográficas o comunidades étnicas y que

³⁹ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 45 f).

suele operar fuera de los canales bancarios oficiales, a menudo sin la supervisión de las autoridades. Por ello, tales regiones o comunidades pueden estar expuestas a los abusos. Los servicios de transferencia de dinero o valores pueden proporcionar una opción atractiva a las personas que quieren transferir o cambiar dinero porque los proveedores de esos servicios suelen cobrar comisiones más bajas y trabajan con más rapidez que los bancos o permiten que los clientes utilicen sus servicios sin poseer cuentas, una ventaja para quienes no tienen acceso a servicios bancarios. Son utilizados con frecuencia en regiones donde los servicios bancarios son escasos o inexistentes.

93. Los proveedores de servicios de transferencia de dinero o valores deberían: a) ser objeto de supervisión respecto del cumplimiento de las políticas contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo; b) velar por que sus agentes estén autorizados o registrados por una autoridad competente y mantener una lista actualizada de sus agentes; y c) incluir a sus agentes en sus programas de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y supervisarlos para verificar que cumplen esos programas.

94. Los Estados deberían adoptar medidas a fin de identificar a las personas naturales o jurídicas que prestan servicios de transferencia de dinero o valores sin tener permiso ni estar registradas e imponerles sanciones proporcionales y disuasorias.

95. Se debería exigir que los proveedores de servicios de transferencia de dinero o valores cumplan todas las disposiciones sobre prevención y denuncia para la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, especialmente en cuanto a la diligencia debida con respecto al cliente, el mantenimiento de registros y la denuncia de transacciones sospechosas.

96. No es necesario que los Estados ilegalicen los sistemas alternativos de envío de remesas, pero sí deberían poder supervisar y regular esas actividades.

97. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado regula y supervisa con eficacia los servicios de transferencia de dinero?

b) ¿Las personas físicas o jurídicas que prestan servicios de transferencia de dinero o valores, ya sean formales o informales, tienen la obligación de obtener un permiso o inscribirse?⁴⁰

c) ¿Las personas físicas o jurídicas que prestan servicios de transferencia de dinero o valores, ya sean formales o informales, tienen obligaciones relativas a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo?⁴¹

d) ¿Tiene el Estado medios para identificar a las personas físicas o jurídicas que realizan esta actividad sin estar autorizados ni registradas?

e) ¿Se aplican a las personas físicas o jurídicas que prestan este servicio de forma ilegal sanciones administrativas, civiles o penales?⁴²

f) ¿Ha realizado el Estado campañas de sensibilización dirigidas a las entidades del sector privado sobre los riesgos de financiación del terrorismo derivados de los sistemas alternativos de envío de remesas?⁴³

⁴⁰ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 1.5.1.

⁴¹ *Ibid.*, plantilla 1.5.2.

⁴² *Ibid.*, plantilla 1.5.3.

⁴³ *Ibid.*, plantilla 1.5.4.

98. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Servicios de transferencia de dinero o valores (recomendaciones del Grupo de Acción Financiera 10 a 12, 14, 15, 17, 22 y 23 y notas interpretativas de las recomendaciones 10, 12, 14, 17, 22 y 23, y resultado inmediato 4);
- b) Comité de Expertos sobre Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo y Grupo de Acción Financiera, *Money-Laundering through Money-Remittance and Currency-Exchange Providers* (junio de 2010);
- c) Grupo de Acción Financiera, *The Role of Hawala and Other Similar Service Providers in Money-Laundering and Terrorism Financing* (París, octubre de 2013);
- d) Grupo de Acción Financiera, *Guidance for a Risk-based Approach for Money or Value Transfer Services* (París, febrero de 2016).

H. Transferencias electrónicas

99. El uso de las transferencias electrónicas y de otros instrumentos que ofrece el sistema financiero ordinario puede ser un medio eficaz para blanquear el producto ilícito o transferir dinero lícito para financiar el terrorismo o para apoyar de forma general actividades terroristas. Los terroristas suelen realizar transacciones estructuradas por montos inferiores a los umbrales establecidos a fin de eludir las obligaciones de información y registro.

100. Se debería exigir a las instituciones financieras que velen por que para todas las transferencias electrónicas transfronterizas de 1.000 dólares/euros o más se indiquen siempre los datos exactos del ordenante y los datos del beneficiario. Para las transferencias electrónicas dentro del país, se deberían indicar los datos del ordenante, como su nombre, número de cuenta (o, a falta de una cuenta, un número de referencia único que permita el rastreo), y domicilio, número de documento nacional de identidad, número de identificación del cliente o fecha y lugar de nacimiento.

101. Las instituciones financieras beneficiarias deberían tener la obligación de: a) adoptar medidas razonables para identificar las transferencias transfronterizas que carezcan de datos sobre el ordenante y el beneficiario; b) verificar la identidad del beneficiario, si no ha sido verificada anteriormente, y conservar esta información (en caso de transferencias electrónicas transfronterizas por valor de 1.000 dólares/euros o más); y c) tener políticas y procedimientos en materia de riesgos a los efectos de decidir la ejecución, el rechazo o la suspensión de una transferencia electrónica que carezca de datos sobre el ordenante o beneficiario, y la adopción de las medidas de seguimiento que correspondan.

102. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado vela por que las instituciones financieras incluyan información completa y precisa sobre el ordenante e información completa y útil sobre el beneficiario en las transferencias electrónicas de fondos y en los mensajes conexos?⁴⁴
- b) ¿El Estado obliga a las instituciones financieras a que incluyan, en toda la cadena de pago, los datos del ordenante y el beneficiario vinculados a la transferencia electrónica de fondos?⁴⁵

⁴⁴ *Ibid.*, plantilla 1.6.1.

⁴⁵ *Ibid.*, plantilla 1.6.2.

c) ¿Qué medidas aplica el Estado para reforzar el escrutinio de las transferencias electrónicas que carecen de información sobre el ordenante y el beneficiario?

103. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Transferencias electrónicas (recomendación 16 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa);

b) Grupo Egmont, “The benefits of FIUs’ collection of cross-border wire-transfer reports”, noviembre de 2016.

I. Transportistas de dinero

104. El transporte transfronterizo de dinero en efectivo y títulos negociables al portador sigue siendo muy frecuente debido a que muchos Estados dependen en gran medida del efectivo.

105. En el párrafo 1 a) de la resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo encomienda a todos los Estados Miembros que prevengan y repriman la financiación de actos de terrorismo y, en el párrafo 2 g), el Consejo exige a todos los Estados que impidan la circulación de grupos terroristas mediante controles eficaces en la frontera. El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo exige que los Estados partes consideren la posibilidad de introducir medidas para detectar o vigilar el transporte físico transfronterizo de dinero en efectivo y títulos negociables al portador.

106. Los Estados deben aplicar medidas para detectar y vigilar el transporte físico transfronterizo de dinero e instrumentos negociables al portador entrantes y salientes, incluso mediante contenedores.

107. Como el transporte físico de efectivo o títulos negociables al portador a través de las fronteras internacionales involucra al menos a dos Estados, las aduanas y otras autoridades fronterizas similares deben cumplir evidentemente un papel importante en la lucha contra este fenómeno y en el aumento de la eficacia de la cooperación internacional. Sin embargo, las autoridades aduaneras de los Estados suelen estar más preocupadas por la fuga de capitales que por el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo y, por lo tanto, no recogen información suficiente ni cooperan con la unidad de inteligencia financiera.

108. Los Estados deben disponer de un sistema de declaración o divulgación para el transporte transfronterizo de dinero y títulos negociables al portador entrantes y salientes. Los Estados pueden utilizar ya sea un sistema de declaración o uno de divulgación; no es necesario que tengan ambos. En un sistema de declaración, todas las personas que crucen la frontera transportando dinero o títulos negociables al portador por un valor que exceda un monto máximo predeterminado de 15.000 dólares/euros deberían tener la obligación de presentar una declaración veraz a las autoridades competentes designadas. En un sistema de divulgación, los viajeros deben responder en forma veraz y proporcionar a las autoridades la información pertinente que se les solicite, pero no están obligados a hacer una declaración escrita u oral por adelantado.

109. Los Estados deben velar por que sus autoridades competentes tengan la facultad legal de impedir o limitar el ingreso de efectivo o títulos negociables al portador de los que se sospeche que están relacionados con la financiación del terrorismo o el blanqueo de dinero o cuya declaración o divulgación son fraudulentas. También deben asegurarse de que se apliquen sanciones eficaces, proporcionales y disuasivas a las personas que hagan declaraciones falsas y se adopten medidas para confiscar el

efectivo o los títulos negociables al portador relacionados con la financiación del terrorismo o el blanqueo de dinero. Además, los Estados deberían fortalecer su capacidad para elaborar indicadores de riesgo aduanero tanto para la etapa previa al ingreso como para la de ingreso, dar a conocer los requisitos de declaración y divulgación e implantar sistemas de registro para reunir, recopilar y difundir información sobre los viajeros.

110. En su resolución 2462 (2019), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que fortalezcan la cooperación internacional para prevenir y combatir la financiación del terrorismo, entre otras cosas mejorando la cooperación transfronteriza entre las autoridades aduaneras y fiscales, así como la coordinación de las operaciones policiales y aduaneras a nivel internacional.

111. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Tiene el Estado un sistema de declaración o de divulgación, u otras medidas, para detectar el transporte transfronterizo ilícito de dinero y títulos negociables al portador?⁴⁶

b) ¿Se aplican esas medidas al transporte transfronterizo de dinero y títulos negociables al portador entrantes y salientes efectuado por una persona, por correo o en contenedores?

c) Si el Estado dispone de un sistema de declaración, ¿el umbral de declaración es equivalente o inferior a 15.000 dólares/euros?⁴⁷

d) ¿Las autoridades de frontera tienen autoridad legal para detener o restringir la entrada de dinero y títulos negociables al portador de los que se sospecha que están relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo?⁴⁸

e) ¿Ha adoptado el Estado medidas para confiscar dinero o títulos negociables al portador relacionadas con la financiación del terrorismo o el blanqueo de dinero?

f) ¿Se han previsto sanciones civiles, administrativas o penales proporcionadas y disuasorias por hacer declaraciones o revelaciones falsas?⁴⁹

g) ¿La información obtenida mediante el sistema de declaración o divulgación es compartida con la unidad de inteligencia financiera y, de ser así, qué tipo de información se comparte?⁵⁰

h) ¿Tienen la unidad de inteligencia financiera y las autoridades aduaneras un mecanismo oficial de cooperación e intercambio de información?

i) ¿El Estado procura dar a conocer los requisitos de declaración o divulgación (por ejemplo, señalización, folletos y formularios)?⁵¹

j) ¿Tiene el Estado sistemas de registro para reunir e intercambiar información sobre los viajeros?

k) ¿Las medidas previstas por el Estado permiten la libre circulación de capitales?

l) ¿Tiene el Estado capacidad de ejecución para prevenir y detectar la circulación transfronteriza ilícita de dinero en efectivo y títulos negociables al

⁴⁶ *Ibid.*, plantilla 1.7.1.

⁴⁷ *Ibid.*, plantilla 1.7.4.

⁴⁸ *Ibid.*, plantilla 1.7.6.

⁴⁹ *Ibid.*, plantilla 1.7.7.

⁵⁰ *Ibid.*, plantillas 1.7.8 y 1.7.9.

⁵¹ *Ibid.*, plantilla 1.7.10.

portador (en lo que respecta a información y datos de inteligencia, análisis de los riesgos, selección de objetivos e inspección)?⁵²

112. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Transportistas de dinero (recomendación 32 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa, y resultados inmediatos 6 y 7);
- b) Decomiso y medidas provisionales (recomendación 4 del Grupo de Acción Financiera);
- c) Grupo de Acción Financiera, “International best practices: detecting and preventing the illicit cross-border transportation of cash and bearer negotiable instruments”, París, febrero de 2010;
- d) Grupo de Acción Financiera, *Money-Laundering through the Physical Transportation of Cash* (París, octubre de 2015);
- e) Organización Mundial de Aduanas, *Customs enforcement guidelines on countering money laundering and terrorist financing*, 2015.

J. Organizaciones sin fines de lucro

113. Las organizaciones sin fines de lucro desempeñan un papel fundamental en la economía mundial.

114. Dada la diversidad de formas jurídicas que pueden revestir las organizaciones sin fines de lucro, el Grupo de Acción Financiera ha adoptado una definición funcional de esas organizaciones en la recomendación 8 (revisada en octubre de 2016), que se refiere a una “persona jurídica u otra estructura u organización jurídica involucrada fundamentalmente en la recaudación o desembolso de fondos para cumplir con propósitos benéficos, religiosos, culturales, educacionales, sociales o fraternales, o para llevar a cabo otros tipos de ‘buenas obras’”. Algunas organizaciones sin fines de lucro (de las que se incluyen en la definición anterior) pueden ser objeto de abuso con fines de financiación del terrorismo por diversas razones, como por ejemplo porque: a) las organizaciones sin fines de lucro gozan de la confianza pública, tienen acceso a importantes fuentes de financiación y manejan sobre todo dinero en efectivo; y b) algunas organizaciones sin fines de lucro operan en las zonas que están más expuestas a las actividades terroristas o en sus proximidades.

115. Las medidas que implanten los Estados Miembros para proteger a las organizaciones sin fines de lucro de posibles abusos deberían ser concebidas con arreglo a un enfoque basado en los riesgos. Es imperioso que los Estados apliquen esas medidas respetando las obligaciones que les imponen la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional de los derechos humanos.

116. Puesto que no todas las organizaciones sin fines de lucro entrañan un alto riesgo, los Estados deberían conocer en primer lugar a las organizaciones existentes en su territorio y los riesgos de financiación del terrorismo que enfrenta este sector a fin de determinar los subconjuntos que se inscriben en la definición del Grupo de Acción Financiera y corren un mayor riesgo de financiación del terrorismo. Tras identificar los subconjuntos más vulnerables al abuso con miras a la financiación al terrorismo, los Estados deberían examinar la idoneidad de las leyes y los reglamentos sobre la

⁵² *Ibid.*, plantilla 1.7.11.

materia y colaborar estrechamente con el sector para determinar qué tipo de medidas son necesarias para asegurar su protección frente a los abusos.

117. Hay numerosos criterios para identificar, prevenir y combatir el abuso de las organizaciones sin fines de lucro con miras a financiar actividades terroristas. Un enfoque eficaz debería incluir los cuatro elementos siguientes: a) la divulgación sostenida; b) la supervisión o vigilancia selectiva basada en los riesgos; c) la investigación eficaz y la recopilación de información pertinente; y d) la existencia de mecanismos eficaces de cooperación internacional.

118. Los Estados deberían alentar y emprender programas de educación y divulgación para sensibilizar e informar a las organizaciones sin fines de lucro, así como a la comunidad de donantes, sobre los posibles puntos vulnerables de esas organizaciones respecto del abuso con miras a financiar el terrorismo y los riesgos en tal sentido y las medidas que las organizaciones pueden adoptar para protegerse. Los Estados deberían colaborar con las organizaciones sin fines de lucro a fin de elaborar y perfeccionar las mejores prácticas dirigidas a afrontar los riesgos y los puntos vulnerables en relación con la financiación del terrorismo para protegerlas de tales abusos.

119. Debería haber una supervisión o vigilancia selectiva basada en los riesgos. Las organizaciones sin fines de lucro pueden, por ejemplo, obtener licencias e inscribirse, publicar estados financieros anuales de ingresos y gastos, realizar controles adecuados y divulgar públicamente información relativa a sus objetivos, gestión y control. Los Estados deberían establecer mecanismos eficaces para la cooperación internacional (estableciendo puntos de contacto adecuados y procedimientos para atender solicitudes de información sobre organizaciones sin fines de lucro que presuntamente financian el terrorismo o participan en otras formas de apoyo al terrorismo).

120. Los Estados deben identificar a las organizaciones sin fines de lucro que son explotadas por terroristas u organizaciones terroristas, o que les prestan apoyo a sabiendas, y adoptar medidas eficaces y proporcionales contra ellas, teniendo en cuenta las particularidades del caso. Los países deberían tratar de prevenir y enjuiciar, según corresponda, la financiación del terrorismo y otras formas de apoyo al terrorismo. Cuando se sospecha o se descubre que una organización sin fines de lucro está financiando el terrorismo o apoyándolo de cualquier otro modo, la primera prioridad de los países debe ser investigar y poner fin a la financiación o al apoyo. Las medidas adoptadas a tal fin deberían, en la medida de lo razonablemente posible, evitar impactos negativos en los beneficiarios inocentes y legítimos de las actividades de beneficencia. Sin embargo, este interés no puede excusar la necesidad de adoptar medidas inmediatas y efectivas para promover el interés inmediato de detener la financiación del terrorismo u otras formas de apoyo al terrorismo que presten las organizaciones sin fines de lucro.

121. Las medidas específicas adoptadas por los países para proteger a las organizaciones sin fines de lucro contra el abuso con miras a financiar el terrorismo no deberían perturbar ni desalentar la realización de actividades benéficas legítimas. Por el contrario, esas medidas deberían promover la rendición de cuentas y generar una mayor confianza entre las organizaciones sin fines de lucro, la comunidad de donantes y el público en general, para que los fondos y los servicios benéficos lleguen a los beneficiarios legítimos. Los sistemas que promueven el refuerzo de la rendición de cuentas, la integridad y la confianza de la población en la gestión y el funcionamiento de las organizaciones sin fines de lucro son esenciales para asegurar que no pueda abusarse de ellas para financiar el terrorismo.

122. En su resolución 2462 (2019), el Consejo insta a los Estados a que, cuando formulen y apliquen medidas de lucha contra la financiación del terrorismo, tengan en cuenta los efectos que pueden tener esas medidas en las actividades de carácter exclusivamente humanitario, incluidas las actividades médicas, que realicen agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario.

123. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado ha determinado el subconjunto o subconjuntos de organizaciones sin fines de lucro que se encuadran en la definición del Grupo de Acción Financiera?

b) ¿El Estado ha llevado a cabo una evaluación de riesgos o examen de la financiación del terrorismo en el subconjunto o subconjuntos de organizaciones sin fines de lucro que se incluyen en la definición del Grupo de Acción Financiera?

c) ¿El Estado ha examinado la idoneidad de sus leyes y del marco regulatorio para el sector sin fines de lucro con respecto a los riesgos asociados con la financiación del terrorismo?⁵³

d) ¿El examen de las leyes y del marco regulatorio del Estado asegura que esas disposiciones respeten el derecho de las organizaciones sin fines de lucro a la libertad de asociación y la función legítima que tales organizaciones desempeñan en la recaudación y distribución de fondos?⁵⁴

e) ¿El Estado ha colaborado con el sector en la realización de su evaluación nacional del riesgo?

f) ¿De qué manera el Estado logra la participación de las organizaciones sin fines de lucro en la formulación de medidas específicas basadas en los riesgos para prevenir el abuso con miras a la financiación del terrorismo?

g) ¿Existe un organismo reglamentario nacional para las organizaciones sin fines de lucro?⁵⁵

h) ¿Mantiene el Estado algún tipo de base de datos central sobre organizaciones sin fines de lucro o un registro centralizado de información (que incluya, entre otros datos, el nombre, los propósitos, las actividades y el director de la organización)?⁵⁶

i) ¿Se prevén sanciones para las organizaciones sin fines de lucro que contravengan el marco regulatorio y de supervisión?⁵⁷

j) ¿Puede facilitarse la información sobre las organizaciones sin fines de lucro que figura en los registros a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y a la unidad de inteligencia financiera?⁵⁸

k) ¿Tiene el Estado mecanismos eficaces para atender solicitudes internacionales de información sobre organizaciones sin fines de lucro que presuntamente financian el terrorismo o participan en otras formas de apoyo al terrorismo?

l) ¿Tiene en cuenta el Estado, cuando formula y aplica medidas de lucha contra la financiación del terrorismo, los efectos que pueden tener esas medidas en

⁵³ *Ibid.*, plantilla 1.8.1.

⁵⁴ *Ibid.*, plantilla 1.8.2.

⁵⁵ *Ibid.*, plantilla 1.8.3.

⁵⁶ *Ibid.*, plantilla 1.8.5.

⁵⁷ *Ibid.*, plantilla 1.8.7.

⁵⁸ *Ibid.*, plantilla 1.8.8.

las actividades de carácter exclusivamente humanitario, incluidas las actividades médicas, que realizan agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario?⁵⁹

124. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Organizaciones sin fines de lucro (recomendación 8 del Grupo de Acción Financiera y su nota interpretativa, y resultado inmediato 10);
- b) Grupo de Acción Financiera, *Risk of Terrorist Abuse in Non-Profit Organisations* (París, junio de 2014);
- c) Grupo de Acción Financiera, *Best Practices: Combating the Abuse of Non-Profit Organisations (Recommendation 8)* (París, junio de 2015);
- d) Directiva (UE) 2017/541 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 15 de marzo de 2017, relativa a la lucha contra el terrorismo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2002/475/JAI del Consejo y se modifica la Decisión 2005/671/JAI del Consejo (párr. 38).

K. Nuevas tecnologías

125. En su resolución [2253 \(2015\)](#), el Consejo de Seguridad expresa su preocupación ante el creciente uso por los terroristas y quienes los apoyan de las nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular Internet, para facilitar la comisión de actos terroristas, y condena su uso con fines de incitación o reclutamiento, o para financiar o planificar actos terroristas.

126. Se han utilizado tarjetas prepagadas, tarjetas de crédito, banca móvil y sistemas de pago por Internet para transferir fondos en línea con el propósito de financiar el terrorismo.

127. Con el pretexto de prestar asistencia humanitaria legítima, se ha abusado de la recaudación de fondos en línea con miras a financiar el terrorismo⁶⁰.

128. El uso de métodos de financiación colectiva también representa un nuevo riesgo de financiación del terrorismo⁶¹. La financiación colectiva es la manera en que empresas, organizaciones y personas recaudan fondos por Internet, consistentes en donaciones o inversiones realizadas por múltiples personas. El Consejo ha exhortado a todos los Estados a que aumenten la rastreabilidad y transparencia de las transacciones financieras, incluso evaluando y afrontando los posibles riesgos asociados con los activos virtuales y las plataformas de financiación colectiva, y tomando medidas para asegurar que los proveedores de activos de ese tipo cumplan sus obligaciones relativas a la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

129. El Consejo también ha reconocido el papel de las nuevas tecnologías financieras y regulatorias que han ido surgiendo para promover la inclusión financiera y contribuir a la aplicación efectiva de las medidas de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo⁶².

130. Los grupos delictivos pueden utilizar activos virtuales, como el bitcoin. Esta tecnología permite realizar de forma anónima transferencias internacionales de

⁵⁹ Resolución [2462 \(2019\)](#), párr. 24.

⁶⁰ Grupo de Acción Financiera, “Emerging terrorist financing risks”, París, octubre de 2015, pág. 34.

⁶¹ *Ibid.*, pág. 6.

⁶² Resolución [2462 \(2019\)](#), párr. 20 a).

fondos que podrían utilizarse para financiar el terrorismo. Los grupos terroristas están promoviendo activamente su utilización⁶³.

131. Varias personas pueden utilizar y explotar las nuevas tecnologías dotadas de estructuras descentralizadas y distribuidas, como la tecnología de cadenas de bloques, para intercambiar, transferir, retirar o contabilizar diversas clases de activos fuera de las redes financieras tradicionales.

132. Las redes sociales y los programas informáticos de comunicaciones o de pagos a terceros se utilizan para facilitar los pagos entre consumidores.

133. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿La unidad de inteligencia financiera u otra autoridad nacional competente ha realizado alguna evaluación nacional de amenazas en relación con las nuevas tecnologías que podrían ser aprovechadas para la financiación del terrorismo?

b) ¿Las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley observan las tendencias de los medios sociales para determinar cuáles son las nuevas tecnologías que se utilizan para financiar el terrorismo?

c) ¿El Gobierno ha creado plataformas público-privadas de comunicaciones con el sector privado y las organizaciones de la sociedad civil para examinar la evolución de la amenaza de las nuevas tecnologías en materia de financiación del terrorismo?

d) ¿Se vigila la recaudación de fondos en línea para fines de financiación del terrorismo?

e) ¿Las tarjetas prepagadas y las tarjetas de crédito están sujetas a algún régimen jurídico de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo?

f) ¿Los sistemas de pago por Internet están sujetos a algún régimen jurídico de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo?

g) ¿Las plataformas de intercambio y los activos virtuales están sujetos a algún régimen jurídico de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo?

h) ¿Las metodologías y los instrumentos utilizados actualmente por la unidad de inteligencia financiera y los reguladores están adaptados a las nuevas tecnologías descentralizadas?

i) ¿Cómo tratan las autoridades responsables de la aplicación de medidas de congelación de activos la cuestión de los activos virtuales?

134. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Nuevas tecnologías (recomendación 15 del Grupo de Acción Financiera, revisada en octubre de 2018, y resultado inmediato 4);

b) Grupo de Acción Financiera, “Emerging terrorist financing risks”, París, octubre de 2015;

c) Grupo de Acción Financiera, “Virtual currencies: key definitions and potential AML/CFT risks”, junio de 2014;

d) Directiva (UE) 2019/713 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago

⁶³ Grupo de Acción Financiera, “Emerging terrorist financing risks”, págs. 35 y 36.

distintos del efectivo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/413/JAI del Consejo;

e) Convención Árabe sobre la Lucha contra los Delitos Informáticos, adoptada por la Liga de los Estados Árabes en 2010;

f) Grupo de Acción Financiera, *Guidance for Risk-based Approach to Virtual Assets and Virtual Asset Service Providers* (París, junio de 2019);

g) Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo sobre un plan de acción para intensificar la lucha contra la financiación del terrorismo, 2 de febrero de 2016;

h) Directiva (UE) 2015/849 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 20 de mayo de 2015, relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifica el Reglamento (UE) núm. 648/2012 del Parlamento Europeo y del Consejo, y se derogan la Directiva 2005/60/CE del Parlamento Europeo y del Consejo y la Directiva 2006/70/CE de la Comisión;

i) Directiva (UE) 2018/843 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 30 de mayo de 2018, por la que se modifica la Directiva (UE) 2015/849 relativa a la prevención de la utilización del sistema financiero para el blanqueo de capitales o la financiación del terrorismo, y por la que se modifican las Directivas 2009/138/CE y 2013/36/UE;

j) Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero y Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte, “Social media and terrorism financing”, enero de 2019.

Capítulo II

Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 2

135. En el párrafo 2 de la resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad decide que todos los Estados:

- a) Se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, en particular reprimiendo el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y poniendo fin al abastecimiento de armas a los terroristas;
- b) Adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo, en particular advirtiéndolo de ello cuanto antes a otros Estados mediante el intercambio de información;
- c) Denieguen cobijo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo, o prestan apoyo a esos actos, o proporcionan cobijo con esos fines;
- d) Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen su territorio para esos fines, contra otros Estados o sus ciudadanos;
- e) Velen por 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 por que, además de cualesquiera otras medidas de represión que se adopten contra esas personas, dichos actos queden tipificados como delitos graves en las leyes y otros instrumentos legislativos internos, y por que el castigo que se imponga corresponda a la gravedad de esos actos;
- f) Se proporcionen 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 éstos, en particular para la obtención de las pruebas que posean y que sean necesarias en esos procedimientos; y
- g) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas imponiendo controles eficaces de fronteras y controles en la expedición de documentos de identidad y de viaje, y adoptando medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje.

A. Represión y prevención del reclutamiento

136. Los métodos de reclutamiento empleados por las organizaciones terroristas y personas afiliadas a ellas se han ido modificando conforme a la evolución de la amenaza terrorista. En el párrafo 2 a) de la resolución 1373 (2001), el Consejo decide que todos los Estados deben reprimir el reclutamiento de miembros de grupos terroristas. El Consejo amplió este requisito en su resolución 2178 (2014) y decidió que, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, los Estados Miembros deben prevenir y reprimir el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros.

137. La tipificación es fundamental para reprimir el reclutamiento de terroristas. Conforme al párrafo 6 de la resolución 2178 (2014), todos los Estados deben cerciorarse de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar, de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito, a las personas que viajen 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 proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, lo que incluye la organización

deliberada de los viajes de esas personas y cualquier acto destinado a su reclutamiento. La ejecución efectiva es el segundo paso de la represión.

138. Además de la represión del reclutamiento, el Consejo exhorta a los Estados a que impidan el reclutamiento de terroristas. Para ello habría que elaborar y aplicar una estrategia más amplia de prevención del reclutamiento. Entre otros instrumentos de lucha contra el reclutamiento cabe señalar las estrategias de sensibilización y divulgación en diversas comunidades.

139. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo reconoce que la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros que regresan o se trasladan incluye, entre otras cosas, la posibilidad de que esas personas puedan seguir apoyando actos o actividades del EIL (Dáesh), Al-Qaida y sus células, entidades afiliadas o grupos escindidos o derivados de ellos, en particular reclutando para esas entidades o prestándoles apoyo constante por otros medios. En el párrafo 40 de la misma resolución, el Consejo alienta a los Estados Miembros a que generen herramientas que ayuden a enfrentar la radicalización conducente a la violencia y el reclutamiento de terroristas en las cárceles. (Esta cuestión se trata en el capítulo II, sección K, “Enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración”.)

140. En el párrafo 18 de la resolución [2482 \(2019\)](#), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que aumenten la concienciación, la formación y la capacidad de los profesionales competentes de los sistemas penitenciarios respecto de los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada, incluso en los casos en que los autores de delitos menores puedan ser explotados o reclutados por terroristas. Además, en el párrafo 20, alienta a los Estados Miembros a que estudien medios de impedir la cooperación y la transferencia de habilidades y conocimientos entre los terroristas y otros delincuentes, respetando al mismo tiempo el derecho internacional de los derechos humanos.

141. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado ha adoptado disposiciones legislativas de represión del reclutamiento de terroristas y combatientes terroristas extranjeros?⁶⁴
- b) ¿El Estado tipifica el delito de reclutamiento como delito autónomo?
- c) ¿Tiene el Estado una estrategia nacional para la represión del reclutamiento?⁶⁵
- d) ¿La aplicación de la tipificación del delito de reclutamiento y de la estrategia nacional se basa en los principios de necesidad y proporcionalidad? ¿Excluye cualquier tipo de arbitrariedad o discriminación?
- e) ¿En la aplicación de la tipificación del reclutamiento y de la estrategia nacional se respetan plenamente los derechos de las personas, entre otros, en particular, los derechos a la libertad de asociación, la libertad de expresión, la libertad de religión y la intimidad?
- f) ¿El Estado ha adoptado medidas prácticas (por ejemplo, operacionales) para reprimir el reclutamiento de terroristas?⁶⁶
- g) ¿En la estrategia nacional se tienen en cuenta las comunidades vulnerables y los lugares donde se podrían reclutar personas con fines de terrorismo, incluidas las escuelas o los centros de formación religiosa y de culto y las cárceles?

⁶⁴ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.1.2.

⁶⁵ *Ibid.*, plantilla 2.1.1.

⁶⁶ *Ibid.*, plantilla 2.1.3.

h) ¿Tiene el Estado un programa específico para detectar y contrarrestar las técnicas de reclutamiento y adiestramiento de posibles candidatos para misiones suicidas (lo que se conoce como “descubrir talentos”), así como el empleo de métodos especiales de adoctrinamiento psicológico en los campamentos de entrenamiento creados para ese fin?⁶⁷

i) ¿Tiene el Estado algún programa de sensibilización y divulgación en materia de educación de la comunidad, policía de proximidad⁶⁸ y creación de asociaciones con las poblaciones locales con miras a la adopción de medidas autónomas de seguridad comunitaria?

j) ¿El Estado integra las consideraciones de género y edad en los esfuerzos encaminados a reprimir el reclutamiento?

B. Reclutamiento de terroristas por Internet

142. En la actualidad, es relativamente fácil para quienes deseen unirse a una organización terrorista o viajar a una zona de conflicto ponerse directamente en contacto de forma anónima con un reclutador terrorista⁶⁹. Para hacer frente a esta amenaza, es preciso que con urgencia se fortalezca la cooperación nacional, regional e internacional al objeto de combatir el uso de Internet y los medios sociales con fines terroristas, en particular para el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros⁷⁰.

143. El gran alcance de Internet proporciona a las organizaciones terroristas y los simpatizantes muchos posibles candidatos en todo el mundo. Los Estados, los organismos regionales, el sector privado y la sociedad civil deberían establecer alianzas eficaces con miras a elaborar mejores métodos de vigilar y estudiar los contenidos vinculados al terrorismo transmitidos a través de Internet y otras tecnologías de la comunicación y contrarrestar la incitación a cometer actos terroristas, utilizarlos en las labores de inteligencia y remitirlos, cuando proceda, a las fuerzas de seguridad⁷¹.

144. Los Estados Miembros también deberían examinar sus marcos jurídicos relativos al bloqueo, el filtrado o la eliminación de contenidos ilegales en Internet para evaluar si están abordando la amenaza de conformidad con las obligaciones que les impone el derecho internacional y, en particular, el derecho de los derechos humanos, incluidas las libertades fundamentales.

145. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) Si el sistema jurídico permite bloquear, filtrar o eliminar contenidos, ¿qué requisitos y salvaguardias se han establecido?

b) ¿Qué requisitos y salvaguardias prevé el marco jurídico para esos actos?

c) ¿Qué obligaciones y principios relativos a los derechos humanos se tienen en cuenta para aplicar las medidas coercitivas en este ámbito?

⁶⁷ Reunión de Jefes de Servicios Especiales, Organismos de Seguridad y Órganos encargados del Cumplimiento de la Ley, “Mejores prácticas para contrarrestar el terrorismo suicida”, (A/71/889-S/2017/349, anexo), párr. 4 b).

⁶⁸ Principios Rectores Madrid.

⁶⁹ Segundo informe del Comité contra el Terrorismo sobre la aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros (S/2015/683, anexo, pág. 3).

⁷⁰ *Ibid.*, párr. 16.

⁷¹ Principios Rectores de Madrid, principio rector 13.

d) ¿Ha establecido el Estado algún marco oficial u oficioso para las alianzas público-privadas con empresas de tecnología de la información y las comunicaciones cuyo mandato incluye la lucha contra el terrorismo para vigilar y estudiar contenidos terroristas en Internet, utilizarlos para labores de inteligencia y remitirlos, cuando proceda, a las fuerzas de seguridad?⁷²

e) ¿La estrategia nacional para la represión del reclutamiento aborda la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con esos fines?⁷³

f) ¿El Estado ha implantado medidas para abordar el reclutamiento y la trata por parte de grupos terroristas de mujeres y niñas, en particular a través de Internet?⁷⁴

146. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Principios Rectores de Madrid;

b) Adición a los Principios rectores de Madrid, principios rectores 39 y 44;

c) Segundo informe del Comité contra el Terrorismo sobre la aplicación de la resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros, septiembre de 2015 ([S/2015/683](#), anexo);

d) Tercer informe del Comité contra el Terrorismo sobre la aplicación de la resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros, diciembre de 2015 ([S/2015/975](#), anexo);

e) Informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIIL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza ([S/2016/501](#));

f) Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad por los Estados Miembros ([S/2016/49](#), anexo);

g) Reunión de Jefes de Servicios Especiales, Organismos de Seguridad y Órganos encargados del Cumplimiento de la Ley, “Mejores prácticas para contrarrestar el terrorismo suicida” ([A/71/889-S/2017/349](#), anexo), párr. 4 b) relativo a las técnicas que se utilizan para “descubrir talentos”.

C. Eliminación del abastecimiento de armas a los terroristas

147. En el párrafo 2 a) de la resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo exige a los Estados que se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo a las entidades o personas que participan en la comisión de actos de terrorismo, incluso eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas. El desvío de armas es un problema importante en muchas partes del mundo, lo que permite que los grupos terroristas aumenten considerablemente su poderío militar⁷⁵. El ingreso de combatientes terroristas extranjeros aumenta la probabilidad de que se transporten armas y municiones a través de las fronteras⁷⁶. El desvío de armas puede producirse como resultado de una transferencia realizada sin los debidos controles, una transferencia posterior no autorizada, el robo de arsenales deficientemente protegidos, la distribución a grupos armados o el canje por recursos naturales.

⁷² *Ibid.*

⁷³ [S/2015/683](#), anexo, párr. 16.

⁷⁴ Resolución [2331 \(2016\)](#); y [S/2016/501](#), págs. 45 a 47.

⁷⁵ Informe del Secretario General sobre las armas pequeñas y las armas ligeras ([S/2015/289](#)).

⁷⁶ *Ibid.*, párr. 25.

148. La eliminación del acceso de los terroristas a las armas y sus componentes se ha vuelto más compleja y difícil para los Estados, debido a la evolución de la amenaza y a la naturaleza del entorno operacional de los terroristas. En su resolución [2370 \(2017\)](#), el Consejo reconoce, entre otras cosas, la amenaza que supone el uso de artefactos explosivos improvisados en muchos atentados terroristas en todo el mundo y la necesidad de hacer frente a esa amenaza de manera integral. Los efectos de los artefactos explosivos improvisados sobre la población civil siguen siendo motivo de grave preocupación para la comunidad internacional, especialmente en lo que se refiere a los atentados terroristas cometidos en carreteras, locales comerciales, mercados y lugares de culto, y en acontecimientos públicos. El uso de artefactos explosivos improvisados se ha convertido en una práctica común. Con frecuencia, se fabrican para crear improvisadamente morteros, proyectiles, granadas y minas terrestres que se utilizan durante las hostilidades de manera similar a los explosivos equivalentes producidos de forma convencional⁷⁷.

149. Cada vez es más frecuente que Internet se explote para el comercio de armas, incluidos los componentes y materiales precursores que se utilizan para fabricar artefactos explosivos improvisados. Los grupos terroristas difunden activamente material de orientación y comparten conocimientos técnicos sobre la fabricación y el uso de artefactos explosivos improvisados. Los mercados de la web oscura son atractivos para los terroristas porque ofrecen un anonimato casi absoluto y, por lo tanto, les permiten evitar su detección. A este respecto, los Estados deben mejorar las medidas para impedir que los terroristas y las organizaciones terroristas obtengan, manipulen, almacenen o utilicen cualquier tipo de explosivos o tengan acceso a ellos, ya sean militares, civiles o improvisados, así como materias primas y componentes que puedan servir para la fabricación de artefactos explosivos improvisados o armas no convencionales. Es fundamental que los Estados realicen evaluaciones frecuentes de los riesgos y amenazas de tráfico y movimiento ilícitos de materiales explosivos y establezcan mecanismos nacionales de coordinación de las fuerzas del orden entre los organismos pertinentes.

150. En su resolución [2370 \(2017\)](#), el Consejo reconoce la necesidad de que los Estados Miembros adopten medidas apropiadas de conformidad con el derecho internacional para afrontar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, en particular a los terroristas, entre otras cosas mediante la mejora, según proceda y en consonancia con su ordenamiento jurídico interno, de los sistemas nacionales de reunión y análisis de datos detallados sobre el tráfico ilícito de esas armas a los terroristas, y la posibilidad de establecer, si no las hay, leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para ejercer un control efectivo de la producción, la exportación, la importación, la intermediación, el tránsito o la retransferencia de armas pequeñas y armas ligeras en su jurisdicción, teniendo en cuenta el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos, a fin de prevenir el tráfico ilícito de ese tipo de armas a los terroristas. En el párrafo 10 de la resolución [2482 \(2019\)](#), el Consejo insta a los Estados a que, con el fin de impedir que los terroristas adquieran armas, adopten y apliquen las medidas legislativas o de otra índole que sean necesarias para tipificar como delito en su derecho interno: la fabricación, la posesión, el almacenamiento y el comercio ilícitos de explosivos de todo tipo, ya sean militares o civiles, así como de otros materiales y componentes militares o civiles que puedan utilizarse para fabricar artefactos explosivos improvisados, incluidos los detonadores, los cordones detonantes y los componentes químicos; y el tráfico de materiales y equipos militares y de doble uso que puedan utilizarse para fabricar ilegalmente armas y armamentos, incluidos artefactos explosivos. En el párrafo 11 de la misma

⁷⁷ Informe del Secretario General sobre medidas para contrarrestar la amenaza que suponen los artefactos explosivos improvisados ([A/73/156](#)).

resolución, el Consejo insta a los Estados a que adopten medidas legislativas y de otra índole, incluidas medidas penales, conforme a sus leyes y reglamentos internos de marcado de armas para prohibir la fabricación ilícita de armas pequeñas y armas ligeras no marcadas o marcadas de manera inadecuada, así como la falsificación, el borrado, la supresión o la alteración ilícitos de las marcas únicas previstas en el Instrumento Internacional para Permitir a los Estados Identificar y Localizar, de Forma Oportuna y Fidedigna, las Armas Pequeñas y Armas Ligeras Ilícitas (Instrumento Internacional de Localización).

1. Los Estados Miembros deberían establecer un marco legislativo apropiado

151. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) Con respecto a la producción, ¿el Estado determina qué armas pequeñas y armas ligeras están sujetas a controles; especifica las autoridades nacionales y los mecanismos necesarios para controlar producción, la adquisición y la propiedad de las armas pequeñas y armas ligeras; exige la marcación de las armas pequeñas y armas ligeras; designa a los fabricantes autorizados; establece mecanismos para la verificación de la marcación; y designa a las autoridades nacionales encargadas de la verificación?

b) Con respecto a la posesión, ¿establece el Estado las normas y los reglamentos que rigen la adquisición y posesión por civiles, el transporte, la concesión de licencias a los comerciantes, los registros y el rastreo de las diversas categorías de armas pequeñas y armas ligeras, y las normas que exigen denunciar la pérdida o el robo de armas pequeñas y armas ligeras? ¿Prohíbe el Estado todas las transferencias de explosivos y sistemas portátiles de defensa antiaérea y sus componentes esenciales a usuarios finales no estatales?

c) Con respecto a la intermediación, ¿el Estado ha promulgado leyes que regulan la actividad de los intermediarios y vendedores de armas pequeñas y armas ligeras y explosivos, así como la intermediación de armas en general?

d) Con respecto a la importación y exportación, ¿el Estado designa a un órgano nacional para que examine las solicitudes de exportación de armas pequeñas y armas ligeras; verifica las armas enviadas y la documentación pertinente; y prohíbe la venta o transferencia de armas pequeñas y armas ligeras, componentes, municiones y explosivos a agentes no estatales?

e) ¿El Estado tipifica determinados delitos, si procede, a fin de impedir la reactivación ilícita de armas de fuego desactivadas, en consonancia con los principios generales de desactivación previstos en el artículo 9 del Protocolo sobre Armas de Fuego?

f) ¿El Estado tipifica como delito la fabricación ilícita y el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras y explosivos, la eliminación ilícita de sus marcas, así como la alteración de las marcas de un arma de fuego; y el transporte ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, explosivos y sistemas portátiles de defensa antiaérea a través de las fronteras?

152. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre los embargos de armas, incluido el embargo impuesto por el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de las resoluciones [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) y [2253 \(2015\)](#) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y otras entidades asociadas;

- b) Protocolo sobre Armas de Fuego;
- c) Convención sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Ciertas Armas Convencionales que Puedan Considerarse Excesivamente Nocivas o de Efectos Indiscriminados, Protocolo sobre Prohibiciones o Restricciones del Empleo de Minas, Armas Trampa y Otros Artefactos, según fue enmendado el 3 de mayo de 1996 (Protocolo II Enmendado) y Protocolo sobre los Restos Explosivos de Guerra (Protocolo V);
- d) Módulos pertinentes de la legislación relativa a las Normas Internacionales para el Control de las Armas Pequeñas elaborados por la Coordinación de la Acción respecto de las Armas Pequeñas (dirigida por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas);
- e) Instrumento Internacional de Localización⁷⁸;
- f) Reunión de Jefes de Servicios Especiales, Organismos de Seguridad y Órganos encargados del Cumplimiento de la Ley, “Mejores prácticas para contrarrestar el terrorismo suicida” (A/71/889-S/2017/349, anexo), párr. 7;
- g) Labor del Grupo de Expertos de las Altas Partes Contratantes en el Protocolo II Enmendado de la Convención sobre Ciertas Armas Convencionales;
- h) Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos.

2. Los Estados Miembros deberían establecer procedimientos específicos como parte de las medidas operacionales para eliminar el abastecimiento de armas a los terroristas

153. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado ha mantenido, desarrollado o establecido, y aplicado eficazmente, leyes, reglamentos y procedimientos administrativos nacionales para asegurar el control efectivo de la producción, la exportación, la importación y el tránsito de armas pequeñas y armas ligeras, incluso tipificando como delito su fabricación ilícita, el comercio electrónico o el desvío al mercado ilícito debido a la corrupción?
- b) ¿El Estado ha dotado a las fuerzas del orden nacionales de los mandatos y recursos necesarios para ayudarlas a prevenir y combatir la importación, exportación o tránsito ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras en su territorio?
- c) ¿Ha tomado el Estado todas las medidas apropiadas para prevenir el desvío de armas pequeñas y armas ligeras al autorizar su transferencia internacional, teniendo presente que en el Instrumento Internacional de Localización se consideran ilícitas las armas pequeñas y armas ligeras transferidas sin licencia o autorización otorgada por una autoridad nacional competente?
- d) ¿El Estado ha instaurado y, en caso necesario, fortalecido procesos de certificación y certificados de usuario final, así como medidas legales y coercitivas eficaces, y ha hecho todo lo posible, de conformidad con las leyes y prácticas nacionales y sin perjuicio del derecho de los Estados a volver a exportar las armas pequeñas y armas ligeras que hayan importado previamente, por notificar al Estado exportador original de conformidad con sus acuerdos bilaterales antes de retransferir esas armas?

⁷⁸ Véanse también información sobre otros programas, como las Normas Internacionales para el Control de las Armas Pequeñas, disponible en: www.un.org/disarmament/convarms/mosaic/.

e) ¿Tiene el Estado procedimientos para el marcado de las armas pequeñas y armas ligeras?

f) ¿Tiene el Estado procedimientos para asegurar los controles de los fabricantes y la verificación de la producción, el almacenamiento, la seguridad y las transferencias?

g) ¿Se asegura el Estado de que las armas que obran en poder de las fuerzas gubernamentales de defensa y seguridad se gestionen de manera segura y eficaz y se almacenen y controlen adecuadamente, en particular en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, de conformidad con las disposiciones del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos?

h) ¿Tiene el Estado procedimientos para permitir el registro de los intermediarios y mecanismos de control de sus actividades y para la detección y detención de quienes violen los embargos de armas impuestos por el Consejo de Seguridad, incluso en Internet?

i) ¿Tiene el Estado procedimientos para la gestión de los arsenales y la destrucción o eliminación de armas pequeñas y armas ligeras y sistemas portátiles de defensa antiaérea confiscados, expropiados o recogidos?

j) ¿Tiene el Estado procedimientos para permitir la regulación de la posesión por civiles y la identificación de los propietarios?

k) ¿Ha dispuesto el Estado medidas de seguridad a fin de contrarrestar la posible amenaza que plantean los sistemas portátiles de defensa antiaérea para la aviación civil?

l) ¿Los sistemas y procedimientos nacionales de rastreo de armas de fuego perdidas o robadas permiten el rastreo internacional?

m) ¿Los organismos de represión nacionales pertinentes tienen acceso al Sistema de INTERPOL para la Gestión de Registros y el Rastreo de Armas Ilícitas y a la Red de INTERPOL de Información sobre Balística?

n) ¿Ha establecido el Estado medidas y controles prácticos respecto de la fabricación, el tráfico y la alteración ilícitas de las armas de fuego, así como sobre la eliminación ilícita de sus marcas?

o) ¿Ha adoptado el Estado medidas eficaces para prevenir y combatir la intermediación ilícita en el comercio de armas pequeñas y armas ligeras, haciendo uso de las recomendaciones contenidas en el informe del Grupo de Expertos Gubernamentales establecido en virtud de la resolución 60/81 de la Asamblea General?

p) ¿El Estado intercambia y, de conformidad con los marcos jurídicos internos y los requisitos de seguridad de los Estados, aplica las experiencias, las enseñanzas adquiridas y las mejores prácticas relativas al control de las exportaciones, las importaciones y el tránsito de armas pequeñas y armas ligeras, incluidos los procesos de certificación y los certificados de usuario final?

154. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Módulos pertinentes de la legislación relativa a las Normas Internacionales para el Control de las Armas Pequeñas elaborados por la Coordinación de la Acción respecto de las Armas Pequeñas (dirigida por la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas);

- b) Programa de Acción de las Naciones Unidas para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos;
- c) Programas de desarme, desmovilización y reintegración de las Naciones Unidas;
- d) OACI, *Manual de seguridad de la aviación* (Doc. 8973 – Distr. limitada), apéndice 27, que contiene recomendaciones y procedimientos técnicos para reducir al mínimo el riesgo de que una aeronave sea alcanzada por fuego de sistemas portátiles de defensa antiaérea, y material de orientación complementario que los Estados miembros de la OACI pueden obtener a través de un sitio web seguro.

3. Los Estados Miembros deberían tener un programa que obligue a controlar las armas y explosivos existentes en su territorio

155. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Tiene el Estado sistemas y procedimientos nacionales para el rastreo de armas de fuego perdidas o robadas?
- b) ¿El Estado está adoptando medidas a nivel nacional para impedir que los terroristas aprovechen las tecnologías de la información y las comunicaciones para construir artefactos explosivos improvisados y traficar con armas pequeñas y armas ligeras?
- c) ¿Tiene el Estado algún procedimiento para el rastreo de armas pequeñas y armas ligeras ilícitas basado en la utilización del Sistema de INTERPOL para la Gestión de Registros y el Rastreo de Armas Ilícitas?
- d) ¿El Estado está adoptando medidas a nivel nacional para permitir la identificación de los individuos o grupos implicados en el tráfico ilícito de armas, incluidas las armas de fuego desactivadas?
- e) ¿El Estado ha dispuesto medidas para la detección, recolección, incautación y eliminación de armas ilícitas y explosivos?
- f) ¿Ha establecido el Estado alguna red de puntos de contacto nacionales encargados de artefactos explosivos improvisados?
- g) ¿El Estado está adoptando medidas a nivel nacional para impedir el contrabando y la desviación ilícita de productos químicos precursores que podrían utilizarse para fabricar artefactos explosivos improvisados?
- h) ¿El Estado realiza con frecuencia evaluaciones de riesgos y amenazas respecto del tráfico ilegal en el Estado, a través de la labor de los organismos de aplicación de la ley (en materia de riesgos, magnitud, tipos de armas, estadísticas y efectos sobre el orden público)?
- i) ¿El Estado ha establecido algún mecanismo nacional de coordinación para la aplicación de la ley entre los organismos competentes para combatir el tráfico de armas?
- j) ¿El Estado se adhiere a mecanismos regionales e internacionales de cooperación policial para impedir y combatir el tráfico de armas (por ejemplo, grupos de trabajo de la policía u organismos regionales de policía)?
- k) ¿El Estado utiliza siempre que es posible la red del Sistema Mundial de Comunicación Policial I-24/7 de INTERPOL y la Plataforma de Comunicación de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude (red CENcomm) de la Organización Mundial de Aduanas a fin de reforzar la coordinación y el intercambio de información, tanto entre los Estados Miembros como entre los Gobiernos y el sector

privado, para impedir la circulación de componentes de artefactos explosivos improvisados, como productos químicos, detonadores y cordones detonantes?

4. Los Estados Miembros deberían tener un programa de control fronterizo y aduanero para detectar e impedir el contrabando de armas pequeñas y armas ligeras y explosivos

156. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado ha puesto en marcha un programa de gestión de riesgos?
- b) ¿El Estado ha establecido vínculos con autoridades encargadas de la concesión de permisos a fin de verificar la validez de los permisos expedidos?
- c) ¿El Estado está en condiciones de recibir información electrónica anticipada de importadores y exportadores?
- d) ¿El Estado ha puesto en marcha un programa de inspección que incluya la verificación de las marcas?
- e) ¿Tiene el Estado los recursos y la capacidad para establecer mecanismos o instalaciones especiales, cuando sea necesario, para hacer un monitoreo de las mujeres y las niñas? ¿El Estado ha introducido algún programa para contratar a más mujeres en el sector de la seguridad a fin de reforzar los mecanismos de seguridad fronteriza?
- f) ¿El Estado ha establecido algún control amplio de la importación, la exportación y el tránsito de armas, municiones y explosivos administrado por las aduanas?
- g) ¿El Estado ha implantado sistemas de cooperación transfronteriza entre administraciones aduaneras? (Véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 11, “Coordinación con los asociados regionales e internacionales”.)
- h) ¿El Estado ha establecido programas de asociación comercial?
- i) ¿El Estado impide que Internet y las herramientas informáticas sean utilizadas para hacer impresiones tridimensionales de armas de fuego ilícitas y sus piezas, componentes y municiones?

157. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 52;
- b) Servicio de las Naciones Unidas de Actividades relativas a las Minas, “Improvised explosive device lexicon”, 2019, disponible en <http://www.unmas.org/en/publications>;
- c) Proyecto Watchmaker de INTERPOL, que permite a los países miembros de INTERPOL identificar y rastrear a personas sobre las que exista la convicción o la sospecha de que están involucradas en la fabricación o el uso de explosivos. Esto se logra mediante grupos de trabajo que facilitan el intercambio de datos biométricos y registros de documentos;
- d) Programa Global Shield de la Organización Mundial de Aduanas, INTERPOL y la UNODC para proteger las cadenas mundiales de suministro y mejorar la seguridad pública con miras a prevenir el contrabando y el desvío ilícito de precursores químicos que podrían utilizarse para fabricar artefactos explosivos improvisados.

158. Respecto de las cuestiones relativas a los programas de integridad de los empleados, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 2, “Estrategia y sensibilización”.

D. Adopción de las medidas necesarias para impedir la comisión de actos de terrorismo mediante sistemas de alerta temprana

1. Medidas para impedir la comisión de actos de terrorismo

159. Los Estados Miembros deberían contar con una estrategia, una política o un programa de lucha contra el terrorismo para todo el Gobierno que tenga carácter nacional, amplio e integrado y cuyo objetivo sea impedir la comisión de actos de terrorismo. La estrategia nacional contra el terrorismo debería indicar de qué manera el Gobierno se propone luchar contra el terrorismo y lo ideal sería que también incluyera elementos de “prevención” y “respuesta”. Asimismo, la estrategia debería definir una estructura institucional integrada por todos los organismos dotados de un mandato de lucha contra el terrorismo, establecer claramente las funciones de cada uno e indicar la manera en que se han de coordinar. La estrategia también debería incluir medidas para interactuar con otros estamentos del Gobierno, la sociedad civil y otros Estados e informarlos sobre el modo en que el Gobierno trata de impedir el terrorismo.

160. En muchos Estados Miembros, la policía y otros organismos encargados de hacer cumplir la ley desempeñan un papel fundamental en la prevención de actos de terrorismo. Varias estrategias, políticas y buenas prácticas empleadas por los Estados Miembros podrían ser utilizadas por los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley para impedir la comisión de actos de terrorismo. Una dotación robusta de personal de aplicación de la ley que cuente con información estratégica sirve para identificar y desbaratar amenazas terroristas. La eficacia de la respuesta de las fuerzas del orden también depende de la prevención, que es más eficaz cuando esas fuerzas trabajan en estrecha colaboración con las comunidades locales a través de la policía de proximidad.

161. En su resolución [2341 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de formular o seguir mejorando estrategias para reducir los riesgos para la infraestructura vital en un atentado terrorista que incluyan, entre otras cosas, una evaluación de los riesgos pertinentes y la sensibilización al respecto, la adopción de medidas de preparación, incluidas las respuestas eficaces a esos atentados, así como la promoción de una mejor interoperabilidad de la gestión de la seguridad y las consecuencias, y la facilitación de la interacción efectiva entre todos los interesados. En la resolución, el Consejo también exhorta a los Estados a que cooperen activamente en la prevención, la protección, la mitigación, la preparación, la investigación, la respuesta o la recuperación en casos de atentados terroristas preparados o cometidos contra la infraestructura esencial.

162. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo destaca la necesidad de que los Estados Miembros elaboren, examinen o modifiquen las evaluaciones nacionales de los riesgos y las amenazas para tener en cuenta los objetivos no protegidos con el fin de elaborar planes adecuados de contingencia y respuesta de emergencia para los atentados terroristas. Además, exhorta a los Estados Miembros a que establezcan o refuercen las alianzas nacionales, regionales e internacionales con las partes interesadas, tanto públicas como privadas, para intercambiar información y experiencias con miras a prevenir los daños causados por atentados terroristas contra objetivos no protegidos, proteger contra esos daños, mitigarlos, investigarlos, darles respuesta y recuperarse de ellos.

163. En el párrafo 9 a) de la resolución [2322 \(2016\)](#), el Consejo exhorta a todos los Estados a que intercambien información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperen en las esferas administrativa, policial y judicial para impedir la comisión de actos de terrorismo y contrarrestar la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, incluidos los que regresan. En el párrafo 18, el Consejo alienta a los Estados Miembros y las organizaciones internacionales, regionales y subregionales a que consideren la posibilidad de establecer redes para contrarrestar el terrorismo que funcionen ininterrumpidamente, teniendo en cuenta los acuerdos de cooperación existentes.

164. Los Estados Miembros deberían establecer medidas operativas para la adopción de una estructura adecuada dirigida a impedir la comisión de actos de terrorismo, lo que debería incluir:

- a) Un comité u organismo central de alto nivel para la formulación y coordinación de una política nacional de lucha contra el terrorismo;
- b) Un órgano central (centro nacional contra el terrorismo) para integrar, analizar y evaluar toda la información operacional y estratégica proporcionada por todos los organismos nacionales de represión dotados de un mandato para la lucha contra el terrorismo. El centro debería congrega a representantes de todos los organismos nacionales de represión dotados de un mandato de lucha contra el terrorismo con objeto de compendiar la información y señalar los elementos informativos procedentes de un organismo que puedan ser útiles para otros organismos;
- c) Un servicio con capacidad criminalística, que debería tener acceso a equipo e instalaciones para el procesamiento de pruebas materiales;
- d) Una unidad altamente especializada de lucha contra el terrorismo dentro de la policía o de los organismos de represión pertinentes, con apoyo de mecanismos de mando y control bien definidos;
- e) Un servicio nacional de inteligencia que permita entender con claridad y describir la situación del terrorismo nacional e internacional, realizar evaluaciones de las amenazas de terrorismo y, en su caso, transmitir información pertinente sobre amenazas de terrorismo que pueda ser de utilidad para identificar a terroristas, incluidos combatientes terroristas extranjeros, a las autoridades de orden público competentes del mismo Estado o a las autoridades de un Estado extranjero, de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional de los derechos humanos;
- f) Políticas, mecanismos y procedimientos para asegurar un intercambio eficaz de información, en particular la obtenida de organismos de inteligencia, sobre la identidad y las actividades de los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, entre todos los organismos nacionales de represión;
- g) Medidas para establecer o reforzar las alianzas nacionales, regionales e internacionales con las partes interesadas, tanto públicas como privadas, según proceda, para intercambiar información y experiencias con miras a prevenir los daños causados por atentados terroristas contra infraestructuras vitales, objetivos no protegidos, objetivos vulnerables y lugares turísticos, proteger contra esos daños, mitigarlos, investigarlos, darles respuesta y recuperarse de ellos, en particular mediante actividades conjuntas de capacitación, y la utilización o el establecimiento de redes de alerta de emergencia o de comunicación pertinentes;
- h) Una base de datos central de lucha contra el terrorismo a la que puedan acceder, según sus necesidades, todos los organismos de represión pertinentes, con mecanismos de supervisión y limitaciones apropiadas sobre el uso de la información, de conformidad con los principios de derechos humanos;

- i) El acceso a las bases de datos internacionales de lucha contra el terrorismo por parte de todos los organismos de represión y de seguridad pertinentes;
- j) Un servicio que permita emitir mensajes de alerta o detención a nivel nacional, incluso a la policía de fronteras, y que funcione ininterrumpidamente;
- k) Mandatos legislativos y supervisión de las actividades de los organismos de inteligencia y de represión a fin de impedir el abuso de autoridad o de discreción;
- l) Una línea telefónica pública (“línea directa”) o sitio web para denunciar las conductas o actividades sospechosas.

165. Los Estados Miembros también deberían tener un programa que obligue a impedir la comisión de actos de terrorismo. A ese respecto, deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Tiene el Estado una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo en la que participan muy diversos interesados (por ejemplo, las instituciones académicas, los medios de comunicación, la sociedad civil), además de los organismos de represión?⁷⁹
- b) ¿Tiene el Estado algún mecanismo para la aplicación de esa estrategia?⁸⁰
- c) ¿Tiene el Estado una estrategia nacional de aplicación de la ley para la lucha contra el terrorismo?⁸¹
- d) ¿Tiene el Estado una estructura de represión para la aplicación de la estrategia nacional de lucha contra el terrorismo?⁸²
- e) ¿Los organismos de represión cuentan con apoyo tecnológico (entre otros elementos, bases de datos, datos biométricos y equipo de comunicaciones)?⁸³
- f) ¿Los investigadores penales pueden reunir pruebas mediante técnicas especiales de investigación?⁸⁴
- g) ¿Los organismos de represión del Estado realizan evaluaciones de las amenazas y los riesgos relacionados con el terrorismo⁸⁵, en particular sobre la prevención, la mitigación y la investigación de atentados terroristas planeados o cometidos contra infraestructuras vitales, objetivos no protegidos, objetivos vulnerables y lugares turísticos, y sobre la protección, la preparación, la respuesta y la recuperación en relación con esos atentados? ¿El organismo de represión competente del Estado puede observar, reunir y analizar datos procedentes de las plataformas de los medios sociales a fin de promover las investigaciones o impedir los movimientos de combatientes terroristas extranjeros de una manera que sea compatible con las obligaciones internacionales del Estado en materia de derechos humanos?⁸⁶
- h) ¿Tiene el Estado un servicio que permita emitir mensajes de alerta o detención a nivel nacional, incluso a la policía de fronteras, y funcione ininterrumpidamente?⁸⁷

⁷⁹ Resolución 2395 (2017), párr. 16.

⁸⁰ *Ibid.*

⁸¹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.3.2.

⁸² *Ibid.*, plantilla 2.3.3.

⁸³ *Ibid.*, plantilla 2.3.4.

⁸⁴ Principios Rectores de Madrid, principio rector 25.

⁸⁵ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.3.7.

⁸⁶ Principios Rectores de Madrid, principios rectores 25 y 26.

⁸⁷ Principio Rectores de Madrid, principio rector 17.

i) ¿Hay algún acuerdo regional o subregional de cooperación policial o alguna red para la lucha contra el terrorismo que funcione ininterrumpidamente y, de ser así, el Estado participa en ella o está considerando la posibilidad de hacerlo?⁸⁸

166. Para las cuestiones relativas a la policía de proximidad, véase también el capítulo II, sección A, “Represión y prevención del reclutamiento”; para las cuestiones relativas al intercambio de información entre los organismos de represión, véase también el capítulo III, sección A, “Intercambio de información”; para las cuestiones relativas a la coordinación entre organismos, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 11, “Coordinación con los asociados regionales e internacionales”.

167. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Principios Rectores de Madrid, principios rectores 11, 15 a 19 y 25 a 27;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 50;
- c) Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: recopilación de buenas prácticas relacionadas con los marcos y las medidas de carácter jurídico e institucional que permitan garantizar el respeto de los derechos humanos por los servicios de inteligencia en la lucha contra el terrorismo, particularmente en lo que respecta a su supervisión ([A/HRC/14/46](#));
- d) Código de Conducta para Funcionarios encargados de Hacer Cumplir la Ley (resolución [34/169](#) de la Asamblea General, anexo);
- e) Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE), *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach* (Viena, febrero de 2014);
- f) Comisión Europea, Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, *Collection of Approaches and Practices: Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism* (2019), en particular las secciones relativas a la infraestructura para combatir el extremismo violento;
- g) Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros, buena práctica 10.

2. Alerta temprana

168. Los Estados Miembros deberían mantener un intercambio activo de información sobre posibles amenazas terroristas con sus homólogos de otros Estados Miembros. Los Estados también deberían compartir información pertinente para impedir la circulación transfronteriza de terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, como los detalles de su identidad, documentos de viaje o medios de transporte, con la que las autoridades de fronteras y otros organismos competentes puedan tomar decisiones oportunas y fundamentadas para la adopción de medidas ulteriores⁸⁹. A fin de asegurar la adopción de un enfoque centralizado y evitar la duplicación de esfuerzos, los Estados Miembros deberían designar una oficina de aplicación de la ley para que cumpla la función de centro de coordinación respecto de las solicitudes relacionadas con la lucha contra el terrorismo. Los Estados también

⁸⁸ Resolución [2322 \(2016\)](#), párr. 18.

⁸⁹ Resoluciones [2178 \(2014\)](#) y [2322 \(2016\)](#), y Principios Rectores de Madrid, principio rector 17.

deberían desarrollar la capacidad de vigilar las amenazas y evaluar la información (“función de análisis”) y tratar de transmitir información de utilidad para otros Estados.

169. Los Estados Miembros deberían aprovechar al máximo los mecanismos existentes para alertar a otros Estados. Puede utilizarse el Sistema Mundial de Comunicación Policial I-24/7 de INTERPOL por intermedio de las oficinas centrales nacionales de INTERPOL para obtener, recibir, intercambiar, verificar y difundir información policial de forma segura y en tiempo real en todo el mundo. Los Estados Miembros deberían tratar de ampliar el alcance del sistema I-24/7 para que abarque no solo las oficinas centrales nacionales sino también las unidades de lucha contra el terrorismo y otros organismos de represión con miras a que todas las autoridades competentes tengan acceso a las bases de datos internacionales que contienen los datos nominales sobre delincuentes, documentos de viaje robados y perdidos, huellas dactilares, análisis de ADN y registros de vehículos robados recopilados por INTERPOL⁹⁰. Los Estados deberían tratar de transmitir a través de los instrumentos de comunicación de INTERPOL información esencial sobre los delitos, con inclusión de personas buscadas, combatientes terroristas extranjeros conocidos o presuntos, posibles amenazas, materiales peligrosos y el *modus operandi* de los delincuentes, utilizando el sistema de notificaciones internacionales codificadas por colores, así como las notificaciones especiales de INTERPOL y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas⁹¹.

170. Los Estados Miembros deberían compartir información relacionada con la seguridad de cargamentos y otras cuestiones aduaneras a través de la plataforma segura de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude y la red de la Oficina Regional de Enlace sobre Información de la Organización Mundial de Aduanas.

171. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado utiliza sistemas de alerta temprana en relación con el terrorismo y otras actividades delictivas conexas?⁹²

b) ¿El Estado puede acceder a fuentes nacionales, regionales e internacionales de información sobre combatientes terroristas extranjeros?⁹³

c) ¿La policía o el organismo de represión competente transmite información sobre posibles amenazas terroristas, terroristas (incluidos combatientes terroristas extranjeros) o actividades terroristas a sus homólogos de otros Estados Miembros?⁹⁴

d) ¿Los organismos nacionales de seguridad y represión transmiten activamente información pertinente que pueda ser de utilidad para identificar a combatientes terroristas extranjeros reales o posibles?⁹⁵

e) ¿El Estado procura ampliar el acceso y asegurar la utilización eficaz de los instrumentos globales de intercambio de información de INTERPOL entre los organismos nacionales de represión, de inmigración y de fronteras?⁹⁶

172. Para las cuestiones relativas a la capacidad de los organismos de represión, véase también el capítulo III, sección A, “Intercambio de información”; para las cuestiones relativas a la utilización de la plataforma segura de la Red Aduanera de

⁹⁰ Resolución 2322 (2016), párr. 17.

⁹¹ Para alertar a los organismos de represión respecto de personas y entidades que son objeto de sanciones de las Naciones Unidas debido a su vinculación con Al-Qaida o los talibanes.

⁹² Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.3.10.

⁹³ Principios Rectores de Madrid, principio rector 15.

⁹⁴ *Ibid.*

⁹⁵ *Ibid.*

⁹⁶ Principios Rectores de Madrid, principio rector 17.

Lucha contra el Fraude y la red de la Oficina Regional de Enlace sobre Información de la Organización Mundial de Aduanas, véase también el capítulo III, sección A, “Intercambio de información”.

173. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Principios Rectores de Madrid, principios rectores 15 a 19;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 50;
- c) Unión Africana, *African Union Continental Early Warning System: The CEWS Handbook* (Addis Abeba, 21 de febrero de 2008);
- d) Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros, buena práctica 10.

E. Denegación de cobijo

174. En el párrafo 2 c) de la resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo exige que los Estados denieguen cobijo a quienes financian, planifican o cometen actos de terrorismo o prestan apoyo a esos actos. A este respecto, hay varias medidas que deben ser consideradas de forma colectiva con el debido respeto por los derechos humanos. Entre ellas cabe mencionar las medidas legislativas que tipifican como delito la prestación de cobijo y las que determinan la jurisdicción adecuada para el enjuiciamiento de esos delitos. Debería haber medidas prácticas y jurídicas sobre inmigración, control de fronteras e intercambio de información⁹⁷ para asegurar que los Estados puedan denegar cobijo y llevar ante la justicia a quienes dan refugio a terroristas y a quienes financian, planifican, facilitan e incitan a la comisión de actos terroristas⁹⁸.

175. Los instrumentos de las Naciones Unidas para la lucha contra el terrorismo establecen que toda persona que se encuentre detenida con fines de extradición bajo la acusación de delitos de terrorismo debe gozar de un trato equitativo, incluido el disfrute de todos los derechos y garantías de conformidad con la legislación del Estado en cuyo territorio se encuentre y con las disposiciones pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos⁹⁹.

176. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado ha tipificado como delito el hecho de dar cobijo a terroristas?¹⁰⁰
- b) ¿La legislación contiene una definición clara de “cobijo” (por ejemplo, “ocultar, obstaculizar o impedir deliberadamente la detención de una persona que ha cometido o está planeando la comisión de un acto de terrorismo o es miembro de un grupo terrorista”)?
- c) ¿El Estado ha promulgado legislación para sancionar a las personas u organizaciones que ocultan, obstaculizan o impiden deliberadamente la detención de

⁹⁷ Resolución [1373 \(2001\)](#), párr. 2 b).

⁹⁸ *Ibid.*, párr. 2 c); y resolución [1624 \(2005\)](#), párr. 1 c).

⁹⁹ Véanse el art. 17 del Convenio para la Represión de la Financiación del Terrorismo, el art. 14 del Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas y el art. 15 del Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear.

¹⁰⁰ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.4.1.

una persona a sabiendas de que esa persona ha cometido o está planeando la comisión de un acto de terrorismo o es miembro de un grupo terrorista?¹⁰¹

d) ¿El Estado dispone de medidas jurídicas adecuadas sobre jurisdicción? (Véase también el capítulo II, sección J, “Investigación, enjuiciamiento y sentencias en relación con los actos terroristas”).)

e) ¿El Estado dispone de medidas jurídicas que faciliten la reunión de información y mecanismos de intercambio de información a nivel nacional e internacional? (Véase también el capítulo III, sección A, “Intercambio de información”).)

F. Medidas para impedir la utilización del territorio con el fin de cometer actos terroristas

177. En el párrafo 2 d) de la resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo exige que todos los Estados tomen medidas para impedir que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen su territorio para esos fines contra otros Estados o sus ciudadanos.

178. Además, en el párrafo 6 c) de la resolución [2178 \(2014\)](#), el Consejo exige a todos los Estados que se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar la organización u otro tipo de facilitación deliberadas, por sus nacionales o en su territorio, de los viajes de personas 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 proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo. A este respecto, a fin de impedir la utilización del territorio a los efectos de perpetrar actos de terrorismo, los Estados Miembros deberían tener en cuenta la posibilidad de cooperar con los Estados vecinos sobre medidas de seguridad de las fronteras.

179. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Es posible enjuiciar todo acto preparatorio o de complicidad cometido en el Estado con el propósito de perpetrar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión?¹⁰² (Véase también el capítulo II, sección J, “Investigación, enjuiciamiento y sentencias en relación con los actos terroristas”).)

b) ¿El Estado está en condiciones de combatir la utilización de documentos de viaje fraudulentos a fin de reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales? (Véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 3, “Documentación”).)

180. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, 2000;

b) Organización Internacional para las Migraciones (OIM), *Passport Examination Procedure Manual*, 2ª ed. (Ginebra, junio de 2016);

c) Organización Mundial de Aduanas, Asociación de Transporte Aéreo Internacional y OACI, “Guidelines on advance passenger information”, 2014;

¹⁰¹ *Ibid.*, plantilla 2.4.2.

¹⁰² *Ibid.*, plantilla 2.5.1.

d) OACI, *Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)* (Doc. 9944) (Montreal, 2010);

e) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), “Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados”, Rev.2, 17 de diciembre de 2015;

f) OSCE, Decisión núm. 6/06 sobre nuevas medidas para prevenir el empleo delictivo de pasaportes y otros documentos de viaje perdidos o robados, 6 de diciembre de 2006.

181. Véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”.

G. Codificación

182. En el párrafo 3 d) de la resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo exhorta a todos los Estados a que se adhieran tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo. Los Estados Miembros deberían tipificar los delitos que se enuncian en los instrumentos jurídicos internacionales de lucha contra el terrorismo en que son parte o de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones pertinentes del Consejo.

183. En el párrafo 4 de la resolución [2322 \(2016\)](#), el Consejo reconoce el importante papel que representa la legislación nacional para propiciar la cooperación internacional en materia judicial y de cumplimiento de la ley en lo que respecta a los delitos relacionados con el terrorismo, y exhorta a los Estados Miembros a que aprueben legislación de lucha contra el terrorismo o, en su caso, revisen la existente a la luz de la amenaza cambiante que plantean los grupos terroristas y los terroristas individuales. En el párrafo 11, el Consejo también insta, como cuestión prioritaria, a los Estados Miembros a que consideren, cuando proceda, la posibilidad de ratificar otros convenios o convenciones internacionales pertinentes para apoyar la cooperación internacional en asuntos penales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, de 2000, y sus Protocolos, y de adherirse a ellos y aplicarlos.

184. La legislación de los Estados Miembros también debería tipificar la tentativa de cometer los delitos y los actos de complicidad y participación en ellos mediante el delito de asociación ilícita o de cualquier otra manera, e imponer penas que reflejen la gravedad de los delitos.

185. Otros elementos que los Estados Miembros también deberían tener en cuenta son la precisión con que se definen los actos terroristas (si son demasiado generales o vagos) y si ello puede dar lugar a que se cometan abusos contra los derechos humanos. Las deficiencias que haya en estos aspectos pueden menoscabar la aplicación efectiva o la eficacia de las medidas generales.

186. En función de sus respectivas tradiciones jurídicas, los Estados Miembros pueden abordar la codificación de distinta manera (por ejemplo, promulgando legislación específica para la lucha contra el terrorismo o introduciendo enmiendas en el Código Penal o en diversos instrumentos legislativos).

187. La UNODC ha elaborado leyes modelo como instrumentos de asistencia técnica para ayudar a los Gobiernos a incorporar las obligaciones que les imponen los tratados internacionales en las disposiciones legislativas nacionales. Las disposiciones modelo tienen por objeto coadyuvar al meticuloso proceso de redacción de una ley, pero no lo sustituyen. En la medida en que lo permitan los convenios internacionales pertinentes, los Estados tal vez tengan que hacer ajustes en el texto para reflejar con

más precisión los principios fundamentales de sus ordenamientos jurídicos y constituciones.

188. En lo que respecta a los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, la resolución 1373 (2001) contiene dos requisitos particulares. La presente sección se refiere a la tipificación de los actos de terrorismo como delitos graves en las leyes nacionales, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2 e) de la resolución. Por lo tanto, la sección se ocupa únicamente de las disposiciones penales de los instrumentos internacionales.

189. Dado que algunos elementos de estos instrumentos no tienen carácter penal, no basta con hacer una simple evaluación de la tipificación. Por consiguiente, en el párrafo 3 de la resolución, el Consejo exhorta a todos los Estados a que pasen a ser partes en los instrumentos internacionales y los apliquen. (Las disposiciones de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo que no tienen carácter penal se tratan en el capítulo III, sección C, “Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo”).

190. De conformidad con la resolución 2178 (2014), los Estados Miembros deben prevenir y reprimir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de las personas que viajen a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad para cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o para proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, así como la financiación de sus viajes y actividades.

191. En el párrafo 1 de la resolución 2396 (2017), el Consejo recuerda la decisión que figura en su resolución 2178 (2014) de que todos los Estados Miembros tipifiquen delitos graves en relación con los viajes, el reclutamiento y la financiación de los combatientes terroristas extranjeros e insta a los Estados Miembros a que cumplan plenamente sus obligaciones en ese sentido, en particular que se cercioren de que sus leyes u otras normas internas tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar esas conductas de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito cometido.

192. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿La legislación interna del Estado tipifica como delito todos los delitos enunciados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo?
- b) ¿La legislación interna del Estado tipifica como delito todos los delitos enunciados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo en que es parte?
- c) Si el Estado define los actos de terrorismo en su legislación, ¿la definición es lo suficientemente clara y precisa como para que no se aplique a los no contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo (es decir, los actos considerados sin más precisión como una amenaza a la seguridad o la estabilidad nacionales, los delitos convencionales o los actos no violentos de protesta o disensión)?
- d) ¿El Estado tipifica como delito los actos de dirigir u organizar actos terroristas?¹⁰³
- e) ¿El Estado tipifica como delito el hecho de prestar asistencia a sabiendas a un delincuente para que evite la investigación, el enjuiciamiento o el castigo?¹⁰⁴

¹⁰³ Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional.

¹⁰⁴ *Ibid.*

f) ¿El Estado tipifica como delito la tentativa de cometer un acto de terrorismo?

g) ¿El Estado tipifica como delito la amenaza de comisión de un delito cuando las circunstancias indican que la amenaza es verosímil?¹⁰⁵ (Véase también el capítulo II, sección I, “Tipificación de los actos relacionados con combatientes terroristas extranjeros”).)

193. Con respecto a los 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, los Estados Miembros deberían observar, en particular, lo siguiente:

a) **Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 1963.** El Convenio no contiene disposiciones penales. Su aplicación se trata en el capítulo III, sección C, “Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo”;

b) **Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 1970.** El Convenio impone a los Estados partes la obligación de considerar delito que una persona que esté a bordo de una aeronave, ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o intimidación, se apodere de tal aeronave o ejerza el control de la misma;

c) **Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1971.** El Convenio impone a los Estados partes la obligación de:

i) Considerar delito que una persona, estando a bordo de una aeronave en vuelo, ilícitamente, mediante violencia, amenaza de violencia o cualquier otra forma de intimidación, se apodere de tal aeronave, ejerza el control de la misma o intente hacerlo;

ii) Castigar los secuestros de aeronaves con penas severas;

iii) Detener a los delincuentes y extraditarlos o hacer que comparezcan ante la justicia y prestarse asistencia recíproca en relación con las actuaciones penales iniciadas en virtud del Convenio;

d) **Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, Complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1988.** El Protocolo impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito:

i) La ejecución de forma ilícita e intencional de un acto de violencia contra una persona en un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional, que cause o pueda causar lesiones graves o la muerte;

ii) El hecho de destruir o dañar gravemente de forma ilícita e intencional las instalaciones de un aeropuerto que preste servicio a la aviación civil internacional o una aeronave que no esté en servicio y esté situada en el aeropuerto, o de perturbar los servicios del aeropuerto, si ese acto pone en peligro o puede poner en peligro la seguridad del aeropuerto;

e) **Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional, 2010.** El Convenio impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito:

i) La utilización de aeronaves civiles con el fin de causar la muerte o lesiones o daños graves;

¹⁰⁵ *Ibid.*

- ii) La utilización de aeronaves civiles para liberar o descargar armas biológicas, químicas o nucleares o sustancias similares con el fin de causar la muerte o lesiones o daños graves;
- iii) La utilización de armas biológicas, químicas o nucleares o de sustancias similares contra una aeronave civil o a bordo de esta;
- iv) La utilización de aeronaves civiles para transportar ilícitamente armas biológicas, químicas o nucleares, materiales conexos u otros materiales peligrosos;
- v) La comisión de ciberataques contra instalaciones de navegación aérea;
- vi) La dirección y organización de esos delitos;

f) **Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 2010.** El Protocolo impone a los Estados partes la obligación de:

- i) Tipificar como delito el secuestro de una aeronave por medios tecnológicos;
- ii) Dirigir u organizar ese tipo de delito;

g) **Protocolo que modifica el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 2014.** El Protocolo amplía la jurisdicción respecto de los delitos y actos cometidos a bordo de las aeronaves del Estado de matrícula de la aeronave al Estado del explotador de la aeronave y al Estado de aterrizaje.

h) **Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, 1973.** La Convención impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito:

- i) El homicidio, secuestro u otro atentado cometido de forma intencional contra la integridad física o la libertad de una persona internacionalmente protegida;
- ii) La comisión de un atentado violento contra los locales oficiales, la residencia particular o los medios de transporte de esa persona;
- iii) La amenaza, tentativa o complicidad para cometer un atentado de esa índole;

i) **Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, 1979.** La Convención impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito el hecho de apoderarse de una persona o detenerla y amenazar con matarla, hierirla o mantenerla detenida a fin de obligar a un tercero, a saber, un Estado, una organización internacional intergubernamental, una persona natural o jurídica o un grupo de personas, a una acción u omisión como condición explícita o implícita para la liberación del rehén;

j) **Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 1980.** La Convención impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito:

- i) La recepción, posesión, utilización, transferencia, alteración, evacuación o dispersión de materiales nucleares sin autorización legal, así como el robo y la malversación de esos materiales o su obtención mediante fraude;

ii) La exigencia de materiales nucleares mediante la amenaza o el uso de la fuerza o mediante cualquier otra forma de intimidación;

iii) La amenaza de utilizar materiales nucleares para causar la muerte, lesiones graves o daños materiales sustanciales y la amenaza de cometer el robo o sustracción de materiales nucleares para obligar a una persona física o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar un acto;

k) **Enmienda a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 2005.** La Enmienda no contiene disposiciones penales. Su aplicación se trata en el capítulo III, sección C, “Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo”;

l) **Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, 2005.** El Convenio impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito:

i) La posesión ilícita de materiales radiactivos o la fabricación o posesión de un dispositivo con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves, o de provocar daños considerables a los bienes o al medio ambiente;

ii) El uso de materiales o artefactos radiactivos para causar daños a una instalación nuclear en forma tal que provoque o corra el riesgo de provocar la emisión de material radiactivo con el propósito de causar la muerte, lesiones corporales graves, daños considerables a los bienes o al medio ambiente, u obligar a una persona natural o jurídica, una organización internacional o un Estado a realizar o abstenerse de realizar un acto;

iii) La amenaza, en circunstancias que indiquen su verosimilitud, de cometer los actos descritos en el apartado ii);

iv) La exigencia ilícita de materiales, artefactos o instalaciones radioactivos mediante la amenaza o la fuerza;

m) **Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 1988.** El Convenio impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito:

i) El apoderamiento o el control ilícitos e intencionales de un buque mediante la fuerza, la amenaza de la fuerza o la intimidación;

ii) La comisión de actos de violencia contra una persona a bordo de un buque que puedan constituir un peligro para la seguridad de la navegación;

iii) La colocación de un artefacto o sustancia destructiva a bordo de un buque;

iv) La comisión de otros actos contra la seguridad de los buques;

n) **Protocolo relativo al Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 2005.** El Protocolo impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito:

i) La utilización de un buque como artefacto para provocar un acto de terrorismo;

ii) El transporte deliberado a bordo de un buque de diversos materiales destinados a ser utilizados para causar, o para amenazar con causar, la muerte o lesiones o daños graves con el fin de provocar un acto de terrorismo, o de personas que han cometido un acto de terrorismo;

o) Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, 1988.

i) El Protocolo establece que los artículos 5, 7 y 10 a 16 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, incluidos el ejercicio de la jurisdicción, la norma *aut dedere aut iudicare* y la extradición, se aplicarán *mutatis mutandis* a los delitos definidos en el Protocolo cuando esos delitos hayan sido cometidos a bordo de plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental o contra ellas¹⁰⁶;

ii) El Protocolo impone a los Estados partes la obligación de tipificar como delito la ejecución ilícita e intencional de los siguientes actos:

- a. El apoderamiento de una plataforma fija o el ejercicio de control sobre la misma mediante la fuerza o la amenaza de la fuerza o cualquier otra forma de intimidación;
- b. La realización de un acto de violencia contra una persona que se halle a bordo de una plataforma fija, si dicho acto puede poner en peligro la seguridad de esta;
- c. La destrucción de una plataforma fija o el hecho de causar daños a la misma que puedan poner en peligro su seguridad;
- d. La colocación en una plataforma fija, por cualquier medio, de un artefacto o una sustancia, o la adopción de medidas a tal efecto, cuando dicho artefacto o sustancia pueda destruir esa plataforma fija o poner en peligro su seguridad;
- e. El hecho de lesionar o matar a una persona en relación con la comisión o la tentativa de comisión de cualquiera de los delitos enunciados anteriormente;
- f. La tentativa, la incitación o la complicidad en cualquiera de los delitos mencionados;
- g. De conformidad con la legislación interna, el hecho de obligar a una persona física o jurídica a ejecutar un acto o a abstenerse de ejecutarlo mediante la amenaza, acompañada o no de una condición, de cometer cualquiera de los delitos enunciados, siempre que la amenaza pueda poner en peligro la seguridad de la plataforma fija;

p) Protocolo relativo al Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, 2005. El Protocolo adapta los cambios en el Convenio para la Represión

¹⁰⁶ Aunque la definición de “plataforma fija” se refiere únicamente a los fondos marinos, tanto el preámbulo, como los artículos 1 1), 3 y 4 y el propio título del Protocolo se refieren a la “plataforma continental”. El artículo 76 de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar de 1982 establece que la plataforma continental de un Estado ribereño comprende el lecho y el subsuelo de las áreas submarinas que se extienden más allá de su mar territorial y a todo lo largo de la prolongación natural de su territorio hasta el borde exterior del margen continental, o bien hasta una distancia de 200 millas marinas contadas desde las líneas de base a partir de las cuales se mide la anchura del mar territorial, en los casos en que el borde exterior del margen continental no llegue a esa distancia. El “margen continental” se define en el mismo artículo como la prolongación sumergida de la masa continental del Estado ribereño, y está constituido por el lecho y el subsuelo de la plataforma, el talud y la emersión continental. No comprende el fondo oceánico profundo. Estos términos se explican con mayor detalle en R. Churchill y A. Lowe, *The Law of the Sea*, 3ª ed. (Manchester, Manchester University Press, 1999), págs. 141 a 159 e ilustración de la pág. 30.

de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima al contexto de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental;

q) **Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, 1991.** El Convenio no contiene disposiciones penales. Su aplicación se trata en el capítulo III, sección C, “Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo”;

r) **Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, 1997.** El Convenio impone a los Estados partes la obligación de establecer su jurisdicción respecto de la utilización ilícita e intencional de explosivos y otros artefactos mortíferos en un lugar de uso público o contra él con el propósito de causar la muerte o lesiones corporales graves o de provocar una destrucción significativa de ese lugar. Las partes también tienen la obligación de tipificar como delito la tentativa o la complicidad para la comisión de tal delito;

s) **Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999.** El Convenio impone a los Estados partes la obligación de:

i) Tipificar como delito el suministro o la recaudación ilícita y deliberada de fondos, en forma directa o indirecta, con la intención de que se utilicen, o a sabiendas de que serán utilizados, en todo o en parte, para ejecutar cualquier acto que constituya un delito comprendido en el alcance y las definiciones de los tratados que figuran en el anexo del Convenio¹⁰⁷ o cualquier otro acto destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil, o a cualquier otra persona que no participe activamente en las hostilidades en una situación de conflicto armado, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un Gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo, y cooperar en la prevención de esos actos;

ii) Prestarse la mayor asistencia posible en relación con cualquier investigación, proceso penal o procedimiento de extradición que se inicie con respecto a los delitos enunciados en el Convenio, incluso respecto de la obtención de todas las pruebas necesarias para el proceso que obren en su poder.

194. En relación con otras disposiciones, véase también el capítulo I.

H. Delitos cautelares y actos preparatorios

195. Un requisito básico de la resolución [1373 \(2001\)](#), previsto en el párrafo 2 e), es que todos los Estados deben cerciorarse de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen los actos terroristas como delitos graves y de que el castigo que se imponga refleje debidamente la gravedad del delito. Además, en virtud del mismo párrafo, los Estados deben velar por que su ordenamiento jurídico interno

¹⁰⁷ Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil; Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos; Convención Internacional contra la Toma de Rehenes; Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares; Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicio a la Aviación Civil Internacional, Complementario del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima; Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental; y Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas.

tipifique como delitos los actos que supongan la participación en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o la prestación de apoyo a esos actos. En la resolución [2178 \(2014\)](#), el Consejo reafirma las obligaciones de los Estados en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) y, en el párrafo 5, decide que los Estados Miembros deben, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, prevenir y reprimir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad para cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o para proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, y la financiación de sus viajes y actividades. Por otra parte, en el párrafo 6, el Consejo exige que todos los Estados se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se puedan enjuiciar y sancionar, de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito, los viajes o intentos de viajar con cualquiera de los propósitos mencionados, la provisión o recaudación intencionales de fondos, por cualquier medio, directa o indirectamente, con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para financiar los viajes con cualquiera de esos propósitos, y la organización u otro tipo de facilitación deliberadas, incluidos actos de reclutamiento, por sus nacionales o en su territorio, de los viajes con cualquiera de esos propósitos.

196. En su resolución [2341 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a todos los Estados Miembros a que se aseguren de que han establecido la responsabilidad penal por los atentados terroristas destinados a destruir o dismantelar la infraestructura vital, así como por la planificación, el adiestramiento, la financiación y el apoyo logístico relacionados con esos atentados.

197. La tipificación de los actos preparatorios y delitos cautelares es un componente fundamental de una estrategia eficaz de lucha contra el terrorismo basada en la prevención y contribuye a los esfuerzos del Estado por lograr que los terroristas respondan ante la justicia¹⁰⁸. Los actos preparatorios y delitos cautelares no requieren, como un elemento del delito, que se intente cometer o se ejecute con éxito un ataque terrorista. Si bien los Estados pueden diferir en cuanto a la forma exacta de definir esos delitos, establecer claramente cuándo los actos preparatorios cometidos por la persona en cuestión o por cualquier otra persona, asociación o grupo constituyen delito puede facilitar enormemente la intervención temprana del sistema de justicia penal y aumentar las posibilidades de reducir la violencia y frustrar los ataques¹⁰⁹. En la tipificación de estos actos, los Estados Miembros deben velar por que los delitos se definan de forma clara y precisa, de conformidad con el principio de legalidad¹¹⁰.

198. En el párrafo 7 de la resolución [2331 \(2016\)](#), el Consejo recuerda su decisión de que todos los Estados Miembros aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos, e insta a todos los Estados a que se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar, de modo que quede debidamente reflejada su gravedad, el delito de trata de personas cometido con el propósito de apoyar a terroristas u organizaciones terroristas, en particular mediante el reclutamiento para la comisión de actos terroristas.

¹⁰⁸ Véase [S/2015/123](#), anexo.

¹⁰⁹ *Ibid.*

¹¹⁰ Informe del Relator Especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ([A/HRC/31/65](#)).

199. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Tipifica el Estado los actos de planificación como delito autónomo?
- b) ¿Tipifica el Estado los actos de preparación como delito autónomo?
- c) ¿Tipifica el Estado los actos de apoyo como delito autónomo?
- d) ¿Tipifica el Estado los actos de proporcionar adiestramiento como delito autónomo?
- e) ¿Tipifica el Estado los actos de recibir adiestramiento como delito autónomo?
- f) ¿Tipifica el Estado los delitos relacionados con combatientes terroristas extranjeros? (Véase también la sección sobre la tipificación de los actos relacionados con combatientes terroristas extranjeros que figura a continuación.)¹¹¹
- g) ¿Tipifica el Estado los atentados terroristas destinados a destruir o desmantelar la infraestructura vital y otros delitos conexos?¹¹²
- h) ¿Ha tipificado el Estado el delito de trata de personas cometido con el propósito de prestar apoyo a organizaciones terroristas o terroristas individuales, en particular mediante la financiación y el reclutamiento para la comisión de actos terroristas?¹¹³
- i) ¿Tipifica el Estado todas las formas y aspectos del tráfico de bienes culturales y los delitos conexos que benefician o puedan beneficiar a terroristas o grupos terroristas?¹¹⁴
- j) ¿Cumple la legislación del Estado el principio de legalidad consagrado en el artículo 15 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, de modo que la responsabilidad penal esté estricta y claramente definida?¹¹⁵

200. Los siguientes instrumentos internacionales proporcionan orientación en esta esfera: Convenio del Consejo de Europa para la Represión del Terrorismo y su Protocolo Adicional.

I. Tipificación de los actos relacionados con combatientes terroristas extranjeros

201. De conformidad con la resolución [2178 \(2014\)](#), los Estados Miembros deben prevenir y reprimir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad para cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o para proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, y la financiación de sus viajes y actividades. Reiterando la necesidad de que los terroristas sean llevados ante la justicia, el Consejo, en la misma resolución, decide que todos los

¹¹¹ Resolución [2178 \(2014\)](#).

¹¹² Resolución [2341 \(2017\)](#).

¹¹³ Resolución [2331 \(2016\)](#), párr. 7. Véase también la resolución [2322 \(2016\)](#), párr. 11, en que el Consejo insta, como cuestión prioritaria, a los Estados Miembros a que consideren, en su caso, la posibilidad de ratificar los convenios o convenciones internacionales pertinentes para apoyar la cooperación internacional en asuntos penales, como la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos, entre otros el Protocolo para Prevenir, Reprimir y Sancionar la Trata de Personas, Especialmente Mujeres y Niños, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional, y de adherirse a ellos y aplicarlos.

¹¹⁴ Resolución [2322 \(2016\)](#), párr. 12.

¹¹⁵ [A/HRC/31/65](#).

Estados se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se puedan enjuiciar y sancionar de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito, las conductas siguientes:

a) Los viajes o intentos de viajar por parte de sus nacionales a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad, y los viajes o intentos de viajar por parte de otras personas desde su territorio 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 proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo;

b) La provisión o recaudación intencionales de fondos, por cualquier medio, directa o indirectamente, por sus nacionales o en su territorio con intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para financiar los viajes de personas 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 proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo;

c) La organización u otro tipo de facilitación deliberadas, incluidos actos de reclutamiento, por sus nacionales o en su territorio, de los viajes de personas 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 proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo.

202. En el párrafo 1 de la resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo recuerda la decisión que figura en su resolución [2178 \(2014\)](#) de que todos los Estados Miembros tipifiquen delitos graves en relación con los viajes, el reclutamiento y la financiación de los combatientes terroristas extranjeros e insta a los Estados Miembros a que cumplan plenamente sus obligaciones en ese sentido, en particular que se cercioren de que sus leyes u otras normas internas tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar esas conductas de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito cometido.

203. A fin de asegurarse de que cuentan con los instrumentos jurídicos adecuados para hacer frente a la evolución del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, los Estados tal vez tengan que enmendar su legislación vigente o promulgar nuevas leyes para cumplir lo exigido en las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#). En esas resoluciones se exige a los Estados Miembros que tipifiquen, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, los actos preparatorios y delitos cautelares, como planificar y prepararse para viajar como combatiente terrorista extranjero; organizar, facilitar y financiar los viajes de combatientes terroristas extranjeros; y recibir adiestramiento con fines de terrorismo.

204. Los Estados Miembros también deberían establecer salvaguardias especiales y protecciones jurídicas para garantizar que se adopten medidas apropiadas en los casos referidos a niños, cumpliendo plenamente sus obligaciones en virtud del derecho internacional¹¹⁶. (Para más información sobre los niños y los derechos de la infancia en el contexto de la lucha contra el terrorismo, véase también el capítulo IV, sección H, “Cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario”).

205. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Tipifica la legislación nacional toda la gama de conductas relacionadas con los combatientes terroristas extranjeros, incluidos los actos preparatorios y delitos

¹¹⁶ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 42.

cautelares, tal como se exige en las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [1624 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#)?

b) ¿Tipifica el Estado los viajes de sus nacionales con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos?

c) ¿Tipifica el Estado los viajes de sus nacionales con el propósito de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo?

d) ¿Tipifica el Estado los viajes de sus nacionales con fines de facilitación, incluida la organización, el transporte y el equipamiento de los combatientes terroristas extranjeros?

e) ¿Tipifica el Estado la provisión o recaudación intencionales de fondos, por cualquier medio, directa o indirectamente, por sus nacionales o en su territorio con la intención de que dichos fondos se utilicen, o con conocimiento de que dichos fondos se utilizarán, para financiar los viajes de personas 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 proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo? (Para las cuestiones relacionadas con la tipificación de la financiación del terrorismo, véase también el capítulo I, sección A, “Tipificación de la financiación del terrorismo”.)

f) ¿Tipifica el Estado la organización u otro tipo de facilitación deliberadas, incluidos actos de reclutamiento, por sus nacionales o en su territorio, de los viajes de personas 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 proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo?

g) ¿Cómo aborda el Estado la circulación de menores (por ejemplo, los padres que se llevan a sus hijos a territorio controlado por el EIIL (Dáesh)), especialmente las niñas que pueden ser vulnerables a la violencia sexual, el matrimonio forzado y la denegación de la educación a su llegada al país?

h) ¿Se definen claramente los ilícitos penales mencionados?

i) ¿Las penas por los delitos relacionados con el terrorismo, incluidos los de los combatientes terroristas extranjeros, son acordes con su gravedad?

j) ¿Está la legislación interna del Estado en consonancia con las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional?

206. El siguiente instrumento internacional proporciona orientación en esta esfera: Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, 2015.

J. Investigación, enjuiciamiento y sentencias en relación con los actos terroristas

207. En ocasiones, el enjuiciamiento de los casos de terrorismo, incluidos los relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, se sigue viendo socavado por la dificultad de reunir suficientes pruebas admisibles para lograr una sentencia condenatoria. La obtención de pruebas que puedan ser admitidas y la conversión de inteligencia en pruebas admisibles contra los combatientes terroristas extranjeros son tareas complejas y con múltiples facetas. El procesamiento de los combatientes terroristas extranjeros en el sistema de justicia penal puede, en algunos casos, complicar ciertos aspectos de los procedimientos penales y los criterios probatorios establecidos en relación con el enjuiciamiento de presuntos terroristas. El Consejo, en su resolución [2178 \(2014\)](#), exhorta a la cooperación en materia de criterios

probatorios al afirmar que los Estados deben prestarse asistencia mutua en relación con investigaciones penales, incluida la asistencia para la obtención de las pruebas.

208. Los Estados deberían considerar la posibilidad de volver a evaluar sus métodos y mejores prácticas, cuando proceda, en particular las relativas a las técnicas especializadas de investigación (incluidas las relacionadas con pruebas electrónicas). Mejorar la recopilación, el manejo, la preservación y el intercambio de la información y las pruebas pertinentes obtenidas en las zonas de conflicto, de conformidad con el derecho interno y las obligaciones de los Estados Miembros en virtud del derecho internacional, es de importancia primordial y es una esfera en la que el Grupo de Trabajo sobre Justicia Penal, Respuestas Jurídicas y Lucha contra la Financiación del Terrorismo del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas está elaborando directrices.

209. El éxito en la tramitación de casos complejos relacionados con el terrorismo, en particular los relativos a los combatientes terroristas extranjeros, depende cada vez más de la utilización eficaz de las pruebas reunidas mediante técnicas especiales de investigación, pruebas digitales, pruebas forenses, información reunida por entidades militares e inteligencia financiera. (Para más información sobre la utilización de inteligencia financiera y los procedimientos, véase también el capítulo I, sección F, “Utilización de la inteligencia financiera para investigaciones y procedimientos”).

210. En su resolución [2341 \(2017\)](#), el Consejo subraya la necesidad de que los Estados desarrollen la capacidad para prevenir e impedir los planes terroristas contra las infraestructuras vitales, en la medida de lo posible, reducir al mínimo los efectos y el tiempo de recuperación en caso de daños causados por un atentado terrorista, averiguar la causa del daño o el origen de un atentado, preservar las pruebas de los atentados y hacer que los responsables de ellos rindan cuentas de sus actos.

211. En los Principios Rectores de Madrid, el Comité contra el Terrorismo ofrece orientación para la investigación y el enjuiciamiento de infracciones penales a fin de frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros (véanse los principios rectores 25 a 29). En su adición a los Principios Rectores de Madrid, el Comité proporciona orientación adicional sobre el manejo de los datos de inteligencia relativos a las amenazas de los combatientes terroristas extranjeros mediante el uso de técnicas especiales de investigación; la reunión de datos digitales; y la intensificación y aceleración del intercambio de información operacional e inteligencia financiera pertinentes (véanse los principios rectores 43 a 45).

1. Investigación

a) Técnicas especiales de investigación

212. Las técnicas especiales de investigación son las técnicas aplicadas por las autoridades competentes en el contexto de las investigaciones penales con el fin de detectar e investigar los delitos graves y a los sospechosos de cometerlos, con objeto de reunir información de manera tal que no se alerte a las personas que son objeto de la investigación. Los procedimientos penales especiales deben distinguirse de las técnicas especiales de investigación, que son ampliamente aceptadas como instrumento de aplicación de la ley y son obligatorias en virtud de diversas convenciones internacionales relativas a delitos graves.

213. En la resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo no exige que los Estados autoricen procedimientos penales especiales para investigar o enjuiciar casos relacionados con el terrorismo. No obstante, se ha reconocido que las técnicas especiales de investigación son un posible componente de una estrategia eficaz contra los delitos graves, incluidos los actos de terrorismo. El empleo de técnicas especiales de investigación podría vulnerar los derechos y libertades fundamentales, en parte

debido a su naturaleza encubierta. Por lo tanto, los Estados deberían elaborar los mecanismos necesarios para garantizar una supervisión efectiva de su utilización. En cualquier caso, el recurso a las técnicas especiales de investigación debería regirse por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación, y debería distinguirse de los procedimientos penales excepcionales.

214. Se alienta a los Estados a que concierten acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales, según proceda, para la utilización de esas técnicas en el contexto de la cooperación internacional. El Consejo ha exhortado a todos los Estados a que, de conformidad con el derecho internacional, consideren la posibilidad de establecer leyes y mecanismos apropiados que permitan, entre otras cosas, la creación o la utilización, cuando proceda, de mecanismos de investigación conjunta y una mayor coordinación de las investigaciones transfronterizas en los casos de terrorismo¹¹⁷.

215. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Permite la legislación del Estado el uso de técnicas especiales de investigación?
- b) ¿Es la legislación lo suficientemente amplia como para abarcar las técnicas especiales de investigación?
- c) ¿Están claramente definidas con arreglo a las leyes las circunstancias en que pueden utilizarse técnicas especiales de investigación y se contempla un control adecuado de su utilización por parte de las autoridades judiciales, los sistemas de enjuiciamiento¹¹⁸ u otros órganos independientes mediante la autorización previa, la supervisión durante la investigación y el examen *a posteriori*?
- d) ¿Cuál es la autoridad competente a la que corresponde decidir, supervisar o utilizar técnicas especiales de investigación?
- e) ¿Existe una duración máxima para el uso de técnicas especiales de investigación?
- f) ¿Cuáles son las disposiciones o los sistemas existentes, a través de un órgano legislativo o de otra índole, para examinar los proyectos de legislación y las leyes vigentes en materia de lucha contra el terrorismo, incluidas las enmiendas a los procedimientos penales ordinarios, a fin de garantizar que cumplan con las obligaciones en materia de derechos humanos?¹¹⁹
- g) ¿Ha establecido el Estado, en su caso, enfoques especiales de investigación y enjuiciamiento que tengan en cuenta las cuestiones de género y, en los casos referidos a los niños, los derechos de estos?¹²⁰
- h) ¿Garantiza el Estado la protección efectiva de los testigos en el contexto de las técnicas especiales de investigación?¹²¹
- i) ¿Permiten las leyes y los procedimientos vigentes que se tenga en cuenta el uso de las nuevas tecnologías?
- j) ¿Garantiza la ley que las autoridades competentes apliquen métodos de investigación menos intrusivos que las técnicas especiales de investigación, si dichos métodos son adecuados para detectar o prevenir el delito o incoar la acción penal

¹¹⁷ Resolución 2322 (2016), párr. 15; véase también la resolución 2482 (2019), párr. 15 b).

¹¹⁸ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 48.

¹¹⁹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.7.7.

¹²⁰ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 42.

¹²¹ *Ibid.*, principio rector 43 d).

contra los autores? ¿Cómo tiene en cuenta el Estado la necesidad de prevenir las injerencias arbitrarias o ilícitas en la vida privada?

k) ¿Existen normas de procedimiento que rigen la obtención y la admisibilidad de esas pruebas y la salvaguardia de los derechos de los acusados a un juicio imparcial?

l) ¿Tienen las autoridades responsables la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para manejar datos de inteligencia sobre las amenazas en relación con los combatientes terroristas extranjeros y otros terroristas y la información recopilada por los organismos de investigación y para convertir esos datos e información, cuando sea posible, en pruebas admisibles, cuando proceda y con sujeción a las disposiciones del ordenamiento jurídico del Estado?¹²²

m) ¿Cuenta el Estado con mecanismos internos para permitir la cooperación internacional en la aplicación de técnicas especiales de investigación, en particular, según proceda, la creación y utilización de mecanismos conjuntos de investigación?

n) ¿Utiliza el Estado las buenas prácticas y los procedimientos operativos estándar existentes, incluidos los de INTERPOL, en los procedimientos forenses, a fin de garantizar la fiabilidad de las pruebas forenses en los tribunales y promover la confianza del público?

o) ¿Ha establecido el Estado acuerdos bilaterales y multilaterales de cooperación internacional en materia de técnicas especiales de investigación (especialmente con los Estados vecinos)?

216. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Principios Rectores de Madrid, principio rector 25;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 43.

b) Pruebas digitales

217. El Consejo, en su resolución [2322 \(2016\)](#), observa el aumento significativo de las solicitudes de cooperación para la recopilación de datos digitales y pruebas de Internet y destaca la importancia de que se considere la posibilidad de reevaluar los métodos y las mejores prácticas, cuando proceda, en particular en relación con las técnicas de investigación y las pruebas electrónicas.

218. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que adopten medidas para mejorar la reunión, la gestión, la preservación y el intercambio de información y pruebas pertinentes, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, en particular la información obtenida de Internet o en las zonas de conflicto; alienta a que se aumente la capacidad de los Estados Miembros de cooperar con el sector privado (especialmente con los proveedores de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones), de conformidad con la legislación aplicable, en la reunión de datos y pruebas digitales en casos relacionados con el terrorismo y los combatientes terroristas extranjeros; y exhorta a los Estados Miembros a que mejoren la cooperación internacional, regional y subregional, si procede mediante acuerdos multilaterales y bilaterales, a fin de prevenir los viajes no detectados, desde su territorio o a través de él, de combatientes terroristas extranjeros (en particular de los combatientes terroristas extranjeros que regresan o se trasladan).

219. En respuesta al mayor uso de la tecnología de la información y las comunicaciones por parte de los terroristas y los grupos terroristas con diversos fines,

¹²² *Ibid.*, principio rector 43.

en los Principios Rectores de Madrid y la adición a los Principios Rectores de Madrid, el Comité contra el Terrorismo reconoce que los Estados Miembros deberían desarrollar capacidades y conocimientos especializados en materia de tecnología de la información y las comunicaciones y de ciencia forense en los organismos de justicia penal y los encargados de hacer cumplir la ley y fortalecer la capacidad de los organismos encargados de hacer cumplir la ley para vigilar el contenido de los medios sociales relativo al terrorismo de cara a su uso como prueba digital para fines de investigación y enjuiciamiento y para impedir el flujo de combatientes terroristas extranjeros, respetando al mismo tiempo los derechos humanos y las libertades fundamentales y de conformidad con sus obligaciones en virtud del derecho interno y el derecho internacional aplicable.

220. Los Estados Miembros deberían aplicar disposiciones sobre la preservación rápida de datos digitales y la preservación acelerada y la divulgación parcial de datos relativos al tráfico como medidas autónomas en sus legislaciones procesales y contar con un régimen jurídico específico para el registro y la incautación de datos informáticos almacenados, respetando al mismo tiempo los derechos humanos y las libertades fundamentales y en consonancia con las obligaciones contraídas en virtud del derecho interno y el derecho internacional aplicable. La libertad de expresión, la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión y la libertad de creencias y de opinión, así como el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada¹²³, son derechos humanos pertinentes en lo que respecta al intercambio de datos. En este sentido, es importante recordar que cualquier violación del derecho a la intimidad debe ajustarse a los principios de necesidad y proporcionalidad, así como de no discriminación. Toda transferencia internacional de esa información debería ser esencial para el objetivo de la investigación y describirse de manera que se impida la divulgación de datos que no sean estrictamente pertinentes o necesarios.

221. Los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de alentar a las empresas privadas a que establezcan mecanismos ininterrumpidos de cooperación con los organismos encargados de hacer cumplir la ley y normas claras para la preservación de pruebas digitales y para las solicitudes urgentes de revelación de datos.

222. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de alentar a los proveedores de servicios de tecnología de la información y las comunicaciones a que, de forma voluntaria, elaboren y apliquen condiciones de servicio que tengan como objetivo el contenido dirigido al reclutamiento de terroristas y a la incitación o el reclutamiento para cometer actos de terrorismo, respetando al mismo tiempo el derecho internacional de los derechos humanos, y publiquen regularmente informes de transparencia sobre la aplicación de esas condiciones de servicio y las solicitudes de los Estados Miembros de retirada de contenidos, teniendo en cuenta la labor del Foro Mundial de Internet para Contrarrestar el Terrorismo, dirigido por la industria, y la iniciativa Tech Against Terrorism, liderada por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo.

223. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) En relación con las investigaciones nacionales (legislación):
 - i) ¿Permite la legislación nacional la preservación rápida de datos digitales?
 - ii) ¿Permite la legislación nacional la divulgación de contenidos, datos relativos al tráfico y datos básicos de los suscriptores procedentes de proveedores de servicios de Internet y otras empresas de tecnología de la información y las comunicaciones en caso de emergencia?

¹²³ Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, art. 17.

- iii) ¿Se incluye en la legislación nacional la obligación de los proveedores de servicios de Internet y otras empresas de tecnología de la información y las comunicaciones de conservar los datos de los clientes durante un período determinado?¹²⁴
- iv) ¿Se incluye explícitamente en la legislación nacional la facultad de obtener información básica de los suscriptores procedente de un proveedor de servicios de Internet o una empresa de tecnología de la información y las comunicaciones?¹²⁵
- v) ¿Se incluye explícitamente en la legislación nacional la facultad de obtener datos sobre el tráfico de un proveedor de servicios de Internet o una empresa de tecnología de la información y las comunicaciones?
- vi) ¿Se incluye explícitamente en la legislación nacional la facultad de obtener datos sobre los contenidos de un proveedor de servicios de Internet o una empresa de tecnología de la información y las comunicaciones?
- vii) ¿Se establece explícitamente en la legislación nacional la recopilación en tiempo real de datos sobre los contenidos de un proveedor de servicios de Internet o una empresa de tecnología de la información y las comunicaciones?¹²⁶
- viii) ¿Se establece explícitamente en la legislación nacional la recopilación en tiempo real de datos sobre el tráfico de un proveedor de servicios de Internet o una empresa de tecnología de la información y las comunicaciones?
- ix) ¿Se faculta explícitamente en la legislación nacional a las autoridades competentes a ordenar que una persona o entidad situada en su territorio entregue datos que obren en su poder o estén bajo su control?¹²⁷
- x) ¿Se incluye explícitamente en la legislación nacional la facultad de acceder a equipos informáticos o a datos?¹²⁸
- xi) ¿Se establece explícitamente en la legislación nacional la facultad de confiscar equipos informáticos o datos?¹²⁹
- xii) ¿El registro y la confiscación de equipos informáticos o datos deben ser realizados por un experto?
- xiii) ¿Se establece explícitamente en la legislación nacional la divulgación de claves de cifrado?
- xiv) ¿Se establece explícitamente en la legislación nacional que los datos y registros electrónicos son medios de prueba admisibles en los procesos judiciales y se prevé un procedimiento para el uso de normas de autenticación?¹³⁰

¹²⁴ Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad por los Estados Miembros ([S/2016/49](#), anexo).

¹²⁵ *Ibid.*

¹²⁶ *Ibid.*

¹²⁷ *Ibid.*

¹²⁸ Convención de la Unión Africana sobre Ciberseguridad y Protección de Datos Personales, art. 31 3); Ley Modelo del Commonwealth sobre Delitos Informáticos y relacionados con la Informática de 2002, art. 12; Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia, art. 19; Unión Internacional de Telecomunicaciones, Comunidad del Caribe y Unión de Telecomunicaciones del Caribe, *Cybercrime/E-Crimes: Model Policy Guidelines and Legislative Texts – Harmonization of ICT Policies, Legislation and Regulatory Procedures in the Caribbean* (2012), secc. II, “Model legislative text – cybercrime/e-crimes”, parte IV, art. 20.

¹²⁹ [S/2016/49](#), anexo.

¹³⁰ *Ibid.*

xv) ¿Garantiza el Estado el respeto del derecho de los interesados a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilícitas en su vida privada con arreglo al derecho internacional, así como de las protecciones pertinentes previstas en la legislación nacional, que pueden incluir el acceso, la rectificación, las restricciones de uso y la reparación judicial?

b) En relación con la estructura, capacidad y cooperación a nivel nacional:

i) ¿Ha desarrollado el Estado capacidades y conocimientos especializados en materia de tecnología de la información y las comunicaciones en los organismos de justicia penal y los encargados de hacer cumplir la ley?

ii) ¿Ha fortalecido el Estado la capacidad de esos organismos para vigilar el contenido de los medios sociales relativo al terrorismo con el fin de impedir el flujo de combatientes terroristas extranjeros, de manera que se cumplan las obligaciones internacionales de los Estados en materia de derechos humanos?

iii) ¿Pueden las autoridades responsables utilizar el contenido de los medios sociales relativo al terrorismo como prueba digital para la investigación y el enjuiciamiento, respetando al mismo tiempo los derechos humanos y las libertades fundamentales, en consonancia con sus obligaciones en virtud del derecho interno y el derecho internacional aplicable?¹³¹

iv) ¿Qué leyes, políticas y medidas ha establecido el Estado para proteger el derecho a la libertad de expresión y de opinión al recopilar y divulgar datos digitales en las investigaciones de la lucha contra el terrorismo?

v) ¿Ha establecido el Estado un sistema de supervisión independiente, integrado por mecanismos judiciales y otros órganos, con el mandato de velar por la licitud del comportamiento de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los organismos de inteligencia en la recopilación y divulgación de datos digitales?

vi) ¿Pueden las autoridades competentes tramitar los casos de incitación a la comisión de actos de terrorismo y de reclutamiento de terroristas cuando esos delitos se cometen a través de Internet?

vii) ¿Ha alentado el Estado a las empresas privadas a que establezcan mecanismos ininterrumpidos de cooperación con los organismos encargados de hacer cumplir la ley y normas claras para la preservación de pruebas digitales y para las solicitudes urgentes de revelación de datos de conformidad con la legislación aplicable?¹³²

viii) ¿Existe un punto de contacto nacional que funcione ininterrumpidamente para las investigaciones nacionales que requieren datos de los proveedores de servicios de Internet o las empresas de tecnología de la información y las comunicaciones?

ix) ¿Se ha creado un equipo de respuesta a las ciberemergencias?

c) En relación con las investigaciones transfronterizas:

i) ¿Permite la legislación nacional del Estado que sus autoridades competentes se pongan en contacto directamente con los proveedores de servicios de Internet de otro Estado para solicitar la preservación de datos específicos?

¹³¹ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 44 d).

¹³² *Ibid.*, principio rector 44 b).

- ii) ¿Permite la legislación nacional del Estado que sus autoridades competentes se pongan en contacto directamente con los proveedores de servicios de Internet de otro Estado para presentar una solicitud urgente de revelación de datos?
- iii) ¿Permite la legislación nacional del Estado que sus autoridades competentes se pongan en contacto directamente con los proveedores de servicios de Internet de otro Estado para solicitar información básica de los suscriptores o datos sobre el tráfico?
- iv) ¿Permite la legislación nacional del Estado que las autoridades competentes de otro Estado se pongan en contacto directamente con los proveedores de servicios de Internet del primer Estado para solicitar la preservación de datos específicos?
- v) ¿Permite la legislación nacional del Estado que las autoridades competentes de otro Estado se pongan en contacto directamente con los proveedores de servicios de Internet del primer Estado para presentar una solicitud urgente de revelación de datos?
- vi) ¿Permite la legislación nacional del Estado que las autoridades competentes de otro Estado se pongan en contacto directamente con los proveedores de servicios de Internet del primer Estado para solicitar información básica de los suscriptores o datos sobre el tráfico?
- vii) ¿Se establece explícitamente en la legislación nacional que los datos y registros electrónicos obtenidos en otra jurisdicción son medios de prueba admisibles en los procesos judiciales y se prevé un procedimiento para el uso de normas de autenticación?
- viii) ¿Saben las autoridades nacionales competentes cómo hacer solicitudes directas a los proveedores de servicios de Internet para la preservación de pruebas electrónicas y la revelación de datos, tanto de forma voluntaria como con carácter urgente?
- ix) ¿Saben las autoridades responsables cómo redactar una solicitud de asistencia judicial recíproca dirigida a otro Estado para la obtención de pruebas electrónicas?
- x) ¿Ha estudiado el Estado formas de intensificar la cooperación entre los organismos de investigación competentes, en particular entre cuerpos de policía, y con el sector privado, especialmente con los proveedores de servicios de Internet, en lo que respecta a la reunión de datos y pruebas en casos relacionados con el terrorismo y los combatientes terroristas extranjeros?¹³³
- xi) ¿Existe un centro de coordinación que funcione ininterrumpidamente para atender las solicitudes internacionales salientes y entrantes de preservación de datos y de revelación urgente de datos y para el intercambio de información espontánea?
- xii) ¿Dispone el Estado de una guía o manual nacional para ayudar a los Estados solicitantes que hacen peticiones de pruebas electrónicas?
- xiii) ¿Han considerado las autoridades competentes la posibilidad de utilizar la *Practical Guide for Requesting Electronic Evidence across Borders* (guía práctica para la solicitud de pruebas electrónicas transfronterizas) elaborada por

¹³³ *Ibid.*, principio rector 44 e).

la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la UNODC y la Asociación Internacional de Fiscales?¹³⁴

xiv) ¿Existen formularios modelo para las solicitudes de preservación de datos, las solicitudes directas o las solicitudes de revelación urgente de datos dirigidas a los proveedores de servicios de Internet?

xv) ¿Asegura el Estado que se respeta el derecho de las personas a que se refieren los datos a no ser objeto de intromisiones arbitrarias o ilícitas en su vida privada en virtud del derecho internacional, así como las protecciones pertinentes en virtud de la legislación interna, que pueden incluir el acceso, la rectificación, las restricciones del uso y la reparación judicial?

224. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Principios Rectores de Madrid, principio rector 26;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 44;
- c) Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, UNODC y Asociación Internacional de Fiscales, *Practical Guide for Requesting Electronic Evidence across Borders* (2019);
- d) INTERPOL y Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo de la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, manual conjunto, “Using the Internet and social media for counter-terrorism investigations”, 2019;
- e) UNODC, *Human Rights and Criminal Justice Responses to Terrorism: Counter-Terrorism Legal Training Curriculum Module 4* (Viena, 2014), sección 2.3;
- f) Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), *Human Rights, Terrorism and Counter-Terrorism: Fact Sheet No. 32* (julio de 2008), capítulo III, secciones H y J;
- g) Equipo Especial de las Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, *Guidance to States on Human Rights-Compliant Responses to the Threat Posed by Foreign Fighters* (Nueva York, 2018), capítulos VII y X.

c) *Pruebas forenses*

225. La capacidad forense es un componente importante, no solo de las investigaciones penales modernas, sino del sistema de justicia penal en su conjunto. Durante la fase de investigación, se reúnen las pruebas en el lugar del delito o recurriendo a una persona (por ejemplo, un sospechoso, una víctima o un testigo), se analizan mediante la aplicación de métodos científicos y se presentan en un tribunal de justicia. En el contexto de una investigación relacionada con el terrorismo, la ciencia forense puede ayudar a los fiscales e investigadores, por ejemplo, vinculando a una persona con una actividad o suceso, un lugar o un material determinado o con otra persona. Los tipos de pruebas recogidas y analizadas mediante la aplicación de técnicas forenses varían según el tipo de delito que se esté investigando y pueden incluir, entre otras, pruebas biológicas (como el ADN), pruebas impresas latentes, pruebas digitales, datos balísticos o pruebas indiciarias. Asimismo, la prestación de servicios forenses varía según el tipo de sistema jurídico nacional.

226. La biometría forense (como las huellas dactilares, el ADN y el reconocimiento facial) es un componente clave de la ciencia forense y un elemento esencial de las investigaciones de las fuerzas del orden. Estas capacidades requieren la aportación

¹³⁴ *Ibid.*, principio rector 44 f).

coordinada de otras disciplinas pertinentes de la ciencia forense y de esferas de conocimientos técnicos especializados y de laboratorio. El procesamiento de todo el material científico forense, tanto en el lugar de comisión del delito como en el laboratorio, debe llevarse a cabo de conformidad con las normas internacionales y los sistemas de gestión de calidad conexos.

227. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Tienen la fuerza policial o los organismos encargados de hacer cumplir la ley la capacidad de aplicar la ciencia forense para reunir y analizar pruebas físicas?
- b) ¿Tiene la policía una función científica específica o un laboratorio de ciencias forenses con acceso a equipos, instalaciones y laboratorios, capacitación y conocimientos técnicos adecuados para procesar las pruebas físicas?
- c) ¿Ha fomentado el Estado la capacidad y los conocimientos especializados en materia forense y de tecnología de la información y las comunicaciones en los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley?¹³⁵
- d) ¿Ha establecido el Estado mecanismos de gobernanza, normativa, medidas de protección de datos, políticas de privacidad, sistemas de gestión de riesgos y evaluaciones de la vulnerabilidad en grado suficiente para reunir, procesar y utilizar pruebas forenses, incluida la biometría, de manera responsable y adecuada y respetando plenamente las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos?
- e) ¿Utilizan las autoridades responsables las buenas prácticas y los procedimientos operativos estándar existentes, incluidos los de INTERPOL, en los procedimientos forenses, a fin de garantizar la fiabilidad de las pruebas forenses en los tribunales y promover la confianza del público?¹³⁶

228. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) *La escena del delito y las pruebas materiales. Sensibilización del personal no científico sobre su importancia* (publicación de las Naciones Unidas, núm. de venta S.09.IV.5);
- b) Principios Rectores de Madrid, principios rectores 26 y 27;
- c) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principios rectores 38 y 43 a 45;
- d) Centro de información de la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas sobre los artefactos explosivos improvisados¹³⁷;
- e) INTERPOL, “Directrices para la transmisión de huellas dactilares recogidas en lugares donde se han cometido delitos”, 2012;
- f) INTERPOL, *Manual de INTERPOL sobre el intercambio y la utilización de datos relativos al ADN: recomendaciones del Grupo de Expertos en ADN de INTERPOL*, 2ª ed. (2009);
- g) Red Europea de Institutos de Ciencias Forenses, *Best Practice Manual for the Forensic Examination of Digital Technology* (noviembre de 2015);
- h) Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, *Human Rights in Counter-Terrorism Investigations: A Practical Manual for Law Enforcement Officers* (Varsovia, 2013);

¹³⁵ Principios Rectores de Madrid, principio rector 26.

¹³⁶ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 43 c).

¹³⁷ Véase www.un.org/disarmament/convarms/ieds/.

i) Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Association of Chief Police Officers, “ACPO good practice guide for computer-based electronic evidence”, 2012;

j) Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y Oficina de Lucha contra el Terrorismo, *United Nations Compendium of Recommended Practices for the Responsible Use and Sharing of Biometrics in Counter-Terrorism* (2018).

d) *Información y pruebas reunidas por entidades militares*

229. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Contribuye el Estado a facilitar la reunión, el intercambio y la admisibilidad de información y pruebas relacionadas con casos de terrorismo y de combatientes terroristas extranjeros por parte de entidades militares, preservando al mismo tiempo la cadena de custodia y respetando la integridad de las actuaciones penales, y limita esas prácticas a situaciones de alto riesgo, como las situaciones posteriores a conflictos o de conflicto en las que los funcionarios civiles encargados de hacer cumplir la ley y los funcionarios judiciales no pueden desempeñar sus funciones, con pleno cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario?

b) ¿Establecen los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales, lo antes posible en el proceso, relaciones de trabajo y líneas de comunicación con los agentes pertinentes que se encuentran en zonas de conflicto y en situaciones de alto riesgo, y operan con arreglo a un mandato jurídico para contribuir a recopilar información que pueda presentarse como prueba?

230. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Principios Rectores de Madrid, principios rectores 22 a 32;

b) Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Guidelines to facilitate the use and admissibility as evidence in national criminal courts of information collected, handled, preserved and shared by the military to prosecute terrorist offences”, elaboradas en el marco del Grupo de Trabajo sobre Justicia Penal, Respuestas Jurídicas y Lucha contra la Financiación del Terrorismo del Equipo Especial de las Naciones Unidas sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo;

c) Foro Mundial contra el Terrorismo, “Abuja recommendations on the collection, use and sharing of evidence for purposes of criminal prosecution of terrorist suspects” (2018).

2. Detención

231. Toda forma de detención debe llevarse a cabo de conformidad con los procedimientos establecidos en la ley. La detención arbitraria es inaceptable en cualquier circunstancia. Aunque algunos Estados han establecido procedimientos especiales de prórroga de la detención policial en casos relacionados con el terrorismo, en el derecho internacional de los derechos humanos la detención preventiva es considerada una excepción y no la regla. No debe ser por períodos prolongados o indefinidos y debe ser supervisada estrechamente por un mecanismo judicial independiente. La presunción de inocencia se ha calificado como un derecho irrevocable.

232. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo observa que las prisiones pueden servir de incubadoras para la radicalización conducente al terrorismo y el reclutamiento por terroristas, y también como espacios para rehabilitar y reintegrar a

los reclusos. (Para más información sobre este tema, véase también el capítulo II, sección K, “Enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración”.)

233. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Ha instituido el Estado procedimientos especiales que permiten la detención preventiva prolongada en casos relacionados con el terrorismo?
- b) ¿Está sujeta la detención a una revisión pronta y periódica por un tribunal independiente e imparcial?
- c) ¿Garantiza el Estado al acusado el derecho a preparar una defensa eficaz, incluido el acceso efectivo a asesoramiento letrado?
- d) ¿Ha establecido el Estado disposiciones especiales para una detención administrativa prolongada o indefinida sin juicio? ¿Cómo han sido evaluadas esas disposiciones por los mecanismos internacionales de derechos humanos?

3. Enjuiciamiento

234. El Comité contra el Terrorismo reconoce que el enjuiciamiento de terroristas se ha vuelto cada vez más complejo y altamente especializado. Los fiscales deben conocer los distintos métodos de incitación y reclutamiento, y deben especializarse, estar familiarizados con la legislación relativa a las organizaciones benéficas, las finanzas, la tecnología de la información y las comunicaciones y los métodos de trabajo de las organizaciones terroristas, y conocer la gama de técnicas especiales de investigación disponibles. Este proceso exige un cierto grado de capacitación, conocimientos, técnicas y aptitudes complejas. Los fiscales deben ser capaces de orientar, dar instrucciones y supervisar la labor de los organismos de investigación. La presente guía incorpora una serie de recomendaciones para evaluar los elementos prácticos de una aplicación eficaz por parte de los fiscales y el sistema judicial.

235. Para poder llevar a los terroristas ante la justicia, los Estados deben establecer un sistema de enjuiciamiento eficaz. El sistema de enjuiciamiento del Estado debe tener la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para formular correctamente solicitudes de asistencia judicial recíproca y extradición y para cooperar eficazmente con la autoridad central de los Estados o, según proceda, con otras autoridades pertinentes de justicia penal a fin de prevenir, investigar y enjuiciar los actos de terrorismo.

236. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados a que consideren la posibilidad de adoptar medidas de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración. (Para más información sobre este tema, véase también el capítulo II, sección J, “Investigación, enjuiciamiento y sentencias en relación con actos terroristas”.)

237. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para ocuparse de casos complejos (relacionados con las conspiraciones, las leyes aplicables a las entidades benéficas, las finanzas o los derechos humanos)?
- b) ¿Ha establecido el Estado una dependencia especial de la fiscalía o designado a determinados fiscales para que se ocupen exclusivamente de los casos de terrorismo o de delitos graves, incluidos los casos de terrorismo?¹³⁸

¹³⁸ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.7.1.

c) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para supervisar la utilización de técnicas especiales de investigación por los organismos de investigación?

d) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para gestionar la información reunida por los organismos de investigación y convertirla, cuando proceda y con sujeción a las disposiciones de su ordenamiento jurídico, en pruebas admisibles?

e) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para gestionar las pruebas reunidas por diferentes Estados?

f) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado acceso a una capacitación adecuada?

g) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad de integrar y utilizar la inteligencia financiera con información de otra índole?¹³⁹

h) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados para adoptar medidas de lucha contra la financiación del terrorismo (congelación, confiscación, etc.)?

i) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados para enjuiciar a los terroristas que se benefician de la delincuencia organizada transnacional y a los grupos de delincuencia organizada transnacional que colaboran con ellos¹⁴⁰ y para ocuparse de los delitos de reclutamiento e incitación?

j) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para actualizar sistemáticamente la capacitación y la recopilación de pruebas y las técnicas especiales de investigación a fin de incorporar nuevas tecnologías de la información y las comunicaciones?¹⁴¹

k) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para cooperar a nivel internacional (de manera oficial y oficiosa) en relación con estas cuestiones?

l) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para coordinar la adopción de medidas entre organismos gubernamentales, en particular en los sectores de la tecnología de la información y las comunicaciones y los encargados de hacer cumplir la ley?

m) ¿Tiene el sistema de enjuiciamiento del Estado mecanismos oficiosos de coordinación entre las diferentes secciones de la fiscalía, así como con otros organismos (es decir, los organismos encargados de hacer cumplir la ley)?

n) ¿Ha establecido el Estado enfoques de enjuiciamiento que tengan en cuenta los derechos de la infancia, tal como se definen en el derecho internacional, y que consideren el interés superior del niño como cuestión primordial?¹⁴² (Para más información sobre los niños y los derechos de la infancia, véase también el capítulo IV, sección H, “Cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario”; para

¹³⁹ Resolución 2322 (2016).

¹⁴⁰ *Ibid.*, párr. 9 c).

¹⁴¹ Análisis preliminar de las principales carencias en la capacidad de los Estados Miembros para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1624 (2005) que pueden obstaculizar su capacidad para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros en virtud de la resolución del Consejo de Seguridad 2178 (2014) (S/2014/807, anexo).

¹⁴² Adición a los Principios Rectores de Madrid, principios rectores 42, 43 y 47.

más información sobre estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración adaptadas a los niños, véase también el capítulo II, sección K, “Enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración”.)

4. Poder judicial

238. Para poder llevar a los terroristas ante la justicia, los Estados deben establecer un sistema judicial eficaz. Un enfoque del terrorismo basado en el estado de derecho requiere un poder judicial independiente que sea capaz de manejar las complejas exigencias de los casos de terrorismo, en los que se aportan pruebas que pueden provenir de fuentes de inteligencia, financieras, electrónicas o militares. Es posible que el poder judicial tenga que proteger las fuentes y los métodos de obtención de pruebas, garantizando al mismo tiempo los derechos de los acusados a un juicio justo con todas las garantías.

239. Deberían tenerse en cuenta las siguientes cuestiones:

- a) ¿Tiene el sistema judicial del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para ocuparse de casos complejos (relacionados con las conspiraciones, las leyes aplicables a las entidades benéficas, las finanzas o los derechos humanos)?
- b) ¿Proporciona el sistema judicial del Estado jueces con capacitación en aspectos forenses, tecnológicos y financieros de la investigación y el enjuiciamiento?
- c) ¿Tiene el sistema judicial del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para cooperar a nivel internacional (de manera oficial y oficiosa)?
- d) ¿Puede el sistema judicial del Estado controlar el uso de técnicas especiales de investigación por los organismos de investigación y las fiscalías?
- e) ¿Prevé el sistema judicial del Estado el acceso de los jueces a información clasificada o de seguridad nacional y, en caso afirmativo, cómo se garantizan los derechos de los acusados a un juicio imparcial?
- f) ¿Tiene el sistema judicial del Estado la capacidad y los conocimientos especializados necesarios para combatir los delitos transnacionales que puedan apoyar o facilitar las actividades terroristas?
- g) ¿Cuenta el sistema judicial del Estado con recursos humanos suficientes?
- h) ¿Tiene el sistema judicial del Estado, cuando proceda, acceso a capacitación especial o programas educativos sobre las cuestiones de género para los jueces y los tribunales que se ocupan de los delitos relacionados con la lucha contra el terrorismo, el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo?
- i) ¿Proporciona el sistema judicial del Estado capacitación sobre la imposición de penas específicas en relación con el terrorismo, teniendo en cuenta las cuestiones relacionadas con la rehabilitación y la reintegración?
- j) ¿Proporciona el sistema judicial del Estado capacitación sobre cuestiones relativas a los menores?
- k) ¿Ejerce el poder judicial la supervisión periódica e independiente de las medidas de lucha contra el terrorismo a fin de garantizar un trato justo y las garantías procesales?

a) *Tribunales especiales y procedimientos judiciales*

240. Algunos Estados han conferido jurisdicción a tribunales especiales para que se ocupen de las causas relacionadas con el terrorismo. Ciertos Estados también han instituido disposiciones especiales relativas a los procedimientos judiciales, en particular en lo que respecta a las formas de prueba que son admisibles. En el párrafo 22 de su observación general núm. 32 (2007) sobre el derecho a un juicio imparcial y a la igualdad ante los tribunales y cortes de justicia (artículo 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos), el Comité de Derechos Humanos reafirmó que el enjuiciamiento de civiles por tribunales militares debe considerarse excepcional. De conformidad con el artículo 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, toda persona tiene derecho, “en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un tribunal independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal”. Aunque algunos aspectos del derecho a un juicio imparcial pueden estar sujetos a ciertas restricciones en situaciones excepcionales, todas esas medidas deben guiarse por los principios de legalidad, necesidad, proporcionalidad y no discriminación. El Comité de Derechos Humanos también ha afirmado que los requisitos fundamentales del derecho a un juicio imparcial deben respetarse en todos los casos. Las audiencias públicas pueden limitarse por consideraciones de moral, orden público o seguridad nacional en una sociedad democrática, o cuando lo exija el interés de la vida privada de las partes o, en la medida estrictamente necesaria, en opinión del tribunal, en circunstancias especiales en que la publicidad pudiera perjudicar los intereses de la justicia¹⁴³. Sin embargo, con respecto a los casos en que puede imponerse la pena de muerte, el Comité ha declarado que todas las obligaciones relativas a un juicio imparcial deben respetarse, debido al carácter inderogable del derecho a la vida.

241. Algunos Estados también han optado por abordar las cuestiones relacionadas con el terrorismo mediante sus procedimientos penales ordinarios. Otros han establecido procedimientos especiales sobre la base de que los casos relacionados con el terrorismo plantean problemas excepcionales para los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Esos procedimientos pueden incluir normas excepcionales que regulen la detención, la práctica de pruebas y otras diligencias, así como la creación de tribunales especiales o militares. Aunque esas medidas pueden tener fundamentos racionales, es esencial examinar si cumplen los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad y si van acompañadas de salvaguardias adecuadas. En circunstancias poco frecuentes, los Estados pueden declarar el estado de excepción o de emergencia, debido a la percepción de la amenaza del terrorismo. Esas medidas deben adoptarse de conformidad con el derecho internacional aplicable (en particular, para los Estados partes, las disposiciones del artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos).

242. Deberían tenerse en cuenta las siguientes cuestiones:

a) ¿Son las causas relacionadas con el terrorismo juzgadas por jueces independientes nombrados o elegidos por el procedimiento ordinario (es decir, al margen de procedimientos militares y de medidas de emergencia)?¹⁴⁴

b) ¿Ha instituido el Estado procedimientos jurídicos especiales en las causas relacionadas con acusaciones de terrorismo? En caso afirmativo, ¿cómo ha garantizado que todas las obligaciones en materia de derechos humanos se cumplan en la práctica?

¹⁴³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 32, párr. 29.

¹⁴⁴ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.7.2.

c) En los casos en que se pueda imponer la pena capital, ¿garantiza el Estado rigurosamente el cumplimiento de todas las obligaciones relativas a un juicio justo?

d) ¿Se garantiza jurídicamente que los juicios sobre terrorismo estén, en principio, abiertos al público?¹⁴⁵

243. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Conjunto de Principios para la Protección de Todas las Personas Sometidas a Cualquier Forma de Detención o Prisión;

b) Principios Básicos relativos a la Independencia de la Judicatura;

c) Directrices sobre la Función de los Fiscales;

d) Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 29 (2001) sobre la suspensión de disposiciones del Pacto durante un estado de excepción (artículo 4 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos); observación general núm. 32; observación general núm. 35 (2014) sobre la libertad y la seguridad personales (artículo 9 del Pacto);

e) Informes del Grupo de Trabajo del Consejo de Derechos Humanos sobre la Detención Arbitraria;

f) Principios Rectores de Madrid;

g) Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales, *Right to a Fair Trial and Due Process in the Context of Countering Terrorism* (Nueva York, octubre de 2014);

h) Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales, *Detention in the Context of Countering Terrorism* (Nueva York, octubre de 2014);

i) Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales, *Conformity of National Counter-Terrorism Legislation with International Human Rights Law* (Nueva York, octubre de 2014);

j) Labor del Foro Mundial contra el Terrorismo, en particular el Memorando de La Haya sobre Buenas Prácticas para el Poder Judicial al Juzgar los Delitos de Terrorismo y el Memorando de Rabat sobre Buenas Prácticas para una Lucha Antiterrorista Efectiva en el Sector de la Justicia Penal;

k) Labor de la Oficina de Instituciones Democráticas y Derechos Humanos de la OSCE, en particular “*Countering Terrorism, Protecting Human Rights: A Manual*” (Varsovia, 2007);

l) Labor del Centro Africano de Estudios e Investigación sobre el Terrorismo, especialmente el manual de investigación sobre derecho internacional y terrorismo.

b) *Salvaguardias para el personal de la justicia penal*

244. En muchos Estados Miembros, quienes participan en la investigación y el enjuiciamiento de casos de delincuencia organizada y de terrorismo están directamente expuestos a riesgos de seguridad. La capacidad de participar en investigaciones policiales y actuaciones judiciales sin temor a la intimidación o las

¹⁴⁵ *Ibid.*, plantilla 2.7.3.

represalias es esencial para mantener un sistema de justicia penal justo y eficaz¹⁴⁶. Los Estados Miembros deberían implantar programas para proteger a las fuerzas del orden, los fiscales, los jueces y otras personas pertinentes que participan en la investigación y el enjuiciamiento de terroristas¹⁴⁷.

245. Deberían tenerse en cuenta las siguientes cuestiones:

a) ¿Existe una autoridad estatal competente encargada de proporcionar a los fiscales, los agentes del orden, los jueces y sus familias información, capacitación y asesoramiento sobre seguridad personal?¹⁴⁸

b) ¿Ha tipificado el Estado como delito el uso de la fuerza física, las amenazas o la intimidación para obstaculizar el cumplimiento de las funciones oficiales de un funcionario de la justicia o de los servicios encargados de hacer cumplir la ley?¹⁴⁹

c) ¿Puede el poder judicial ejercer su función judicial de forma independiente, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricciones, presiones, amenazas ni intromisiones de ningún tipo?¹⁵⁰

d) Si los fiscales, los jueces, los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, o sus familias, se ven sometidos a cualquier tipo de violencia o de amenaza de violencia, o son hostigados, acosados, intimidados o coaccionados, ¿existen salvaguardias para garantizar que se investiguen a fondo esos incidentes, que se informe a las personas en situación de riesgo sobre los resultados de la investigación, que se adopten las medidas necesarias para prevenir su recurrencia, y que quienes se encuentren en situación de riesgo y sus familias reciban el necesario asesoramiento o apoyo psicológico?¹⁵¹

e) ¿Garantiza el Estado que los fiscales, los agentes del orden y los jueces, junto con sus familias, estén físicamente protegidos por las autoridades estatales competentes cuando su seguridad personal se vea amenazada como consecuencia del desempeño adecuado de sus funciones?

f) ¿Proporciona el Estado dispositivos de seguridad y dispositivos de protección personal adecuados para su instalación en el lugar de trabajo y los hogares de los fiscales y jueces pertinentes?

g) ¿Garantiza el Estado la seguridad de todas las partes interesadas, en particular las víctimas, los agentes de la sociedad civil, las mujeres y los jóvenes?

246. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

¹⁴⁶ Directrices sobre la Función de los Fiscales, aprobadas en el Octavo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, 1990, párr. 4; y Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de Rabat sobre Buenas Prácticas para una Lucha Antiterrorista Efectiva en el Sector de la Justicia Penal, buena práctica 1.

¹⁴⁷ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.6.7.

¹⁴⁸ Asociación Internacional de Fiscales, Declaration on minimum standards concerning the security and protection of public prosecutors and their families, art. 5.

¹⁴⁹ Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional.

¹⁵⁰ Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, valor 1, "Independencia".

¹⁵¹ Asociación Internacional de Fiscales, Declaration on minimum standards concerning the security and protection of public prosecutors and their families, art. 8 iv).

a) Principios de Bangalore sobre la Conducta Judicial, 2002, aprobados por el Grupo Judicial de Reforzamiento de la Integridad Judicial y respaldados por la UNODC;

b) Asociación Internacional de Fiscales, Declaration on minimum standards concerning the security and protection of public prosecutors and their families.

c) *Seguridad y protección de las salas de audiencia*

247. Para poder llevar a los terroristas ante la justicia, los Estados Miembros deben garantizar la protección y la seguridad de las salas de audiencia para que los jueces, los testigos, las víctimas, los agentes del orden y los fiscales no sean objeto de intimidación, trabas, hostigamiento o injerencias indebidas ni deban asumir injustificadamente responsabilidades civiles, penales o de otra índole¹⁵².

248. Deberían tenerse en cuenta las siguientes cuestiones:

a) ¿Garantiza el Estado la presencia de guardias de seguridad o la protección policial de los jueces que son víctimas de graves amenazas o que pueden llegar a serlo?¹⁵³

b) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de aumentar la presencia de la policía y otros órganos de seguridad, tanto en el interior como en el exterior de las salas de audiencia?

c) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de utilizar puestos de control de seguridad y procedimientos de detección, detectores de metales, escáneres de rayos X y otras tecnologías de control de seguridad a la entrada de los tribunales y las salas de audiencia?

d) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de prohibir la posesión (o el uso) de teléfonos móviles y otros dispositivos electrónicos en los tribunales y las salas de audiencia?

e) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de establecer zonas de estacionamiento para los jueces, los fiscales y el personal judicial con entradas separadas y protegidas?¹⁵⁴

249. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) UNODC, *The Status and Role of Prosecutors: A United Nations Office on Drugs and Crime and International Association of Prosecutors Guide*, Serie de manuales de justicia penal (Nueva York, 2014);

b) Consejo de Europa, *Judges: Independence, Efficiency and Responsibilities – Recommendation CM/Rec(2010)12 and Explanatory Memorandum* (noviembre de 2011);

c) Asociación Internacional de Fiscales, Declaration on minimum standards concerning the security and protection of public prosecutors and their families;

d) Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya sobre Buenas Prácticas para el Poder Judicial al Juzgar los Delitos de Terrorismo.

¹⁵² Directrices sobre la Función de los Fiscales, párr. 4.

¹⁵³ Recomendación núm. R(94)12 del Comité de Ministros del Consejo de Europa a los Estados miembros sobre la independencia, eficiencia y función de los jueces, aprobada el 13 de octubre de 1994 en la 518ª reunión de Viceministros, principio III, párr. 2.

¹⁵⁴ Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya sobre Buenas Prácticas para el Poder Judicial al Juzgar los Delitos de Terrorismo.

d) *Protección de testigos*

250. En algunos ámbitos de la delincuencia, incluido el terrorismo, existe un riesgo creciente de que los testigos serán objeto de intimidación. Por lo tanto, los Estados deben ofrecer protección a los testigos y los colaboradores de la justicia.

251. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Proporciona el Estado protección física y social a los testigos y colaboradores de la justicia y a las personas cercanas a ellos antes, durante y después de dar testimonio, según las circunstancias del caso?

b) ¿Permite el Estado la admisibilidad de las pruebas y, a su vez, cuando proceda, la prohibición total o parcial de revelar información sobre la identidad y el paradero de esos testigos? ¿Cómo se salvaguardan los derechos de la defensa en esos casos?

c) ¿Ha elaborado el Estado un programa de protección de testigos que incluya un organismo autónomo, con recursos suficientes, capaz de ocuparse de los casos urgentes, al tiempo que se garantiza la confidencialidad de los testigos?

d) ¿Ha establecido el Estado acuerdos de cooperación internacional con el fin de brindar protección a los testigos, según corresponda, de modo que puedan dar su testimonio en un lugar seguro?

e) ¿Proporciona el Estado una formación adecuada al personal de la justicia penal, elabora directrices para tratar los casos en que los testigos puedan necesitar medidas o programas de protección, y garantiza una adecuada dotación de recursos para esas medidas y programas?

e) *Derechos de las víctimas en los procesos penales*

252. El Consejo ha expresado su profunda solidaridad con las víctimas del terrorismo y sus familias y ha alentado a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que tenga en cuenta la importante función que desempeñan las redes de víctimas y supervivientes en la lucha contra el terrorismo¹⁵⁵. El reconocimiento de las víctimas del terrorismo en los procesos penales es una parte importante del reconocimiento de la humanidad de las víctimas, lo que refuerza ante la opinión pública la idea del costo humano del terrorismo.

253. Las víctimas son esenciales para la investigación y el enjuiciamiento de los actos de terrorismo. Suelen ser testigos importantes en las investigaciones y los juicios. Se deben establecer procedimientos jurídicos y medidas prácticas para proteger a las víctimas¹⁵⁶. La capacidad de participar sin temor a la intimidación o las represalias es esencial para mantener el estado de derecho¹⁵⁷ y fortalece la capacidad de los Estados de llevar a los terroristas ante la justicia.

254. Las mujeres y las niñas suelen ser atacadas directamente por los grupos terroristas y estar sometidas a la violencia de género, especialmente en forma de violación, prostitución forzada, matrimonio forzado, embarazo forzado y trata de personas. El Consejo destaca que los actos de trata de personas y de violencia sexual y por razón de género en los conflictos pueden formar parte de los objetivos estratégicos y la ideología de ciertos grupos terroristas y ser utilizados como táctica por ellos mediante, entre otras cosas, el fomento del reclutamiento; el apoyo a la financiación a través de la venta, el comercio y la trata de mujeres, niñas y niños; la

¹⁵⁵ Resolución 2129 (2013), párr. 16.

¹⁵⁶ Memorando de Madrid de buenas prácticas en materia de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente tras el atentado y durante el proceso penal, buena práctica 9.

¹⁵⁷ *Ibid.*

destrucción, el castigo, la subyugación o el control de las comunidades; el desplazamiento de las poblaciones de las zonas de importancia estratégica; la obtención de información de hombres y mujeres detenidos para fines de inteligencia; y la promoción de una ideología que entraña la supresión de los derechos de la mujer y el uso de justificaciones religiosas para codificar e institucionalizar la esclavitud sexual y ejercer control sobre la reproducción de la mujer¹⁵⁸.

255. El Consejo ha afirmado que las víctimas de actos de trata de personas en todas sus formas y de violencia sexual cometidos por grupos terroristas deben ser consideradas víctimas del terrorismo a fin de que puedan recibir el apoyo, el reconocimiento y la reparación oficiales que se conceden a ese tipo de víctimas, tengan acceso a los programas nacionales de socorro y reparación, contribuyan a eliminar el estigma sociocultural de esta categoría de delitos y faciliten las iniciativas de rehabilitación y reintegración¹⁵⁹.

256. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Tiene el Estado salvaguardias adecuadas y medidas de seguridad para garantizar la protección del derecho de las víctimas a la vida, la seguridad física y la intimidad?¹⁶⁰

b) ¿Tiene el Estado un sistema de asistencia en vigor para ayudar a las víctimas del terrorismo y sus familias en todo el proceso de justicia penal?¹⁶¹

c) ¿Permite el Estado la participación de las víctimas o sus familiares en causas penales contra el autor?¹⁶²

d) ¿Ha establecido el Estado un marco jurídico que regule los derechos y el papel de las víctimas en los procesos penales?¹⁶³

e) ¿Ofrece el Estado servicios de interpretación de la información relativa a la investigación o el procedimiento penal?¹⁶⁴

f) ¿Previene el Estado la victimización secundaria y reiterada durante el proceso penal mediante la organización de cursos de sensibilización (incluso respecto de las cuestiones de género) para los jueces y otros participantes en el sistema de justicia penal?¹⁶⁵

g) ¿Considera el Estado que las víctimas de actos de trata de personas y de violencia sexual cometidos por grupos terroristas son víctimas del terrorismo a fin de que puedan recibir el apoyo, el reconocimiento y la reparación oficiales que se conceden a ese tipo de víctimas?

257. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) UNODC, *La respuesta de la justicia penal en apoyo a las víctimas de actos de terrorismo* (Viena, 2012);

¹⁵⁸ Resolución 2331 (2016), párr. 8.

¹⁵⁹ *Ibid.*, párr. 10.

¹⁶⁰ Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: principios marco para asegurar los derechos humanos de las víctimas del terrorismo (A/HRC/20/14), párr. 67 g).

¹⁶¹ *Ibid.*, párr. 37.

¹⁶² *Ibid.*, párr. 39.

¹⁶³ Memorando de Madrid de buenas prácticas en materia de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente tras el atentado y durante el proceso penal, buena práctica 3.

¹⁶⁴ A/HRC/20/14, párr. 40.

¹⁶⁵ Memorando de Madrid de buenas prácticas en materia de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente tras el atentado y durante el proceso penal, buena práctica 15.

b) Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de Madrid de buenas prácticas en materia de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente tras el atentado y durante el proceso penal;

c) Convención de la Organización de Cooperación de Shanghái contra el Terrorismo, artículo 7 8).

5. Casos que afectan a los niños

258. ¿Ha establecido el Estado salvaguardias especiales y protecciones jurídicas para garantizar que se adopten medidas apropiadas en los casos referidos a niños, que se ajusten plenamente a sus obligaciones en virtud del derecho internacional y permitan asegurar que las autoridades competentes:

a) Respetan y promueven plenamente los derechos de la infancia, teniendo en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial;

b) Toman en consideración la edad del niño y las muchas funciones que los niños vinculados con combatientes terroristas extranjeros pueden haber desempeñado, reconociendo al mismo tiempo que esos niños pueden ser víctimas del terrorismo;

c) Consideran el impacto del terrorismo en los niños y los derechos de la infancia, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones relativas a las familias de los combatientes terroristas extranjeros que regresan o se reubican;

d) Evalúan a cada menor individualmente y sin prejuicios, y tienen en cuenta sus derechos y necesidades, considerando al mismo tiempo las circunstancias relativas al caso y procediendo a adoptar las medidas penales o las medidas de seguridad que correspondan;

e) Cuentan con un margen discrecional adecuado en todas las fases del procedimiento y tienen a su disposición una variedad de alternativas a los procedimientos judiciales y la imposición de penas, incluidas, si procede, medidas de protección del niño que tengan en cuenta su edad;

f) Cuentan con directrices claras sobre cuándo, y en qué condiciones, deben mantener detenido a un niño y en qué casos es posible la remisión, sin perjuicio de la reglamentación y previo examen de las circunstancias, de conformidad con el derecho internacional y las normas nacionales, y teniendo en cuenta que, en los casos referidos a niños, la detención debe utilizarse como último recurso;

g) Actúan de conformidad con las directrices que regulan la prisión preventiva y la utilización de otras medidas de restricción, previstas en su legislación penal y definidas de conformidad con el derecho internacional?

259. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 42;

b) Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;

c) Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información;

d) Resolución [32/13](#) del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción, la protección y el disfrute de los derechos humanos en Internet.

K. Enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración

260. En el párrafo 4 de su resolución [2178 \(2014\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a que, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, cooperen en las iniciativas para enfrentar la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros, lo que incluye concebir y poner en práctica estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración de los combatientes terroristas extranjeros que regresen.

261. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a que evalúen e investiguen a las personas sospechosas respecto de las cuales tengan motivos suficientes para creer que son terroristas, en particular los presuntos combatientes terroristas extranjeros y sus familiares acompañantes, incluidos sus cónyuges e hijos, que entren en su territorio, a que elaboren y lleven a cabo evaluaciones minuciosas del riesgo que plantean esas personas, y a que adopten medidas adecuadas, incluidas medidas de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración adecuadas, y pone de relieve que los Estados deben asegurarse de adoptar todas esas medidas de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional.

262. En el principio rector 30 de los Principios Rectores de Madrid, el Comité contra el Terrorismo señala que los Estados Miembros deberían asegurarse de que sus autoridades competentes puedan aplicar un enfoque caso por caso a los combatientes que regresan, sobre la base de la evaluación de los riesgos, la disponibilidad de pruebas y factores conexos. Los Estados Miembros deben formular y aplicar estrategias para hacer frente a determinadas categorías de repatriados, en particular los menores, las mujeres, los familiares y otras personas potencialmente vulnerables. Las estrategias de enjuiciamiento deben guardar correspondencia con las estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo, incluidas estrategias eficaces de lucha contra el extremismo violento. En el principio rector 31, el Comité señala que los Estados Miembros deberían estudiar la posibilidad de adoptar medidas administrativas adecuadas y aplicar programas de rehabilitación y reintegración, como alternativa al enjuiciamiento en los casos apropiados. Esas medidas deberían utilizarse de una manera que se ajuste a las normas internacionales de derechos humanos y la legislación nacional y deberían estar sujetas a una revisión eficaz. En la adición a los Principios Rectores de Madrid, el Comité proporciona orientación adicional sobre la elaboración y aplicación de estrategias y protocolos de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración, incluso en los casos que afectan a niños (véanse los principios rectores 46 y 47).

263. En la elaboración y aplicación de estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración, se deben tener en cuenta dos cuestiones principales. En primer lugar, la resolución [2178 \(2014\)](#) exige a los Estados Miembros que se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se puedan enjuiciar y sancionar de modo que quede debidamente reflejada su gravedad, de los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros enunciados en el párrafo 6 de la resolución. En la lucha contra la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros, es importante abordar toda la gama de delitos graves cometidos durante los viajes, en particular los crímenes de guerra, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes relacionados con el género¹⁶⁶. En el párrafo 7 de su resolución [2331 \(2016\)](#), el Consejo insta a todos los Estados a que se cercioren de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar de modo que quede debidamente reflejada su gravedad, el delito de trata de personas cometido con el propósito de apoyar a terroristas u organizaciones terroristas, en particular

¹⁶⁶ Principios Rectores de Madrid, principio rector 32.

mediante la financiación de actos de terrorismo y el reclutamiento para la comisión de esos actos.

264. Deberían realizarse evaluaciones para determinar el grado de culpabilidad y, por consiguiente, la manera adecuada de tratar cada caso individual¹⁶⁷. La posibilidad de que los programas de rehabilitación y reinserción se introduzcan durante diferentes etapas del proceso penal como alternativa al encarcelamiento o además del encarcelamiento, incluso como parte de la reducción de la pena, depende de la legislación nacional y el sistema de justicia penal de cada Estado. En segundo lugar, las estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración deben ajustarse a las normas aplicables del derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, así como al derecho interno, incluso en los casos en que esos programas se utilicen como alternativas en distintas etapas del proceso penal, y también, de manera voluntaria, en los casos en que los combatientes terroristas extranjeros que regresan han sido absueltos, o se han retirado los cargos, o cuando el caso no reúne los requisitos para una acción penal, ya sea por falta de pruebas o debido a la edad del infractor u otras consideraciones individuales. Las mujeres y los niños asociados a los combatientes terroristas extranjeros que regresan y se reubican después de un conflicto pueden requerir atención y asistencia especiales, ya que pueden haber desempeñado diferentes funciones, como la de colaboradores, facilitadores o autores de actos terroristas, y pueden ser víctimas del terrorismo¹⁶⁸. Los Estados deberían prestar especial atención a garantizar que su legislación interna respete el derecho internacional en lo que respecta a las mujeres y los niños, así como a tener en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial.

265. Deberían considerarse las siguientes cuestiones¹⁶⁹:

a) ¿Ha cumplido el Estado todas sus obligaciones en lo que respecta a asegurarse de que los terroristas sean llevados ante la justicia, de conformidad con lo dispuesto en las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#), y de que sus sistemas de justicia penal tengan la capacidad de hacer frente a todos los delitos graves que puedan haber cometido los combatientes terroristas extranjeros?

b) ¿Se corresponden las estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración con las estrategias nacionales contra el terrorismo, incluidos los métodos eficaces para contrarrestar el extremismo violento que conduce al terrorismo?

c) ¿Son las medidas de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración oportunas, apropiadas, completas y adaptadas a las circunstancias, teniendo en cuenta las cuestiones relativas al género y la edad y factores conexos, las evaluaciones minuciosas de riesgos, la gravedad del delito o los delitos cometidos, las pruebas disponibles, la intención y la culpabilidad individual, la red de apoyo, el interés público y otras consideraciones o factores pertinentes, según proceda, y están en conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario?

d) ¿Pueden las estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración combinarse con otras medidas, como la vigilancia y la información al respecto, la supervisión, la libertad vigilada, los domicilios fijos, las órdenes de alejamiento, la entrega del pasaporte o de la identificación y la prohibición de viajar? ¿Se utilizan esas medidas con arreglo a las disposiciones aplicables del derecho internacional de los derechos humanos y la legislación interna y están sujetas a revisión eficaz?

¹⁶⁷ *Ibid.*, págs. 19 y 20.

¹⁶⁸ Resolución [2396 \(2017\)](#), párr. 31.

¹⁶⁹ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principios rectores 46 y 47.

e) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de adoptar un enfoque pangubernamental, reconociendo al mismo tiempo la función que pueden desempeñar las organizaciones de la sociedad civil, incluso en los sectores de la salud, el bienestar social y la educación y en las comunidades locales, según proceda? Al desarrollar ese enfoque, los Estados deberían considerar la forma de asegurar una coordinación eficaz y un liderazgo claro, incluso creando equipos multidisciplinarios, que pueden incluir organismos encargados de hacer cumplir la ley, el sector de la justicia penal, servicios penitenciarios y de libertad vigilada, servicios sociales y, según proceda, organizaciones de la sociedad civil.

f) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de proporcionar a los agentes que les ayudan en la aplicación de estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración los recursos, el apoyo y la orientación necesarios, una supervisión efectiva y la oportunidad de consultar con la autoridad competente, según proceda?

g) ¿Interactúa el Estado proactivamente con la sociedad civil al desarrollar estrategias de rehabilitación y reintegración para los combatientes terroristas extranjeros que regresan y se reubican y sus familias, ya que las organizaciones de la sociedad civil pueden tener conocimientos pertinentes sobre las comunidades locales, así como acceso a ellas y las relaciones necesarias?

h) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de alentar la participación voluntaria y el liderazgo de las mujeres en la elaboración, aplicación, supervisión y evaluación de estrategias para abordar la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros que regresan y se reubican y sus familias?

i) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para asegurarse de que, en los programas destinados a abordar y contrarrestar los argumentos terroristas, incluso en las cárceles, se respeta el derecho internacional de los derechos humanos, en particular el derecho a la libertad de opinión y de expresión, el derecho a la libertad de religión o de creencias y el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada?

j) ¿Ha emprendido el Estado alguna iniciativa para supervisar, evaluar y revisar la eficacia de las estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración?

k) En los casos que afectan a niños, ¿se asegura el Estado de que la estrategia de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración:

i) Considera el interés superior del niño como cuestión primordial?

ii) Se aplica de conformidad con la legislación penal, teniendo en cuenta la gravedad de los delitos que puedan haberse cometido, al tiempo que se considera la edad del niño y se reconoce que este también puede ser víctima del terrorismo?

iii) Incluye el acceso a asistencia sanitaria, apoyo psicosocial y programas educativos que contribuyan al bienestar de la infancia, y permite el acceso a educación regular siempre que sea posible?

iv) Tiene en cuenta la edad y las cuestiones de género?

v) Facilita la participación de los agentes de protección de la infancia y el sector social, así como su coordinación eficaz con el sector de la justicia?

266. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Principios Rectores de Madrid, en particular los principios rectores 30 a 32;

b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principios rectores 46 y 47;

- c) Naciones Unidas, “Enfoque común de las Naciones Unidas sobre la justicia para los niños”, 2008 (en particular, las intervenciones estratégicas);
- d) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) (resolución [70/175](#) de la Asamblea General, anexo);
- e) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) (resolución [45/110](#) de la Asamblea General, anexo);
- f) Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restitutiva en Materia Penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo);
- g) Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (resolución [45/113](#) de la Asamblea General, anexo);
- h) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) (resolución [40/33](#) de la Asamblea General, anexo);
- i) Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) (resolución [65/229](#) de la Asamblea General, anexo);
- j) Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37;
- k) Comité sobre los Derechos del Niño, observación general núm. [24 \(2019\)](#) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil;
- l) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 9 y 14;
- m) UNODC, *Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons* (Nueva York, 2016);
- n) Consejo de Europa, *Council of Europe Handbook for Prison and Probation Services regarding Radicalization and Violent Extremism* (Estrasburgo, diciembre de 2016);
- o) Comisión Europea, Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, Declaration of good practices for engagement with foreign fighters for prevention, outreach, rehabilitation and reintegration.

L. Tratamiento de los riesgos de la radicalización y el reclutamiento de terroristas en las prisiones y medidas para asegurar que estas sirvan para rehabilitar y reintegrar a los reclusos

267. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo observa que las prisiones pueden servir de incubadoras para la radicalización conducente al terrorismo y el reclutamiento por terroristas y que, por lo tanto, es fundamental evaluar y supervisar adecuadamente a los combatientes terroristas extranjeros encarcelados para reducir las oportunidades de que los terroristas atraigan a nuevos reclutas. El Consejo reconoce que las prisiones también pueden servir, en su caso, para rehabilitar y reintegrar a los reclusos y que es posible que los Estados Miembros deban seguir colaborando con los delincuentes después de su salida de prisión para evitar la reincidencia, de conformidad con el derecho internacional pertinente y teniendo en cuenta, según proceda, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela). Se alienta a los Estados Miembros a que, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, adopten todas las medidas que procedan para impedir que los reclusos condenados

por delitos relacionados con el terrorismo radicalicen a otros reclusos con los que puedan entrar en contacto para llevarlos a cometer actos de violencia.

268. La probabilidad de que los programas de intervención logren resultados por sí solos es menor si no hay en pie esfuerzos más amplios para garantizar la gestión efectiva de la situación de todos los reclusos. Tales esfuerzos deberían incluir la aplicación de medidas de seguridad adecuadas, sistemas de inteligencia y sistemas de control, así como la cooperación con otros organismos encargados de hacer cumplir la ley y de justicia penal, personal especializado, profesionales de la fe, terapeutas, mentores y familias, según proceda. Todos los esfuerzos para abordar los riesgos de la radicalización conducente al terrorismo y el reclutamiento de terroristas en las cárceles y para rehabilitar y reintegrar a los reclusos deben llevarse a cabo respetando plenamente la legislación interna y el derecho internacional aplicable y deben asegurar el pleno respeto de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluido el derecho a la libertad de opinión y expresión, el derecho a la libertad de religión o creencias, el derecho a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada y la prohibición absoluta de la tortura. Esos esfuerzos también deben incluir una perspectiva de género y tener en consideración las necesidades y los derechos de la infancia¹⁷⁰.

269. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Garantizan las autoridades responsables una separación inicial adecuada de los reclusos según su situación judicial (en prisión preventiva o condenados), edad (menores y adultos) y género?

b) ¿Realizan las autoridades responsables una admisión adecuada y una evaluación periódica de los riesgos y las necesidades de los reclusos de forma que permitan fundamentar su clasificación y distribución?

c) ¿Asegura el Estado que en las condiciones de detención se respeta la dignidad de todos los reclusos, incluida la protección contra la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes; se ofrecen condiciones materiales y seguridad personal adecuadas; y se establecen mecanismos para garantizar que la detención de presuntos delincuentes y todas las formas de privación de libertad estén en conformidad con la legislación interna, así como las obligaciones pertinentes en virtud del derecho internacional?

d) ¿Ha establecido el Estado un sistema estructurado de inteligencia penitenciaria, de conformidad con la legislación interna?

e) ¿Ha asegurado el Estado un número suficiente de personal cualificado y bien capacitado, incluido personal especializado y otros expertos competentes, como profesionales de la fe, terapeutas y mentores, y ha establecido mecanismos y protocolos para asegurar que todo el personal penitenciario cumpla normas estrictas de conducta personal y profesional en todo momento?

f) ¿Los programas pertinentes tienen por objeto abordar los riesgos de la radicalización y el reclutamiento de terroristas en las prisiones y asegurar que estas puedan servir para rehabilitar y reinsertar a los reclusos sobre la base de un entendimiento claro y coherente del proceso de radicalización y desradicalización de terroristas? Cuando proceda, ¿establecen esos programas metas y objetivos claros, bien definidos e, idealmente, mensurables en relación con los procesos de desradicalización?

g) ¿Ha establecido el Estado una serie de programas, entre ellos programas adecuados al género y la edad, que pueden dedicarse a atender las necesidades

¹⁷⁰ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 49.

específicas de cada persona, combinados con acceso a formación profesional y programas educativos, así como actividades religiosas, creativas, culturales y recreativas, según proceda?

h) ¿Ha establecido el Estado mecanismos de colaboración entre el personal penitenciario, los proveedores de servicios comunitarios locales, la sociedad civil y las familias, según proceda?

i) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de ofrecer programas previos a la puesta en libertad que permitan a reclusos cualificados tener acceso a recursos de la comunidad local, incluidos permisos de salida por motivos de trabajo, educación o formación profesional, permisos de pernocta temporal o centros correccionales de las comunidades locales, según proceda?

j) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de establecer medidas administrativas adecuadas para después de la puesta en libertad, obligaciones de vigilancia y presentación de informes, programas de intervención y apoyo y medidas de protección tras la puesta en libertad, según proceda y de conformidad con el derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos?

k) ¿Ha establecido el Estado mecanismos de supervisión efectivos, teniendo en cuenta, según proceda, las Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela)?

l) ¿Ha considerado el Estado la posibilidad de elaborar estrategias para contrarrestar los argumentos terroristas en el sistema penitenciario que tengan en cuenta las cuestiones de género?¹⁷¹

270. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Principios Rectores de Madrid, en particular los principios rectores 30 a 32;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 48;
- c) Naciones Unidas, “Enfoque común de las Naciones Unidas sobre la justicia para los niños”, 2008 (en particular, las intervenciones estratégicas);
- d) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de los Reclusos (Reglas Nelson Mandela) (resolución [70/175](#) de la Asamblea General, anexo);
- e) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas sobre las Medidas No Privativas de la Libertad (Reglas de Tokio) (resolución [45/110](#) de la Asamblea General, anexo);
- f) Principios Básicos sobre la Utilización de Programas de Justicia Restitutiva en Materia Penal (resolución 2002/12 del Consejo Económico y Social, anexo);
- g) Reglas de las Naciones Unidas para la Protección de los Menores Privados de Libertad (resolución [45/113](#) de la Asamblea General, anexo);
- h) Reglas Mínimas de las Naciones Unidas para la Administración de la Justicia de Menores (Reglas de Beijing) (resolución [40/33](#) de la Asamblea General, anexo);
- i) Reglas de las Naciones Unidas para el Tratamiento de las Reclusas y Medidas No Privativas de la Libertad para las Mujeres Delincuentes (Reglas de Bangkok) (resolución [65/229](#) de la Asamblea General, anexo);

¹⁷¹ Resolución [2396 \(2017\)](#), párr. 40.

- j) Convención sobre los Derechos del Niño, artículo 37;
- k) Comité sobre los Derechos del Niño, observación general núm. 24 (2019) relativa a los derechos del niño en el sistema de justicia juvenil;
- l) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 9 y 14;
- m) UNODC, *Handbook on the Management of Violent Extremist Prisoners and the Prevention of Radicalization to Violence in Prisons* (Nueva York, 2016);
- n) Comisión Europea, Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, Declaration of good practices for engagement with foreign fighters for prevention, outreach, rehabilitation and reintegration;
- o) Instituto Internacional para la Justicia y el Estado de Derecho, “Prison management recommendations to counter and address prison radicalization”, recomendaciones 10 a 13.

M. Jurisdicción y principio *aut dedere aut iudicare*

271. Con arreglo al párrafo 2 e) de la resolución 1373 (2001), el Consejo exige que los Estados aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o preste apoyo a esos actos. En el párrafo 2 de la resolución 1566 (2004), el Consejo insta a los Estados a que el sometimiento de esas personas a la justicia se base en el principio de extraditar o juzgar (*aut dedere aut iudicare*). Sin embargo, es sumamente difícil obtener una sentencia condenatoria de las personas detenidas si todos los testigos y las pruebas se encuentran en el exterior. Por consiguiente, los Estados Miembros deberían considerar la posibilidad de revisar sus leyes para que la nacionalidad o la ciudadanía no sea motivo para denegar la extradición¹⁷².

272. En su resolución 1624 (2005), el Consejo recuerda que todos los Estados deben cooperar plenamente en la lucha contra el terrorismo, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, a fin de detener, denegar cobijo y llevar ante la justicia, en aplicación del principio del enjuiciamiento o la extradición, a quien apoye o facilite la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o la provisión de cobijo o participe o intente participar en esos actos.

273. En los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo se exhorta a todos los Estados a que establezcan jurisdicción territorial sobre los delitos cuando estos son cometidos en su territorio o por sus nacionales (véase también el capítulo III, sección C, “Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo”). Los Estados también deben establecer jurisdicción respecto de los delitos de modo que puedan juzgar o extraditar a un presunto infractor que se encuentre en el territorio del Estado¹⁷³.

274. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Ha establecido el Estado su jurisdicción respecto de los delitos de terrorismo cometidos por sus propios nacionales, independientemente del lugar de comisión del delito?¹⁷⁴

¹⁷² S/2015/975, anexo, párr. 34.

¹⁷³ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Technical guide to the implementation of Security Council resolution 1373 (2001)”, 2009, cap. II, secc. 8, “Jurisdiction”.

¹⁷⁴ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.8.1.

b) ¿Ha establecido el Estado su jurisdicción respecto de los delitos de terrorismo cometidos en su territorio y a bordo de aeronaves y embarcaciones matriculadas en el Estado?¹⁷⁵

c) En caso de que el Estado no extradite a un terrorista, ¿somete el asunto sin demora indebida a sus autoridades competentes, sin excepción e independientemente de si el delito de terrorismo fue cometido en su territorio, a los efectos de su enjuiciamiento, según el procedimiento previsto en su legislación, siempre que el presunto delito esté comprendido en el ámbito de aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo?¹⁷⁶

d) ¿Aplica el Estado efectivamente el principio de extraditar o juzgar, en particular mediante la aplicación de las medidas enunciadas en la resolución [2322 \(2016\)](#) del Consejo en relación con la extradición?

e) ¿Otorga la legislación nacional competencia respecto del uso indebido del ciberespacio con fines terroristas?

N. Cooperación jurídica internacional

275. Conforme a la resolución [1373 \(2001\)](#), se exige que los Estados adopten una serie de medidas con miras a la cooperación jurídica internacional en la lucha contra el terrorismo. Los Estados Miembros han de proporcionarse de forma recíproca el máximo nivel de asistencia para el enjuiciamiento de los actos de terrorismo, dondequiera que se cometan¹⁷⁷. En el párrafo 12 de su resolución [2178 \(2014\)](#), el Consejo recuerda la resolución [1373 \(2001\)](#), párrafo 2 f), en que exhorta a los Estados a que se presten la máxima asistencia posible, concretamente respecto de las investigaciones o procedimientos relativos a combatientes terroristas extranjeros¹⁷⁸.

276. Los Estados Miembros también deben prestarse asistencia para la facilitación de las pruebas que posean y que sean necesarias para los procedimientos penales¹⁷⁹. Por lo tanto, los Estados deberían considerar la posibilidad de establecer leyes y mecanismos apropiados que permitan prestar la cooperación judicial internacional más amplia posible¹⁸⁰ y cooperar con mayor eficiencia y eficacia¹⁸¹. Los Estados Miembros también deberían asignar los recursos necesarios a los efectos de la eficacia de los mecanismos de cooperación internacional existentes¹⁸². Los Estados deberían tener presentes las numerosas dificultades relacionadas con la eficacia de la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo y reforzar en consecuencia sus respuestas, así como el tiempo necesario para prestar asistencia judicial recíproca, la rigidez de los procedimientos y la falta de capacidad¹⁸³.

277. En su resolución [2322 \(2016\)](#), el Consejo insta a todos los Estados a que adopten varias medidas adicionales para fortalecer la asistencia judicial recíproca y la extradición, e incluso consideren el fortalecimiento y, cuando proceda, examinen las posibilidades de aumentar la eficacia de sus respectivos tratados bilaterales y multilaterales sobre extradición y asistencia judicial recíproca en asuntos penales relacionados con la lucha contra el terrorismo; cooperen, según proceda, sobre la base

¹⁷⁵ *Ibid.*, plantilla 2.8.2.

¹⁷⁶ *Ibid.*, plantilla 2.9.3.

¹⁷⁷ Resolución [1456 \(2003\)](#), anexo, párr. 2 b).

¹⁷⁸ Véanse también la resolución [2133 \(2014\)](#), párr. 5; y la resolución [2253 \(2015\)](#), párr. 12.

¹⁷⁹ Resolución [1373 \(2001\)](#), párr. 2 f).

¹⁸⁰ Resolución [2322 \(2016\)](#), párr. 15.

¹⁸¹ [S/2015/975](#), anexo, párr. 31.

¹⁸² *Ibid.*, anexo, párr. 44.

¹⁸³ [S/2016/501](#), párr. 52.

de la reciprocidad o caso por caso; promulguen y, cuando proceda, examinen y actualicen las leyes de extradición y asistencia judicial recíproca, así como sus respectivos tratados bilaterales y multilaterales sobre asistencia judicial recíproca y extradición, en relación con los delitos de terrorismo, de conformidad con sus obligaciones internacionales, incluidas las obligaciones que les impone el derecho internacional de los derechos humanos; consideren las maneras de simplificar las solicitudes de extradición y asistencia judicial recíproca, reconociendo al mismo tiempo la necesidad de darles la debida consideración, en vista de la necesidad de cumplir las obligaciones jurídicas pertinentes; designen autoridades centrales de asistencia judicial recíproca y extradición u otras autoridades pertinentes de justicia penal y velen por que esas autoridades dispongan de recursos, capacitación y autoridad jurídica, en particular en lo tocante a los delitos relacionados con el terrorismo; actualicen las prácticas vigentes de asistencia judicial recíproca en relación con los actos de terrorismo, y consideren, cuando proceda, el uso de la transferencia electrónica de solicitudes para acelerar los procedimientos, respetando plenamente las obligaciones convencionales existentes; consideren la posibilidad de suministrar a la base de datos de la UNODC información sobre contactos y otros detalles pertinentes de las autoridades designadas; y consideren la posibilidad de desarrollar plataformas de cooperación regional en materia de asistencia judicial recíproca y de participar en ellas, así como la de establecer y mejorar arreglos para agilizar la cooperación interregional en materia de delitos relacionados con el terrorismo.

278. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que mejoren la cooperación internacional, regional y subregional, si procede mediante acuerdos multilaterales y bilaterales, a fin de prevenir los viajes no detectados, desde su territorio o a través de él, de combatientes terroristas extranjeros, en particular de los combatientes que regresan o se trasladan, entre otras cosas mediante un mayor intercambio de información con el fin de identificar a esas personas, intercambiar y adoptar mejores prácticas y comprender mejor las pautas de viaje seguidas por los combatientes y sus familias, y a que los Estados Miembros cooperen entre sí, al adoptar medidas nacionales para impedir que los terroristas se aprovechen de las tecnologías, las comunicaciones y los recursos para apoyar actos terroristas, respetando al mismo tiempo los derechos humanos y las libertades fundamentales y observando sus obligaciones con arreglo al derecho interno y al derecho internacional aplicable.

279. La cooperación judicial internacional en los casos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, incluidos los retornados, los reubicados y sus familias, sigue siendo un desafío. Reconociendo las persistentes dificultades comunes a esos casos, el Consejo subraya, en sus resoluciones [2322 \(2016\)](#) y [2396 \(2017\)](#), la importancia de fortalecer la cooperación internacional a fin de prevenir, investigar y enjuiciar los actos de terrorismo.

1. Cuestiones de extradición a considerar

a) Marco jurídico

280. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Tiene el Estado un marco jurídico que abarque la extradición (leyes parlamentarias, tratados bilaterales y multilaterales, instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, acuerdos regionales y subregionales)?

b) ¿El Estado ha promulgado y, cuando proceda, revisado y actualizado las leyes de extradición y asistencia judicial recíproca respecto de los delitos relacionados con el terrorismo, de conformidad con sus obligaciones internacionales,

incluidas las obligaciones que le impone el derecho internacional de los derechos humanos?¹⁸⁴

c) ¿El Estado ha revisado y actualizado según sea necesario su legislación y los mecanismos nacionales de asistencia judicial recíproca a fin de fortalecer su eficacia, especialmente a la luz del aumento sustancial del volumen de solicitudes de datos digitales?¹⁸⁵

d) ¿El Estado está en condiciones de utilizar los instrumentos internacionales aplicables en que es parte a los fines de la extradición en casos de terrorismo?¹⁸⁶

e) ¿El Estado está en condiciones de cooperar sobre la base de la reciprocidad o caso por caso, si no existen convenios o disposiciones aplicables?¹⁸⁷

f) ¿El marco legislativo es lo suficientemente amplio como para abarcar las obligaciones enunciadas en la resolución [1373 \(2001\)](#), en particular con respecto a la codificación de los delitos y elementos de competencia como el principio *aut dedere aut iudicare*?

g) ¿Los delitos que dan lugar a extradición están claramente definidos en la legislación o mediante referencia a los tratados aplicables?

h) ¿El Estado impone algún impedimento a la extradición cuando ambos Estados han tipificado como delito la conducta subyacente?

i) ¿Los delitos enunciados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo o en las resoluciones [1373 \(2001\)](#) y [2178 \(2014\)](#) se consideran incluidos entre los que dan lugar a extradición en todo tratado de extradición concertado entre los Estados contratantes?

j) ¿Tiene el Estado disposiciones jurídicas que exijan la denegación de solicitudes de extradición formuladas por jurisdicciones extranjeras cuando haya motivos fundados para creer que la persona afectada estaría en peligro de ser sometida a tortura?¹⁸⁸

k) ¿El Estado prevé la apelación o revisión de las decisiones de extradición?

l) ¿El marco jurídico del Estado contempla motivos de denegación como los siguientes:

i) Doble incriminación;

ii) Acción penal infundada¹⁸⁹;

iii) El riesgo de devolución en virtud de las normas internacionales de derechos humanos o el derecho de los refugiados;

iv) La ausencia de garantías mínimas en los procesos penales;

v) En el caso de los Estados que no han abolido la pena de muerte, la ausencia de garantías adecuadas?

¹⁸⁴ Resolución [2322 \(2016\)](#), párr. 13 b).

¹⁸⁵ *Ibid.*, párr. 13 b).

¹⁸⁶ *Ibid.*, párr. 13 a).

¹⁸⁷ *Ibid.*, párr. 13 a).

¹⁸⁸ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.9.11.

¹⁸⁹ Véase, por ejemplo, el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, art. 15.

b) *Aplicación práctica*

281. Mientras que los tratados multilaterales y bilaterales constituyen la base para la extradición, la legislación y las instituciones nacionales suelen establecer los aspectos de procedimiento conexos. En el párrafo 13 a) de su resolución 2322 (2016), el Consejo exhorta a todos los Estados a que utilicen los instrumentos internacionales aplicables en los que son partes como base para la asistencia judicial recíproca y, según proceda, para la extradición en casos de terrorismo, y alienta a los Estados a que, en ausencia de instrumentos o disposiciones aplicables, cooperen en la medida de lo posible sobre la base de la reciprocidad o caso por caso.

282. Por consiguiente, conviene determinar si un Estado ha establecido prácticas, procedimientos y criterios relativos a la extradición.

283. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Ha designado el Estado a las autoridades centrales u otras autoridades pertinentes de justicia penal para que atiendan las cuestiones relativas a la asistencia judicial recíproca y la extradición?¹⁹⁰

b) ¿El Estado se ha cerciorado de que esas autoridades disponen de recursos, capacitación y autoridad jurídica, en particular en materia de delitos relacionados con el terrorismo?¹⁹¹

c) ¿Proporciona el Estado a la UNODC información para su base de datos sobre las redes existentes de autoridades centrales encargadas de la lucha contra el terrorismo, incluida la información de contacto de las autoridades designadas y otros detalles pertinentes?¹⁹²

d) ¿Hay algún procedimiento preciso a seguir tras la aceptación de una solicitud de extradición?

e) ¿El Estado ha adoptado medidas para reforzar la aplicación y, cuando proceda, examinar las posibilidades de aumentar la eficacia de sus tratados bilaterales y multilaterales de extradición en asuntos penales relacionados con la lucha contra el terrorismo?¹⁹³

f) ¿El Estado ha considerado, en el marco de la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables, las maneras de simplificar las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca en casos relacionados con terrorismo, respetando al mismo tiempo las obligaciones jurídicas pertinentes, incluida la necesidad de prestarles la debida consideración?¹⁹⁴

g) ¿Hay documentación escrita sobre los procedimientos que pueda proporcionarse a los Estados que la soliciten para facilitar la extradición?

h) ¿Existen procedimientos para la detención de la persona?

i) ¿Existen procedimientos de apelación o de revisión judicial?

j) ¿Está prohibida la devolución cuando hay “razones fundadas para creer” que el sujeto de una solicitud de extradición correría el riesgo de ser sometido a tortura si fuera devuelto a su Estado de origen o a cualquier otro Estado?

¹⁹⁰ Resolución 2322 (2016), párr. 13 e).

¹⁹¹ *Ibid.*, párr. 13 e).

¹⁹² Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 49 c).

¹⁹³ Resolución 2322 (2016), párr. 13 c).

¹⁹⁴ *Ibid.*, párr. 13 d).

k) ¿El Estado está en condiciones de transmitir los elementos de prueba en su poder al Estado que enjuicia, en el caso de un Estado que deniegue la extradición?¹⁹⁵

l) ¿Ha habido extradiciones por casos relacionados con el terrorismo u otros casos?

2. Asistencia judicial recíproca

284. ¿El Estado ha promulgado legislación que autorice a una autoridad competente a:

a) Prestar asistencia para que las personas detenidas u otras personas comparezcan a fin de prestar testimonio o para ayudar en las investigaciones;

b) Presentar documentos judiciales;

c) Efectuar inspecciones e incautaciones;

d) Examinar objetos y lugares;

e) Facilitar información y elementos de prueba;

f) Reforzar la coordinación de las investigaciones conjuntas¹⁹⁶;

g) Proporcionar documentos y registros de carácter bancario, financiero, comercial o institucional de forma que se admitan en procedimientos judiciales penales;

h) Realizar inspecciones e incautaciones de información, documentos o pruebas (incluidos registros financieros) de instituciones financieras u otras personas naturales o jurídicas;

i) Recibir testimonios o tomar declaración a personas;

j) Facilitar la comparecencia voluntaria de personas con el fin de proporcionar información o testimonios al Estado solicitante;

k) Proporcionar información no solicitada a homólogos extranjeros o intercambiar información con ellos¹⁹⁷;

l) Identificar, congelar, incautar o decomisar los bienes utilizados o destinados a ser utilizados para la financiación del terrorismo, así como los instrumentos de esos delitos, y activos de valor equivalente¹⁹⁸;

m) Trasladar actuaciones penales, según proceda, en casos relacionados con el terrorismo?¹⁹⁹

285. ¿La legislación del Estado permite:

a) El uso de los instrumentos internacionales y regionales aplicables en los que sea parte el Estado como base para la asistencia judicial recíproca en casos de

¹⁹⁵ UNODC, *Manual para la cooperación internacional en asuntos penales contra el terrorismo* (Nueva York), módulo 1.C.1, pág. 32.

¹⁹⁶ Comité contra el Terrorismo, “Policy guidance on international cooperation: policy guidance PG.3”, junio de 2010, párr. 2; y resolución 2482 (2019), párr. 15 b).

¹⁹⁷ Resolución 1373 (2001), párr. 3 a); Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia, art. 26; Convención Árabe sobre la Lucha contra los Delitos Informáticos, art. 33; Decisión Marco 2005/222/JAI del Consejo, art. 11; y Directiva (UE) 2019/713 del Parlamento Europeo y del Consejo, de 17 de abril de 2019, sobre la lucha contra el fraude y la falsificación de medios de pago distintos del efectivo y por la que se sustituye la Decisión Marco 2001/413/JAI del Consejo, art. 14.

¹⁹⁸ Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo.

¹⁹⁹ Resolución 2322 (2016), párr. 9 b).

terrorismo, y la cooperación en la medida de lo posible sobre la base de la reciprocidad o caso por caso, en ausencia de instrumentos o disposiciones aplicables²⁰⁰;

b) La aplicación efectiva de sus respectivos tratados bilaterales y multilaterales sobre extradición y asistencia judicial recíproca en asuntos penales relacionados con la lucha contra el terrorismo²⁰¹;

c) La presentación de solicitudes simplificadas de extradición y asistencia judicial recíproca en casos relacionados con el terrorismo, en el marco de la aplicación de los instrumentos jurídicos internacionales aplicables, velando al mismo tiempo por que se respeten las obligaciones jurídicas pertinentes y, en particular, la necesidad de prestarles la debida consideración²⁰²;

d) La cooperación internacional más amplia posible, incluido el nombramiento de oficiales de enlace, la cooperación policial, la creación y la utilización, cuando proceda, de mecanismos de investigación conjunta y una mayor coordinación de las investigaciones transfronterizas en los casos de terrorismo, y la utilización de comunicaciones electrónicas y plantillas universales, respetando plenamente las garantías procesales de los acusados²⁰³;

e) La remisión de actuaciones penales, según proceda, en virtud de leyes y mecanismos apropiados, en los casos relacionados con el terrorismo²⁰⁴;

f) La obtención de pruebas por videoconferencia en el Estado requerido si no fuera posible o conveniente, por otra razón, que la persona en cuestión comparezca en las actuaciones llevadas a cabo en la parte requerida;

g) El traslado temporal de personas detenidas al Estado requerido a efectos de investigación;

h) La transmisión espontánea de información;

i) La prestación de asistencia, tanto en ausencia de un tratado o acuerdo como de conformidad con él;

j) La posibilidad de que la autoridad central aplique condiciones y limitaciones previa solicitud;

k) La asistencia judicial recíproca en el contexto de:

i) Técnicas especiales de investigación;

ii) Disposiciones sobre la admisibilidad de las pruebas obtenidas en otras jurisdicciones, cuando proceda;

iii) El acceso a datos informáticos y su recopilación o divulgación a solicitud de un Estado extranjero?²⁰⁵

3. Autoridad central

286. En el párrafo 13 e) de su resolución [2322 \(2016\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a que designen autoridades centrales u otras autoridades pertinentes de justicia penal para que se ocupen de las cuestiones de asistencia judicial recíproca y extradición y

²⁰⁰ *Ibid.*, párr. 13 a).

²⁰¹ *Ibid.*, párr. 13 c).

²⁰² *Ibid.*, párr. 13 d).

²⁰³ *Ibid.*, párr. 15.

²⁰⁴ *Ibid.*, párr. 9 b).

²⁰⁵ Resolución [1373 \(2001\)](#), párr. 3 a); Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia, arts. 30 a 34; y Convención Árabe sobre la Lucha contra los Delitos Informáticos, arts. 38 a 42.

velen por que esas autoridades dispongan de recursos, capacitación y autoridad jurídica, en particular en lo tocante a los delitos relacionados con el terrorismo.

287. En el párrafo 13 f) de la misma resolución, el Consejo exhorta además a los Estados a que adopten medidas, cuando corresponda, para actualizar las prácticas vigentes en materia de asistencia judicial recíproca en relación con los actos de terrorismo, como la de considerar la posibilidad de, cuando proceda, utilizar la transferencia electrónica de solicitudes para acelerar los procedimientos entre las autoridades centrales o, según corresponda, otras autoridades de justicia penal competentes, respetando plenamente las obligaciones convencionales existentes.

288. También se exhorta a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de remitir a la base de datos de la UNODC la información de contacto y otros detalles pertinentes sobre sus autoridades designadas²⁰⁶.

289. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Ha designado el Estado a las autoridades centrales u otras autoridades pertinentes de justicia penal para que atiendan las cuestiones relativas a la asistencia judicial recíproca y la extradición?²⁰⁷

b) ¿Esas autoridades disponen de recursos, capacitación y autoridad jurídica, en particular en materia de delitos relacionados con el terrorismo?²⁰⁸

c) ¿La autoridad central está en condiciones de utilizar los instrumentos internacionales aplicables en los que el Estado es parte como base para la asistencia judicial recíproca y, según proceda, para la extradición en casos de terrorismo, y en ausencia de instrumentos o disposiciones aplicables, cooperar en la medida de lo posible sobre la base de la reciprocidad o caso por caso?²⁰⁹

d) ¿El Estado ha puesto en marcha mecanismos adecuados que permitan la cooperación internacional más amplia posible, incluido el nombramiento de oficiales de enlace, la cooperación entre organismos policiales, la creación o la utilización, cuando proceda, de mecanismos de investigación conjunta, y el refuerzo de la coordinación de las investigaciones transfronterizas en los casos de terrorismo, y la utilización de comunicaciones electrónicas y plantillas universales, con pleno respeto de las garantías de juicio imparcial del acusado?²¹⁰

e) ¿El Estado ha velado por la aplicación de prácticas actualizadas de asistencia judicial recíproca, así como, cuando proceda, la transferencia electrónica de solicitudes para acelerar los procedimientos entre las autoridades centrales o, según corresponda, otras autoridades de justicia penal pertinentes, respetando plenamente las obligaciones convencionales existentes?²¹¹

f) ¿El Estado ha enviado a la base de datos de la UNODC información de contacto y otros detalles pertinentes sobre sus autoridades designadas?²¹²

g) ¿La autoridad central puede capacitar a funcionarios, magistrados y fiscales en la redacción y ejecución de solicitudes de extradición y asistencia judicial recíproca?

²⁰⁶ Resolución 2322 (2016), párr. 13 g).

²⁰⁷ *Ibid.*, párr. 13 e).

²⁰⁸ *Ibid.*, párr. 13 e).

²⁰⁹ *Ibid.*, párr. 13 a).

²¹⁰ *Ibid.*, párr. 15; resolución 2482 (2019), párr. 15 b).

²¹¹ Resolución 2322 (2016), párr. 13 f).

²¹² *Ibid.* párr. 13 g); y Comité contra el Terrorismo, “Policy guidance on international cooperation”, párr. 2 k).

h) ¿La autoridad central coordina las medidas de incautación y decomiso con otros Estados?

i) ¿La autoridad central ha concertado arreglos bilaterales o multilaterales eficaces y canales de cooperación con otras autoridades (centrales, judiciales, fiscales y de orden público)?

j) ¿La autoridad central ha concertado arreglos bilaterales o multilaterales eficaces y canales de coordinación para las actividades de investigación y enjuiciamiento de carácter transfronterizo?

k) ¿La autoridad central ha concertado arreglos bilaterales o multilaterales sobre entrega vigilada, investigaciones encubiertas y equipos conjuntos de investigación?

l) ¿La autoridad central ha establecido mecanismos de cooperación y consulta que puedan utilizarse antes de denegar una solicitud de extradición o de asistencia judicial recíproca o de aplazar su ejecución?

m) ¿El Estado participa en plataformas regionales de cooperación en materia de asistencia judicial recíproca y ha tomado medidas para desarrollar o reforzar, según proceda, arreglos dirigidos a agilizar la cooperación interregional en materia de delitos relacionados con el terrorismo?²¹³

n) ¿La autoridad central dispone de recursos, capacitación y autoridad jurídica suficientes, en particular en materia de delitos relacionados con el terrorismo?

o) ¿La autoridad central tiene capacidad para actuar como punto de contacto de forma ininterrumpida en caso de que no se haya establecido otro punto de contacto que funcione ininterrumpidamente?²¹⁴

p) ¿La autoridad central puede difundir orientaciones sobre los requisitos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición tanto a los profesionales nacionales como a las autoridades extranjeras?

q) ¿La autoridad central puede utilizar medidas alternativas a la asistencia judicial recíproca y la extradición (y efectivamente las utiliza)?

r) ¿La autoridad central tiene la capacidad de adoptar medidas prácticas con miras a acelerar la ejecución de una solicitud?

s) ¿La autoridad central puede remitir actuaciones penales?²¹⁵

290. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Principios Rectores de Madrid, principios rectores 33 a 35;

b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 49;

c) Comité contra el Terrorismo, “Policy guidance on international cooperation: policy guidance PG.3”, 14 de junio de 2010, párr. 2 f);

d) UNODC, *Manual para la cooperación internacional en asuntos penales contra el terrorismo* (Nueva York, 2009);

e) UNODC, Mutual Legal Assistance Request Writer Tool;

²¹³ Resolución 2322 (2016), párr. 13 h).

²¹⁴ Resolución 1373 (2001), párr. 3 a); Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia, art. 35; Decisión Marco 2005/222/JAI del Consejo, art. 11; y Convención Árabe sobre la Lucha contra los Delitos Informáticos, art. 43.

²¹⁵ S/2015/975, anexo, párr. 40.

- f) UNODC, leyes modelo sobre cooperación internacional;
- g) Grupo de Acción Financiera Internacional, recomendaciones 36 a 40;
- h) Unidad de Fusión y Enlace del Sahel;
- i) Resolución 2017/C 18/01 del Consejo de la Unión Europea relativa a un modelo de acuerdo por el que se crea un equipo conjunto de investigación;
- j) Asociación Internacional de Fiscales, Red de Fiscales contra el Terrorismo;
- k) Comisión del Océano Índico, Practical guide to extradition and mutual legal assistance;
- l) Plataforma Judicial Regional de los Países del Sahel, Practical guide on carrying out effective extradition and mutual legal assistance requests in criminal matters.

O. Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas²¹⁶

291. La eficacia de la seguridad de las fronteras y la gestión fronteriza general es fundamental para combatir el terrorismo, ya que es la primera línea de defensa contra la circulación transfronteriza de terroristas y de bienes y cargamentos ilícitos²¹⁷. En el párrafo 2 g) de su resolución 1373 (2001), el Consejo exige a los Estados que impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas imponiendo controles eficaces de fronteras y controles en la expedición de documentos de identidad y de viaje. Del mismo modo, en el párrafo 2 de la resolución 1624 (2005), el Consejo insta a todos los Estados a que cooperen para reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales, en particular mediante la lucha contra la falsificación de documentos y la mejora de las medidas de verificación. La eficacia de la seguridad y la gestión de las fronteras es de particular importancia con respecto a los combatientes terroristas extranjeros, como se indica en los párrafos 2, 8, 9 y 11 de la resolución 2178 (2014) y en la resolución 2396 (2017). En el preámbulo de la resolución 2322 (2016), el Consejo reitera la obligación de los Estados de impedir la circulación de terroristas y grupos terroristas, de conformidad con las disposiciones aplicables del derecho internacional, y subraya la importancia de fortalecer la cooperación internacional para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros. En el párrafo 15 a) de su resolución 2482 (2019), el Consejo exhorta a los Estados a que fortalezcan la gestión de las fronteras para detectar eficazmente e impedir la circulación de los terroristas y grupos terroristas y los grupos de delincuencia organizada transnacional que colaboran con ellos.

292. Con el fin de inspeccionar eficazmente a los viajeros en los puertos de entrada, debe haber una combinación de varios mecanismos, según que la frontera sea aérea, marítima o terrestre. En los aeropuertos, los principales mecanismos son, entre otros, la información anticipada sobre los pasajeros, los registros de nombres de los pasajeros, la tecnología biométrica y las bases de datos de INTERPOL²¹⁸. Otro elemento orientado a fortalecer los controles fronterizos es la aplicación del Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas para Asegurar y Facilitar el Comercio Mundial (Marco Normativo SAFE), que permite a los Estados lograr un

²¹⁶ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantillas 2.10.1, 2, 11 y 23.

²¹⁷ S/2016/49, anexo, párr. 424.

²¹⁸ Resolución 2178 (2014), párrs. 9 y 13; declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 29 de mayo de 2015 (S/PRST/2015/11); S/2015/975; y S/2016/49, anexo, párr. 426.

equilibrio entre los controles de seguridad y la facilitación del comercio mediante el análisis de los riesgos e inspecciones selectivas²¹⁹.

293. A fin de abordar con eficacia el flujo transfronterizo de combatientes terroristas extranjeros, se debería facilitar oportunamente a los puestos fronterizos y otros organismos pertinentes información adecuada sobre la identidad de los combatientes conocidos, presuntos o potenciales, con la que las autoridades de fronteras puedan tomar decisiones fundamentadas para la adopción de medidas ulteriores. La información sobre los combatientes terroristas extranjeros puede ser de carácter específico o general. La información específica es la obtenida de fuentes como los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de inteligencia y, a veces, incluso las entidades militares; los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros; los registros de nombres de los pasajeros; los datos biométricos; las listas y bases de datos de vigilancia nacionales e internacionales; las notificaciones de INTERPOL, incluido el archivo de análisis de inteligencia criminal sobre combatientes terroristas extranjeros; las difusiones de INTERPOL; los productos analíticos; y los informantes. La información general incluye los resultados de análisis de tendencias y evaluaciones de riesgos.

294. Los aeropuertos siguen siendo objeto de ataques por parte de grupos terroristas. El Convenio sobre Aviación Civil Internacional y sus anexos contienen importantes normas para garantizar la seguridad de las instalaciones de aviación civil en todo el mundo²²⁰. En su resolución [2309 \(2016\)](#), el Consejo expresa su preocupación por el hecho de que los grupos terroristas siguen considerando que la aviación civil es un objetivo atractivo y se señalan varias medidas que deberían adoptar los Estados Miembros para reforzar la aplicación de las Normas y Métodos Recomendados de la OACI. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo insta a los Estados Miembros a que apliquen el Plan Global para la Seguridad de la Aviación elaborado por la OACI, que sienta las bases para que esa organización, los Estados Miembros, la industria de la aviación civil y otras partes interesadas trabajen conjuntamente con el objetivo común de mejorar la seguridad de la aviación en todo el mundo y lograr cinco resultados prioritarios clave, a saber, aumentar la conciencia de los riesgos y la respuesta ante ellos, desarrollar una cultura de la seguridad y la capacidad humana, mejorar los recursos tecnológicos y la innovación, perfeccionar la vigilancia y la garantía de calidad, e incrementar la cooperación y el apoyo, y pide que se adopten medidas a nivel mundial, regional y nacional, así como por la industria y otras partes interesadas, a fin de mejorar la aplicación efectiva de la seguridad de la aviación mundial.

295. En su resolución [2396 \(2017\)](#), y actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo decide que, en cumplimiento de lo dispuesto en la resolución [2178 \(2014\)](#) y de las Normas y Métodos Recomendados de la OACI, y con el fin de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, los Estados Miembros establezcan sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y desarrollen la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros.

296. La identificación biométrica es un instrumento eficaz para contrarrestar la amenaza que representan los terroristas que tratan de viajar al extranjero y utilizan documentos de viaje falsificados. En su resolución [2322 \(2016\)](#), el Consejo insta explícitamente a los Estados a que intercambien información sobre terroristas individuales y combatientes terroristas extranjeros, incluida información biométrica. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo decide que los Estados Miembros elaboren y apliquen sistemas de recogida de datos biométricos, que pueden incluir huellas

²¹⁹ [S/2016/49](#), anexo, párr. 430.

²²⁰ *Ibid.*

dactilares, fotografías, reconocimiento facial y otras formas de recogida de datos biométricos pertinentes para la identificación, a fin de identificar debidamente y de forma responsable a terroristas, incluidos combatientes terroristas extranjeros. El Consejo también alienta a los Estados Miembros a que compartan esos datos de forma responsable con los Estados pertinentes y con INTERPOL y otros organismos internacionales competentes. La implementación de evaluaciones de riesgos y la adopción de medidas específicas por los organismos encargados de hacer cumplir la ley en los aeropuertos internacionales y otros puntos de entrada son acciones fundamentales que permiten identificar, detectar e interceptar a los presuntos combatientes terroristas extranjeros y otros pasajeros de alto riesgo. Como señala el Comité en los Principios Rectores de Madrid, el sistema de información anticipada sobre los pasajeros permite a las autoridades fronterizas determinar los riesgos asociados con los pasajeros antes de que los vuelos lleguen a su territorio, antes de que se autorice el embarque de pasajeros, a fin de detectar la salida de su territorio, o antes de que presuntos combatientes terroristas extranjeros intenten la entrada o el tránsito por su territorio. Esas medidas dependen en gran medida de la validez de los datos de los viajes y otra información facilitada a los organismos encargados de hacer cumplir la ley por las compañías aéreas, los transportistas, los comisionistas de transporte y los importadores. El flujo de la información relacionada con los pasajeros desde las empresas de transporte y las compañías aéreas a las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley y de control fronterizo se puede dividir en dos vertientes: la información anticipada sobre los pasajeros y los datos del registro de nombres de los pasajeros. La introducción de la información anticipada sobre los pasajeros, complementada con los datos del registro de nombres de los pasajeros, ayudaría enormemente a los Estados a detectar a los combatientes terroristas extranjeros que intentan cruzar sus fronteras.

297. A muchos Estados les sigue resultando difícil formular y aplicar estrategias exhaustivas para la gestión de las fronteras²²¹. La porosidad de las fronteras continúa siendo un importante motivo de preocupación, ya que pueden permitir que los terroristas entren en un Estado sin pasar por los cruces fronterizos oficiales y evitar así el examen de documentos y el cotejo con las listas de vigilancia nacionales e internacionales. Se necesitan recursos considerables para vigilar grandes espacios abiertos. Las condiciones geológicas y climáticas de algunos Estados complican aún más los esfuerzos para controlar la entrada y la salida del territorio²²². La falta de infraestructuras necesarias en los puestos fronterizos limita el acceso de los funcionarios a las bases de datos pertinentes y a menudo se ve agravada por el hecho de que los funcionarios que atienden un puesto fronterizo pueden tener que vigilar zonas extensas que rebasan el alcance de los puestos fronterizos oficiales²²³.

298. La eficacia de todo sistema de gestión de las fronteras depende de la coordinación adecuada y el intercambio de información entre diversas entidades gubernamentales, tanto dentro de los Estados como entre ellos. Es esencial que los Estados sigan centrándose en estas cuestiones operacionales, como la necesidad de tener información sobre las personas y bienes que entran y salen del Estado para difundirla entre los funcionarios que trabajan en los cruces fronterizos y los que se encuentran en otras partes del Estado²²⁴. El Consejo reitera la importancia de examinar esas cuestiones en el preámbulo de su resolución 2322 (2016).

²²¹ S/2016/501, párr 63.

²²² S/2015/683, anexo, párr. 66; y S/2015/975, anexo, párrs. 71, 87, 96 y 133.

²²³ S/2015/975, anexo, párrs. 55 y 68.

²²⁴ *Ibid.*, párrs. 70, 84, 134 y 156 c); y Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros, buena práctica 10.

299. En su resolución 2178 (2014), el Consejo exige que los Estados tomen medidas para impedir la entrada o el tránsito por su territorio de presuntos combatientes terroristas extranjeros. Además de la tipificación, algunos Estados han impuesto medidas administrativas para ese fin, incluida la prohibición de viajar o la retirada de documentos de viaje. Esas medidas deben aplicarse de manera compatible con las normas internacionales de derechos humanos y con las debidas garantías procesales.

300. En la resolución 2341 (2017), el Consejo observa la creciente interdependencia de las infraestructuras transfronterizas esenciales de los Estados, como las utilizadas para la generación, transmisión y distribución de energía; el transporte aéreo, terrestre y marítimo; los servicios bancarios y financieros; el suministro de agua; la distribución de alimentos; y la salud pública. También reconoce que las medidas de protección entrañan múltiples aportes, en particular respecto de la gestión de riesgos para los programas y actividades de protección y la integridad y seguridad de la cadena de suministro. El Consejo exhorta a todos los Estados a que incrementen su cooperación para proteger la infraestructura vital, incluidos los proyectos de conectividad regional y la infraestructura transfronteriza conexa, contra los ataques terroristas, según corresponda, utilizando para ello medios bilaterales y multilaterales en el intercambio de información, la evaluación de los riesgos y las actividades conjuntas de aplicación de la ley.

301. Al aplicar esas medidas de control de las fronteras, los Estados Miembros también deben respetar el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados (véase también el capítulo III, sección D, “Medidas relativas a los refugiados y el asilo”)²²⁵.

1. Marco jurídico

302. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Dispone el Estado de legislación para impedir la entrada ilegal de terroristas?²²⁶

b) ¿Dispone el Estado de legislación para impedir el contrabando de terroristas?²²⁷

c) ¿El Estado regula la cooperación interinstitucional mediante leyes oficiales o memorandos de entendimiento a fin de ofrecer una definición clara de las actividades, tareas y responsabilidades que abarcan todo el espectro de la seguridad y gestión de las fronteras?²²⁸

d) ¿Regula claramente la legislación nacional la forma en que los Estados pueden recopilar, utilizar, conservar y transferir la información anticipada sobre los pasajeros y los datos del registro de nombres de los pasajeros de conformidad con las Normas y Métodos Recomendados de la OACI y con la legislación interna y las obligaciones internacionales, y respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluso en consonancia con el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos? (Para más detalles acerca de la información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras

²²⁵ Resolución 1624 (2005), párr. 4; y resolución 2178 (2014), párr. 5.

²²⁶ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.1.

²²⁷ *Ibid.*, plantilla 2.10.2; y S/2016/49, anexo, párr. 427.

²²⁸ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management in the context of counterterrorism and stemming the flow of ‘foreign terrorist fighters’”, buena práctica 2.

y cuestiones conexas”, subsección 14, “Uso eficaz de la información anticipada sobre los pasajeros y los datos del registro de nombres de los pasajeros”).)

e) ¿Dispone el Estado de legislación apropiada para establecer y utilizar listas o bases de datos de vigilancia de terroristas conocidos y presuntos, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, y para permitir el intercambio adecuado de esa información? (Para más información sobre las listas y bases de datos de vigilancia, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 15, “Establecimiento y mantenimiento de listas o bases de datos integradas de vigilancia contra el terrorismo”).)

f) ¿Dispone el Estado de legislación apropiada que garantice la utilización responsable de los datos biométricos? (Para más información sobre la utilización responsable de los datos biométricos, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 16, “Identificación biométrica”).)

2. Estrategia y sensibilización

303. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado tiene una estrategia coordinada de gestión de fronteras que formule claramente los objetivos que deben alcanzarse en un período de tres a cinco años?²²⁹

b) ¿El Estado ha establecido un plan de acción nacional sobre seguridad y gestión de las fronteras en que se describan actividades específicas para la lucha contra el terrorismo?²³⁰

c) ¿Las autoridades competentes utilizan herramientas de análisis de las decisiones, como el análisis de fuerzas, debilidades, oportunidades y amenazas o el diagrama de campos de fuerza, para facilitar la formulación de medidas de seguridad y gestión de las fronteras y el plan de acción nacional?

d) ¿Se ha identificado a todos los interesados pertinentes que han de facilitar, dirigir y supervisar la aplicación del plan de acción nacional (administración pública del Estado vecino y organizaciones internas que se ocupan de la seguridad y gestión de las fronteras, la readmisión y reintegración, y el tráfico fronterizo en los aeropuertos internacionales)?

e) ¿Ha designado el Estado un grupo de trabajo interinstitucional encargado de la ejecución del plan de acción nacional integrado por ministerios y sus departamentos respectivos?

f) ¿El Estado ha adoptado medidas para concienciar a los guardias de frontera acerca del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros?²³¹

g) ¿Los guardias de fronteras han recibido capacitación sobre la definición de los combatientes terroristas extranjeros, con especial referencia a la naturaleza preparatoria de las conductas tipificadas como delito en la resolución [2178 \(2014\)](#)?

h) ¿Los guardias de fronteras han recibido capacitación sobre la manera de identificar a los combatientes terroristas extranjeros?

²²⁹ Principios Rectores de Madrid, principios rectores 20 y 21.

²³⁰ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management”, buena práctica 13.

²³¹ [S/2015/939](#), anexo I, grupo II a); y Principios Rectores de Madrid, principio rector 18.

i) ¿Los guardias de fronteras han recibido capacitación sobre los problemas específicos relacionados con la identificación de mujeres combatientes terroristas extranjeras?²³²

j) ¿Los guardias de fronteras han recibido capacitación sobre la protección y promoción de los derechos de la infancia al aplicar las estrategias de gestión de fronteras, incluida capacitación para identificar a menores desaparecidos que puedan ser víctimas de abducción parental, sustracción (secuestro) o desaparición inexplicable, y sobre el modo de tratar esos casos de manera adecuada?

k) ¿Ha adoptado el Estado un enfoque basado en la policía de proximidad para la vigilancia de las fronteras?²³³

l) ¿Las autoridades fronterizas se ocupan de entablar la cooperación y el diálogo con las comunidades fronterizas a fin de concienciarlas sobre la amenaza que plantea el terrorismo?

m) ¿Las autoridades fronterizas han entablado un diálogo con todos los elementos de las comunidades fronterizas (incluidos los jefes tribales, los grupos étnicos, los líderes religiosos y los nómadas) y los representantes de la sociedad civil?

n) ¿Las autoridades fronterizas involucran a las comunidades fronterizas en la elaboración, ejecución y evaluación de diversas estrategias y planes de acción, políticas y medidas relacionadas con la seguridad y gestión de las fronteras?

o) ¿Las autoridades nacionales de seguridad y gestión de las fronteras están disponibles y son visibles y accesibles para las comunidades fronterizas y las tribus nómadas?

p) ¿Las autoridades competentes están en condiciones de analizar la evolución de las amenazas que podrían afectar la seguridad de las fronteras externas y establecer prioridades de acción en consecuencia?

q) ¿Las autoridades competentes están en condiciones de elaborar planes estratégicos para la aplicación de planes operacionales y tácticos?

r) ¿Las autoridades competentes están en condiciones de prever las necesidades de recursos humanos y equipo a fin de garantizar la seguridad en las fronteras externas, de acuerdo con el nivel de riesgo en distintos ámbitos?

s) ¿El Gobierno y los servicios de fronteras del Estado adoptan un enfoque específico para la lucha contra la corrupción en determinadas esferas fundamentales, como la verificación de la identidad, la documentación de viaje, la detección de delitos y la supervisión del comercio transfronterizo?²³⁴

t) ¿El Gobierno del Estado ha considerado la posibilidad de elaborar estrategias nacionales y planes de acción para la lucha contra la corrupción a fin de promover una cultura contra la corrupción en cuestiones relacionadas con la seguridad y gestión de las fronteras?

3. Documentación

304. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

²³² Principios Rectores de Madrid, principio rector 18 f); [S/2015/975](#), anexo, párr. 27; y resolución [2396 \(2017\)](#).

²³³ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management”, buena práctica 5.

²³⁴ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management”, buena práctica 15.

a) ¿El Estado ha elaborado un conjunto de criterios objetivos para la inclusión de una persona en las listas de vigilancia y de exclusión de los vuelos? (Para más información sobre las listas y las bases de datos de vigilancia, véase el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 15, “Establecimiento y mantenimiento de listas o bases de datos integradas de vigilancia contra el terrorismo”.²³⁵) ¿El Estado ha elaborado procesos para asegurar que los datos personales que figuren en dichas listas sean completos, precisos y actualizados?²³⁶

b) ¿Tiene el Estado las salvaguardias necesarias para asegurar que la información que figura en las listas de vigilancia y exclusión de los vuelos no se utilice indebidamente de una manera que ponga en peligro los derechos humanos y se respete plenamente el derecho a la intimidad?²³⁷

c) ¿El Estado está en condiciones de impedir y detectar el uso fraudulento de documentos de identidad y de viaje?²³⁸

d) ¿El Estado expide documentos de viaje de lectura mecánica conforme a las normas de la OACI?²³⁹

e) ¿El Estado expide documentos primarios seguros?²⁴⁰

f) ¿El Estado está en condiciones de confirmar la autenticidad de los documentos primarios antes de emitir documentos de viaje (es decir, mediante la verificación de los registros civiles, por medios electrónicos o por cualquier otro medio)?²⁴¹

g) ¿El Estado incorpora en sus documentos de viaje diseños y materiales únicos y distintivos que sean difíciles de falsificar?²⁴²

h) ¿El Estado incluye periódicamente los documentos de viaje y pasaportes robados y perdidos en las listas de vigilancia y las notificaciones de alerta nacionales?²⁴³

i) ¿El Estado comunica periódicamente datos pertinentes sobre los pasaportes robados y perdidos a INTERPOL?²⁴⁴

j) ¿El Estado revoca los documentos de viaje de presuntos combatientes terroristas extranjeros? En caso afirmativo,

i) ¿Cuál es la duración de esas medidas?

ii) ¿El Estado hace constar la revocación en una base de datos nacional?

iii) ¿El Estado informa a los asociados internacionales de la revocación (por ejemplo, registrándola en la base de datos sobre documentos de viaje robados o perdidos de INTERPOL)?

²³⁵ S/PRST/2015/11; y Principios Rectores de Madrid, principios rectores 15 y 37.

²³⁶ Principios Rectores de Madrid, principios rectores 15 y 37; y Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes”, 2017, pág. 64.

²³⁷ S/PRST/2015/11; y Principios Rectores de Madrid, principios rectores 15 y 37.

²³⁸ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.7; y resolución 2178 (2014), párr. 2.

²³⁹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.12.

²⁴⁰ *Ibid.*, plantilla 2.10.13 A).

²⁴¹ *Ibid.*, plantilla 2.10.13 B).

²⁴² *Ibid.*, plantilla 2.10.13 C).

²⁴³ *Ibid.*, plantilla 2.10.14.

²⁴⁴ *Ibid.*, plantilla 2.10.15.

- iv) ¿Qué procedimientos se han establecido para que las personas afectadas puedan impugnar esas medidas?

4. Prácticas nacionales de prevención de la circulación de terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros

305. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado ha previsto medidas para impedir que combatientes terroristas extranjeros crucen sus fronteras nacionales (por ejemplo, prohibiciones de viajar o retirada de documentos de viaje)?
- b) ¿El Estado conoce los requisitos para la adopción de esas medidas?
- c) ¿El Estado tiene procedimientos para salvaguardar las garantías procesales y el derecho a la libertad de circulación?
- d) ¿El Estado ha adoptado algún procedimiento para prohibir que posibles o presuntos combatientes terroristas extranjeros viajen a zonas de conflicto?
- e) ¿El Estado tiene algún procedimiento para aplicar una decisión judicial que prohíba viajar a posibles o presuntos combatientes terroristas extranjeros, con la confiscación del pasaporte, incluso en relación con destinos para los que no se necesite ese documento? (Véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 3, “Documentación”).)

5. Verificación antes de la llegada al Estado de destino

306. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado tiene capacidad analítica y de inteligencia para detectar a posibles terroristas?²⁴⁵
- b) ¿Dispone el Estado de procedimientos para impedir que presuntos combatientes terroristas extranjeros transiten por los aeropuertos de su territorio?²⁴⁶
- c) ¿Ha establecido el Estado un equipo analítico dedicado al examen oportuno de la información relativa a los combatientes terroristas extranjeros existentes o potenciales?²⁴⁷
- d) ¿Los consulados y las embajadas del Estado en el extranjero cotejan los datos de los solicitantes de visados con las listas de vigilancia nacionales e internacionales?
- e) ¿El Estado dispone de medidas de verificación anticipada para las personas que viajan desde Estados que tienen acuerdos de exención de visado o cuyos nacionales reciben el visado al llegar al país?²⁴⁸
- f) ¿El Estado dispone de personal e instalaciones para la verificación de mujeres y niñas en situaciones en que se pueda necesitar personal e instalaciones separadas?
- g) ¿El Estado tiene acceso a la información sobre los pasajeros antes de su llegada (mediante los sistemas de información anticipada sobre pasajeros) a fin de evaluar riesgos?

²⁴⁵ *Ibid.*, plantilla 2.10.7; y Principios Rectores de Madrid 15 a 19.

²⁴⁶ Aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad por los Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros (S/2015/338, anexo), párr. 42.

²⁴⁷ Principios Rectores de Madrid, principio rector 16.

²⁴⁸ S/2015/338, anexo, párr. 43; y Principios Rectores de Madrid 15 a 19.

h) ¿El Estado recibe datos del registro de nombres de los pasajeros en relación con quienes viajan por vía aérea? (Para más detalles acerca de la información anticipada sobre pasajeros y el registro de nombres de los pasajeros, véase el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 14, “Uso eficaz de la información anticipada sobre los pasajeros y los datos del registro de nombres de los pasajeros”.)

307. Respecto de las cuestiones relacionadas con la gestión de la información en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos, véase también el capítulo IV, sección B, “Medidas relativas al control de la entrada y el asilo de personas que puedan haber sido culpables de incitación a cometer un acto terrorista”.

6. Verificación al llegar a la frontera

308. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de establecer pasos fronterizos conjuntamente con las autoridades competentes de Estados asociados a los efectos de controlar el cruce de fronteras externas?
- b) ¿El Estado verifica sistemáticamente y con eficacia la identidad de las personas para determinar los posibles vínculos con el terrorismo antes de que entren en su territorio?²⁴⁹
- c) ¿El Estado realiza evaluaciones de las amenazas en relación con los pasajeros amparados por acuerdos de exención de visado o que reciben el visado al llegar al país?²⁵⁰

7. Acceso a la información por parte de los guardias fronterizos

309. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El proceso de verificación de la inmigración que aplica el Estado está vinculado en primera línea a las listas de vigilancia o bases de datos y las notificaciones de alerta nacionales?
- b) ¿El proceso de verificación de la inmigración que aplica el Estado está vinculado en primera línea al sistema I-24/7, la base de datos de documentos de viaje robados o perdidos y las notificaciones rojas sobre presuntos delincuentes y personas buscadas de INTERPOL, así como a la Lista de Sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida?²⁵¹
- c) ¿El Estado utiliza la Base de Datos en Red Móvil de INTERPOL y la Base de Datos en Red Fija de INTERPOL?²⁵²
- d) ¿El Estado autentifica los documentos de viaje de lectura mecánica utilizando el Directorio de claves públicas de la OACI?
- e) ¿El Estado tiene acceso al sistema goCASE de la UNODC?²⁵³

²⁴⁹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.3; y resolución 2178 (2014), párr. 2.

²⁵⁰ S/2015/338, anexo, párr. 43.

²⁵¹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.5.

²⁵² *Ibid.*, plantilla 2.10.6; y Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros, buena práctica 13.

²⁵³ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management”, buena práctica 3.

f) ¿El Estado ha elaborado y puesto en práctica programas y mecanismos de intercambio de información sobre seguridad y gestión de las fronteras, tanto en los cruces fronterizos como a lo largo de las fronteras?

g) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de adoptar un formato más amplio para intercambiar información pertinente con los sistemas de información del Ministerio del Interior y el Ministerio de Finanzas, o sus equivalentes, y sus diversos organismos (es decir, policía criminal, unidades de delincuencia organizada, servicios de inteligencia, servicios de inmigración y autoridades de visados)?

h) ¿El Estado ha considerado la reclasificación para uso oficial de los datos de inteligencia sobre las amenazas de los combatientes terroristas extranjeros y los terroristas individuales a fin de facilitar esa información cuando proceda a los verificadores de primera línea, como los organismos de inmigración, aduanas y seguridad fronteriza?²⁵⁴

i) ¿El Estado ha puesto en marcha mecanismos para asegurar la eficiencia y la fiabilidad de las cuatro categorías de intercambio de información (“previa solicitud”, “*ad hoc*”, “periódica” y “continua”) a través de bases de datos conjuntas?

j) ¿El Estado asigna expertos para que lleven a cabo evaluaciones eficaces de los riesgos a fin de subsanar y reducir al mínimo las lagunas existentes entre los riesgos y las capacidades? Si la respuesta es afirmativa:

i) ¿El proceso de análisis conjunto de los riesgos es sistemático y continuo, tiene un contenido acordado y claramente definido, una estructura de matriz y prevé medidas para procesar la información pertinente?

ii) ¿Los funcionarios de aduanas realizan controles y vigilan las fronteras externas de conformidad con la legislación nacional y el derecho internacional, incluidos los tratados bilaterales y multilaterales?

iii) ¿Los datos pertinentes son clasificados por tipo de frontera (terrestre, aérea y marítima)?

iv) ¿Todos los datos recogidos son analizados con periodicidad semanal, mensual, trimestral y anual?

k) ¿El análisis de los riesgos incluye la formulación y definición de indicadores esenciales comunes, como los siguientes:

i) La detección de cruces ilegales de las fronteras a través de las fronteras verdes y azules o evitando los puestos de control fronterizo;

ii) La denegación de la entrada o salida de viajeros;

iii) La detección de la estancia ilegal, tanto en el interior del territorio como en la frontera de salida;

iv) La detección de los traficantes y contrabandistas de personas;

v) La detección de documentos de viaje y visados falsificados;

vi) Las decisiones administrativas sobre retorno y readmisión o expulsión; y

vii) Los datos sobre solicitudes de asilo?

l) ¿El Estado hace participar a una amplia gama de organismos y ministerios gubernamentales en el análisis conjunto de los riesgos?

²⁵⁴ Resolución 2322 (2016), párr. 5.

m) ¿El Estado está en condiciones de identificar al principal organismo de seguridad y gestión de las fronteras en la evaluación de los riesgos relativos a diversas situaciones de amenazas?

n) ¿Las dependencias de guardia fronteriza reciban información actualizada sobre los nuevos métodos utilizados por los combatientes terroristas extranjeros para cruzar fronteras, incluidas las modalidades de viajes fragmentados?²⁵⁵

o) ¿Las autoridades competentes han instalado teléfonos de emergencia?

p) ¿La infraestructura de los teléfonos de emergencia está en condiciones de seleccionar las llamadas a fin de que se pueda actuar de inmediato, sean tratadas con la máxima prioridad y derivadas al organismo operacional correcto casi de inmediato?

q) ¿Los guardias de fronteras añaden sistemáticamente la información sobre combatientes terroristas extranjeros a las listas de vigilancia nacionales e internacionales?²⁵⁶

r) ¿Permite la legislación nacional que los sistemas que operan con datos biométricos sean interoperables con las aplicaciones biométricas que se utilizan en las fronteras, incluidas las bases de datos biométricos facilitadas por INTERPOL?

s) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para aprovechar al máximo las bases de datos biométricos de INTERPOL, incluidos el reconocimiento facial, las huellas dactilares y los perfiles de ADN? (Para más información sobre la identificación biométrica, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 16, “Identificación biométrica”).)

310. Respecto de las cuestiones relativas a la utilización de la plataforma segura de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude y la red de la Oficina Regional de Enlace sobre Información de la Organización Mundial de Aduanas, véase también el capítulo II, sección D, “Adopción de las medidas necesarias para impedir la comisión de actos de terrorismo mediante sistemas de alerta temprana”, subsección 2, “Alerta temprana”.

8. Verificación tras la entrada en el Estado

311. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado trata de identificar de forma sistemática a las personas que no están facultadas legalmente para permanecer en su territorio?²⁵⁷

b) ¿El Estado aplica medidas eficaces de verificación en el interior del país (por ejemplo, antes de modificar el estatuto jurídico, expedir permisos de trabajo o conceder la residencia permanente o la ciudadanía) para impedir que los terroristas sigan residiendo en su territorio?²⁵⁸

9. Cooperación interinstitucional

312. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

²⁵⁵ S/2015/338, anexo, párrs. 40 y 41.

²⁵⁶ S/PRST/2015/11; Principios Rectores de Madrid, principio rector 17; y Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros, buena práctica 14.

²⁵⁷ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.9.

²⁵⁸ *Ibid.*, plantilla 2.10.10.

a) ¿Se conciertan acuerdos oficiales por escrito, entre otras cosas, en materia de procedimientos operativos estándar, presentación de informes y comunicación, métodos de análisis y coordinación de los mecanismos de flujo de trabajo?²⁵⁹

b) ¿Se conciertan acuerdos oficiosos para el intercambio de información, consultas, opiniones o asesoramiento entre dependencias o personas durante las operaciones diarias?

10. Coordinación con otros organismos del Estado

313. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Los guardias de frontera comparten con otros organismos del Estado la información obtenida sobre casos concretos o sobre la evolución de los perfiles de combatientes terroristas extranjeros?

b) ¿Los organismos estatales competentes (aduanas, unidad de inteligencia financiera o policía, por ejemplo) intercambian de manera proactiva con los guardias de fronteras información sobre presuntos combatientes terroristas extranjeros (es decir, antes de que estos traten de salir del territorio)?

c) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de reforzar la cooperación interinstitucional mediante plataformas de comunicación comunes, como sistemas de tecnología de la información, para facilitar el intercambio de información e inteligencia?

d) ¿Todos los ministerios que se ocupan de cuestiones de seguridad y gestión de las fronteras (por ejemplo, los ministerios de relaciones exteriores, defensa o salud) están incluidos en las estructuras de coordinación interinstitucional?

e) ¿Existen procedimientos para que los guardias de fronteras proporcionen comentarios sobre la validez y utilidad de la información sobre combatientes terroristas extranjeros recibida de otros organismos del Estado, así como información sobre los resultados obtenidos?

f) ¿Las autoridades nacionales han considerado la posibilidad de armonizar las instalaciones y procedimientos de cruce de fronteras con los de autoridades vecinas o autoridades contratantes (es decir, cruces fronterizos conjuntos o puestos fronterizos de ventanilla única)?

g) ¿El Estado registra y almacena (en un sistema automatizado) los datos de entrada y salida de las personas que cruzan sus fronteras?²⁶⁰

h) ¿Hay una colaboración estrecha entre los servicios que no son de seguridad (guardias de frontera, policía de fronteras) y los organismos aduaneros, así como con los servicios de seguridad (policía y fuerzas de defensa)?²⁶¹

i) ¿El Estado ha concertado acuerdos bilaterales o multilaterales para establecer centros de cooperación fronteriza que permitan poner en común las actividades de los organismos de represión en las fronteras?

j) ¿Cuando la guardia fronteriza identifica a un presunto combatiente terrorista extranjero, existen procedimientos normalizados para remitir esos casos a los órganos encargados de hacer cumplir la ley?

²⁵⁹ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management”, buena práctica 1.

²⁶⁰ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.8.

²⁶¹ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management”, buena práctica 2.

11. Coordinación con los asociados regionales e internacionales

314. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado dispone de medidas para cooperar con otros Estados, entre otras cosas, a fin de reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales, en particular combatiendo la utilización de documentos de viaje fraudulentos y mejorando la detección de terroristas y los procedimientos de seguridad de los pasajeros?²⁶²
- b) ¿En ausencia de un acuerdo, el Estado aplica un procedimiento oficial para resolver cuestiones de delimitación y demarcación de fronteras con carácter bilateral (o multilateral, cuando proceda)?²⁶³
- c) ¿Los Estados vecinos han considerado la posibilidad de crear equipos de tareas interinstitucionales o centros de fusión para gestionar las iniciativas intergubernamentales e interinstitucionales destinadas a fortalecer la seguridad y gestión de las fronteras?
- d) ¿El Estado realiza patrullas transfronterizas conjuntas y coordinadas, así como ejercicios interinstitucionales e interdisciplinarios conjuntos?
- e) ¿El Estado ha concertado acuerdos bilaterales o multilaterales que permitan la colaboración operacional transfronteriza mediante operaciones conjuntas?²⁶⁴
- f) En caso afirmativo, ¿esas operaciones conjuntas entrañan el patrullaje y la vigilancia de fronteras mediante unidades móviles conjuntas?
- g) En caso afirmativo, ¿existen acuerdos relativos a los aspectos centrales, como por ejemplo:
 - i) Los límites de la zona del Estado vecino donde se puede penetrar para efectuar actividades operacionales transfronterizas;
 - ii) El procedimiento para solicitar el traslado de un sospechoso detenido desde el otro Estado;
 - iii) El intercambio de información acerca de la marcha de la investigación y las actividades operacionales transfronterizas?
- h) ¿El Estado ha nombrado y asignado oficiales de enlace para las fronteras a fin de entablar relaciones externas mediante la coordinación presencial y el intercambio de conocimientos?
- i) ¿El Estado consulta fuentes regionales e internacionales de información sobre combatientes terroristas extranjeros?²⁶⁵
- j) ¿El Estado ha adoptado, con la asistencia de las organizaciones internacionales competentes y otros expertos, medidas específicas para comprender mejor la utilización de modalidades de viaje fragmentado por los combatientes terroristas extranjeros?²⁶⁶

²⁶² Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.16; resolución 2178 (2014), párr. 3; y S/2015/975, anexo, párr. 71.

²⁶³ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management”, buena práctica 3.

²⁶⁴ *Ibid.*, buena práctica 11; y Principios Rectores de Madrid, principios rectores 20 y 21.

²⁶⁵ Principios Rectores de Madrid, principio rector 15 a).

²⁶⁶ Resolución 2178 (2014), párr. 11; y Principios Rectores de Madrid, principio rector 16 c).

k) ¿Ha adoptado el Estado medidas para el intercambio de información y experiencias sobre los combatientes terroristas extranjeros con Estados vecinos?²⁶⁷

l) ¿El Estado participa en el proyecto de INTERPOL sobre combatientes terroristas extranjeros?²⁶⁸

m) ¿Intercambia el Estado datos biométricos con asociados internacionales con pleno respeto del derecho internacional de los derechos humanos? (Para más información sobre la identificación biométrica, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 16, “Información biométrica”).)

12. Circulación de bienes

315. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado ha elaborado procedimientos integrados para el despacho de mercancías en los puntos de entrada, incluidas operaciones como la clasificación de mercancías, la inspección de transportistas y mercancías, la recaudación de ingresos y la verificación de transacciones?²⁶⁹

b) ¿El Estado utiliza los sistemas de ventanilla única y punto de entrada único?

c) ¿El Estado recibe datos (transmisión electrónica) sobre los cargamentos y los envíos de contenedores antes de su llegada?²⁷⁰

d) ¿El Estado realiza evaluaciones de los riesgos en relación con los cargamentos y los contenedores?²⁷¹

e) ¿El Estado tiene capacidad (tecnología, equipos y funcionarios capacitados) para realizar inspecciones no invasivas de los cargamentos que se encuentran en su territorio con motivo de su entrada, salida, tránsito o transbordo?²⁷²

f) ¿El Estado participa en actividades de cooperación aduanera y realiza inspecciones a solicitud de otros Estados?²⁷³

g) ¿El Estado ha entablado relaciones de cooperación entre las aduanas y las empresas para aplicar normas de seguridad de los cargamentos, incluido un programa de operadores económicos autorizados?²⁷⁴

13. Seguridad y facilitación de la aviación civil

316. En sus resoluciones [1373 \(2001\)](#), [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#), el Consejo declara que todos los Estados Miembros deben impedir la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante el control eficaz de las fronteras y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y adoptando medidas para evitar la

²⁶⁷ Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros, buena práctica 10.

²⁶⁸ [S/2015/975](#), anexo, párrs. 85, 97 y 156 b); Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para dar una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros, buena práctica 10.

²⁶⁹ Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management”, buena práctica 13.

²⁷⁰ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.17 A).

²⁷¹ *Ibid.*, plantilla 2.10.17 B).

²⁷² *Ibid.*, plantilla 2.10.17 C).

²⁷³ *Ibid.*, plantilla 2.10.17 D).

²⁷⁴ *Ibid.*, plantilla 2.10.17 E).

falsificación, alteración ilegal y utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje. Todas esas medidas deben adoptarse de conformidad con la legislación interna y las obligaciones internacionales y respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales.

317. Se debería facilitar de manera oportuna información pertinente sobre la identidad de los combatientes terroristas extranjeros existentes, presuntos o potenciales, sin recurrir al perfilado basado en motivos discriminatorios prohibidos por el derecho internacional, pero que las autoridades fronterizas puedan utilizar para tomar decisiones fundamentadas, a fin de asegurar que los combatientes terroristas extranjeros sean detectados en controles rutinarios fronterizos, policiales y de inmigración.

318. La información sobre los combatientes terroristas extranjeros debería ser específica y podría complementarse con información general. La información específica sería la obtenida de fuentes tales como los organismos encargados de hacer cumplir la ley y de inteligencia y las entidades militares; los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros; los registros de nombres de pasajeros; los datos biométricos; las listas de vigilancia nacionales e internacionales; las bases de datos de INTERPOL (incluidas las bases de datos de combatientes terroristas extranjeros y de documentos de viaje robados o perdidos) y el sistema de notificaciones internacionales y notificaciones de difusión; los productos analíticos; y los informantes. La información general incluiría los resultados de análisis de tendencias y evaluaciones de riesgos.

319. A fin de tener las mayores posibilidades de detectar a combatientes terroristas extranjeros y de impedir que continúen el viaje, la información sobre estos debería compararse sistemáticamente con la información generada durante todos los viajes efectuados, por ejemplo con la información anticipada sobre los pasajeros, la información sobre cruces de fronteras, los datos biométricos, los datos del registro de nombres de los pasajeros y las solicitudes de visados, y debería compartirse con todos los Estados interesados.

320. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado ha adoptado un marco reglamentario y un sistema nacional de supervisión de la seguridad de la aviación civil (leyes, reglamentos, programas, medidas de seguridad preventiva y procedimientos de seguridad de la aviación de carácter integral, flexible y eficaz y de alcance nacional)?

b) ¿Ha adoptado el Estado los programas pertinentes, en particular:

i) Un programa nacional de seguridad de la aviación civil;

ii) Un programa nacional de control de la calidad de la seguridad de la aviación civil (autoridad, responsabilidad y mecanismo para la realización de auditorías, pruebas, encuestas e inspecciones de todas las medidas de seguridad de la aviación aplicadas en el sistema de seguridad de la aviación por todos los organismos y autoridades, operadores de aeronaves y otras entidades interesadas);

iii) Un programa nacional de capacitación en seguridad de la aviación civil (programa general de capacitación en seguridad de la aviación para la aplicación eficaz de las medidas preventivas enumeradas en el programa nacional de seguridad de la aviación civil) y un sistema para la capacitación, certificación y prueba del personal de seguridad con el fin de lograr y mantener un nivel aceptable de eficacia y eficiencia;

iv) Un plan nacional para imprevistos?

c) ¿Ha adoptado el Estado requisitos nacionales en materia de seguridad de la aviación?

d) ¿Ha designado el Estado una autoridad gubernamental apropiada para la aplicación y el mantenimiento del programa nacional de seguridad de la aviación civil?²⁷⁵

e) ¿Ha facilitado el Estado recursos para la seguridad de la aviación a nivel nacional con el fin de asegurar la existencia de un sistema de seguridad de la aviación eficaz y sostenible?

f) ¿Ha adoptado el Estado políticas escritas que exijan la cooperación con otros Estados sobre diversos aspectos de la seguridad de la aviación?

g) ¿Ha establecido el Estado políticas de cooperación internacional sobre seguridad de la aviación con carácter bilateral o multilateral?²⁷⁶

h) ¿Ha puesto en práctica el Estado esas políticas?²⁷⁷

i) ¿Ha puesto en marcha el Estado un mecanismo de supervisión a fin de determinar el cumplimiento del anexo 17 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, tanto a nivel nacional como en los aeropuertos? Los elementos fundamentales de un sistema de supervisión de la seguridad del Estado son entre otros los siguientes:

i) Legislación sobre seguridad de la aviación;

ii) Programas y reglamentos de seguridad de la aviación;

iii) Autoridad estatal en materia de seguridad de la aviación y responsabilidades correspondientes;

iv) Cualificación y capacitación del personal;

v) Prestación de orientación técnica, instrumentos e información esencial sobre seguridad (véase también la referencia al apéndice 27 del *Manual de seguridad de la aviación* de la OACI en el capítulo II, sección C, “Eliminación del abastecimiento de armas a los terroristas”);

vi) Obligaciones en materia de certificación y aprobación;

vii) Obligaciones en materia de control de calidad;

viii) Solución de los problemas de seguridad.

j) ¿El Estado lleva a cabo periódicamente evaluaciones de amenazas y riesgos, auditorías, pruebas e inspecciones para verificar el cumplimiento y corregir las deficiencias?²⁷⁸

k) ¿El Estado tiene algún programa para prestar asistencia a otros Estados en materia de desarrollo de la capacidad sobre seguridad de la aviación, en particular capacitación y otros recursos necesarios, asistencia técnica y transferencia y programas de tecnología?

l) ¿Ha adoptado el Estado medidas destinadas a aplicar el Plan Global para la Seguridad de la Aviación y cumplir las disposiciones y tareas específicas asignadas

²⁷⁵ *Ibid.*, plantilla 2.10.18 A).

²⁷⁶ Resolución 2309 (2016), párr. 6 f).

²⁷⁷ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.18 A).

²⁷⁸ *Ibid.*, plantilla 2.10.18 B).

a los Estados en el apéndice A del Plan (Hoja de Ruta del Plan Global para la Seguridad de la Aviación)?

m) ¿Tiene el Estado la capacidad de crear más conciencia sobre los riesgos y la respuesta a ellos y de asegurar una comprensión más amplia de las amenazas y los riesgos a los que se enfrenta la aviación civil?

14. Uso eficaz de la información anticipada sobre los pasajeros y los datos del registro de nombres de los pasajeros

321. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Ha establecido el Estado un sistema de información anticipada sobre los pasajeros con el fin de prevenir, detectar e investigar los delitos de terrorismo y los viajes conexos respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales?

b) ¿Ha exigido el Estado a las compañías aéreas que operan en su territorio que proporcionen información anticipada sobre los pasajeros a las autoridades nacionales competentes?

c) ¿Se dispone de recursos suficientes para aplicar sistemas eficaces de información anticipada sobre los pasajeros y de registro de nombres de los pasajeros?

d) ¿Se obliga a las compañías aéreas a transferir la información anticipada sobre los pasajeros y los datos del registro de nombres de los pasajeros a las autoridades nacionales competentes (ventanillas únicas y dependencias de información de pasajeros)?

e) ¿Ha establecido o designado el Estado entidades específicas que se encarguen de recopilar, almacenar, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros y la información anticipada sobre los pasajeros que reciben de las compañías aéreas (por ejemplo, estableciendo dependencias de información de pasajeros e iniciativas de creación de capacidad)?

f) ¿Comparan las dependencias de información de pasajeros los datos del registro de nombres de los pasajeros y la información anticipada sobre los pasajeros con los de las bases de datos pertinentes de los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los procesan con arreglo a criterios predeterminados para identificar a las personas que pueden estar vinculadas con un delito de terrorismo, sin recurrir a perfiles basados en ningún motivo discriminatorio prohibido por el derecho internacional? ¿Responden las dependencias de información de pasajeros, caso por caso, a las solicitudes debidamente motivadas de datos del registro de nombres de los pasajeros y de información anticipada sobre los pasajeros procedentes de las autoridades competentes?

g) ¿Ha designado el Estado a un oficial de protección de datos y lo ha destinado a la dependencia de información de pasajeros para que se encargue de supervisar el procesamiento de los datos del registro de nombres de los pasajeros y de aplicar las salvaguardias pertinentes?

h) ¿Se comparte la información anticipada sobre los pasajeros y los datos del registro de nombres de los pasajeros que corresponda con los Estados Miembros pertinentes o interesados con el fin de detectar a combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus países de origen o nacionalidad o que viajan o se reubican en un tercer país, en particular a todas las personas designadas por el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) y [2253 \(2015\)](#) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas,

grupos, empresas y entidades asociadas, respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales?

i) ¿Permite el Estado que esos datos se comparen, por ejemplo, con los de las bases de datos de INTERPOL y las listas de sanciones de las Naciones Unidas?

j) ¿El procesamiento de datos del registro de nombres de los pasajeros y los marcos de retención de los datos incluyen procedimientos de supervisión y protección de la privacidad? ¿Se toman precauciones para evitar el uso indebido o abusivo de los datos por las autoridades estatales?

k) ¿Asegura el Estado que se respeta el derecho de las personas a que se refieren los datos a no ser objeto de intromisiones arbitrarias o ilegales en su vida privada en virtud del derecho internacional, así como las protecciones pertinentes en virtud de la legislación interna, que pueden incluir el acceso, la rectificación, las restricciones del uso y la reparación judicial?

15. Establecimiento y mantenimiento de listas o bases de datos integradas de vigilancia contra el terrorismo

322. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Ha establecido el Estado una lista o base de datos de vigilancia de terroristas conocidos y presuntos, incluidos combatientes terroristas extranjeros, a fin de que los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los servicios de fronteras, las autoridades de aduanas, las entidades militares y los órganos de inteligencia la utilicen para el control de viajeros y la realización de evaluaciones de riesgos e investigaciones, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos?

b) ¿Ha asegurado el Estado la supervisión eficaz de la lista o base de datos de vigilancia en su totalidad, prestando especial atención a las funciones de gestión de los datos y los fines para los que estos se vayan a utilizar, a fin de evitar que se amplíe sin la debida autorización el alcance o acceso?

c) ¿Ha verificado el Estado que se establecen criterios claros y apropiados, incluso con respecto a las definiciones de actos terroristas, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad y sus obligaciones en virtud de los convenios internacionales contra el terrorismo, y que esos criterios sirven de base para la inclusión de nombres de personas en las listas y bases de datos de vigilancia?

d) ¿Ha aplicado el Estado un marco regulatorio para inscribir, utilizar, revisar, retener y suprimir datos de la lista o base de datos de vigilancia? ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para garantizar que la red de comunicaciones sea segura y se introduzcan niveles de seguridad adecuados para proteger el entorno operacional, incluidos los datos, los equipos, los programas informáticos y la red de comunicaciones?

e) ¿Ha desarrollado y aplicado el Estado marcos y salvaguardias específicos para proteger y promover los derechos de la infancia en situaciones en que pueden incluirse nombres de niños y niñas en listas o bases de datos de vigilancia, incluso cuando se haga con el fin de protegerlos?

f) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para asegurar que la lista o base de datos de vigilancia incluye aportaciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley competentes y que, por tanto, es lo suficientemente completa?

g) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para asegurar que la lista o base de datos de vigilancia es accesible a los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las autoridades fronterizas competentes?

h) ¿Ha establecido el Estado salvaguardias y procedimientos adecuados para garantizar que las acciones y respuestas que lleven a cabo todos los organismos encargados de hacer cumplir la ley y autoridades fronterizas competentes tras comprobar que un nombre coincide con el de una lista o base de datos de vigilancia se realicen de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos?

16. Identificación biométrica

323. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Comparan las autoridades competentes los datos biométricos de las personas que entran, salen o solicitan residencia en su país con los de otras bases de datos biométricos nacionales e internacionales, incluidos los datos de combatientes terroristas extranjeros conocidos y presuntos?

b) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para desarrollar o aumentar la utilización de sistemas biométricos de manera responsable y adecuada para autenticar la identidad de las personas e impedirles que presenten datos falsos o intenten hacerse pasar por otras personas?²⁷⁹

c) ¿Se mantienen eficazmente las bases de datos biométricos y los protocolos para el intercambio de datos?

d) ¿Ha adoptado el Estado un marco claro basado en los derechos humanos para la utilización de la tecnología biométrica que incluye el uso de salvaguardias de procedimiento y la supervisión eficaz de su aplicación, incluso estableciendo órganos de supervisión apropiados, o ampliando la jurisdicción de los existentes, a fin de supervisar la aplicación de la legislación pertinente y la aportación de una reparación eficaz en caso de que haya violaciones al respecto o, de forma alternativa, complementando lo anterior con un proceso de examen que sirva de base a todas las políticas y decisiones que se adopten con respecto a la utilización de sistemas biométricos para fines de lucha contra el terrorismo?

e) ¿Ha establecido el Estado marcos jurídicos y salvaguardias específicos y apropiados para proteger y promover los derechos de la infancia en situaciones en que se recopilen datos biométricos de niños y niñas, incluso cuando se haga con el fin de protegerlos?

f) ¿Realiza el Estado evaluaciones periódicas de riesgos de los procesos completos de sus aplicaciones biométricas a fin de mitigar amenazas nuevas o existentes, como el robo de identidad, la supresión y sustitución de datos y los daños deliberados?

g) ¿Qué disposiciones ha adoptado el Estado para asegurar que las medidas que toman las autoridades cuando se producen coincidencias de datos biométricos se consideren en el contexto del derecho internacional, incluidas las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos, y la necesidad de una respuesta plenamente informada y legítima?

h) ¿Permiten los sistemas que manejan los datos biométricos y los marcos jurídicos asociados con su utilización la operabilidad entre otras bases de datos biométricos nacionales e internacionales, incluidas las de INTERPOL, y maximizan la utilización de las bases de datos biométricos de INTERPOL (reconocimiento facial, huellas dactilares y ADN)?

²⁷⁹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes”, 2017, pág. 64.

17. Seguridad aeroportuaria

324. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado asegura que se prepare y ejecute un programa de seguridad aeroportuaria en cada aeropuerto de aviación civil?²⁸⁰
- b) ¿Las medidas en vigor en los aeropuertos de la jurisdicción del Estado están basadas en los riesgos? ¿Esas medidas se evalúan de forma periódica y minuciosa para reflejar los cambios constantes en los niveles de amenaza y de conformidad con las Normas y Métodos Recomendados de la OACI?
- c) ¿El Estado promueve una cultura efectiva de seguridad en la aviación? En caso de que así sea, ¿de qué manera?
- d) ¿El Estado vela porque se verifiquen los antecedentes de las personas que aplican controles de seguridad y se les proporcionen la capacitación y las certificaciones necesarias?²⁸¹
- e) ¿Las medidas de seguridad en vigor tienen en cuenta el papel que pueden desempeñar las personas que tienen acceso privilegiado a zonas, conocimientos o información que pueden servir de ayuda a los terroristas en la planificación o ejecución de atentados?²⁸²
- f) ¿Dispone el Estado de un sistema de identificación de personas y vehículos previo a la concesión de acceso a la zona aeronáutica y las zonas restringidas de los aeropuertos de aviación civil a fin de impedir la entrada no autorizada?²⁸³ (Véase también el capítulo III, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 3, “Documentación”).
- g) ¿El Estado verifica periódicamente la seguridad de las vallas perimetrales que rodean las zonas restringidas?
- h) ¿El Estado inspecciona el equipaje de mano y el que facturan los pasajeros que parten y los que transbordan antes del embarque o la carga de la aeronave y vela por que cada pieza de equipaje facturado se identifique como acompañada o no acompañada antes de aceptarla para el transporte?²⁸⁴
- i) ¿El Estado somete a control a los pasajeros que parten y los que transbordan antes del embarque o la carga de la aeronave?
- j) ¿El Estado ha adoptado medidas para aprovechar plenamente las nuevas tecnologías y técnicas innovadoras de detección de explosivos y otras amenazas a la aviación civil?²⁸⁵
- k) ¿El Estado dispone de medidas para garantizar la seguridad de las aeronaves, en particular durante el vuelo?
- l) ¿El Estado dispone de medidas para garantizar la seguridad de la carga, los servicios de comidas y el correo?
- m) ¿El Estado dispone de planes para imprevistos que permitan responder a actos de interferencia ilícita?

²⁸⁰ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.18 C).

²⁸¹ *Ibid.*, plantilla 2.10.18 D).

²⁸² Resolución 2309 (2016), párr. 6 c).

²⁸³ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.18 E).

²⁸⁴ *Ibid.*, plantilla 2.10.19.

²⁸⁵ Resolución 2309 (2016), párr. 6 e).

18. Seguridad marítima

325. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿De qué manera proceden los órganos de seguridad marítima del Estado (por ejemplo, la guardia costera y los servicios de seguridad portuaria, aduanas, inmigración y policía marítima) para coordinarse y cooperar entre sí y con otros organismos de gestión de fronteras?²⁸⁶

b) ¿El Estado ha designado a una autoridad nacional encargada de la seguridad de los buques?²⁸⁷

c) ¿Existe legislación nacional para la aplicación del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias de la OMI, incluidas facultades legislativas para promulgar reglamentos y tomar todas las demás medidas necesarias (como la inspección y aplicación) para dar efecto pleno y completo a las directivas de seguridad del Estado?

d) ¿El Estado ha designado a una autoridad nacional encargada de la seguridad de las instalaciones portuarias?²⁸⁸

e) ¿Todas las instalaciones portuarias del territorio del Estado (y los buques que tienen derecho a enarbolar su pabellón y a los que se aplica el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias) se ajustan plenamente a las disposiciones pertinentes del capítulo XI-2 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar y del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias?

f) ¿El Estado ha designado a los destinatarios de las alertas de seguridad enviadas desde los buques a la costa?²⁸⁹

g) ¿El Estado ha establecido una organización de seguridad reconocida?²⁹⁰

h) ¿El Estado ha designado a los destinatarios de las comunicaciones relacionadas con la seguridad marítima procedentes de otros Gobiernos contratantes?²⁹¹

i) ¿El Estado ha designado a los destinatarios de las solicitudes de asesoramiento o asistencia a los buques y a un organismo que atienda las preocupaciones relativas a los buques?²⁹²

j) ¿El Estado lleva a cabo periódicamente evaluaciones de amenazas, auditorías, pruebas e inspecciones para verificar el cumplimiento y corregir las deficiencias, incluida la actualización de los planes de seguridad?²⁹³

k) ¿El Estado aplica un programa de seguridad portuaria en todos los puertos marítimos utilizados en el comercio internacional?²⁹⁴

²⁸⁶ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 2.10.23.

²⁸⁷ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 A).

²⁸⁸ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 B).

²⁸⁹ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 C).

²⁹⁰ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 D).

²⁹¹ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 E).

²⁹² *Ibid.*, plantilla 2.10.20 F).

²⁹³ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 G).

²⁹⁴ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 H).

l) ¿El Estado vela porque se verifiquen los antecedentes de las personas que aplican controles de seguridad y se les proporcionen la capacitación y las certificaciones necesarias?²⁹⁵

m) ¿Dispone el Estado de un sistema de control de las personas y vehículos antes de darles acceso a los puertos marítimos, con el fin de impedir la entrada no autorizada?²⁹⁶

n) ¿El Estado ha creado un comité de seguridad portuaria en todos los puertos marítimos pertinentes?²⁹⁷

o) ¿Dispone el Estado de procedimientos de registro y expedición de documentos de identidad y manifiestos para la gente de mar?²⁹⁸

p) ¿El Estado ha establecido los procedimientos necesarios para:

i) Establecer niveles de seguridad aplicables (incluida la emisión de instrucciones adecuadas para los buques y las instalaciones portuarias que puedan verse afectadas);

ii) Velar por que las evaluaciones de buques e instalaciones portuarias se realicen, examinen y aprueben de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias;

iii) Determinar las instalaciones de los puertos que deben designar a un oficial de seguridad de las instalaciones portuarias;

iv) Determinar cuándo se necesita una declaración de seguridad;

v) Velar por que se formulen, examinen, aprueben y ejecuten planes de seguridad para los buques e instalaciones portuarias de conformidad con las disposiciones pertinentes del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias;

vi) Comprobar la eficacia de los planes de protección de los buques y las instalaciones portuarias aprobados;

vii) Emitir y renovar certificados internacionales de protección de los buques;

viii) Aplicar medidas de control y cumplimiento respecto de los buques;

ix) Recibir alertas de seguridad de buques y notificaciones ulteriores?

q) ¿El Estado ha delegado alguna de sus funciones relacionadas con la seguridad enunciadas en el capítulo XI-2 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar y el Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias en una organización de seguridad reconocida? En caso afirmativo, ¿el Estado supervisa las tareas y funciones delegadas? ¿El Estado ha transmitido toda la información pertinente a la OMI, según lo dispuesto en la regla XI-2/13 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, para información de las empresas y los buques? ¿La información se actualiza y revisa periódicamente?

r) ¿El Estado vela por que los oficiales de seguridad y el personal de seguridad competente de las instalaciones portuarias tengan los conocimientos necesarios y hayan recibido capacitación, teniendo en cuenta las orientaciones

²⁹⁵ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 I).

²⁹⁶ *Ibid.*, plantilla 2.10.20 J).

²⁹⁷ *Ibid.*, plantilla 2.10.21.

²⁹⁸ *Ibid.*, plantilla 2.10.22.

enunciadas en la parte B del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias?

s) ¿El Estado ha aplicado alguna medida de seguridad, además de las previstas en el capítulo XI-2 del Convenio Internacional para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar y la parte A del Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias (por ejemplo, el establecimiento de comités de seguridad portuaria o nacional)?

19. Protección de las infraestructuras vitales, los objetivos vulnerables o no protegidos y los lugares turísticos

326. En su resolución [2341 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a que consideren la posibilidad de formular o seguir mejorando estrategias de reducción de riesgos para las infraestructuras vitales en relación con los atentados terroristas que incluyan, entre otras cosas, una evaluación de los riesgos pertinentes y la sensibilización al respecto; la adopción de medidas de preparación, incluidas las respuestas eficaces a esos atentados, así como la promoción de una mejor interoperabilidad de la gestión de la seguridad y las consecuencias; y la facilitación de la interacción efectiva entre todos los interesados.

327. En el preámbulo y los párrafos 27 y 28 de la resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo destaca la necesidad de que los Estados Miembros elaboren, examinen o modifiquen las evaluaciones nacionales de los riesgos y las amenazas para tener en cuenta los objetivos no protegidos con el fin de elaborar planes adecuados de contingencia y respuesta de emergencia en relación con los atentados terroristas, y exhorta a los Estados Miembros a que establezcan o refuercen alianzas nacionales, regionales e internacionales con las partes interesadas públicas y privadas para intercambiar información y experiencias, con miras a prevenir los daños causados por atentados terroristas contra objetivos no protegidos, proteger contra esos daños, mitigarlos, investigarlos, darles respuesta y recuperarse de ellos.

328. Las infraestructuras vitales y los objetivos no protegidos son blancos especialmente vulnerables y atractivos para los terroristas. La vulnerabilidad de las infraestructuras vitales aumenta por la interconectividad, interrelación e interdependencia de esas infraestructuras para los Estados. El atractivo de los objetivos no protegidos para los terroristas radica no solo en la facilidad de acceso, su carácter abierto y el menor grado de seguridad, sino también en la posibilidad de generar destrozos masivos, un elevado número de bajas civiles, una amplia publicidad y miedo entre la población.

329. Los Estados Miembros tienen la responsabilidad primordial de proteger las infraestructuras vitales y los objetivos no protegidos. Cada Estado define lo que constituyen infraestructuras vitales y objetivos no protegidos de acuerdo con su contexto nacional específico. No obstante, para proteger en la mayor medida posible esos objetivos se debería elevar y fortalecer la cooperación entre los Estados y las empresas privadas que suelen ser propietarias, operadoras o administradoras de infraestructuras vitales y objetivos no protegidos a fin de abordar las necesidades de seguridad, reducir la vulnerabilidad y compartir información sobre amenazas, factores de vulnerabilidad y medidas que permitan mitigar el riesgo. Se deberían utilizar y mejorar instrumentos como las sesiones de capacitación conjuntas, las redes de comunicaciones y los mecanismos de alerta temprana. Los Estados Miembros deberían cooperar a todos los niveles de gobierno, incluido el local, y colaborar con las comunidades y la sociedad civil.

330. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Ha definido el Estado lo que constituyen infraestructuras vitales y objetivos no protegidos en el contexto nacional?

b) ¿Ha desarrollado el Estado una política o estrategia para la protección de las infraestructuras vitales y los objetivos no protegidos?

c) ¿Ha elaborado el Estado planes de acción para reducir los riesgos de atentados terroristas contra infraestructuras vitales y objetivos no protegidos? ¿Incluye el plan de acción medidas que abarcan la prevención, la preparación, la respuesta, la recuperación y la investigación respecto de un atentado?

d) ¿Vela el Estado por la coherencia de su labor de protección de las infraestructuras vitales y los objetivos no protegidos, incluso en lo que respecta a la gestión de riesgos para programas y actividades de protección?

e) ¿Ha elaborado el Estado un plan de contingencia que se actualiza periódicamente para mantenerse al día de las amenazas reales?

f) ¿Qué gestiones está realizando el Estado en lo que respecta a la evaluación y la concienciación sobre los riesgos pertinentes y la adopción de medidas de preparación, incluidas respuestas eficaces frente a atentados contra infraestructuras vitales u objetivos no protegidos, en el ámbito de la aviación civil y en las fronteras marítimas y terrestres?²⁹⁹

g) ¿Se ocupa el Estado de la integridad y seguridad de la cadena de suministro?

h) ¿Hay alguna forma de cooperación para proteger las infraestructuras vitales, incluso con proyectos de conectividad regional e infraestructuras transfronterizas conexas?³⁰⁰

i) ¿Hay alguna red especial para la cooperación entre las autoridades públicas pertinentes, incluso a nivel local, por un lado, y el sector privado, la sociedad civil y las comunidades fronterizas, por otro?

j) ¿Se consideran los medios bilaterales y multilaterales de intercambio de información, evaluación de riesgos y aplicación conjunta de la ley?

k) ¿Ha establecido el Estado alianzas público-privadas, incluso con fines de intercambio de información, en relación con la protección de las infraestructuras vitales y los objetivos no protegidos?

l) ¿Realiza el Estado evaluaciones periódicas sobre los derechos humanos en relación con las medidas adoptadas para hacer frente a la amenaza terrorista contra las infraestructuras vitales y los objetivos no protegidos y vela por que esas medidas tengan una base empírica y sean, por tanto, eficaces?

a) *Circulación de personas*

331. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Principios Rectores de Madrid, principios 15 a 21;

b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principios rectores 36 a 38;

c) ACNUR, “Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados”, Rev.2, 17 de diciembre de 2015;

²⁹⁹ Resolución 2341 (2017), párr. 2.

³⁰⁰ *Ibid.*, párr. 8.

- d) ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos en acción* (Ginebra, 2016);
- e) UNODC, *Manual de capacitación básica sobre investigación y enjuiciamiento en materia de tráfico ilícito de migrantes* (Viena, 2010);
- f) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- g) Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 16 (1988) sobre el derecho a la intimidad (artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos);
- h) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- i) Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional;
- j) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo;
- k) Convención para Reducir los Casos de Apatridia;
- l) ACNUDH, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales* (Ginebra, 2014);
- m) OACI, *Directrices sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (PNR)* (Doc. 9944) (Montreal, 2010);
- n) OACI, *Documentos de viaje de lectura mecánica* (Doc. 9303) (Montreal, 2010);
- o) OACI, *Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation: Facilitation* (Montreal, 2017), capítulo 3, “Entrada y salida de personas y de su equipaje”;
- p) OACI, *Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation: Facilitation* (Montreal, 2017), capítulo 5, “Personas no admisibles y deportadas”;
- q) Reis Oliveira, C., M. Abranches y C. Healy, *Handbook on How to Implement a One-Stop Shop for Immigration* (Lisboa, 2009);
- r) OIM, *Manual de procedimientos para el examen de pasaportes* (Ginebra, 2017);
- s) OIM, “IOM and training for border and migration management officials”, 2015;
- t) Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales, *The Stopping and Searching of Persons* (Nueva York, 2010);
- u) Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales, *Infraestructura de seguridad* (Nueva York, 2014);
- v) Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ([A/HRC/13/37](#));
- w) Organización Mundial de Aduanas, Asociación de Transporte Aéreo Internacional y OACI, *Guidelines on Advance Passenger Information* (Bruselas 2014);

x) OSCE, Decisión núm. 6/06, Nuevas medidas para prevenir el uso delictivo de pasaportes y otros documentos de viaje perdidos o robados, 2016;

y) Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management in the context of counterterrorism and stemming the flow of ‘foreign terrorist fighters’”;

z) Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas, “Common core curriculum for border and coast guard basic training in the EU”, 2017;

aa) Base de Datos en Red Fija de INTERPOL y Base de Datos en Red Móvil de INTERPOL;

bb) Sistema Mundial de Comunicación Policial I-24/7 de INTERPOL;

cc) Convenio del Consejo de Europa para la Protección de las Personas con Respecto al Tratamiento Automatizado de Datos de Carácter Personal y su Protocolo Adicional relativo a las autoridades de control y los flujos transfronterizos de datos;

dd) Consejo de Europa, *Guidelines of the Committee of Ministers of the Council of Europe on human rights and the fight against terrorism* (Estrasburgo, 2002).

b) *Circulación de bienes*

332. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Programa de Fiscalización de Contenedores de la UNODC y la Organización Mundial de Aduanas;

b) Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la Producción, el Almacenamiento y el Empleo de Armas Químicas y sobre su Destrucción;

c) OACI, *Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation: Facilitation* (Montreal, 2017), capítulo 4, “Entrada y salida de carga y otros artículos”;

d) Organización Mundial de Aduanas, *Global Information and Intelligence Strategy* (Bruselas, 2005);

e) Organización Mundial de Aduanas, *Customs Risk Management Compendium* (Bruselas, 2011);

f) Organización Mundial de Aduanas, *Coordinated Border Management Compendium* (Bruselas, 2015);

g) Organización Mundial de Aduanas, “Integrated supply chain management guidelines”, 2018;

h) Organización Mundial de Aduanas, *SAFE Framework of Standards to Secure and Facilitate Global Trade* (Bruselas, 2018);

i) Foro Mundial contra el Terrorismo, “Good practices in the area of border security and management in the context of counterterrorism and stemming the flow of ‘foreign terrorist fighters’”.

c) *Seguridad de la aviación civil*

333. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Principios Rectores de Madrid, principio rector 19;

- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principios rectores 36 a 38;
- c) Convenio sobre Aviación Civil Internacional;
- d) Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves y su Protocolo;
- e) Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves y su Protocolo;
- f) Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil y su Protocolo;
- g) OACI, *Annex 9 to the Convention on International Civil Aviation: Facilitation* (Montreal, 2017);
- h) OACI, *Annex 13 to the Convention on International Civil Aviation: Aircraft Accident and Incident Investigation* (Montreal, 2016);
- i) OACI, *Annex 17 to the Convention on International Civil Aviation: Security* (Montreal, 2017);
- j) OACI, *Manual de seguridad de la aviación* (Doc. 8973 – Distr. limitada);
- k) OACI, *Manual de facilitación* (Doc. 9957);
- l) OACI, *Manual de supervisión de la seguridad* (Doc. 10047);
- m) OACI, *Manual sobre la aplicación de las disposiciones del Anexo 6 relativas a la seguridad* (Doc. 9811 – Distr. limitada);
- n) OACI, *Manual de diseño de aeródromos* (Doc. 9157);
- o) OACI, *Operaciones de aeronaves* (Doc. 8168);
- p) OACI, *Manual de planificación de aeródromos* (Doc. 9184);
- q) OACI, *Los factores humanos en las operaciones de seguridad de la aviación civil* (Doc. 9808);
- r) OACI, *Manual de instrucción sobre factores humanos* (Doc. 9683);
- s) OACI, *Declaración del contexto mundial de riesgo para la seguridad de la aviación* (Distr. limitada);
- t) Grupo de Trabajo sobre la Gestión de las Fronteras y el Cumplimiento de la Ley en relación con la Lucha contra el Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, “Risk management framework to support counter-terrorism objectives: coordinated border management in the air travel cycle”;
- u) Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección;
- v) OACI, Resolución de la Asamblea de la OACI sobre las formas de abordar la ciberseguridad en la aviación civil;
- w) OACI, Normas y Métodos Recomendados y material de orientación sobre la protección de las zonas de tierra;
- x) OACI, “Plan Global para la Seguridad de la Aviación”, 2017.

d) *Seguridad marítima*

334. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima y sus Protocolos;
- b) Convenio para la Seguridad de la Vida Humana en el Mar, en particular el capítulo XI-2, “Medidas especiales para incrementar la seguridad marítima”:
 - i) Regla XI-2/2, “Código Internacional para la Protección de los Buques y de las Instalaciones Portuarias”, parte A;
 - ii) Regla XI-2/3, “Niveles de seguridad”;
 - iii) Regla XI-2/7, “Amenazas a los buques”;
 - iv) Regla XI-2/10, “Evaluaciones de las instalaciones portuarias”;
 - v) Regla XI-2/12, “Disposiciones de seguridad equivalentes”;
 - vi) Regla XI-2/13, “Comunicación de información”;
- c) Organización Internacional del Trabajo (OIT) y OMI, Código de prácticas sobre seguridad portuaria;
- d) Convenio sobre los Documentos de Identidad de la Gente de Mar (Revisado), 2003;
- e) OIT, *Perfil biométrico para los documentos de identidad de la gente de mar basado en las minucias de la huella digital* (Ginebra, 2006), que establece directrices para la incorporación de esa tecnología biométrica en los documentos de identidad de la gente de mar de conformidad con el Convenio sobre los Documentos de Identidad de la Gente de Mar;
- f) OMI, Circulares de seguridad marítima:
 - i) Circular 1097, “Directrices para la aplicación del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y el Código PBIP”;
 - ii) Circular 1106, “Aplicación del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y el Código PBIP a las instalaciones portuarias”;
 - iii) Circular 1110, “Cuestiones relativas a las reglas XI-2/6 y XI-2/7 del Convenio SOLAS”;
 - iv) Circular 1111, “Directrices para la aplicación del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y el Código PBIP”;
 - v) Circular 1132, “Directrices para la aplicación del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y el Código PBIP”;
 - vi) Circular 1154, “Directrices en materia de capacitación y certificación para los oficiales de seguridad de las empresas”;
 - vii) Circular 1188, “Directrices en materia de capacitación y certificación para los oficiales de seguridad de las instalaciones portuarias”;
 - viii) Circular 1192, “Directrices sobre autoevaluación para los Estados contratantes en el Convenio SOLAS y las instalaciones portuarias”;
 - ix) Circular 1193, “Directrices sobre autoevaluación voluntaria por las administraciones y para la seguridad de los buques”;
 - x) Circular 1094, “Aplicación efectiva del capítulo XI-2 del Convenio SOLAS y Código PBIP”.

e) *Protección de infraestructuras vitales y objetivos no protegidos*

335. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Resolución 2341 (2017) del Consejo;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 50;
- c) Comisión Europea, “Programa Europeo para la Protección de las Infraestructuras Críticas”, 2006;
- d) Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo, artículo 5, párrafo 1 e);
- e) Comité Interamericano contra el Terrorismo, Declaración sobre la Protección de Infraestructura Crítica ante las Amenazas Emergentes;
- f) OSCE, *Good Practices Guide on Non-Nuclear Critical Energy Infrastructure Protection from Terrorist Attacks Focusing on Threats Emanating from Cyberspace* (Viena, 2013);
- g) Oficina de Lucha contra el Terrorismo y Dirección Ejecutiva del Comité de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, *The protection of critical infrastructures against terrorist attacks: compendium of good practices* (Nueva York, 2018);
- h) Foro Mundial contra el Terrorismo, “Soft target protection initiative: Antalya memorandum on the protection of soft targets in a counterterrorism context”, 2017.

Capítulo III

Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, párrafo 3

336. En el párrafo 3 de la resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad exhorta a todos los Estados a que:

a) Encuentren medios para intensificar y agilizar el intercambio de información operacional, especialmente en relación con las actividades o movimientos de terroristas individuales o de redes de terroristas; los documentos de viaje alterados ilegalmente o falsificados; el tráfico de armas, explosivos o materiales peligrosos; la utilización de tecnología de las comunicaciones por grupos terroristas y la amenaza representada por la posesión de armas de destrucción masiva por parte de grupos terroristas;

b) Intercambien información de conformidad con el derecho internacional y la legislación interna y cooperen en las esferas administrativa y judicial para impedir la comisión de actos de terrorismo;

c) Cooperen, en particular mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales, para impedir y reprimir los ataques terroristas, y adopten medidas contra quienes cometan esos actos;

d) Se adhieran tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, inclusive el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, de 9 de diciembre de 1999;

e) Fomenten la cooperación y apliquen plenamente los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, así como las resoluciones del Consejo de Seguridad 1269 (1999) y 1368 (2001);

f) Adopten las medidas apropiadas de conformidad con las disposiciones pertinentes de la legislación nacional y el derecho internacional, inclusive las normas internacionales en materia de derechos humanos, antes de conceder la condición de refugiado, con el propósito de asegurarse de que el solicitante de asilo no haya planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión;

g) Aseguren, de conformidad con el derecho internacional, que la condición de refugiado no sea utilizada de modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de los actos de terrorismo, y que no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas.

A. Intercambio de información

337. Los Estados Miembros deberían establecer procedimientos y mecanismos para promover que los organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley intercambien información operacional. Los Estados también deberían poder consultar fuentes internacionales y regionales de información sobre aplicación de la ley para identificar a combatientes terroristas extranjeros reales o posibles. Los organismos nacionales de seguridad y cumplimiento de la ley deberían transmitir activamente información pertinente que pudiera ser de utilidad para identificar a combatientes terroristas extranjeros reales o posibles³⁰¹.

338. El Consejo ha exhortado a los Estados a que intercambien, en su caso, información sobre los combatientes terroristas extranjeros y otros terroristas

³⁰¹ Principios Rectores de Madrid, principio rector 15.

individuales y organizaciones terroristas, incluida información biométrica y biográfica, por conducto de las entidades encargadas de hacer cumplir la ley a nivel bilateral, regional y mundial, y ha destacado la importancia de proporcionar esa información a las listas de control nacionales y las bases de datos de vigilancia multilaterales. (Para más información sobre la identificación biométrica y las listas de control y bases de datos de vigilancia, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 16, “Identificación biométrica”).³⁰²

339. El Consejo ha exhortado también a los Estados a que consideren, en su caso, la posibilidad de rebajar la clasificación de los datos de inteligencia sobre amenazas relativos a los combatientes terroristas extranjeros y los terroristas individuales para uso oficial, a fin de facilitar adecuadamente esa información a quienes se encuentran en la primera línea de detección, como los funcionarios de inmigración, aduanas y seguridad de las fronteras, y a que compartan adecuadamente esa información con otros Estados y organizaciones internacionales interesados en cumplimiento del derecho y las políticas internacionales y nacionales.³⁰³

340. En su resolución [2341 \(2017\)](#), sobre la protección de la infraestructura vital contra los atentados terroristas, el Consejo reconoce que la protección entraña múltiples actividades distintas como la planificación; las medidas para informar y alertar al público; la coordinación operacional; el intercambio de inteligencia e información; la interdicción y la disrupción; el control, la búsqueda y la detección; el control del acceso y la verificación de identidades; la ciberseguridad; las medidas de protección físicas; las gestión de riesgos para los programas y las actividades de protección; y la integridad y seguridad de la cadena de suministro. El Consejo también exhorta a los Estados a que estudien modos para intercambiar la información que corresponda y cooperar activamente en la prevención, la protección, la mitigación, la preparación, la investigación, la respuesta o la recuperación en casos de atentados terroristas planeados o cometidos contra la infraestructura vital.

341. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo exhortó a los Estados Miembros a que establecieran o reforzaran las alianzas nacionales, regionales e internacionales con las partes interesadas, tanto públicas como privadas, según procediera, para intercambiar información y experiencias con miras a prevenir los daños causados por atentados terroristas contra objetivos no protegidos, proteger contra esos daños, mitigarlos, investigarlos, darles respuesta y recuperarse de ellos, e instó a los Estados que estuvieran en condiciones de hacerlo a que ayudaran a facilitar recursos efectivos y específicos para el desarrollo de la capacidad y la capacitación y otros recursos necesarios, y asistencia técnica, si procedía, para que todos los Estados pudieran desarrollar una capacidad adecuada para ejecutar planes de contingencia y de respuesta en casos de ataque contra objetivos no protegidos.

342. Los Estados Miembros tienen la responsabilidad primordial de proteger la infraestructura vital y los objetivos no protegidos. Cada Estado define la infraestructura vital y los objetivos no protegidos de acuerdo con su contexto nacional específico. No obstante, cada vez hay más necesidad de que aumente la cooperación entre los Estados y con empresas privadas que sean propietarias, operadoras o administradoras de infraestructura vital y objetivos no protegidos a fin de abordar las necesidades de seguridad, reducir las vulnerabilidades y compartir información sobre amenazas, vulnerabilidades y medidas, con miras a mitigar el riesgo. Se debería recurrir a sesiones de capacitación conjuntas, redes de comunicaciones y mecanismos de alerta temprana y mejorar los existentes. A fin de que las alianzas público-privadas maximicen su potencial para proteger objetivos no protegidos, es necesario establecer

³⁰² Resolución [2322 \(2016\)](#), párr. 3.

³⁰³ *Ibid.*, párr. 5.

y fomentar esas alianzas a nivel nacional, y también local o municipal. Los Estados Miembros deberían alentar y apoyar esas alianzas con empresas, que pueden contribuir a proteger de los daños causados por atentados terroristas contra objetivos no protegidos, mitigar esos daños, investigarlos, darles respuesta y recuperarse de ellos, y deberían hacer partícipes a las autoridades locales en esos esfuerzos.

343. El Consejo ha reconocido la eficacia comprobada de I-24/7, el sistema mundial de comunicaciones seguras, y ha alentado a los Estados a que aumenten la capacidad de sus oficinas centrales nacionales para utilizarlo y a que designen un punto de contacto para este sistema que esté disponible las 24 horas del día y los siete días de la semana³⁰⁴.

344. El Consejo también ha alentado a los Estados a considerar la posibilidad de ampliar el acceso al sistema I-24/7 y, cuando proceda, integrarlo en sus sistemas nacionales, además de en las oficinas centrales nacionales, en otras entidades nacionales encargadas de hacer cumplir la ley situadas en lugares estratégicos, como cruces fronterizos remotos, aeropuertos, puestos de aduanas y de inmigración o comisarías de policía³⁰⁵.

345. El Consejo ha exhortado a los Estados Miembros a que intensifiquen y agilicen el intercambio oportuno de la información operacional y la inteligencia financiera pertinentes sobre las acciones, los desplazamientos y las pautas de circulación de los terroristas o las redes terroristas, incluso en el contexto de los posibles vínculos que puedan existir entre el terrorismo y la delincuencia organizada. Los Estados Miembros considerarán la posibilidad de establecer leyes y mecanismos que permitan la cooperación internacional, como la utilización de mecanismos de investigación conjunta y una mayor coordinación de las investigaciones transfronterizas en casos relacionados con los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada, ya sea nacional o transnacional³⁰⁶.

346. Sobre la base de las observaciones formuladas durante las visitas amplias y selectivas del Comité a los países, los informes de los Estados Miembros al Comité sobre la aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) y los Principios Rectores de Madrid, las prácticas siguientes promueven el intercambio apropiado de información:

a) Una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo que abarque la cooperación internacional, el intercambio de inteligencia y la coordinación en los planos nacional, regional y mundial;

b) Procedimientos y herramientas para la cooperación policial y aduanera en el plano internacional (por ejemplo, bases de datos o sistemas de comunicación seguros), que estén en funcionamiento las 24 horas del día y los siete días de la semana, incluidos mecanismos para alertar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley acerca de las notificaciones especiales de INTERPOL y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre personas y entidades sujetas a las sanciones de las Naciones Unidas, por ejemplo, debido a su vinculación con Al-Qaida;

c) El mantenimiento de una base de datos integrada de lucha contra el terrorismo lo suficientemente amplia;

d) La red de oficinas centrales nacionales de INTERPOL, la red de Oficinas Regionales de Enlace sobre Información de la Organización Mundial de Aduanas, la pertenencia a INTERPOL y a grupos o asociaciones regionales de aplicación de la ley, y otras redes multilaterales, bilaterales y regionales;

³⁰⁴ *Ibid.*, párr. 16.

³⁰⁵ *Ibid.*, párr. 17.

³⁰⁶ Resolución [2482 \(2019\)](#), párrs. 2 y 15 b).

- e) Centros de coordinación para el intercambio de información y la cooperación;
- f) Sistema o proceso de comunicación y transmisión de información que funcione las 24 horas del día y los siete días de la semana;
- g) Equipos conjuntos de investigación entre dos o más Estados, según sea necesario, sobre la base de acuerdos jurídicos;
- h) Una orden de detención regional para facilitar la extradición entre los Estados de una región, cuando proceda;
- i) Consultas con los servicios de inteligencia y de seguridad de otros Estados Miembros, incluso en foros regionales;
- j) Un programa especial para coordinar y cooperar activamente, en los planos nacional y regional, en la prevención, la protección, la mitigación, la preparación, la investigación, la respuesta o la recuperación en casos de atentados terroristas planeados o cometidos contra la infraestructura vital y los objetivos no protegidos;
- k) Medidas de cooperación para trabajar con INTERPOL en la vigilancia y prevención del tránsito de los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, entre otras cosas, ampliando el acceso al sistema I-24/7 a las dependencias de lucha contra el terrorismo y otros organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley con un mandato de lucha contra el terrorismo. Los Estados también deberían contribuir activamente a poblar las bases de datos operacionales de INTERPOL, en particular las relativas a terroristas conocidos, combatientes terroristas extranjeros, documentos de viaje perdidos o robados, armas de fuego robadas y explosivos;
- l) Salvaguardias relacionadas con el derecho a la intimidad y la presunción de inocencia, así como prácticas que permitan reunir, almacenar e intercambiar información de forma no discriminatoria de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos.

347. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿Los organismos encargados de hacer cumplir la ley cooperan, se coordinan e intercambian información con sus homólogos de otros Estados?
- b) ¿La policía nacional es miembro activo de una red regional de organismos encargados de hacer cumplir la ley?
- c) ¿Además de utilizar los medios oficiales de cooperación, el Estado procura participar en actividades de cooperación oficiosas (entre organismos policiales) a través de canales multilaterales y bilaterales, a fin de fomentar el intercambio de información en tiempo real?
- d) ¿El Estado recoge datos biométricos y biográficos y, de ser así, los intercambia por conducto de las entidades encargadas de hacer cumplir la ley a nivel bilateral, regional y mundial y proporciona esa información a las listas de control nacionales y las bases de datos de vigilancia multilaterales?
- e) ¿El Estado rebaja la clasificación de los datos de inteligencia sobre amenazas relativos a los combatientes terroristas extranjeros y los terroristas individuales para uso oficial? De ser así, ¿esa información está a disposición de quienes se encuentran en la primera línea de detección, como los funcionarios de inmigración, aduanas y seguridad de las fronteras, y el Estado comparte esa información con otros Estados y organizaciones internacionales interesados?

f) ¿Se ha designado un punto de contacto que esté disponible las 24 horas y los siete días de la semana para las comunicaciones y la cooperación entre organismos encargados de hacer cumplir la ley en la lucha contra el terrorismo y los combatientes terroristas extranjeros?

g) ¿El Estado mantiene una base de datos integrada para la lucha contra el terrorismo que incluya aportaciones de organismos competentes y autorizados encargados de hacer cumplir la ley?³⁰⁷

h) ¿La base de datos integrada de lucha contra el terrorismo es lo suficientemente amplia? ¿Incluye información procedente del extranjero? ¿Está a disposición de todos los organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley?

i) ¿La base de datos contiene información procedente de INTERPOL?³⁰⁸

j) ¿El Estado alerta a los organismos encargados de hacer cumplir la ley acerca de las notificaciones especiales de INTERPOL y el Consejo de Seguridad sobre personas y entidades sujetas a las sanciones de las Naciones Unidas, por ejemplo, debido a su vinculación con Al-Qaida?³⁰⁹

k) ¿Las bases de datos están conectadas al sistema I-24/7?³¹⁰

l) ¿Los organismos encargados de hacer cumplir la ley están dotados de los mecanismos jurídicos y operacionales necesarios para la cooperación internacional contra el terrorismo?³¹¹

m) ¿Los organismos estatales encargados de hacer cumplir la ley están dotados de instrumentos bilaterales y multilaterales de cooperación para las investigaciones relacionadas con actos de terrorismo y organizaciones terroristas?³¹²

n) ¿Todos los organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley con un mandato de lucha contra el terrorismo pueden acceder a las bases de datos policiales de INTERPOL sobre terroristas conocidos (incluidos los combatientes terroristas extranjeros), documentos de viaje perdidos o robados, armas de fuego robadas, etc., disponibles a través del sistema I-24/7?

o) ¿Están en marcha procedimientos e instrumentos para asegurar el acceso a las bases de datos mencionadas de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley de primera línea, así como en los puntos fronterizos de entrada y salida?³¹³

p) ¿Están en marcha medidas y procedimientos para poblar activamente las bases de datos policiales internacionales como las de INTERPOL?³¹⁴

q) ¿Los organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley están utilizando la plataforma segura de la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude de la Organización Mundial de Aduanas y la red de Oficinas Regionales de Enlace sobre Información?

348. Los Estados Miembros deberían esforzarse por establecer bases de datos y procedimientos y mecanismos de intercambio de información conexos respecto de lo siguiente:

³⁰⁷ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 3.1.1.

³⁰⁸ *Ibid.*, 3.1.2.

³⁰⁹ *Ibid.*, 3.1.3.

³¹⁰ *Ibid.*, 3.1.4.

³¹¹ *Ibid.*, 3.2.1.

³¹² *Ibid.*, 3.2.2.

³¹³ Principios Rectores de Madrid, principio rector 17.

³¹⁴ *Ibid.*, principio rector 15.

- a) El intercambio de información relacionada con los terroristas y la delincuencia organizada transnacional³¹⁵;
- b) El intercambio de información para detectar las rutas de contrabando (como las utilizadas por el EIIL (Dáesh) y Jabhat Fath al-Sham)³¹⁶;
- c) El intercambio de información operacional relativa al tráfico de armas³¹⁷;
- d) Mecanismos de intercambio de información, en particular mecanismos de cooperación aduanera transfronteriza y redes para el intercambio de información, con vistas a prevenir la transferencia ilícita, la acumulación y el uso indebido de armas pequeñas y armas ligeras³¹⁸;
- e) El intercambio de información, incluida la información operacional sobre presuntos traficantes y rutas de tráfico de armas pequeñas y armas ligeras³¹⁹;
- f) La reunión de datos y los criterios nacionales de evaluación de riesgos sobre la forma en que las mujeres y los niños se ven afectados por la proliferación ilícita de armas pequeñas y armas ligeras³²⁰;
- g) Capacidad y prácticas de intercambio de información de los Gobiernos a nivel interno y con otros Gobiernos para combatir eficazmente la financiación del terrorismo³²¹;
- h) El intercambio de información sobre las actividades o los movimientos de terroristas o redes terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, por medio de mecanismos bilaterales o multilaterales³²², así como el intercambio de las mejores prácticas y la mejor comprensión de las pautas de viaje seguidas por esos combatientes³²³;
- i) ¿Los organismos encargados de hacer cumplir la ley pueden prevenir los daños causados por atentados terroristas contra infraestructura vital y objetivos no protegidos, proteger contra esos daños, mitigarlos, investigarlos, darles respuesta y recuperarse de ellos incluso sirviéndose de:
 - i) Medios bilaterales y multilaterales de intercambio de información;
 - ii) La evaluación de riesgos y las actividades conjuntas de aplicación de la ley;
 - iii) La capacitación conjunta;
 - iv) La utilización o el establecimiento de comunicaciones pertinentes;
 - v) Redes de alerta de emergencia?

349. Para las cuestiones relativas a la información anticipada sobre pasajeros y las listas de control, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”, subsección 5, “Verificación antes de la llegada al Estado de destino”. Para las cuestiones relativas a las armas pequeñas y armas ligeras, véase también el capítulo II, sección C, “Eliminación del abastecimiento de armas a los terroristas”.

³¹⁵ Resolución 2195 (2014), párr. 8.

³¹⁶ Resolución 2199 (2015), párr. 14.

³¹⁷ *Ibid.*, párr. 24.

³¹⁸ Resolución 2220 (2015), párr. 1.

³¹⁹ *Ibid.*, párrs. 11 y 19.

³²⁰ *Ibid.*, párr. 16.

³²¹ Resolución 2253 (2015), párr. 25.

³²² Resolución 2178 (2014), párr. 3.

³²³ *Ibid.*, párr. 11.

350. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Directrices para informar de la aplicación del Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos;
- b) UNODC, *Guías Legislativas para la Aplicación de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus Protocolos* (Nueva York, 2004);
- c) Ficha descriptiva COM/FS/2016-03/GI-04 de INTERPOL;
- d) Ficha descriptiva COM/FS/2015-02/GI-03 de INTERPOL;
- e) Principios Rectores de Madrid, principios rectores 15, 17 y 19;
- f) Tratado de Cooperación entre los Estados Miembros de la Comunidad de Estados Independientes para Combatir el Terrorismo, artículo 11;
- g) Convención de la Organización de Cooperación de Shanghái contra el Terrorismo, artículo 11.

B. Acuerdos multilaterales y bilaterales

351. En el párrafo 3 b) de su resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a cooperar en las esferas judiciales. El Consejo considera que los acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales son métodos eficaces para facilitar la cooperación internacional³²⁴. Además, la creación de redes de cooperación judicial ha puesto de manifiesto la utilidad de los mecanismos regionales para mejorar la cooperación oficial y oficiosa³²⁵.

352. En el párrafo 2 b) de su orientación normativa en materia de cooperación internacional, publicada en 2010, el Comité contra el Terrorismo alienta a los Estados a que aumenten su cooperación bilateral en lo que respecta a extradición y asistencia judicial recíproca y a que intercambien información sobre el proceso y los resultados de esa asistencia. También se insta a los Estados Miembros a que se hagan partes en los instrumentos regionales y subregionales sobre estas cuestiones³²⁶ y apliquen las mejores prácticas regionales e internacionales³²⁷. Los Principios Rectores de Madrid alientan a los Estados a que consideren la posibilidad de desarrollar plataformas regionales de cooperación en materia de asistencia judicial recíproca para hacer frente a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, y de participar en esas plataformas.

353. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado ha concertado acuerdos bilaterales con otros Estados sobre cuestiones de cooperación jurídica, especialmente en materia de extradición y asistencia judicial recíproca? (Véase también el capítulo II, sección N, “Cooperación jurídica internacional”).³²⁸

³²⁴ Resolución [1373 \(2001\)](#), párr. 3 e).

³²⁵ [S/2016/501](#), párr. 54.

³²⁶ Comité contra el Terrorismo, “Policy guidance on international cooperation”, párr. 2 c).

³²⁷ *Ibid.*, párr. 2 f).

³²⁸ *Ibid.*, párr. 2 b).

b) ¿El Estado ha ratificado los tratados multilaterales pertinentes sobre delincuencia organizada, tráfico de drogas, derechos humanos y otras cuestiones relacionadas con la lucha contra el terrorismo?³²⁹

c) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de establecer tratados multilaterales, regionales o bilaterales como fundamento jurídico para determinar el contenido de una solicitud de asistencia judicial recíproca?³³⁰

d) ¿El Estado ha concertado acuerdos bilaterales con otros Estados en cuestiones penales?³³¹

e) ¿El Estado aplica los tratados bilaterales o multilaterales que regulan la ejecución de inspecciones e incautaciones de pruebas en otro Estado?³³²

f) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de establecer intercambios bilaterales con Estados interesados para aclarar cuestiones relativas a las solicitudes de supresión de la Lista?³³³

g) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de establecer acuerdos bilaterales o multilaterales para distribuir el producto del delito de forma periódica o caso por caso?³³⁴

h) ¿Como Estado de destino, origen o tránsito, el Estado prevé concertar acuerdos bilaterales sobre el traslado de combatientes terroristas extranjeros a los Estados de los que son nacionales?³³⁵

i) ¿El Estado colabora estrechamente con las organizaciones regionales para fortalecer las redes judiciales y otras redes pertinentes y la cooperación interregional?³³⁶

354. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Comité contra el Terrorismo, “Policy guidance on international cooperation: policy guidance PG.3”, junio de 2010;

b) UNODC, *Manual para la cooperación internacional en asuntos penales contra el terrorismo* (Nueva York, 2009), módulos 1 y 2.

C. Ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo

355. En el párrafo 3 de su resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a que se adhieran tan pronto como sea posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo, inclusive el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. En 2010, el Comité contra el Terrorismo reiteró ese requisito en el párrafo 2 a) de su orientación normativa en materia de cooperación internacional.

³²⁹ Foro Mundial contra el Terrorismo, Memorando de Rabat sobre Buenas Prácticas para una Lucha Antiterrorista Efectiva en el Sector de la Justicia Penal.

³³⁰ UNODC, *Manual para la cooperación internacional*, módulo 2.D.1., pág. 125.

³³¹ *Ibid.*, módulo 1.B.4., pág. 22.

³³² *Ibid.*, módulo 2.B.3., pág. 93.

³³³ *Ibid.*, módulo 2.B.3., pág. 112.

³³⁴ *Ibid.*, módulo 2.C.7., pág. 123.

³³⁵ [S/2015/975](#), párr. 43.

³³⁶ *Ibid.*, párr. 159 b).

356. En lo que respecta a los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, la resolución 1373 (2001) contiene dos requisitos particulares. En el párrafo 2 e), se obliga a todos los Estados Miembros a que aseguren que los actos de terrorismo queden tipificados como delitos graves en la legislación nacional. (Este aspecto de la resolución se trata en el capítulo II, sección G, “Codificación”.) En el párrafo 3 de la resolución, se exhorta a los Estados a adherirse a los instrumentos internacionales y aplicarlos. Dado que algunos elementos de los instrumentos no tienen carácter penal, no resulta adecuado hacer una simple evaluación de la tipificación. Por ejemplo, ni el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, ni el Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección establecen delitos, pero su estado de aplicación por los Estados debe ser evaluado.

Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves

357. Con respecto a las facultades del comandante de la aeronave, deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado ha establecido medidas para conferir facultades excepcionales al comandante de una aeronave respecto de infracciones o actos cometidos o a punto de cometerse por una persona a bordo de una aeronave en vuelo en el espacio aéreo de una parte que no sea el Estado de matrícula, es decir, en el espacio aéreo extranjero?

b) ¿El Estado ha establecido medidas para conferir facultades excepcionales al comandante de una aeronave respecto de infracciones o actos cometidos o a punto de cometerse por una persona a bordo de una aeronave en vuelo en el espacio aéreo del Estado de matrícula?

c) ¿El Estado ha establecido medidas para conferir facultades excepcionales al comandante de una aeronave respecto de infracciones o actos cometidos o a punto de cometerse por una persona a bordo de una aeronave en vuelo sobre la alta mar u otra zona situada fuera del territorio del Estado si:

i) El último punto de despegue o el próximo punto de aterrizaje previsto se hallan en un Estado distinto del de matrícula;

ii) La aeronave vuela posteriormente en el espacio aéreo de un Estado distinto del de matrícula?

d) ¿El Estado permite que el comandante de una aeronave imponga —cuando el comandante tenga razones fundadas para creer que una persona ha cometido o está a punto de cometer a bordo de la aeronave una infracción o un acto previsto en el Convenio— medidas razonables, incluso coercitivas, que sean necesarias para proteger la seguridad de la aeronave y de las personas y bienes de la misma?

e) ¿El Estado permite que el comandante de una aeronave imponga —cuando el comandante tenga razones fundadas para creer que una persona ha cometido o está a punto de cometer a bordo de la aeronave una infracción o un acto previsto en el Convenio— medidas razonables, incluso coercitivas, que sean necesarias para mantener el buen orden y la disciplina a bordo?

f) ¿El Estado permite que el comandante de una aeronave entregue una persona a las autoridades competentes cuando el comandante tenga razones fundadas para creer que esa persona ha cometido o está a punto de cometer a bordo de la aeronave una infracción o un acto previsto en el Convenio?

g) ¿El Estado permite que el comandante de una aeronave desembarque a una persona cuando el comandante tenga razones fundadas para creer que esa persona ha cometido o está a punto de cometer a bordo de la aeronave una infracción o un acto previsto en el Convenio?

h) ¿El Estado prevé todas las medidas para que el comandante exija o autorice la ayuda de los demás miembros de la tripulación con el fin de tomar medidas coercitivas contra cualquier persona sobre la que tenga tal derecho?

i) ¿El Estado prevé todas las medidas para que el comandante solicite (pero no exija) o autorice la ayuda de los pasajeros con el fin de tomar medidas coercitivas contra cualquier persona sobre la que tenga tal derecho?

j) ¿El Estado prevé todas las medidas para permitir que cualquier miembro de la tripulación o pasajero tome medidas preventivas razonables sin la autorización del comandante cuando tenga razones fundadas para creer que tales medidas son urgentes a fin de proteger la aeronave, las personas o los bienes de la misma?

k) ¿El Estado puede asegurar que el comandante, los miembros de la tripulación, los pasajeros, el propietario, el operador de la aeronave y la persona en cuyo nombre se realice el vuelo no serán responsables de las medidas adoptadas de conformidad con el Convenio en procedimiento alguno por razón de cualquier trato sufrido por la persona objeto de dichas medidas?

358. Con respecto al apoderamiento ilícito de aeronaves, debería considerarse la siguiente cuestión: Cuando una persona, mediante violencia o intimidación, haya cometido a bordo cualquier acto ilícito de interferencia, apoderamiento o ejercicio del control de una aeronave en vuelo, o esté a punto de cometer tales actos, ¿puede el Estado tomar todas las medidas necesarias para que el legítimo comandante de la aeronave recupere o conserve el control?^{337, 338}

359. Con respecto a las atribuciones y obligaciones de las partes en relación con el desembarco y la entrega, deberían considerarse las siguientes cuestiones³³⁹:

a) ¿El Estado tiene muy en cuenta la seguridad y demás intereses de la navegación aérea al llevar a cabo cualquier medida de investigación o arresto o al ejercer de cualquier otro modo jurisdicción en materia de infracciones cometidas a bordo de una aeronave?

b) ¿Las autoridades del Estado prevén todos los procedimientos para recibir del comandante la notificación del hecho de que una persona se encuentra a bordo sometida a medidas coercitivas y de las razones de haberlas adoptado?

c) ¿El Estado ha permitido que el comandante de una aeronave matriculada en otra parte desembarque a una persona en su propio territorio si es donde aterriza la aeronave?

d) ¿El Estado acepta la entrega de toda persona que el comandante se disponga a entregar?

360. Con respecto al trato de los demás pasajeros y la tripulación, deberían considerarse las siguientes cuestiones³⁴⁰:

³³⁷ Secretaría del Commonwealth, *Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Conventions* (Londres, 2002), cap. 2, pág. 17.

³³⁸ UNODC, *Guía para la Incorporación Legislativa y la Aplicación de los Instrumentos Universales contra el Terrorismo* (Nueva York, 2006), pág. 80.

³³⁹ Secretaría del Commonwealth, *Implementation Kits*, cap. 2, págs. 17 y 18.

³⁴⁰ *Ibid.*, cap. 2, pág. 18.

a) ¿En caso de apoderamiento ilícito de una aeronave, el Estado puede tomar las medidas apropiadas a fin de permitir que sus pasajeros y tripulantes continúen su viaje lo antes posible?³⁴¹

b) ¿El Estado puede asegurar que está en condiciones de conceder a una persona que desee continuar su viaje un trato no menos favorable en orden a su protección y seguridad que el dispensado a sus nacionales en las mismas circunstancias?

Convención Internacional contra la Toma de Rehenes³⁴²

361. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado está en condiciones de adoptar todas las medidas que considere apropiadas para aliviar la situación de los rehenes detenidos y, en particular, de asegurar su liberación y facilitar su salida del país?

b) ¿El Estado devolvió lo antes posible a los antiguos rehenes cualquier objeto que el delincuente obtuvo como resultado de la toma de rehenes y que llegó a poder del Estado?

Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares y las Instalaciones Nucleares³⁴³

362. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Puede el Estado —como Estado exportador o Estado que autoriza la exportación de material nuclear— garantizar que ese material no se exporte a menos que el Estado haya recibido la seguridad de que los niveles de protección física descritos en el anexo 1 de la Convención se aplicarán a esos materiales durante el transporte nuclear internacional?

b) ¿Puede el Estado garantizar que no se importe material nuclear a su territorio desde un Estado que no sea parte a menos que haya recibido la seguridad de que los niveles de protección física descritos en el anexo 1 de la Convención se aplicarán a esos materiales durante el transporte nuclear internacional?

c) ¿El Estado aplica la misma protección cuando los materiales nucleares son transportados de una parte a otra de su territorio a través de aguas o espacio aéreo internacionales?

Enmienda de la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares

363. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado protege las instalaciones y el material nuclear utilizados con fines pacíficos cuando son objeto de uso, almacenamiento y transporte?

b) ¿El Estado participa en una cooperación ampliada con otros Estados respecto de la adopción de medidas rápidas para:

- i) Localizar y recuperar material nuclear robado o de contrabando;
- ii) Mitigar las consecuencias radiológicas o el sabotaje;
- iii) Prevenir y combatir los delitos conexos?

³⁴¹ UNODC, *Guía para la Incorporación Legislativa*, pág. 81.

³⁴² Secretaría del Commonwealth, *Implementation Kits*, cap. 7, pág. 147.

³⁴³ *Ibid.*, cap. 8, pág. 165.

Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección

364. Debería considerarse la siguiente cuestión: ¿El Estado puede destruir todos los explosivos sin marcar en su territorio o transformarlos en sustancias inertes en un plazo de tres a quince años a partir de la entrada en vigor del Convenio?³⁴⁴

Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo³⁴⁵

365. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado ha adoptado las medidas que resultan necesarias para la identificación, la detección y la congelación o la incautación de los fondos utilizados o asignados para cometer delitos de financiación y para el posible decomiso de dichos fondos (véase también el capítulo I)?

b) ¿El Estado ha adoptado las medidas que resultan necesarias para la identificación, la detección y la congelación o la incautación de los fondos procedentes u obtenidos directa o indirectamente de la comisión de un delito de financiación (véase también el capítulo I)?

c) ¿El Estado ha concertado acuerdos bilaterales para compartir los fondos procedentes de los decomisos (véase también el capítulo I)?

d) ¿El Estado ha establecido mecanismos mediante los cuales los fondos procedentes de los decomisos se pueden utilizar para indemnizar a las víctimas del terrorismo?

e) ¿El Estado puede asegurar la aplicación de esas medidas sin perjuicio de los derechos de terceros?

Protocolo de 2005 relativo al Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima

366. Debería considerarse la siguiente cuestión: ¿El Estado posee legislación que permita responsabilizar civil, administrativa o penalmente a una persona jurídica cuando una persona encargada de su gestión o control haya cometido en tal carácter un delito enunciado en el Convenio?³⁴⁶

367. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) UNODC, *Guía para la Incorporación Legislativa y la Aplicación de los Instrumentos Universales contra el Terrorismo* (Nueva York, 2006);

b) UNODC, *Guía Legislativa del Régimen Jurídico Universal contra el Terrorismo* (Viena, 2008);

c) Secretaría del Commonwealth, *Implementation Kits for the International Counter-Terrorism Conventions* (Londres, 2002).

D. Medidas relativas a los refugiados y el asilo

368. En su resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a que adopten las medidas apropiadas para asegurarse de que no se conceda la condición de refugiado a las personas que hayan planificado o facilitado actos de terrorismo ni participado en su comisión y de que la condición de refugiado no sea utilizada de

³⁴⁴ UNODC, *Guía Legislativa del Régimen Jurídico Universal contra el Terrorismo* (Viena, 2008).

³⁴⁵ Resolución [1373 \(2001\)](#), párr. 3 f) y g).

³⁴⁶ Resolución [2178 \(2014\)](#).

modo ilegítimo por los autores, organizadores o patrocinadores de actos de ese tipo³⁴⁷. En su resolución 2178 (2014), el Consejo exhorta a los Estados a que adopten también esas medidas con respecto a los combatientes terroristas extranjeros. Ese tipo de medidas, igual que todas las medidas de lucha contra el terrorismo, deben ajustarse al derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados³⁴⁸. El Consejo reiteró estos llamamientos en su resolución 2322 (2016).

369. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados establece criterios claros para determinar quién es un refugiado y, por consiguiente, tiene derecho a protección internacional. También dispone que esa protección no se deberá conceder a una persona respecto de la cual existan motivos fundados para considerar que ha cometido un crimen de guerra, un crimen de lesa humanidad o un grave delito común o es culpable de actos contrarios a las finalidades y a los principios de las Naciones Unidas.

370. Sin embargo, los Estados suelen tropezar con dificultades para identificar a esas personas de manera oportuna, en particular cuando hay grandes flujos de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo. Cuando se dispone de una gran capacidad para recibir, registrar y examinar a las personas que llegan, es posible apoyar las iniciativas de lucha contra el terrorismo, dado que los Estados pueden hacer una distinción entre las diferentes categorías de personas e identificar con anticipación a aquellas que pueden plantear un riesgo para la seguridad.

371. El derecho internacional de los refugiados establece además que los refugiados están obligados a acatar las leyes del país de acogida. No son inmunes al enjuiciamiento por delitos cometidos en el territorio del país de acogida y su condición jurídica no excluye la adopción de medidas apropiadas cuando se determine que una persona plantea un riesgo para la seguridad³⁴⁹. La Convención sobre el Estatuto de los Refugiados incluye disposiciones expresas que permiten la expulsión de refugiados por razones de seguridad nacional o de orden público en determinadas circunstancias.

372. El Consejo ha hecho hincapié en la obligación de no devolución consagrado en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados. De conformidad con el artículo 33 de la Convención, ningún Estado “podrá, por expulsión o devolución (refoulement), poner en modo alguno a un refugiado en las fronteras de los territorios donde su vida o su libertad peligre por causa de su raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinado grupo social, o de sus opiniones políticas”, si bien este beneficio no podrá ser invocado por “el refugiado que sea considerado, por razones fundadas, como un peligro para la seguridad del país donde se encuentra, o que, habiendo sido objeto de una condena definitiva por un delito particularmente grave, constituya una amenaza para la comunidad de tal país”. Independientemente de esas disposiciones, el derecho de los derechos humanos impone la prohibición absoluta de devolver a una persona a otro Estado cuando haya razones fundadas para creer que podría ser sometida a tortura. Esa prohibición se aplica independientemente de que la persona haya solicitado, o se le haya concedido, la condición de refugiado.

373. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

³⁴⁷ Véase también la resolución 2322 (2016), párr. 10.

³⁴⁸ Resolución 1624 (2005), preámbulo.

³⁴⁹ *Ibid.*, preámbulo; Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, art. 33 2); y Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África.

- a) ¿El Estado es parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo?
- b) ¿El Estado dispone de un sistema para determinar cuándo otorgar la condición de refugiado?³⁵⁰
- c) ¿El Estado prevé las disposiciones y los procedimientos jurídicos necesarios para garantizar el respeto del principio de no devolución y otras limitaciones relacionadas con los derechos humanos para la extradición y la expulsión, como la existencia de un riesgo considerable de violación de los derechos humanos si un sospechoso es extraditado o expulsado?³⁵¹
- d) ¿Los funcionarios de fronteras están capacitados para identificar a los refugiados y remitirlos a las autoridades competentes?
- e) ¿El Estado prevé procedimientos para hacer frente a los flujos a gran escala de migrantes, refugiados y solicitantes de asilo?³⁵²
- f) ¿El procedimiento para determinar cuándo otorgar la condición de refugiado impide dar asilo a personas que hayan planificado o facilitado actos terroristas o participado en su comisión?³⁵³
- g) ¿La ley de asilo del Estado prevé la revocación de la condición de refugiado cuando una persona a la que se le haya concedido esa condición participe posteriormente en actos tipificados como delito en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo?³⁵⁴
- h) ¿El Estado tiene una dependencia especializada en cuestiones de exclusión dentro del organismo encargado de determinar cuándo otorgar la condición de refugiado que efectúe estas evaluaciones especializadas?³⁵⁵
- i) ¿Los procedimientos de exclusión y expulsión de solicitantes de asilo y refugiados se ajustan a las normas internacionales de derechos humanos y a salvaguardias apropiadas como las que se enuncian a continuación:
- i) Derecho de respuesta a las pruebas o la información;
 - ii) Derecho a recibir asistencia jurídica;
 - iii) Derecho a tener un intérprete;
 - iv) Derecho a apelar y a la protección contra la expulsión hasta que se hayan agotado todos los recursos jurídicos?³⁵⁶
- j) Cuando se deniega la condición de refugiado (o se revoca) por participación en actos relacionados con el terrorismo, ¿el Estado remite esos casos a

³⁵⁰ S/2015/975, párr. 41.

³⁵¹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 3.4.3; resolución 1373 (2001); S/2015/975; y S/2016/49.

³⁵² ACNUR, “Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados”, Rev.2, 17 de diciembre de 2015.

³⁵³ *Ibid.*

³⁵⁴ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 3.4.4.

³⁵⁵ Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, art. 7; Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, art. 8; Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, art. 10; Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, art. 7; y Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, art. 10.

³⁵⁶ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 3.4.5.

la Fiscalía de conformidad con los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, si procede?³⁵⁷

k) ¿El Estado expide documentos de viaje de lectura mecánica seguros a los refugiados reconocidos?³⁵⁸

374. Con respecto a las cuestiones relativas a las personas que puedan haber sido culpables de incitación a la comisión de un acto de terrorismo, véase también el capítulo IV, sección B, “Medidas relativas al control de la entrada y el asilo de personas que puedan haber sido culpables de incitación a cometer un acto terrorista”.

375. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo;
- b) Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
- c) Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes;
- d) Convención de la Organización de la Unidad Africana por la que se Regulan los Aspectos Específicos de los Problemas de los Refugiados en África;
- e) Convención para Reducir los Casos de Apatridia;
- f) Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales, *The Stopping and Searching of Persons* (Nueva York, 2010);
- g) ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Ginebra, diciembre de 2011);
- h) ACNUR, “Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados”, Rev.2, 17 de diciembre de 2015;
- i) ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos en acción* (Ginebra, 2016);
- j) Convenio para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales.

E. No aplicación de la doctrina del “delito político”

376. En el párrafo 3 g) de su resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo exhorta a los Estados a asegurar que, de conformidad con el derecho internacional, no se reconozca la reivindicación de motivaciones políticas como causa de denegación de las solicitudes de extradición de presuntos terroristas. Por consiguiente, debe existir legislación que disponga que los delitos de terrorismo que puedan calificarse de actos terroristas con arreglo a las normas y los principios jurídicos internacionales no sean exceptuados o excluidos de la cooperación internacional en razón de su carácter político. Ese requisito debe distinguirse de la obligación paralela de los Estados de denegar la cooperación cuando sea evidente que el traslado de una persona se solicita con fines de enjuiciamiento indebido.

³⁵⁷ Resolución [1373 \(2001\)](#).

³⁵⁸ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación, plantilla 3.5.1.

377. Debería considerarse la siguiente cuestión: ¿Los delitos de terrorismo quedan excluidos de los delitos de carácter político respecto de los cuales pueda denegarse la extradición o la asistencia judicial recíproca en asuntos penales?

F. Denegación de la cooperación por motivos de enjuiciamiento indebido

378. Los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo se refieren a este requisito. Por ejemplo, en el artículo 15 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo se establece que “nada de lo dispuesto en el presente Convenio se interpretará en el sentido de que imponga una obligación de extraditar o de prestar asistencia judicial recíproca si el Estado parte al que se presenta la solicitud tiene motivos fundados para creer que la solicitud de extradición [o de asistencia judicial recíproca] en relación con esos delitos se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por motivos de raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de lo solicitado podría perjudicar la situación de esa persona por cualquiera de esos motivos”. En esos casos, es posible que la solicitud de reconocimiento de la condición de refugiado de la persona afectada sea legítima.

379. Debería considerarse la siguiente cuestión: ¿Existen disposiciones jurídicas para denegar la extradición cuando haya motivos fundados para creer que la solicitud se ha formulado con el fin de enjuiciar o castigar a una persona por razón de su raza, religión, nacionalidad, origen étnico u opinión política, o que el cumplimiento de lo solicitado podría perjudicar la situación de esa persona por cualquiera de esos motivos?

Capítulo IV

Resolución 1624 (2005) del Consejo de Seguridad

380. En su resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad insta a todos los Estados a que:

a) Adopten las medidas necesarias y adecuadas en cumplimiento de sus obligaciones de derecho internacional para:

- i) Prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo;
- ii) Impedir dicha conducta;
- iii) Denegar cobijo a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta;

b) Cooperar, entre otras cosas, para reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales, en particular combatiendo la utilización de documentos de viaje fraudulentos y, en la medida de lo posible, aplicando procedimientos más eficaces de detección de terroristas y de seguridad en el transporte, con miras a impedir que las personas culpables de incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo entren en su territorio;

c) Prosigan los esfuerzos internacionales encaminados a promover el diálogo y mejorar el entendimiento entre las civilizaciones, en un intento por prevenir que se atente indiscriminadamente contra diferentes religiones y culturas, y adopten todas las medidas que sean necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia e impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes los apoyan;

d) Se aseguren de que cualesquiera medidas que se adopten para aplicar los párrafos anteriores se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

A. Prevención de las actividades de incitación y reclutamiento para cometer actos terroristas y lucha contra esas actividades, de conformidad con el derecho internacional

381. El Consejo, en el párrafo 1 de su resolución 1624 (2005), insta a todos los Estados a que adopten las medidas necesarias y adecuadas en cumplimiento de sus obligaciones de derecho internacional para prohibir por ley la incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo e impedir dicha conducta, y en el párrafo 3, a que adopten medidas para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia.

382. En la resolución, el Consejo también insta a todos los Estados a denegar cobijo a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de esa conducta de incitación, e intensificar la cooperación internacional, incluso reforzando la seguridad de las fronteras y las medidas de control, con miras a impedir que las personas culpables de tal incitación entren en su territorio.

383. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo reconoce que un enfoque amplio de la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros requiere abordar las condiciones que propician la propagación del terrorismo, en particular prevenir la radicalización conducente al terrorismo; frenar el reclutamiento; bloquear el apoyo financiero a los terroristas; luchar contra la incitación a cometer actos terroristas; promover la tolerancia política y religiosa, la buena gobernanza, el desarrollo económico, la cohesión social y la inclusividad; poner fin y dar solución a los conflictos armados; y facilitar las investigaciones, el enjuiciamiento, la reintegración y la rehabilitación. El Consejo insta a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que adopten medidas, de conformidad con el derecho internacional, para hacer frente de manera equilibrada a todos los factores que impulsan el extremismo violento que conduce al terrorismo, tanto internos como externos, como se establece en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

384. Los Estados se enfrentan a una importante amenaza por el uso indebido de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines terroristas. La explotación de la tecnología de la información y las comunicaciones —y de Internet y las plataformas de los medios sociales, en particular— ha permitido que los terroristas puedan transmitir su propaganda, difundir materiales de adiestramiento, dedicarse al comercio ilícito de armas, detectar posibles reclutas, generar fondos y perpetrar atentados. Los mensajes se transmiten no solo a través de las aplicaciones de los medios sociales de uso general, sino también a través de canales cifrados y la web oscura.

385. Los Estados, las organizaciones regionales, el sector privado y la sociedad civil deberían establecer alianzas eficaces con miras a elaborar mejores métodos de vigilar y estudiar los contenidos vinculados al terrorismo transmitidos a través de Internet y otras tecnologías de la comunicación y combatir la incitación a cometer actos terroristas, utilizarlos para fines de inteligencia y remitirlos, cuando proceda, a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La retórica de signo contrario y los mensajes positivos también pueden ser medidas eficaces.

386. Los Estados deben asegurarse de que cualesquiera medidas que se adopten para aplicar la resolución [1624 \(2005\)](#) se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario³⁵⁹.

387. Al elaborar medidas eficaces para hacer frente a la incitación y promover el diálogo, los Estados deberían tener en cuenta el papel de las mujeres en el contexto de la promoción del terrorismo y la incitación a cometer actos terroristas, así como en la lucha contra la retórica terrorista, y establecer medidas apropiadas de creación de capacidad para afrontar este fenómeno.

388. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado dispone de legislación clara y precisa que prohíba la incitación a cometer un acto o actos de terrorismo?³⁶⁰

b) ¿La legislación y las medidas conexas se ajustan a la obligación de los Estados de garantizar el respeto del derecho a la libertad de expresión, como se recuerda en el preámbulo de la resolución [1624 \(2005\)](#) y, además, tienen en cuenta que toda restricción al respecto deberá estar expresamente fijada por la ley y ser

³⁵⁹ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación de la resolución [1624 \(2005\)](#), plantilla 1.

³⁶⁰ *Ibid.*, plantilla 3.

necesaria por los motivos establecidos en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos?

c) ¿Qué ejemplos puede proporcionar el Estado para demostrar que trató de prevenir la incitación a cometer un acto o actos de terrorismo mediante estrategias de aplicación de la ley u otro tipo de medidas?³⁶¹

d) ¿Qué medidas ha tomado el Estado para impedir que los terroristas se aprovechen de las tecnologías de la información y las comunicaciones, en particular de Internet?³⁶²

e) ¿El Estado coopera con otros Estados para impedir que los terroristas se aprovechen de tecnologías, comunicaciones y recursos avanzados para incitar al apoyo de actos terroristas?³⁶³

f) ¿El Estado ha concertado alianzas con organizaciones internacionales y regionales, el sector privado y la sociedad civil para mejorar los métodos de vigilar y estudiar los contenidos vinculados al terrorismo transmitidos a través de Internet y otras tecnologías de la comunicación, utilizarlos en las labores de inteligencia y remitirlos, cuando proceda, a los organismos encargados de hacer cumplir la ley?³⁶⁴

B. Medidas relativas al control de la entrada y el asilo de personas que puedan haber sido culpables de incitación a cometer un acto terrorista

389. En virtud de la resolución [1624 \(2005\)](#), se exhorta a todos los Estados a que adopten medidas para denegar cobijo a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de incitación a la comisión de un acto terrorista.

390. En el preámbulo de la resolución, el Consejo recuerda el derecho a buscar asilo y disfrutar de él enunciado en el artículo 14 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. Reafirma que los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que las medidas de protección enunciadas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo no serán aplicables a quienes sean culpables de esos actos. (Para un análisis de los procesos de asilo y la aplicación de las cláusulas de exclusión de la Convención, véase también el capítulo III, sección D, “Medidas relativas a los refugiados y el asilo”).

391. Como ocurre con otros aspectos de la gestión de las fronteras, la cooperación internacional es fundamental. En el párrafo 2 de la resolución [1624 \(2005\)](#), el Consejo insta a todos los Estados a cooperar con otros Estados, entre otras cosas, para reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales, en particular combatiendo la utilización de documentos de viaje fraudulentos y, en la medida de lo posible, aplicando procedimientos más eficaces de detección de terroristas y de seguridad en el transporte, con miras a impedir que las personas culpables de incitación a la comisión de un acto o actos de terrorismo entren en su territorio. El control de las fronteras y de los pasajeros es particularmente pertinente en el caso de los combatientes terroristas extranjeros que puedan solicitar asilo o la entrada en un Estado Miembro.

³⁶¹ Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución [1624 \(2005\)](#) del Consejo de Seguridad por los Estados Miembros ([S/2016/50](#), anexo), párr. 16.

³⁶² Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación de la resolución [1624 \(2005\)](#), plantilla 7.

³⁶³ Resolución [2178 \(2014\)](#), párr. 11.

³⁶⁴ Resolución [1624 \(2005\)](#).

392. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado prevé medidas para facilitar la denegación de cobijo a toda persona respecto de la cual se disponga de información fidedigna y pertinente por la que haya razones fundadas para considerar que es culpable de incitación a la comisión de un acto o actos terroristas?³⁶⁵

b) ¿El Estado coopera con otros Estados, entre otras cosas, para reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales, en particular combatiendo la utilización de documentos de viaje fraudulentos y, en la medida de lo posible, aplicando procedimientos más eficaces de detección de terroristas y de seguridad en el transporte, con miras a impedir que las personas culpables de incitar a la comisión de un acto terrorista entren en su territorio?³⁶⁶

c) ¿El Estado emplea procedimientos de evaluación de riesgos y control de pasajeros con base empírica, como la reunión y el análisis de datos de viaje, sin recurrir a perfiles basados en estereotipos que obedezcan a motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional?³⁶⁷

d) ¿El Estado salvaguarda el derecho a buscar asilo y disfrutar de él al tiempo que asegura que no se otorgue asilo a persona alguna respecto de la cual haya razones fundadas para considerar que ha sido culpable de incitación a la comisión de un acto de terrorismo debidamente definido?³⁶⁸

393. Para las cuestiones relativas a la seguridad de las fronteras internacionales, véase también el capítulo II, sección O, “Seguridad eficaz de las fronteras y cuestiones conexas”; para las cuestiones relacionadas con el intercambio de información respecto de las actividades o los movimientos de terroristas, véase también el capítulo III, sección A, “Intercambio de información”.

394. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) ACNUR, *Manual de Procedimientos y Criterios para Determinar la Condición de Refugiado en virtud de la Convención de 1951 y el Protocolo de 1967 sobre el Estatuto de los Refugiados* (Ginebra, diciembre de 2011);

b) ACNUR, “Cómo abordar el tema de seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados”, Rev.2, 17 de diciembre de 2015;

c) ACNUR, *La protección de los refugiados y la migración mixta: el Plan de los 10 Puntos en acción* (Ginebra, 2016);

d) Principios Rectores de Madrid;

e) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo 14;

f) Convención sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo;

³⁶⁵ *Ibid.*, párr. 1 c).

³⁶⁶ *Ibid.*, párr. 2.

³⁶⁷ *Ibid.*, párrs. 2 y 4; Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: diez esferas de mejores prácticas en la lucha contra el terrorismo ([A/HRC/16/51](#)), párrs. 29 a 32. En su informe, el Relator Especial define el modelo del delito de incitación al terrorismo de la siguiente manera: “Constituye delito la difusión intencional e ilícita o la divulgación por cualquier otro medio de un mensaje destinado al público con la intención de incitar a la comisión de un delito de terrorismo, siempre que dicha conducta, propugne o no expresamente un delito de terrorismo, provoque un riesgo de que se cometan uno o más delitos de ese tipo”. Véase también la Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 7.

³⁶⁸ Resolución 1624 (2005), párrs. 1 c) y 4; y Declaración Universal de Derechos Humanos, art. 14.

g) Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, Guía de referencia sobre los derechos humanos fundamentales, *Infraestructura de seguridad* (Nueva York, 2014);

h) ACNUDH, *Principios y Directrices recomendados sobre los derechos humanos en las fronteras internacionales* (Ginebra, 2014);

i) Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo: aplicación de la resolución 60/251 de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, titulada “Consejo de Derechos Humanos” (A/HRC/4/26);

j) INTERPOL, sistema mundial de comunicación policial segura I-24/7.

C. Promoción del diálogo, mejora del entendimiento y formulación de un enfoque integral para prevenir la propagación del terrorismo

395. En el párrafo 3 de su resolución 1624 (2005), el Consejo hace un llamamiento a todos los Estados para que prosigan los esfuerzos internacionales encaminados a promover el diálogo y mejorar el entendimiento entre las civilizaciones, en un intento por prevenir que se atente indiscriminadamente contra diferentes religiones y culturas. El diálogo constructivo entre el Gobierno y las comunidades es un factor crucial para aumentar la resiliencia de las comunidades, detectar y eliminar los agravios y tratar de impedir el reclutamiento³⁶⁹. La intensificación del diálogo y la profundización de la comprensión de los factores que impulsan el extremismo violento pueden ayudar a los Estados a elaborar enfoques integrales y coordinados para prevenir la propagación del terrorismo y el extremismo violento³⁷⁰. En el párrafo 16 de su resolución 2178 (2014), el Consejo alienta 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 pueda incitar a la comisión de actos terroristas y abordar las condiciones que propicien la propagación del extremismo violento, que puede conducir al terrorismo. Los Estados deberían plantearse la posibilidad de dedicar más recursos a los servicios sociales y financiar la investigación pertinente a fin de mejorar su comprensión de las razones por las que las personas se convierten en aspirantes a combatientes terroristas extranjeros. En muchos casos, la intervención individualizada puede ser la única manera eficaz de hacer frente a la radicalización conducente a la violencia³⁷¹.

396. En las resoluciones 2242 (2015) y 2395 (2017), el Consejo insta a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que, en el marco de su mandato y en colaboración con la Entidad de las Naciones Unidas para la Igualdad de Género y el Empoderamiento de las Mujeres (ONU-Mujeres), realice investigaciones y reúna datos con una perspectiva de género sobre los factores impulsores de la radicalización de las mujeres y sobre los efectos de las estrategias de lucha contra el terrorismo en los derechos humanos de la mujer y las organizaciones de mujeres, a fin de responder con políticas y programas específicos y con base empírica. En este sentido, el Estado debería velar por que las actividades de divulgación dirigidas a la sociedad civil y los principales asociados permitan la participación significativa de las mujeres y los grupos de mujeres como parte de un enfoque que abarque a toda la sociedad y todas las instancias gubernamentales con miras a la elaboración de estrategias nacionales y

³⁶⁹ Principios Rectores de Madrid, principio rector 2.

³⁷⁰ Resolución 2129 (2013), párr. 19.

³⁷¹ Principios Rectores de Madrid, principio rector 1.

regionales de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Las iniciativas para fortalecer las medidas destinadas a prevenir y combatir el extremismo violento, de conformidad con lo establecido en la resolución 2178 (2014), también pueden servir para apoyar la aplicación de la resolución 1624 (2005).

397. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado ha participado en los esfuerzos internacionales encaminados a promover el diálogo y mejorar el entendimiento entre las civilizaciones, en un intento por prevenir que se atente indiscriminadamente contra diferentes religiones y culturas?³⁷²

b) ¿El Estado está participando en las estrategias nacionales, subregionales o regionales de lucha contra el terrorismo que podrían abordar las cuestiones planteadas en la resolución 1624 (2005)?³⁷³

c) ¿El Estado se ha planteado la posibilidad de elaborar estrategias de comunicación con el fin de reforzar su comprensión de la naturaleza y el atractivo de las ideologías extremistas violentas y promover alternativas no violentas para la prevención y la resolución de conflictos?³⁷⁴

d) ¿El Estado se ha planteado la posibilidad de apoyar investigaciones para mejorar su comprensión de las razones por las que las personas se convierten en aspirantes a combatientes terroristas extranjeros?³⁷⁵

e) ¿El Estado alienta sesiones informativas de concienciación de la comunidad, asambleas locales, reuniones de comités asesores y otras plataformas para que las comunidades expresen sus agravios y debatan sus preocupaciones, con la participación tanto de agentes gubernamentales como no gubernamentales, o interviene en ellas?³⁷⁶

398. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Principios Rectores de Madrid, principio rector 8;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 39;
- c) Hedayah (centro internacional de excelencia para la lucha contra el extremismo violento), “Guidelines and good practices for developing national CVE strategies”.

³⁷² Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación de la resolución 1624 (2005), plantilla 6.

³⁷³ Resolución 1963 (2010), en la que el Consejo alienta a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que, en estrecha cooperación con el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo y sus grupos de trabajo pertinentes, oriente más la atención hacia la resolución 1624 (2005) en su diálogo con los Estados Miembros para que elaboren, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, estrategias que incluyan medidas contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo motivados por el extremismo y la intolerancia, y en la facilitación de asistencia técnica para su aplicación, como se indica en la resolución 1624 (2005) y en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

³⁷⁴ S/2015/975, anexo, párr. 157 a).

³⁷⁵ Principios Rectores de Madrid, principio rector 1.

³⁷⁶ *Ibid.*, principio rector 2.

D. Mayor participación y empoderamiento de los medios de comunicación, la sociedad civil y religiosa, las comunidades locales, la comunidad empresarial, los jóvenes, las familias, las mujeres y otros agentes no gubernamentales pertinentes para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo, el extremismo violento y la retórica terrorista

399. En su resolución 1624 (2005), el Consejo destaca la importancia del papel que desempeñan los medios de comunicación, la sociedad civil y religiosa, la comunidad empresarial y las instituciones educativas en la labor de fomentar el diálogo y mejorar el entendimiento, alentar a la coexistencia y la tolerancia y promover un entorno que no favorezca la incitación al terrorismo. En el párrafo 16 de la resolución 2178 (2014), el Consejo alienta a los Estados Miembros a lograr la cooperación de las comunidades locales y los agentes no gubernamentales pertinentes, incluso empoderando a los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y de la educación y todo otro grupo interesado de la sociedad civil, y adoptar enfoques específicos para combatir el reclutamiento de personas con fines de extremismo violento que pueda incitar a la comisión de actos terroristas y promover la inclusión y la cohesión sociales. Las comunidades locales pueden proporcionar información valiosa sobre los factores que convierten a determinadas personas en objetivo de la incitación y el reclutamiento para cometer actos terroristas y, por lo tanto, pueden desempeñar una función clave en la prevención³⁷⁷. Para promover este objetivo, los Estados deberían tratar de crear espacios para la sociedad civil y desarrollar mecanismos innovadores para el diálogo entre el Gobierno y las comunidades locales, los jóvenes, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y de la educación y otros grupos interesados³⁷⁸. En sus resoluciones 2122 (2013) y 2242 (2015), el Consejo pone de relieve las funciones que podrían desempeñar las mujeres, subrayando los principios esbozados en la resolución 1325 (2000) y aplicándolos a los esfuerzos internacionales de lucha contra el terrorismo, en particular los dirigidos a la aplicación de las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005) y 2178 (2014).

400. En el párrafo 19 de su resolución 2178 (2014), el Consejo pone de relieve la importancia de que los Estados Miembros ideen medios alternativos no violentos para la prevención y solución de conflictos por las personas y las comunidades locales afectadas a fin de reducir el riesgo de radicalización con recurso al terrorismo, y de que promuevan alternativas pacíficas a la retórica violenta a la que se adhieren los combatientes terroristas extranjeros, y recalca la función que puede desempeñar la educación para contrarrestar las retóricas terroristas.

401. En su resolución 2354 (2017), el Consejo insta a los Estados Miembros a que consideren la posibilidad de aplicar el marco internacional amplio para refutar los argumentos terroristas, presentado por el Comité contra el Terrorismo al Consejo en abril de 2017 (S/2017/375, anexo), que incluye directrices y buenas prácticas recomendadas para refutar eficazmente las formas en que el EIIL (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociadas utilizan sus argumentos para alentar, motivar y reclutar a terceros para que cometan actos de terrorismo. El marco amplio consta de tres elementos principales: a) medidas jurídicas y coercitivas acordes con las obligaciones contraídas en virtud del derecho internacional y en consonancia con las resoluciones de las Naciones Unidas; b) alianzas público-privadas; y c) contraargumentos. En su resolución 2354 (2017), el Consejo destaca que, en la elaboración y aplicación de contraargumentos y programas, los Estados deberían considerar la posibilidad de: a) adaptar las medidas y los programas para

³⁷⁷ Principios Rectores de Madrid, principio rector 6.

³⁷⁸ *Ibid.*, principio rector 2.

refutar los argumentos terroristas a las circunstancias específicas de cada contexto diferente en todos los niveles; b) colaborar con una amplia variedad de agentes, incluidos los jóvenes, las familias, las mujeres, los dirigentes de instituciones religiosas, culturales y educativas, y otros grupos interesados de la sociedad civil; c) apoyar los esfuerzos encaminados a aumentar la sensibilización pública para refutar los argumentos terroristas a través del sistema educativo y los medios de comunicación, incluso mediante programas educativos concebidos específicamente para evitar que los jóvenes acepten los argumentos terroristas; d) procurar no solo refutar los mensajes de los terroristas, sino también difundir ampliamente argumentos positivos y ofrecer alternativas creíbles y responder a las preocupaciones de los grupos vulnerables que están sometidos a los argumentos terroristas; e) tener en cuenta la dimensión de género y formular argumentos que aborden las preocupaciones y vulnerabilidades específicas tanto de los hombres como de las mujeres; y f) apoyar la continuación de las investigaciones sobre los factores que promueven el terrorismo y el extremismo violento. El Consejo reitera que todas las medidas que adopten los Estados Miembros contra el terrorismo, incluidas las encaminadas a refutar los argumentos terroristas, deben ajustarse a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

402. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo reconoce que un enfoque amplio de la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros requiere abordar las condiciones que propician la propagación del terrorismo, en particular prevenir la radicalización conducente al terrorismo; frenar el reclutamiento; bloquear el apoyo financiero a los terroristas; luchar contra la incitación a cometer actos terroristas; promover la tolerancia política y religiosa, la buena gobernanza, el desarrollo económico, la cohesión social y la inclusividad; poner fin y dar solución a los conflictos armados; y facilitar las investigaciones, el enjuiciamiento, la reintegración y la rehabilitación.

403. En la misma resolución, el Consejo observa con preocupación que los terroristas elaboran argumentos distorsionados para polarizar a las comunidades, reclutar partidarios y combatientes terroristas extranjeros, movilizar recursos y recabar el apoyo de simpatizantes, en particular mediante la explotación de las tecnologías de la información y las comunicaciones, sobre todo a través de Internet y los medios sociales. El Consejo destaca la necesidad de contrarrestar eficazmente las formas en que el EIIL (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados con ellos utilizan sus argumentos a fin de incitar y reclutar a otros para que cometan actos de terrorismo, y recuerda, a este respecto, su resolución [2354 \(2017\)](#) y el marco internacional amplio para refutar los argumentos terroristas.

404. Se insta también a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que adopten medidas, de conformidad con el derecho internacional, para hacer frente de manera equilibrada a todos los factores que impulsan el extremismo violento que conduce al terrorismo, tanto internos como externos, como se establece en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Se exhorta también a los Estados Miembros a que elaboren y apliquen instrumentos de evaluación de riesgos para identificar a las personas que demuestren indicios de radicalización conducente a la violencia, y a que desarrollen programas de intervención, en particular con una perspectiva de género, de conformidad con las disposiciones aplicables del derecho internacional y el derecho interno y sin recurrir a perfiles basados en motivos discriminatorios prohibidos por el derecho internacional.

405. Los Estados Miembros son los principales responsables en estas esferas. Sin embargo, también debe reconocerse el valor de la cooperación con las comunidades

locales y los agentes no gubernamentales pertinentes. Los Estados deberían considerar la posibilidad de prestar apoyo a los jóvenes, las familias, las mujeres, los dirigentes de instituciones religiosas, culturales y educativas, y otros grupos interesados de la sociedad civil en sus esfuerzos.

406. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para luchar contra la incitación a la comisión de actos de terrorismo por motivos de extremismo e intolerancia, en particular con la participación de las comunidades locales, el sector privado, la sociedad civil, los medios de comunicación y otros agentes no gubernamentales pertinentes, salvaguardando al mismo tiempo los derechos a la libertad de expresión y asociación, manteniendo la independencia de la sociedad civil y los defensores de los derechos humanos y garantizando el derecho a la seguridad personal, de conformidad con las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional?³⁷⁹

b) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado con el propósito de promover una mayor inclusión de las mujeres en la sociedad civil para luchar contra la incitación a cometer actos terroristas y el extremismo violento?³⁸⁰

c) ¿Cómo ha procedido el Estado para asegurar que las iniciativas de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento no causen daños, en particular en lo que respecta a las mujeres y los jóvenes?³⁸¹

d) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para lograr que los jóvenes colaboren de manera significativa en las iniciativas de lucha contra la incitación a cometer actos terroristas y el extremismo violento?³⁸²

e) ¿El Estado se ha planteado la posibilidad de establecer relaciones de colaboración con las víctimas y las asociaciones de víctimas?³⁸³

f) ¿El Estado está colaborando eficazmente con los agentes de la industria de la tecnología de la información y las comunicaciones para aplicar estrategias eficaces destinadas a contrarrestar la amenaza de la radicalización en línea?³⁸⁴

g) ¿El Estado define las funciones respectivas de los Gobiernos y los agentes de la sociedad civil en la lucha contra el extremismo violento?³⁸⁵

h) ¿El Estado ha elaborado programas para intensificar la participación de los jóvenes en la lucha contra el extremismo violento, como programas de orientación y desarrollo de aptitudes, proyectos de trabajos comunitarios y mejores oportunidades educativas que aumenten su sentido de pertenencia?³⁸⁶

i) ¿El Estado se comunica con las familias y se asegura al mismo tiempo de que esa interacción sea voluntaria y no impuesta? ¿El Estado proporciona apoyo a los

³⁷⁹ Resolución 2178 (2014), párr. 16; resolución 2354 (2017), preámbulo y párr. 2 f); y Principios Rectores de Madrid, principio rector 2.

³⁸⁰ Principios Rectores de Madrid, principio rector 8; y resolución 2354 (2017), preámbulo y párr. 2 f) y k).

³⁸¹ Principios Rectores de Madrid, principios rectores 8 y 9.

³⁸² Resolución 2178 (2014), párr. 16; y Principios Rectores de Madrid, principio rector 9.

³⁸³ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad de 11 de mayo de 2016 (S/PRST/2016/6); y Principios Rectores de Madrid, principio rector 6.

³⁸⁴ S/2017/375, anexo; y resolución 2354 (2017), párrs 1 y 2. Véanse también Principios Rectores de Madrid, principio rector 26.

³⁸⁵ Principios Rectores de Madrid, principio rector 7; y resolución 1624 (2005), párr. 3.

³⁸⁶ Resolución 2178 (2014), párr. 16; resolución 2354 (2017), preámbulo y párr. 2 f) y g); y Principios Rectores de Madrid, principios rectores 2, 7 y 9.

servicios que trabajan con las familias, siempre que esos servicios se mantengan separados de los organismos de seguridad?³⁸⁷

j) ¿El Estado ha considerado la función de las víctimas del terrorismo en la lucha contra la radicalización conducente a la violencia, en particular en forma de esfuerzos que contrarresten la retórica terrorista y los intentos de reclutamiento en línea?³⁸⁸

k) ¿El Estado ha puesto en marcha iniciativas para contrarrestar la retórica de los terroristas, de conformidad con el enfoque y las directrices establecidos en las resoluciones [2354 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#) y documentos conexos, como el marco internacional amplio para refutar los argumentos terroristas?

l) ¿Se han emprendido iniciativas para contrarrestar la retórica de los terroristas u ofrecer argumentos positivos o alternativos en colaboración con los jóvenes, las familias, las mujeres, los dirigentes de instituciones religiosas, culturales y educativas, y otros grupos interesados de la sociedad civil?³⁸⁹

m) ¿El Estado ha fijado con claridad las metas y los objetivos de las medidas y los programas para refutar los argumentos terroristas y se los ha comunicado a todos los agentes que se espera que desempeñen un papel en la aplicación de esas medidas y programas? ¿El Estado apoya los esfuerzos por evaluar la eficacia de esas medidas y programas?³⁹⁰

n) ¿Qué medidas jurídicas y coercitivas utiliza el Estado para afrontar el problema de los argumentos terroristas?³⁹¹

o) ¿El Estado ha estudiado la creación de alianzas público-privadas a fin de reforzar su enfoque para refutar los argumentos terroristas?³⁹²

p) ¿El Estado coopera voluntariamente con el sector privado y la sociedad civil para desarrollar y aplicar medios más eficaces para luchar contra la utilización de Internet con fines terroristas, incluso mediante la elaboración de argumentos contrarios al terrorismo y soluciones tecnológicas innovadoras?

q) ¿Al refutar los argumentos utilizados por los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, y quienes los apoyan, el Estado colabora, según proceda, con las autoridades religiosas, los dirigentes comunitarios y otros agentes de la sociedad civil, como las organizaciones de mujeres de la sociedad civil, que tienen los conocimientos pertinentes para formular y difundir contraargumentos eficaces?

r) ¿El Estado alienta el liderazgo y la participación de las mujeres en la búsqueda de estrategias eficaces para refutar los argumentos terroristas e iniciativas efectivas para luchar contra el extremismo violento que conduce al terrorismo y las condiciones que lo propician?

s) ¿El Estado alienta el liderazgo y la participación de los jóvenes en la búsqueda de estrategias eficaces para refutar los argumentos terroristas e iniciativas efectivas para luchar contra el extremismo violento que conduce al terrorismo y las condiciones que lo propician?

t) ¿El Estado garantiza que todos los agentes que se espera que desempeñen un papel en la aplicación de las medidas y los programas para refutar los argumentos

³⁸⁷ Resolución [2178 \(2014\)](#), párr. 16; resolución [2354 \(2017\)](#), párr. 2 f); Principios Rectores de Madrid, principio rector 2; y [S/2015/338](#), anexo, párr. 3.

³⁸⁸ Principios Rectores de Madrid, principio rector 6.

³⁸⁹ Resolución [2354 \(2017\)](#), párr. 2 f).

³⁹⁰ *Ibid.*, párr. 4 g).

³⁹¹ [S/2017/375](#), anexo; y resolución [2354 \(2017\)](#), párrs. 1 y 2.

³⁹² Principios Rectores de Madrid, principio rector 26; y resolución [2354 \(2017\)](#).

terroristas cuenten con los recursos, la capacitación y la orientación necesarios para hacerlo con eficacia y de manera que se respeten los derechos humanos y se tenga en cuenta el género y la edad?

u) ¿De qué manera el Estado procura asegurar que sus iniciativas dirigidas a refutar los argumentos terroristas se ajusten a las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario?³⁹³

v) ¿Las medidas y los programas para refutar los argumentos terroristas se adaptan a las circunstancias específicas de cada contexto diferente en todos los niveles?³⁹⁴ ¿Incluyen programas concretos que tengan en cuenta las cuestiones de género?

w) ¿El Estado ha solicitado asistencia técnica en esta esfera de las organizaciones internacionales o regionales, como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo u otras entidades miembros del Equipo Especial del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas (anteriormente denominado Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo), los Estados Miembros, las organizaciones internacionales de la sociedad civil u otro organismo de asistencia competente?

407. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Principios Rectores de Madrid, principio rector 8;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 39;
- c) Sección de Políticas Estratégicas y Desarrollo de la División de Policía, Oficina del Estado de Derecho y las Instituciones de Seguridad, Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, United Nations Police Gender Toolkit, 2015;
- d) Comisión Europea, Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, Declaration of good practices for engagement with foreign fighters for prevention, outreach, rehabilitation and reintegration;
- e) Comisión Europea, Red para la Sensibilización frente a la Radicalización, *Collection of Approaches and Practices: Preventing Radicalisation to Terrorism and Violent Extremism* (2019), práctica 2.5.31, “Holding difficult conversations”;
- f) Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones;
- g) OSCE, Guías sobre el papel de la sociedad civil en la prevención y la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conducen al terrorismo, referentes a diversas regiones geográficas (de próxima publicación);
- h) Henry Tuck y Tanya Silverman, *The Counter-Narrative Handbook* (Institute for Strategic Dialogue, junio de 2016), y Louis Reynolds y Henry Tuck, *The Counter-Narrative Monitoring & Evaluation Handbook* (Institute for Strategic Dialogue, noviembre de 2016).

³⁹³ Resolución 2354 (2017), preámbulo y párr. 2 e).

³⁹⁴ Resolución 2354 (2017), párr. 2 d).

E. Medidas para impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes los apoyan

408. En su resolución [1624 \(2005\)](#), el Consejo hace un llamamiento a todos los Estados para que adopten todas las medidas que sean necesarias y adecuadas y conformes con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional para impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes los apoyan³⁹⁵.

409. Los Estados también están obligados, en virtud del derecho internacional de los derechos humanos, a prohibir toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia. Las comunidades locales suelen ser las que están en mejores condiciones para colaborar con las instituciones religiosas a fin de impedir su subversión por parte de los terroristas y de quienes los apoyan.

410. También se debería examinar la posibilidad de promover una mayor participación de las mujeres a este respecto³⁹⁶.

411. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Qué medidas ha adoptado el Estado para impedir la subversión de las instituciones educativas, culturales y religiosas por parte de terroristas y de quienes los apoyan?³⁹⁷

b) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de lograr la participación de los líderes religiosos para que proporcionen una plataforma de debate y diálogo intraconfesional e interconfesional que permita promover la tolerancia y el entendimiento entre las comunidades?³⁹⁸

c) ¿El Estado ha elaborado alguna medida específica destinada a supervisar el nombramiento y la formación de los líderes religiosos?³⁹⁹

d) ¿El Estado supervisa, a través de canales apropiados, la redacción de los planes de estudios de los centros educativos religiosos y no religiosos?⁴⁰⁰

e) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de asignar recursos a programas educativos que desarrollen capacidades de análisis crítico y fomenten la sensibilización sobre diferentes culturas y su comprensión?⁴⁰¹

f) ¿El Estado ha elaborado algún programa destinado a reforzar la enseñanza de la tolerancia religiosa en los centros educativos en todos los niveles?⁴⁰²

g) ¿Cómo ha procedido el Estado para asegurar que sus esfuerzos en esta esfera se ajusten a las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional, incluido el respeto por el derecho a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión, y la libertad de manifestar la religión o las creencias

³⁹⁵ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación de la resolución [1624 \(2005\)](#), plantilla 11

³⁹⁶ [S/2016/50](#), anexo, párr. 63.

³⁹⁷ Principios Rectores de Madrid, principio rector 5.

³⁹⁸ [S/2016/50](#), anexo, párr. 46.

³⁹⁹ *Ibid.*, párr. 56.

⁴⁰⁰ *Ibid.*, párr. 58.

⁴⁰¹ [S/PRST/2016/6](#).

⁴⁰² *Ibid.*

personales, únicamente con sujeción a ciertas limitaciones permisibles de conformidad con el derecho internacional?⁴⁰³

412. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Declaración Universal de Derechos Humanos, artículo. 18; Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículos 18 y 20;
- b) Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 22 (1993), relativa a la libertad de pensamiento, de conciencia y de religión (artículo 18 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos);
- c) Declaración sobre la Eliminación de Todas las Formas de Intolerancia y Discriminación Fundadas en la Religión o las Convicciones;
- d) Informes del Relator Especial sobre la libertad de religión o de creencias.

F. Evaluaciones de riesgos y programas de intervención

413. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo exhorta a los Estados Miembros a que elaboren y apliquen instrumentos de evaluación de riesgos para identificar a las personas que demuestren indicios de radicalización conducente a la violencia, y a que desarrollen programas de intervención, en particular con una perspectiva de género, de conformidad con las disposiciones aplicables del derecho internacional y el derecho interno y sin recurrir a perfiles basados en motivos discriminatorios prohibidos por el derecho internacional.

414. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

- a) ¿El Estado ha elaborado y aplicado instrumentos de evaluación de riesgos para identificar a las personas que demuestren indicios de radicalización conducente a la violencia, en particular con una perspectiva de género⁴⁰⁴, sin recurrir a perfiles basados en motivos discriminatorios prohibidos por el derecho internacional?
- b) ¿El Estado ha desarrollado programas de intervención, en particular con una perspectiva de género, según proceda, para impedir que las personas cometan actos de terrorismo, de conformidad con las disposiciones aplicables del derecho internacional y el derecho interno y sin recurrir a perfiles basados en motivos discriminatorios prohibidos por el derecho internacional?
- c) ¿El Estado ha desarrollado o apoyado mecanismos para evaluar los instrumentos de evaluación de riesgos y los programas de intervención?
- d) ¿El Estado garantiza la formación, el desarrollo y la validación continuos de los profesionales que participan en las evaluaciones de riesgos?
- e) ¿El Estado ha puesto en marcha mecanismos de supervisión independientes y ha garantizado la rendición de cuentas de los profesionales que participan en las evaluaciones de riesgos?

415. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 40;

⁴⁰³ Resolución [1624 \(2005\)](#), párr. 4.

⁴⁰⁴ Resolución [2396 \(2017\)](#), párr. 38.

b) ACNUDH, Plan de Acción de Rabat sobre la prohibición de la apología del odio nacional, racial o religioso que constituye incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia, 2012;

c) OSCE, *Preventing Terrorism and Countering Violent Extremism and Radicalization that Lead to Terrorism: A Community-Policing Approach* (Viena, febrero de 2014);

d) Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, artículo 5 (el Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo ha considerado el artículo 5 un buen ejemplo de la tipificación del terrorismo como delito).

G. Cooperación internacional

416. En el párrafo 18 de su resolución 2178 (2014), el Consejo señala la importancia de la cooperación internacional en el contexto de la lucha contra el extremismo violento y exhorta a los Estados Miembros a cooperar y prestar apoyo sistemático a sus esfuerzos recíprocos por luchar contra el extremismo violento, que puede conducir al terrorismo, en particular mediante el desarrollo de la capacidad, la coordinación de los planes y medidas, y el intercambio de las enseñanzas adquiridas.

417. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿El Estado ha considerado la posibilidad de fortalecer la cooperación jurídica internacional en relación con los contenidos destinados a incitar a la comisión de actos terroristas o a radicalizar a las personas para que recurran a la violencia, teniendo en cuenta que los servidores de Internet pueden encontrarse en el extranjero?

b) ¿Qué medidas de asistencia ha prestado el Estado a otros Estados en investigaciones o procedimientos relacionados con la incitación a cometer actos terroristas?⁴⁰⁵

c) ¿El Estado facilita la cooperación entre los principales organismos y ministerios interesados, así como entre expertos y profesionales, para promover enfoques regionales en la lucha contra la incitación y el extremismo violento?

418. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

a) Principios Rectores de Madrid, principio rector 24;

b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 49;

c) Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, artículo 4.

H. Cumplimiento del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario

419. En el párrafo 4 de su resolución 1624 (2005), el Consejo subraya que los Estados deben asegurarse de que cualesquiera medidas que se adopten para aplicar los párrafos 1, 2 y 3 de la resolución se ajusten a las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los

⁴⁰⁵ Principios Rectores de Madrid, principio rector 33.

derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. Entre otras medidas, los Estados tienen la obligación de salvaguardar la capacidad de los agentes no gubernamentales de llevar a cabo sus actividades en un entorno seguro y respetando plenamente el ejercicio pacífico de los derechos humanos y las libertades fundamentales, incluidas las libertades de pensamiento, conciencia, expresión, religión, reunión pacífica y asociación⁴⁰⁶.

420. El Estado debe asegurarse de que cualesquiera medidas que se adopten para prevenir y combatir la incitación y el extremismo violento se ajusten a las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario⁴⁰⁷, teniendo presente que los terroristas pueden aprovecharse de las deficiencias en los esfuerzos de los Estados a este respecto para fines de reclutamiento⁴⁰⁸.

421. Las mujeres y los niños vinculados con combatientes terroristas extranjeros que se reubican o regresan de un conflicto pueden requerir especial atención y asistencia, ya que pueden haber desempeñado diversas funciones, como partidarios, facilitadores o perpetradores de actos terroristas, y pueden ser víctimas del terrorismo. Los Estados deben prestar especial atención a asegurar que en su legislación interna se respete el derecho internacional con respecto a las mujeres y la infancia, y deben tener en cuenta el interés superior del niño como consideración principal.

422. Deberían considerarse las siguientes cuestiones:

a) ¿Qué leyes, políticas y medidas ha adoptado el Estado para proteger el derecho a la libertad de expresión y de opinión en la lucha contra la incitación al terrorismo⁴⁰⁹, tanto en línea como fuera de Internet?

b) ¿Qué leyes, políticas y medidas ha adoptado el Estado para proteger el derecho a la libertad de religión o de creencias en la lucha contra la incitación al terrorismo?⁴¹⁰

c) ¿Qué leyes, políticas y medidas ha adoptado el Estado para proteger el derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas en la lucha contra la incitación al terrorismo?⁴¹¹

d) ¿Cuáles son los ejemplos de los problemas con que tropieza el Estado en sus esfuerzos por asegurarse de que cualesquiera medidas que se adopten para aplicar los párrafos 1, 2 y 3 de la resolución 1624 (2005) se ajusten a las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional, en particular el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario?⁴¹²

e) ¿Se están realizando esfuerzos por colaborar con la sociedad civil, los líderes tradicionales y religiosos, y los grupos de mujeres y jóvenes, para contribuir a garantizar la protección de sus derechos en el contexto de la lucha contra la incitación y el extremismo violento?⁴¹³

⁴⁰⁶ *Ibid.*, principio rector 10.

⁴⁰⁷ Resolución 30/15 del Consejo de Derechos Humanos.

⁴⁰⁸ S/2016/49, anexo, párr. 397.

⁴⁰⁹ Resolución 1624 (2005), preámbulo.

⁴¹⁰ *Ibid.*

⁴¹¹ *Ibid.*, preámbulo y párr. 4.

⁴¹² Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, estudio detallado de la aplicación de la resolución 1624 (2005), plantilla 10.

⁴¹³ Resolución 2178 (2014); y Principios Rectores de Madrid, principio rector 7.

423. Debería considerarse la siguiente cuestión con respecto al derecho internacional humanitario: ¿El Estado se cerciora de que todas las medidas que se adopten para luchar contra el terrorismo, incluidas las medidas encaminadas a contrarrestar la financiación del terrorismo, estén en consonancia con las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional, incluidos el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional de los refugiados?⁴¹⁴ Cuando formula y aplica medidas de lucha contra la financiación del terrorismo, ¿el Estado toma en consideración los efectos que pueden tener esas medidas en las actividades de carácter exclusivamente humanitario, incluidas las actividades médicas, que realicen agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario?⁴¹⁵

424. Deberían considerarse las siguientes cuestiones con respecto a los derechos del niño: ¿Ha establecido el Estado salvaguardias especiales y protecciones jurídicas para garantizar que se adopten medidas apropiadas en los casos referidos a niños, que se ajusten plenamente a sus obligaciones en virtud del derecho internacional y permitan asegurar que las autoridades competentes:

- a) Respetan y promueven plenamente los derechos de la infancia, teniendo en cuenta el interés superior del niño como consideración primordial;
- b) Toman en consideración la edad del niño y las muchas funciones que los niños vinculados con combatientes terroristas extranjeros pueden haber desempeñado, reconociendo al mismo tiempo que esos niños pueden ser víctimas del terrorismo;
- c) Consideran el impacto del terrorismo en los niños y los derechos de la infancia, especialmente en lo que se refiere a las cuestiones relativas a las familias de los combatientes terroristas extranjeros que regresan o se reubican;
- d) Evalúan a cada menor individualmente y sin prejuicios, y tienen en cuenta sus derechos y necesidades, considerando al mismo tiempo las circunstancias relativas al caso y procediendo a adoptar las medidas penales o las medidas de seguridad que correspondan;
- e) Cuentan con un margen discrecional adecuado en todas las fases del procedimiento y tienen a su disposición una variedad de alternativas a los procedimientos judiciales y la imposición de penas, incluidas, si procede, medidas de protección del niño que tengan en cuenta su edad;
- f) Cuentan con directrices claras sobre cuándo, y en qué condiciones, deben mantener detenido a un niño y en qué casos es posible la remisión, sin perjuicio de la reglamentación y previo examen de las circunstancias, de conformidad con el derecho internacional y las normas nacionales, y teniendo en cuenta que, en los casos referidos a niños, la detención debe utilizarse como último recurso;
- g) Actúan de conformidad con las directrices que regulan la prisión preventiva y la utilización de otras medidas de restricción, previstas en su legislación penal y definidas de conformidad con el derecho internacional?⁴¹⁶

425. Los siguientes instrumentos, normas y buenas prácticas internacionales proporcionan orientación en esta esfera:

- a) Principios Rectores de Madrid;
- b) Adición a los Principios Rectores de Madrid, principios rectores 41 y 42;

⁴¹⁴ Resolución 2462 (2019), párr. 6.

⁴¹⁵ *Ibid.*, párr. 24.

⁴¹⁶ Adición a los Principios Rectores de Madrid, principio rector 42.

- c) Principios de Siracusa sobre las Disposiciones de Limitación y Derogación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos;
 - d) Principios de Johannesburgo sobre Seguridad Nacional, Libertad de Expresión y Acceso a la Información;
 - e) Resolución [32/13](#) del Consejo de Derechos Humanos sobre la promoción, la protección y el disfrute de los derechos humanos en Internet.
-