



Consejo de Seguridad

Distr. general
20 de enero de 2016
Español
Original: inglés

Carta de fecha 18 de enero de 2016 dirigida al Presidente 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 de Seguridad un documento en el que figura el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad por los Estados Miembros.

El estudio mundial fue preparado por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 6 de la resolución 2129 (2013) del Consejo de Seguridad.

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

(Firmado) Amr Abdellatif **Aboulatta**
Presidente
Comité del Consejo de Seguridad
establecido en virtud de la resolución 1373 (2001)
relativa a la lucha contra el terrorismo



Anexo

Estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad por los Estados Miembros

Índice

	<i>Página</i>
I. Introducción	4
II. Panorama mundial	5
A. Observaciones generales	5
B. Cuestiones, tendencias y novedades	7
III. Panorama regional	23
África	23
África del Norte	23
África Oriental	29
África Meridional	35
África Occidental	41
África Central	48
Asia	54
Islas del Pacífico	54
Asia Sudoriental	59
Asia Meridional	66
Asia Central y el Cáucaso	72
Asia Occidental	78
Asia Oriental	84
América Latina	88
América Central	88
Caribe	94
América del Sur	99
Europa y América del Norte	106
Europa Oriental	106
Europa occidental, América del Norte y otros Estados	113
Europa Sudoriental	121

IV. Panorama temático	126
A. Estrategias nacionales amplias e integradas (subregionales y nacionales).....	126
B. Legislación	128
C. Justicia penal.....	129
D. Lucha contra la financiación del terrorismo	133
E. Aplicación de la ley	137
F. Control fronterizo	138
G. Cooperación internacional	140
H. Derechos humanos	141

Apéndice

Instrumentos clave de lucha contra el terrorismo	145
--	-----

I. Introducción

1. El presente estudio fue elaborado por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo con arreglo a la solicitud que formuló el Consejo de Seguridad en su resolución 2129 (2013) de que la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo actualizara su estudio anterior, publicado en septiembre de 2011 (S/2011/463).

2. En la sección I del estudio se plantean cuatro cuestiones, tendencias y novedades clave que han surgido desde 2011: a) el surgimiento de un gran número de combatientes terroristas extranjeros que viajan a las zonas de conflicto para luchar con organizaciones terroristas; b) el papel de las mujeres en el terrorismo y en la prevención del terrorismo; c) los problemas particulares vinculados a los niños y los adolescentes en el entorno terrorista; y d) las cuestiones y tendencias relacionadas con el uso creciente que hacen los terroristas de la tecnología de la información y las comunicaciones (TIC), y en particular de la Internet y las redes sociales, para fines de terrorismo.

3. En la sección II se presenta una evaluación de la aplicación de la resolución 1373 (2001), desglosada por región y subregión, como en el estudio anterior. Las divisiones subregionales que se han utilizado en este estudio no reflejan necesariamente las agrupaciones económicas y políticas al uso en las Naciones Unidas o en otras organizaciones internacionales o regionales. En la sección II también figura un resumen de tendencias, riesgos y recomendaciones, así como un análisis de la aplicación de la resolución 1373 (2001) en cada subregión. La sección contiene varias referencias a Estados concretos que han progresado de forma notable en determinadas áreas. Sin embargo, no se debe entender que la ausencia de menciones a otros Estados sea una valoración negativa de sus medidas de aplicación.

4. El estudio se centra en las áreas temáticas principales que se abordan en la resolución: legislación antiterrorista, lucha contra la financiación del terrorismo, aplicación de la ley, control fronterizo y cooperación internacional. También tiene en cuenta la protección de los derechos humanos, por ser pertinente a los requisitos de la resolución. En general, las secciones relativas a la aplicación de la ley y el control fronterizo para cada región son ampliaciones del estudio de 2011, puesto que los expertos han encontrado criterios adicionales para evaluar el progreso en esas áreas.

5. En la sección III se establecen normas generales y prácticas recomendadas que se deben implantar para dar cumplimiento a las disposiciones de la resolución y se presentan las tendencias generales de ámbito mundial en lo relativo a la aplicación de la resolución, en áreas temáticas clave. Esta sección temática podría resultar útil al público lector en general, ya que presenta un panorama más genérico de cómo ha progresado la comunidad internacional, en el sentido más amplio del término, en su tratamiento del problema del terrorismo desde que se aprobó la resolución.

6. En la conclusión de cada una de las secciones subregionales hay recomendaciones prioritarias con medidas prácticas que los Estados Miembros podrían adoptar para reforzar la aplicación de la resolución en cada región o área temática. Se espera que esas recomendaciones también resulten útiles a otras organizaciones internacionales y a los donantes bilaterales que actúan en el campo de la lucha contra el terrorismo.

7. En 2015, el Consejo de Seguridad publicó tres informes elaborados por los expertos de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo sobre cuestiones relacionadas con la aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, relativa a la interrupción del flujo de combatientes terroristas extranjeros, y sobre cuestiones normativas afines (S/2015/338, S/2015/683 y S/2015/975). El análisis que se presenta en este estudio es coherente con esos informes.

8. El examen se basa en datos recopilados a partir de la información y las actualizaciones que los Estados Miembros han facilitado al Comité; informes sobre visitas a Estados Miembros (la Dirección Ejecutiva ha visitado más de 90 Estados en nombre del Comité); cursos prácticos regionales; e información facilitada por organizaciones internacionales, regionales y subregionales. Los datos también se han registrado en el Estudio Detallado de la Aplicación y en la sinopsis de la evaluación de la aplicación que elaboró la Dirección Ejecutiva para cada Estado Miembro. Al igual que la versión anterior, el presente estudio es fruto de la labor de los expertos y se basa en su juicio profesional respecto de la información disponible a diciembre de 2015.

9. En el apéndice se incluye una lista de instrumentos clave de lucha contra el terrorismo.

II. Panorama mundial

A. Observaciones generales

10. El entorno terrorista ha cambiado considerablemente desde el último estudio, en el que se señaló que los progresos de los Estados en la aplicación de la resolución 1373 (2001) había dado lugar a un debilitamiento de ciertas redes terroristas. Los Estados continúan progresando en la lucha contra determinadas redes. En algunas regiones (por ejemplo, en ciertas zonas de Asia Sudoriental), el riesgo de terrorismo ha disminuido en cierta medida. Sin embargo, en varias zonas de Oriente Medio y África, la amenaza se ha multiplicado y diversificado, y ahora afecta a más Estados Miembros.

11. La amenaza terrorista evoluciona con rapidez. También se ha hecho más diversa, desafiante y compleja, en parte debido a la considerable cantidad de recursos financieros que reciben determinadas organizaciones terroristas, procedentes de las ganancias del crimen organizado transnacional. El terrorismo y la proliferación del extremismo violento siguen desestabilizando las regiones más frágiles de Oriente Medio, el Magreb, el Sahel, la cuenca del lago Chad y el Cuerno de África. Los grupos terroristas aprovechan con rapidez las oportunidades que les presenta la debilidad de los Gobiernos en situaciones de conflicto. La crisis siria ha pasado a ser una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales. También ha provocado la crisis humanitaria más grande del mundo y se ha cobrado la vida de al menos 250.000 personas (de las cuales más de 10.000 eran niños). La Presidencia del Consejo de Seguridad, en una declaración de fecha 17 de agosto de 2015 (S/PRST/2015/15), afirmó que unos 12 millones de personas se habían visto obligadas a huir de su hogar (incluidas más de 4 millones de personas que habían pedido refugio en Estados vecinos), y más de 12,2 millones de personas necesitan asistencia humanitaria urgente en la República Árabe Siria.

12. Algunos grupos terroristas controlan vastos territorios y aspiran a implantar estructuras con las características de un estado. Los grupos terroristas tales como el Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIL), denominado también Daesh (e ISIS) y el Frente Al-Nusra controlan amplias zonas de la República Árabe Siria. Boko Haram controla una parte significativa del noreste de Nigeria, y Al-Shabaab controla áreas extensas de Somalia.

13. La delincuencia organizada transnacional, tanto la atribuible a las propias organizaciones terroristas como la que cuenta con la cooperación de redes criminales ya establecidas, sigue siendo una fuente crucial de financiación para el terrorismo. La evolución reciente de los acontecimientos en el Sahel, África del Norte, Oriente Medio, Europa Sudoriental y Asia Central ponen de relieve la capacidad que tiene este fenómeno para desestabilizar regiones enteras y facilitar el terrorismo. En cada una de esas regiones, los grupos terroristas aprovechan la delincuencia organizada transnacional mediante la coacción, la cooperación o la fiscalización de los delincuentes que actúan en las zonas que controlan *de facto*. Gracias a su cooperación con redes delictivas organizadas los grupos terroristas obtienen a) financiación y recursos mediante el tráfico y el contrabando de bienes robados, armas, drogas, antigüedades, seres humanos y otros recursos, y mediante secuestros por los que piden rescates; b) oportunidades para reclutar; c) experiencia; d) apoyo operacional; y e) acceso a las rutas de contrabando y a documentación falsificada. Los terroristas y las organizaciones delictivas prosperan en tiempos de inestabilidad. Sus actividades pueden debilitar las instituciones del Estado, lo que genera un círculo vicioso.

14. Los combatientes terroristas extranjeros que viajan al Iraq y a Siria y otras regiones para integrarse en organizaciones terroristas constituyen una amenaza grave y creciente. Estas personas incrementan la intensidad, la duración y el carácter endémico de los conflictos, y pueden suponer una grave amenaza para sus Estados de origen, los Estados por los que transitan y los Estados a los que viajan, así como para los Estados que lindan con zonas de conflicto armado donde los combatientes terroristas extranjeros tienen una participación activa (como Jordania, por ejemplo). Esos Estados, que se ven obligados a utilizar una enorme cantidad de recursos para combatir esa amenaza, pueden considerarse también víctimas del terrorismo. La amenaza de los combatientes terroristas extranjeros puede llegar a afectar a todas las regiones y a todos los Estados Miembros (incluso los que están lejos de las zonas de conflicto). Los terroristas y las entidades terroristas han establecido redes delictivas internacionales en los Estados por los que transitan los combatientes y los recursos que se despliegan para apoyarlos.

15. A fin de hacer frente a la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros, es necesario abordar el conjunto de circunstancias subyacentes que favorecen la propagación del terrorismo, incluso con medidas para prevenir la radicalización del terrorismo; reprimir el reclutamiento; evitar los desplazamientos de los combatientes terroristas extranjeros; interrumpir el apoyo financiero que reciben; combatir el extremismo violento; combatir la incitación al terrorismo; promover la tolerancia política y religiosa, el desarrollo económico, la cohesión social y la inclusividad; resolver los conflictos armados; y facilitar la reintegración y la rehabilitación de los combatientes terroristas extranjeros que regresan (en el documento S/2015/338 figura más información sobre este asunto).

B. Cuestiones, tendencias y novedades

16. El Consejo de Seguridad ha subrayado la función fundamental que debe desempeñar la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en el marco de los esfuerzos colectivos de las Naciones Unidas para evaluar las cuestiones y las tendencias relacionadas con la aplicación de la resolución 1373 (2001). El Consejo, en su resolución 2129 (2013), encarga a la Dirección Ejecutiva que determine las cuestiones, tendencias y novedades relacionadas con el terrorismo.

1. Combatientes terroristas extranjeros

17. El 24 de septiembre de 2014, el Consejo de Seguridad aprobó la trascendental resolución 2178 (2014) (véase www.un.org/press/en/2014/sc11580.doc.htm), en la que exhorta a todos los Estados a cooperar con urgencia para detener el flujo internacional de terroristas. En la resolución se solicita a los Estados que tomen medidas específicas y concretas para atajar los traslados de combatientes terroristas armados con origen o destino en sus territorios y subraya (de forma significativa a los efectos del presente estudio) que la amenaza creciente que plantean los combatientes terroristas extranjeros es una de las cuestiones incipientes, tendencias y novedades relacionadas con la resolución 1373 (2001) y amerita que el Comité contra el Terrorismo la examine atentamente.

18. A lo largo de 2015, la Dirección Ejecutiva del Comité definió las medidas que tendría que adoptar los Estados para abordar eficazmente los desafíos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros. Las medidas guardan relación con una amplia gama de cuestiones, entre ellas la legislación, el cumplimiento de la ley, las finanzas, la seguridad fronteriza, la prevención del extremismo violento y la rehabilitación y la reintegración. La mayoría de los Estados ya han aplicado por lo menos algunas medidas al respecto. Algunos Estados han encontrado soluciones creativas, en particular con respecto a la represión del extremismo violento y el tratamiento de los combatientes terroristas extranjeros que regresan.

19. En todo el mundo, una de las principales carencias sigue siendo la ausencia de leyes penales nacionales para procesar a los combatientes terroristas extranjeros. Son pocos los Estados que han tipificado delitos penales con la amplitud suficiente para emprender acciones judiciales por actos de preparación o de complicidad con los combatientes terroristas extranjeros. Muchos de ellos dependen de la legislación vigente para abordar el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, y esa legislación puede ser insuficiente para impedir que viajen. En la mayoría de los Estados, los enjuiciamientos tropiezan con dificultades para obtener pruebas admisibles en el extranjero, particularmente en las zonas de conflicto, o para convertir información de inteligencia en pruebas admisibles contra los combatientes terroristas extranjeros. Varios Estados han encontrado dificultades relacionadas con la obtención de pruebas admisibles o la conversión de inteligencia en pruebas admisibles a partir de datos obtenidos por medios informáticos, y en particular de las redes sociales. La investigación y la acción judicial preventivas contra los presuntos combatientes terroristas extranjeros es otro desafío para todas las regiones, en particular a la luz de las preocupaciones relativas a los derechos humanos y las garantías procesales. Muchos Estados siguen teniendo dificultades para encontrar las respuestas adecuadas ante la amenaza potencial que plantean determinadas categorías de viajeros y repatriados. Algunos Estados han utilizado una amplia variedad de medidas administrativas (por ejemplo, retirar la

nacionalidad a los ciudadanos con doble nacionalidad, revocar pasaportes y denegar la prestación de servicios sociales).

20. En varias regiones, la falta de intercambios de información y de cooperación y coordinación interinstitucionales sigue siendo un obstáculo importante para interceptar con eficacia a los combatientes terroristas extranjeros. Sería beneficioso para todos los Estados que se fortalecieran tanto el intercambio de información sobre el cumplimiento de la ley en los planos nacional e internacional como la cooperación y la coordinación interinstitucionales. Muchos organismos encargados de hacer cumplir la ley carecen de la capacidad técnica necesaria para investigar casos de terrorismo dentro del marco del estado de derecho y de conformidad con las obligaciones internacionales de derechos humanos. Para hacer frente al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros se precisa una acción coordinada entre los organismos gubernamentales y los sectores de la informática y de la aplicación de la ley. Los Estados han mejorado la supervisión de los movimientos transfronterizos de los combatientes terroristas extranjeros, pero muchos de ellos siguen sin tener capacidad operativa suficiente para detectarlos de forma eficiente e impedir que viajen. A los impedimentos hay que agregar las fronteras extensas y porosas y la falta de controles adecuados de inmigración y visados. Muy pocos Estados están plenamente conectados a las bases de datos de la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL). Unos pocos utilizan sistemas de información anticipada sobre pasajeros o registros de nombres de pasajeros, que constituyen herramientas eficaces basadas en el riesgo para identificar a posibles combatientes terroristas extranjeros. Por lo tanto, los Estados deberían seguir tomando medidas para adoptar enfoques innovadores y amplios que frenen eficazmente el flujo de combatientes, de conformidad con la resolución 2178 (2014).

21. Subsisten varias lagunas en las medidas orientadas a desarticular las fuentes de financiación. Los Estados de todas las regiones deberían mejorar sus respectivos regímenes nacionales contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Muchos Estados siguen teniendo problemas para investigar activamente la financiación de organizaciones terroristas y sospechosos de ser combatientes terroristas extranjeros y enjuiciar a sus responsables, y pocos han adoptado las medidas legales, institucionales y administrativas necesarias para prohibir y reprimir la financiación de esos combatientes, incluidos sus viajes y actividades conexas. En muchos Estados ha habido escasas condenas, o ninguna, por financiación del terrorismo.

22. La mayoría de los Estados ha señalado la necesidad de corregir las circunstancias que propician la propagación del terrorismo, como parte de un enfoque integral para hacer frente a la amenaza terrorista. Los Estados de todas las regiones han adoptado instrumentos con miras a complementar las medidas tradicionales de aplicación de la ley en la lucha contra el extremismo violento y la radicalización que conduce al terrorismo, como las estrategias de rehabilitación y reinserción, la elaboración de contraargumentos y la promoción de la tolerancia cultural y religiosa. Pese a que se reconoce cada vez más la necesidad de hacer participar a la sociedad civil en la adopción de medidas para luchar contra el extremismo violento, en varias regiones las posibilidades de participar en esas actividades siguen siendo limitadas. Muy pocos Estados han elaborado estrategias amplias contra el extremismo violento. Algunos han integrado en sus respuestas contra el terrorismo medidas para vigilar la propagación del extremismo violento a través de Internet. No obstante, la prevención del uso de Internet con fines

terroristas sigue siendo un importante desafío para la mayoría de las regiones (véase S/2013/722, secc. XII).

23. A muchos Estados les resulta arduo lidiar con las dificultades que plantean los combatientes terroristas extranjeros que regresan. Muchos de ellos pueden volver a sus países de origen, o decidir marchar a terceros países (incluso a otras zonas de conflicto), y llevan consigo su experiencia operacional y sus contactos en redes internacionales. Algunos de los que regresan también pueden ser víctimas de delitos. Sin embargo, varios Estados han introducido una amplia gama de medidas de justicia penal, administrativas y de rehabilitación y reintegración para mitigar la potencial amenaza que supone los combatientes terroristas extranjeros.

24. La naturaleza transnacional del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros requiere una mejora de la cooperación de los Estados en materia de justicia penal con el fin de evitar que encuentren cobijo. La cooperación judicial internacional en cuestiones penales respecto de los combatientes terroristas extranjeros supone una dificultad más, ya que los delitos vinculados a esos combatientes se siguen tipificando de formas distintas. Esa circunstancia podría provocar un rechazo a la cooperación internacional en asuntos penales. Por ejemplo, se podría rechazar la asistencia letrada mutua porque el Estado solicitado podría no tener la legislación necesaria y, por consiguiente, se negaría a aplicar el principio de doble incriminación. De los Estados analizados, muy pocos emiten de forma efectiva sus solicitudes de asistencia letrada mutua y de extradición. Entre los más afectados por este fenómeno hay muchos Estados que no han designado una autoridad central o que no han firmado acuerdos bilaterales o regionales sobre cooperación en asuntos penales relacionados con los combatientes terroristas extranjeros.

25. Por lo tanto, los Estados deberían considerar la posibilidad de utilizar los instrumentos disponibles y otros instrumentos innovadores para lograr una cooperación internacional más eficaz. Cabe citar como ejemplos la remisión de actuaciones penales y la aplicación del principio de reconocimiento mutuo de las sentencias penales extranjeras. Los Estados también deberían considerar la posibilidad de usar el principio de reciprocidad para fundamentar la cooperación internacional en el ámbito de la lucha contra la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros. Cuando se invoca la reciprocidad con arreglo a las obligaciones internacionales relativas a los derechos humanos, los funcionarios encargados de aplicar la ley y las autoridades judiciales pueden llevar adelante con éxito la cooperación internacional, lo que incluye casos de asistencia letrada mutua o extradición, para llevar a los terroristas ante la justicia. Todos los Estados deben mejorar la cooperación judicial, tanto oficial como oficiosa, para poner a los terroristas a disposición de la justicia y obtener medios de prueba fiables de conformidad con la resolución 2178 (2014).

2. Las mujeres y el terrorismo

26. Las mujeres desempeñan muy diversos papeles en las políticas relativas al terrorismo, como víctimas de la violencia terrorista, combatientes en activo, simpatizantes y agentes movilizados para los grupos terroristas, y también pueden ser agentes del cambio social y contribuir a prevenir los atentados terroristas y el extremismo violento. Es importante tener en cuenta que, hasta que se aprobó la resolución 2129 (2013), los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo eran, en su mayoría, indiferentes en cuanto al género. Sin embargo, desde ese momento se han realizado esfuerzos para superar esa carencia y se ha

hecho énfasis en tres ámbitos de actividad: las mujeres como objetivo terrorista, las mujeres como responsables de actos terroristas y las mujeres como agentes de prevención del terrorismo.

a) Las mujeres como objetivo terrorista

27. Desde 2013, el EIIL, Boko Haram y Al-Shabaab han atentado contra las mujeres con el fin de proclamar su control social y su supremacía militar, así como para expandir sus objetivos militares y políticos. Los grupos como el EIIL y Boko Haram han sometido a las mujeres, individual o colectivamente, a secuestros, violaciones, explotación sexual, esclavitud, embarazos forzados y otras formas de violencia y de castigo, con miras a desestabilizar, humillar, degradar y eliminar un grupo objetivo de la población, que en este caso concreto es cualquier comunidad que no adopte su interpretación particular del islam, incluidos los demás musulmanes.

28. La Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (ACNUDH) informa que, desde 2013, Boko Haram ha sometido a mujeres y niñas a malos tratos graves y generalizados, como la esclavitud sexual, la violencia sexual, el matrimonio forzado, el embarazo forzado y la conversión forzada. Es frecuente que fuercen a las niñas más jóvenes a casarse con combatientes, mientras que obligan a las mujeres mayores a trabajar de cocineras y limpiadoras. En Nigeria¹ se ha denunciado que más de 200 de las mujeres y niñas que fueron secuestradas habían sido vendidas como esposas o esclavas sexuales por 12 dólares de los Estados Unidos cada una². Aún se desconoce el paradero de muchas de las víctimas, y se ha comunicado que a las que siguen cautivas se les niega el agua y el alimento hasta durante dos o tres días, y que las que intentan escapar reciben palizas y se les amenaza de muerte. De las mujeres y niñas rescatadas³, muchas estaban embarazadas, señal de que se utilizaba la violencia por razón de género como instrumento para impulsar los objetivos de Boko Haram (un uso de la violación colectiva que ya utilizaron los grupos armados de la ex Yugoslavia y la República Democrática del Congo). Es frecuente que las mujeres rescatadas tengan miedo de regresar con sus familias por miedo al rechazo debido a la deshonra que afectaría a la familia entera por haber sido sometidas a delitos sexuales. Si sus familias las rechazan, las mujeres son aún más vulnerables ante la radicalización y la comisión de actos de terrorismo, así como a diversas formas de explotación, como la trata de personas.

29. Hay otros grupos, como el EIIL, que también han cometido muchas de las violaciones de los derechos humanos perpetradas por Boko Haram contra las

¹ A partir de diciembre de 2013, Boko Haram expandió sus ataques hacia los Estados limítrofes con Nigeria, en particular hacia el Camerún, el Níger y el Chad. Además de los secuestros de Chibok (Nigeria), el grupo habría raptado a 600 mujeres en el Camerún y a 200 mujeres y niños en el Níger. Véase el informe del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre las violaciones y los abusos cometidos por Boko Haram y sus repercusiones para los derechos humanos en los países afectados (A/HRC/30/67, 29 de septiembre de 2015).

² Véase “Nigeria’s kidnapped girls sold into marriage”, *Al Jazeera*, 1 de mayo de 2014, disponible en: www.aljazeera.com/news/africa/2014/04/nigeria-kidnapped-girls-sold-into-marriage-2014430174029374520.html.

³ Como es sabido, el 14 de abril de 2014 Boko Haram perpetró el notorio secuestro de 276 niñas en una escuela de Chibok, en el estado de Borno (Nigeria). Desde entonces han logrado huir 57, y en abril de 2015 el ejército nigeriano rescató a 293 mujeres y niñas raptadas en la selva de Sambisa, plaza fuerte de Boko Haram. Algunas de ellas eran de Chibok. Se comunicó que la mayoría de las mujeres y las niñas estaban embarazadas. Hacia junio de 2015 se inscribió a 307 mujeres y niñas en un “programa de desradicalización” organizado por el Gobierno de Nigeria.

mujeres. Durante los ataques de principios de agosto de 2014 en el norte del Iraq, el EIIL raptó a cientos de mujeres y niñas yazidíes y se llevó a muchas de ellas al territorio que controlaba en la República Árabe Siria, donde las vendió como esclavas sexuales o trabajadoras serviles, junto con otras mujeres secuestradas (por unos 100 dólares cada una), o las utilizó como moneda de cambio para obtener rescates⁴. El EIIL valoró la esclavización sexual de las mujeres yazidíes como símbolo de conquista y método para prevenir que naciera una nueva generación de yazidíes. Según el EIIL, uno de los “signos de que ha llegado la hora [del Apocalipsis]” es que “la esclava dé a luz al hijo de su amo”⁵.

30. Ha habido muchas otras violaciones de los derechos humanos contra las mujeres, cometidas e inducidas por un régimen de terror que incluye medidas tales como la represión social, las palizas y las ejecuciones en público y los matrimonios precoces. Se ha coaccionado a cientos de mujeres y niñas musulmanas (algunas de tan solo 13 años) para que se casaran con los combatientes del EIIL con el pretexto de que esos matrimonios eran una “recompensa” y no un castigo⁶. El resultado es que el matrimonio precoz está aumentando, ya que las familias prefieren desposar a sus hijas lo antes posible para evitar un matrimonio del EIIL. Esta situación genera graves preocupaciones respecto de la violación de los derechos sociales, económicos y culturales de las niñas y las mujeres jóvenes, así como respecto de la degradación del desarrollo social y económico en general de la República Árabe Siria. El fenómeno deteriora profundamente los esfuerzos globales no solo por combatir y evitar el terrorismo, sino también por promover el desarrollo económico sostenible y la construcción de sociedades más pacíficas, justas y equitativas⁷.

31. La represión de las mujeres mediante la imposición estricta, y con frecuencia violenta, de códigos sociales y morales también se ha observado en las zonas que controlan Al-Shabaab y otras organizaciones⁸. Por lo tanto, las violaciones de los derechos de las mujeres, algunas de las cuales pueden constituir violaciones del derecho internacional humanitario, es sistemático y generalizado. En consecuencia, los esfuerzos por limitar, prevenir y resolver los efectos de esas violaciones deben ser igualmente sistemáticos y combinar las iniciativas locales y nacionales en el marco de la cooperación global.

⁴ Véase Human Rights Watch (2015), “Iraq: Víctimas de ISIS describen violaciones sistemáticas”, disponible en www.hrw.org/es/news/2015/04/15/irak-victimas-de-isis-describen-violaciones-sistematicas; y Wood, “Islamic State: Yazidi women tell of sex-slavery trauma”, BBC News, 22 de diciembre de 2014, disponible en: www.bbc.com/news/world-middle-east-30573385.

⁵ Afirmación tomada de la revista del EIIL, comunicada por el informe del ACNUDH de la Comisión de Investigación Internacional Independiente sobre la Situación en la República Árabe Siria titulado “Rule of Terror: Living under ISIS in Syria”. Disponible en www.refworld.org/pdfid/5469b2e14.pdf.

⁶ *Ibid.*

⁷ Véase “Transforming our world: the 2030 Agenda for Sustainable Development”, en particular los Objetivos de Desarrollo Sostenible 5 (mujeres) y 16 (paz, seguridad y estado de derecho), disponible en: <https://sustainabledevelopment.un.org/post2015/transformingourworld>.

⁸ Véase Human Rights Watch (2010), “Harsh War, Harsh Peace: Abuses by al-Shabaab, the Transitional Federal Government, and AMISOM in Somalia”, abril de 2010, disponible en: www.hrw.org/report/2010/04/19/harsh-war-harsh-peace/abuses-al-shabaab-transitional-federal-government-and-amisom; y Graham-Harrison, “Public stoning consideration is latest setback for Afghan women’s rights”, *The Guardian*, 25 de noviembre de 2013, disponible en: www.theguardian.com/world/2013/nov/25/public-stoning-womens-rights-afghanistan-government-adultery.

32. Los Estados, en sus esfuerzos por apoyar y rehabilitar a las víctimas del terrorismo y el extremismo violento, deben velar por que los agentes y profesionales de primera línea estén sensibilizados respecto de las necesidades especiales de las mujeres, que se derivan de las terribles experiencias que sufren, así como de las circunstancias de sus comunidades. También sería deseable que aumentara el número de mujeres empleadas en el sector de la seguridad, y en particular en las unidades de aplicación de la ley y lucha contra el terrorismo. Es importante igualmente alentar el apoyo social y religioso a las víctimas en el ámbito local. Por ejemplo, después del espantoso suceso de los yazidíes, un líder religioso yazidí denominado Baba Sheikh formuló una declaración en la que daba la bienvenida en la comunidad a las mujeres que habían logrado escapar y afirmaba que nadie debía vulnerarlas⁹.

b) Las mujeres como responsables de actos de terrorismo

33. La participación de mujeres en actos de violencia política y terrorismo no es un fenómeno nuevo¹⁰. Sin embargo, se ha producido una escalada notoria de las actividades de los miembros femeninos destacados de los grupos terroristas y un aumento del número de combatientes terroristas extranjeras que es necesario explorar con más detalle. En Nigeria, debido a la expansión de las restricciones de movimiento¹¹, Boko Haram ha recurrido a las mujeres para llevar a cabo las actividades logísticas, como el contrabando de armas y municiones y el transporte de información, al suponer que ellas pueden franquear los puestos de control y evitar los registros de viviendas con más facilidad que los hombres¹². En agosto de 2013, las fuerzas gubernamentales arrestaron a cinco mujeres militantes de Boko Haram que llevaban fusiles y munición escondidos en la ropa¹³. En 2014 se supo que varias mujeres habían sido informantes del grupo¹⁴. En julio de 2014 hubo

⁹ Véase Human Rights Watch (2015), “Irak: Víctimas de ISIS describen violaciones sistemáticas”, disponible en www.hrw.org/es/news/2015/04/15/irak-victimas-de-isis-describen-violaciones-sistematicas; el 6 de febrero de 2015, Baba Sheikh reiteró su declaración: “Esas supervivientes siguen siendo yazidíes puras y nadie debe dañar su fe yazidí por haberse visto sometidas a algo que no podían controlar ... Por lo tanto, exhortamos a todos a cooperar con esas víctimas y a apoyarlas para que puedan recuperar su vida normal y reintegrarse en la sociedad”.

¹⁰ Véase Fink, Barakat y Shetret, “The Roles of Women in Terrorism, Conflict and Violent Extremism”, Policy Brief, abril de 2013, disponible en: http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/04/13Apr11_Women-and-Terrorism-Prevention_Final.pdf.

¹¹ Desde la declaración del estado de emergencia, en mayo de 2013, se han desplegado otros 3.000 soldados nigerianos para complementar a la Fuerza de Tareas Conjunta que ya estaba operativa, con un contingente de 5.000 soldados. Esa medida generó un aumento de las incursiones en viviendas de militantes y diversas restricciones del movimiento, ya que se instalaron numerosos puestos de control. Véase “Boko Haram: Government silence does little to inspire confidence”, *ThinkAfricaPress*, 25 de febrero de 2014, disponible en: <http://thinkafricapress.com>.

¹² Véase Drăgulescu, “Gender-based violence: Women employed as terror tools by Boko Haram”, Consultancy Africa, 3 de octubre de 2014, disponible en: www.consultancyafrica.com/index.php?option=com_content&view=article&id=1719:gender-based-violence-women-employed-as-terror-tools-by-boko-haram&catid=91:rights-in-focus&Itemid=296.

¹³ Véase Marama, “JTF, vigilantes arrest female Boko Haram”, *The Vanguard* (Nigeria), 17 de agosto de 2013, disponible en: www.vanguardngr.com/2013/08/jtf-vigilante-arrest-female-boko-haram-suspects/.

¹⁴ Véase Chima, “Concern mounts over B’Haram female operatives”, *The Cable* (Nigeria), 3 de julio de 2014, disponible en: www.thecable.ng/concern-mounts-over-female-bharam-operatives.

cuatro atentados suicidas perpetrados por mujeres en Kano¹⁵. En el territorio controlado por el EIIL, las mujeres se integran activamente en Al-Jansaa, rama femenina de la policía de moralidad (Al-Hisba), y colaboran en la supervisión de códigos estrictos de vestimenta y en la imposición de castigos. También se ha denunciado que algunas mujeres han participado en las actividades del grupo encaminadas a proveer servicios básicos de salud y educación.

34. Asimismo, ha habido mujeres que han actuado como reclutadoras y movilizadoras de los grupos terroristas. Se ha informado de que el EIIL está reclutando más mujeres que cualquier otro grupo. Buena parte del reclutamiento lo llevan a cabo las propias militantes¹⁶. En contraste con Al-Qaida, el EIIL aspira a controlar territorio y a establecer estructuras similares a las de un Estado. Encarga labores concretas a las mujeres, lo que les permite satisfacer la necesidad de cumplir una función en la sociedad. Esto reviste una pertinencia particular en el caso de los combatientes terroristas extranjeros, que abandonan a sus familias en busca de un ideal. Hay numerosos casos de mujeres extranjeras que han viajado hasta el territorio que controla el EIIL y utilizan las redes sociales para promocionar al grupo y su proyecto de formación de un Estado¹⁷. En Nigeria, en julio de 2014, tres mujeres fueron arrestadas, una de las cuales era la viuda de un combatiente de Boko Haram, por reclutar a mujeres¹⁸.

35. Aunque se ha explorado muy poco el papel que desempeñan las mujeres en los actos de terrorismo, en algunos estudios se plantea que los motivos que atraen a mujeres y hombres en el terrorismo son los mismos: agravios, circunstancias sociopolíticas, malestar personal, ideología, beneficios previstos o reales, el deseo de impulsar cambios en la sociedad y el gusto por la aventura¹⁹. En el caso de Boko Haram, los incentivos económicos parecen haber tenido relevancia en el reclutamiento de mujeres. En el norte de Nigeria, el 69,1% de la población vive con menos de 1 dólar al día²⁰. Boko Haram ha ofrecido a las mujeres que transportan

¹⁵ Véase Bloom, “Female suicide bombers are not a new phenomenon”, *The Washington Post*, 6 de agosto de 2014, disponible en: www.washingtonpost.com/news/monkey-cage/wp/2014/08/06/female-suicide-bombers-are-not-a-new-phenomenon/. Sin embargo, si bien uno podría entender que hay cierto nivel de consentimiento informado por parte de un adulto que perpetra un atentado suicida con bomba, en el caso de la niña de 10 años con explosivos atados al cuerpo que detuvo la policía cabe interpretar que se la utilizó como instrumento de terror. Véase Pflanz, “10-year-old would-be suicide bomber arrested in Nigeria”, *The Telegraph*, 31 de julio de 2014, disponible en: www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/nigeria/11002787/10-year-old-would-be-suicide-bomber-arrested-in-Nigeria.html.

¹⁶ Véase Fantz, “From Scottish teen to ISIS bride and recruiter: the Aqsa Mahmood story”, CNN, 24 de febrero de 2015, disponible en: www.cnn.com/2015/02/23/world/scottish-teen-isis-recruiter/.

¹⁷ Véase Bakker y De Leede, “European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic”, International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) Background Note, abril de 2015, disponible en: [http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf).

¹⁸ Véase “Boko Haram crisis: Nigeria arrests female recruiters”, BBC, 4 de julio de 2014, disponible en: www.bbc.com/news/world-africa-28168003.

¹⁹ Véase Fink, Barakat y Shetret, “The Roles of Women in Terrorism, Conflict and Violent Extremism”, Policy Brief, abril de 2013, disponible en: http://globalcenter.org/wp-content/uploads/2013/04/13Apr11_Women-and-Terrorism-Prevention_Final.pdf.

²⁰ Véase *Nigeria poverty profile 2010*, Oficina Nacional de Estadística de Nigeria, enero de 2012, disponible en: www.nigerianstat.gov.ng.

armas entre 30 y 312 dólares por misión²¹. Sin embargo, las motivaciones que llevan a las mujeres a participar en organizaciones terroristas dependen del contexto y son muy diversas. En varios estudios sobre el testimonio de las combatientes terroristas extranjeras que han regresado se plantea que lo que motiva a las mujeres a unirse a un grupo terrorista, con independencia de que sean pobres o de clase media, religiosas o laicas o de entornos rurales o urbanos, puede ser la búsqueda de una nueva identidad más concreta, la huida de una sociedad restrictiva y el deseo de contribuir al cambio social²².

36. Con el fin de mitigar el reciente aumento del número de mujeres que perpetran actos de terrorismo, se alienta a los Estados a llevar a cabo más estudios sobre los motivos por los que la propaganda terrorista tiene eco entre las mujeres y las niñas y a buscar respuestas específicas para cada contexto, como por ejemplo proyectos especialmente diseñados y orientados a poblaciones concretas en el marco de programas que aborden las causas fundamentales del extremismo violento mediante el desarrollo económico, la creación de empleo o la promoción de los derechos humanos y el estado de derecho. Esos proyectos no tienen por qué dirigirse exclusivamente a las mujeres, pero sí deben tener en cuenta sus necesidades, susceptibilidades y vulnerabilidades particulares. También es importante contrarrestar los mensajes de propaganda. Se debe incluir la voz de las mujeres, en particular de aquellas que hayan abandonado un grupo terrorista²³. También es necesario preparar programas de rehabilitación que tengan en cuenta las cuestiones de género para contribuir a reintegrar a las mujeres en la sociedad y agregarlos a programas más efectivos para contrarrestar los mensajes de propaganda.

c) Las mujeres como agentes de prevención del terrorismo

37. Las mujeres pueden ser agentes eficaces de cambio social y pueden contribuir a la prevención del terrorismo y el extremismo violento. Hay muchas que participan ya en iniciativas innovadoras para documentar, definir y poner en práctica sus propias estrategias para prevenir el terrorismo y también para participar en las estrategias antiterroristas nacionales (por ejemplo, como maestras, trabajadoras sociales y miembros comprometidos de su comunidad). En muchas sociedades se considera que las mujeres son las custodias de los valores culturales, sociales y religiosos, por lo que están en contacto con la comunidad local y su influencia en ella es de una naturaleza tal que puede fomentar el diálogo y el compromiso cívico. Por ejemplo, en el territorio que controla el EIIL hay grupos de mujeres de la zona que han organizado redes para liberar a las mujeres capturadas y devolverlas a sus familias²⁴. En Europa, las mujeres han participado en estrategias de desmovilización y neutralización de los mensajes de propaganda durante muchos años, con

²¹ Véase “Boko Haram: Coffers and coffins”, Terrorism Research and Analysis Consortium, marzo de 2014, disponible en: www.trackingterrorism.org/article/boko-haram-coffers-and-coffins-pandoras-box-vast-financing-options-boko-haram.

²² Véase Bakker y De Leede, “European Female Jihadists in Syria: Exploring an Under-Researched Topic”, International Centre for Counter-Terrorism (ICCT) Background Note, abril de 2015, disponible en: [www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015\(1\).pdf](http://www.icct.nl/download/file/ICCT-Bakker-de-Leede-European-Female-Jihadists-In-Syria-Exploring-An-Under-Researched-Topic-April2015(1).pdf).

²³ *Ibid.*

²⁴ Véase “Shelters without walls: women building protective infrastructures against rape”, resumen MADRE, 20 de abril de 2015, disponible en: www.madre.org/page/madre-articles-134/news/shelters-without-walls-women-building-protective-infrastructures-against-rape-1003.html y <http://iknowpolitics.org/en/knowledge-library/interview/yanar-mohammed>.

resultados ampliamente positivos. En el Pakistán, durante el último decenio, los grupos de mujeres han empoderado a las mujeres vulnerables y las han ayudado a conseguir que sus hijos se desvinculen del extremismo violento²⁵.

38. En 2014 se constituyó la primera plataforma mundial femenina antiterrorista, denominada Sisters Against Violent Extremism (SAVE). La plataforma alienta y empodera a las mujeres para que tomen partido en contra del extremismo violento en su comunidad²⁶. Todas esas iniciativas (hay muchas más) han recibido reconocimiento por su contribución positiva a los esfuerzos antiterroristas nacionales e internacionales. La capacidad de la sociedad civil de actuar con libertad, tanto en zonas de conflicto como en cualquier otro lugar, es vital para liberar el potencial catalizador de los agentes locales, entre los que se encuentran las mujeres, como agentes de prevención del terrorismo y el extremismo violento²⁷. A tal fin, se exhorta a los Estados a fomentar la capacidad de los grupos de mujeres de la sociedad civil, incluidas las líderes políticas, comunitarias y religiosas, para establecer relaciones efectivas con las comunidades locales. Las mujeres explican que se encuentran ante la disyuntiva de acudir a las autoridades para incriminar a un miembro de la familia sospechoso de radicalizarse (y que, por lo tanto, corra el riesgo de perder la libertad) y tratar de evitar que ese familiar viaje al extranjero (y que, por lo tanto, corra el riesgo de perder la vida). Si se pretende que las mujeres desempeñen una función constructiva y contribuyan a prevenir el extremismo violento, es imprescindible que se garanticen tanto sus derechos como los de sus familiares.

39. A la hora de definir respuestas de la justicia penal y otros programas cuyo objetivo sea contribuir a rescatar, desmovilizar, rehabilitar y reintegrar mujeres que hayan sido víctimas o militantes, los Estados deberían velar por que se consulte a las mujeres del lugar, que tendrán experiencia sobre el terreno, y procurar que en esas respuestas se institucionalice el intercambio de información y de sugerencias con el fin de aprender y establecer mejores prácticas. También se debe tener en cuenta que la experiencia de cada mujer que participa en un grupo terrorista es una travesía única que puede abarcar muchas áreas²⁸. La misma mujer puede haber sido víctima, perpetradora y agente de prevención, puede haber movilizadado a otros para viajar o haber viajado ella misma, puede haber renegado de su decisión e intentado abandonar el grupo y, por último, puede haber narrado su historia para ayudar a prevenir el reclutamiento de otras. Por lo tanto, es fundamental que las iniciativas vinculadas a la función de las mujeres en la lucha contra el terrorismo tengan en cuenta el contexto y los datos objetivos y sean suficientemente amplias.

²⁵ Véase, por ejemplo, la iniciativa PAIMAN. Hay más información disponible en: <http://paiman.jsi.com/>.

²⁶ SAVE tiene sucursales en la Arabia Saudita, Egipto, Francia, Indonesia, Israel/Palestina, Nigeria, el Pakistán, el Reino Unido y el Yemen, entre otros muchos países. Se dedican a reunir a las víctimas de los atentados terroristas, están en contacto con encargados de las políticas y expertos en seguridad y actúan para mejorar el entendimiento mutuo entre la población de las zonas de conflicto. Véase www.women-without-borders.org/save/.

²⁷ Hay más información sobre las repercusiones que tienen las restricciones financieras para los grupos de mujeres en “The Impact on Women: Counter-terrorism Laws and Policies Restricting Peacebuilding and Humanitarian Work”, Charity and Security Network, Issue Brief, agosto de 2015, disponible en: www.charityandsecurity.org/sites/default/files/files/Issue%20Brief%20-%20women%20in%20conflict%281%29.pdf.

²⁸ Véase Huckerby, “Gender, Violent Extremism, and Countering Violent Extremism”, *Just Security*, 3 de marzo de 2015, disponible en: www.justsecurity.org/20620/gender-violent-extremism-countering-violent-extremism-cve.

3. Tecnología de la información y las comunicaciones

a) La amenaza

i) Reclutamiento

40. Los rápidos avances tecnológicos del último decenio han creado un entorno en el que cada persona tiene la libertad de comunicar libre e instantáneamente sus opiniones a otras personas en cualquier parte del mundo. Esta nueva posibilidad de comunicarse directamente con una audiencia mundial en sentido multidireccional ha liberado a las organizaciones terroristas de la dependencia que tenían de los medios de comunicación tradicionales como canal primario para transmitir mensajes a sus seguidores y al mundo en general.

41. El EIIL ha aprovechado el vasto alcance de la tecnología de la información y las comunicaciones para propagar su ideología, publicitar sus movimientos y sus logros, recaudar fondos y coordinar sus operaciones. Ha utilizado las redes sociales para preparar campañas de reclutamiento muy fructíferas que han atraído a más de 30.000 combatientes terroristas extranjeros de más de 100 Estados.

42. Las redes sociales son eficaces para reclutar porque con ellas se pueden lanzar campañas descentralizadas que impulsan los voluntarios reenviando los mensajes. Se calcula que entre septiembre y diciembre de 2014, los partidarios del EIIL utilizaron alrededor de 46.000 cuentas de Twitter²⁹. Si bien se debate intensamente sobre el grado de radicalización que pueden provocar por sí mismas las redes sociales, es indudable que sí facilitan los contactos entre individuos radicalizados y un reclutador terrorista. Cerca del 80% de los aspirantes a combatientes terroristas extranjeros procedentes de los Estados Unidos de América han descargado propaganda extremista y la han promovido en la red, o han tenido contacto por la red con otros extremistas³⁰. Los individuos que quieren participar en una organización terrorista o viajar a una zona de conflicto pueden iniciar contactos directos y anónimos con un reclutador terrorista con una amplia variedad de plataformas, como Twitter, Facebook, YouTube, Tumblr, Ask.fm, Instagram o WhatsApp. Después, pueden quedarse “en el lado oscuro” y utilizar exclusivamente programas con cifrado de datos para sus comunicaciones privadas.

43. Además de facilitar la promoción a una audiencia global de potenciales reclutas, con las redes sociales los reclutadores pueden utilizar el *narrowcast* o divulgación selectiva (es decir, adaptar los mensajes a audiencias específicas). A fin de atraer a los adultos jóvenes, el EIIL ha producido vídeos de propaganda inspirados por la cultura popular contemporánea, como las películas y los juegos de computadora. Se seleccionan imágenes de violencia y fuerza (por ejemplo, grabaciones en vídeo de decapitaciones, o imágenes de víctimas inocentes supuestamente asesinadas por los enemigos del EIIL) para provocar una fuerte impresión a las personas agraviadas o marginadas. En la propaganda orientada a otros segmentos, las imágenes de alimentos, gatitos y bebés pretenden dar una impresión positiva del EIIL y reflejar la “normalidad” que se vive en los territorios controlados por el EIIL. Ahora hay algunas campañas de reclutamiento en la red dirigidas a profesionales experimentados, entre ellos *hackers*, diseñadores de sitios web y programadores de aplicaciones de telefonía móvil y de plataformas

²⁹ Brookings Institution, *The ISIS Twitter Census*, marzo de 2015.

³⁰ Comisión Parlamentaria de los Estados Unidos sobre Seguridad Nacional, *Combating Terrorist Foreign Fighter Travel*, septiembre de 2015.

exclusivas de redes sociales, tanto abiertas como cifradas. Hay otras campañas orientadas a médicos, ingenieros y otros profesionales.

44. En contraste, los foros privados de Internet son menos accesibles para los potenciales reclutas, que en general desconocen la dirección web de esos sitios, las contraseñas o los nombres de los miembros que les podrían dar esos datos. Es más, los servidores de los foros están expuestos a los *takedowns* o desactivaciones, y a los ataques cibernéticos, como los ataques distribuidos de denegación de servicio, que consisten en intentar que una máquina o un recurso de la red deje de responder a los usuarios sobrecargándolo de solicitudes. Aun así, los foros privados de Internet siguen siendo uno de los instrumentos favoritos de los miembros y partidarios de los grupos terroristas.

ii) *Desafíos tecnológicos: cifrado y atribución*

45. Gracias a los métodos contemporáneos de cifrado y anonimato, los usuarios de Internet pueden preservar la confidencialidad y la integridad de sus comunicaciones frente al acceso o la manipulación de terceros y ocultar su identidad. Por ejemplo, las aplicaciones para la transmisión segura de datos, como Threema, facilitan un auténtico servicio de cifrado de principio a fin, desde el remitente hasta el destinatario, con métodos criptográficos establecidos y de renombre. Además de utilizar sistemas criptográficos de código abierto, las organizaciones terroristas han empezado a desarrollar su propio software de cifrado. Sin embargo, aunque el cifrado protege el contenido de las comunicaciones, no oculta factores identificatorios tales como la dirección de protocolo de Internet (IP), conocidos como metadatos. Con el fin de evitar la identificación, los usuarios de Internet utilizan también instrumentos que garantizan el anonimato, como TOR (“The Onion Router”), programa gratuito que redirige el tráfico de datos por Internet a través de 6.000 direcciones para ocultar la localización y los datos del usuario.

46. Esos instrumentos protegen la intimidad del usuario para navegar, leer, programar, expresar sus opiniones y publicar información sin interferencias arbitrarias o ilícitas (véase el informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión (A/HRC/29/32)). Sin embargo, a los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley y de la lucha contra el terrorismo les preocupa que los terroristas y delincuentes comunes usen el cifrado y el anonimato para ocultar sus actividades, lo que dificulta que los Gobiernos prevengan los actos de terrorismo y realicen investigaciones al respecto. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley tienen que cribar grandes cantidades de datos y distinguir a las personas que no hacen más que expresar opiniones de aquellas que podrían incorporarse a una organización terrorista, viajar o cometer un acto de terrorismo en su propio Estado. Varias empresas de tecnología, como Apple, Microsoft y Google, han anunciado sus planes de cifrar todos los datos de esas empresas y sus clientes, y algunos Gobiernos argumentan que debe haber una “puerta trasera” para descifrar los datos. En unos pocos años, prácticamente todas las comunicaciones por la red estarán cifradas. La tecnología criptográfica mejora continuamente, lo que posibilita los avances de las entidades encargadas de la aplicación de la ley.

iii) Ataques informáticos

47. A medida que aumenta el grado de sofisticación tecnológica de las organizaciones terroristas, aumentarán también los intentos de dañar infraestructuras clave, como las instituciones financieras mundiales, las redes de telecomunicaciones, los servicios públicos y los Gobiernos. En el informe que publicó en julio de 2015 el Grupo de Expertos Gubernamentales sobre los Avances en la Esfera de la Información y las Telecomunicaciones en el Contexto de la Seguridad Internacional (A/70/174) se llegó a la conclusión de que el uso de la tecnología informática con fines de terrorismo, más allá del reclutamiento, la financiación, el adiestramiento y la incitación, e incluso la comisión de atentados terroristas contra esa tecnología o contra infraestructuras dependientes de ellas, era una posibilidad creciente que, si no se abordaba, podría amenazar la paz y la seguridad internacionales.

48. Los usuarios de ciertos foros de debate incitan a los *hackers* a organizar ataques de gran visibilidad contra entidades que consideran enemigas. Se sospecha que algunos ataques contra instituciones financieras pueden haber tenido relación con organizaciones terroristas o simpatizantes, que también perpetran con frecuencia ataques de negación de servicio, filtraciones de datos, fraudes con tarjetas de crédito y modificaciones de sitios web, que requieren un grado de experiencia relativamente menor. En 2012, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte encarceló a uno de esos *hackers* malintencionados (*black hat hackers*), Junaid Hussain, alias Abu Hussain al-Britani, por infiltrarse en la cuenta de correo electrónico de un ex Primer Ministro británico y publicar sus mensajes en la red. Posteriormente, salió del Reino Unido rumbo a la República Árabe Siria para apoyar al EIIL y se supone que fue miembro destacado del “cibercalifato” que intervino las cuentas de Twitter del Comando Central de los Estados Unidos y varias empresas de comunicación estadounidenses, como *Newsweek* e *International Business Times*. Fue muerto en agosto de 2015. Según una empresa rusa de inteligencia informática, se sospechaba que los *hackers* que trabajan para el EIIL habrían atacado unos 600 sitios web rusos en 2014. Se han registrado ataques similares por todo el mundo.

49. Aun en los casos en los que las organizaciones terroristas carecen de una capacidad avanzada de guerra cibernética, pueden obtener la experiencia tecnológica que necesitan en la *darknet* (redes privadas), en la que los grupos de la delincuencia organizada venden drogas, armas y artículos falsificados. Ciertas infraestructuras particularmente sensibles, como las centrales de energía, pueden utilizar la técnica conocida como “air gapping” para garantizar que su red informática segura esté aislada físicamente de otras redes no seguras, como pueden ser Internet o una red de área local sin seguridad. Para llevar a cabo un ciberataque habría que acceder físicamente a la red informática segura, para lo que habría que reclutar a alguien que tuviera acceso legítimo a la zona vigilada.

b) Respuesta*i) Estados Miembros*

50. El creciente uso indebido de la tecnología de la información y las comunicaciones por los terroristas constituye un problema importante para quienes formulan políticas y los encargados de hacer cumplir la ley. La reglamentación de Internet es de carácter descentralizado. Hay unas pocas reglas universalmente aceptadas, y algunos Estados carecen del marco jurídico nacional y de la capacidad

que necesitan para supervisar y regular las actividades que corresponden a su jurisdicción.

ii) *Legislación*

51. A continuación se presentan varias preguntas que deberán hacerse los Estados al tomar en consideración el análisis, la detección, el enjuiciamiento y la prevención del uso indebido del ciberespacio para fines de terrorismo:

- ¿Qué fundamentos de jurisdicción se reconocen en la legislación nacional? (Uso de una computadora/datos ubicados en el territorio, acto dirigido contra una computadora/datos ubicados en el territorio, principio de nacionalidad (infractor), principio de nacionalidad (víctima), principio de residencia habitual, principio de incorporación (persona jurídica), principio del mayor interés del Estado, jurisdicción cuando se rechaza la extradición (*aut dedere aut judicare*), actos en buques y aeronaves con bandera nacional.)
- ¿Han tipificado los Estados como delito los actos relacionados con la instigación al terrorismo, la financiación o la planificación del terrorismo o alguna de las infracciones incluidas en los 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, de forma que incluya el uso de tecnología de la información y las comunicaciones?
- Las sanciones por uso indebido del ciberespacio con fines de terrorismo que no tienen como finalidad causar la muerte o heridas graves, ¿son proporcionales o iguales a las que se imponen por otros actos de terrorismo cuyo objetivo es causar la muerte o heridas graves?

iii) *Capacidad técnica de las entidades encargadas de aplicar la ley*

52. Algunos Estados han puesto en práctica medidas de supervisión del ciberespacio como las unidades de notificación de contenidos de Internet, que hacen un seguimiento del contenido de las redes sociales, apoyan a los organismos encargados de hacer cumplir la ley en la investigación de los ciberdelitos, señalan los contenidos terroristas y advierten a las empresas del uso indebido de sus recursos³¹.

³¹ En Europa, bajo el liderazgo de Alemania, se puso en marcha en 2007 una iniciativa de la Europol conocida como “Vigilancia de la Red” para “recopilar información a gran escala sobre individuos, objetos y actividades” relacionados con actividades sospechosas. De manera similar, en 2010, el Reino Unido lanzó su Unidad de Notificación de Contenidos de Internet contra el Terrorismo para apoyar al sector privado en la eliminación de datos ilícitos en Internet, respaldar la red antiterrorista de la policía en la investigación y el procesamiento de terroristas o de actividades radicales, y tomar medidas sobre las notificaciones de los ciudadanos y los organismos públicos. En 2014 aumentó significativamente el volumen de datos ilícitos que eliminaron las empresas de Internet, hasta alcanzar los 46.000 elementos. En la actualidad, los datos relacionados con la República Árabe Siria y el Iraq representan cerca del 70% del trabajo total de la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet contra el Terrorismo. El 12 de marzo de 2015, el Consejo de Ministros de la Unión Europea dio luz verde a la creación de la Unidad de Notificación de Contenidos de Internet de la Unión Europea para el 1 de julio de 2015, coordinada por Europol, que abarcaría la iniciativa “Vigilancia de la Red”. Dado que la Unidad todavía está en fase de formación, es muy pronto para determinar su eficacia. En cualquier caso, la Unidad se encargará de coordinar y comunicar las labores de identificación de información terrorista y extremista en la red, notificar y apoyar los contenidos de Internet en cooperación con el sector privado y facilitar análisis estratégicos y operacionales para apoyar a

iv) Facultades legales de las entidades encargadas de aplicar la ley

53. Algunos Estados han examinado las facultades especiales de investigación que poseen las entidades encargadas de hacer cumplir la ley en relación con la tecnología de la información y las comunicaciones y el terrorismo. Los demás Estados Miembros tal vez deseen reflexionar sobre las preguntas siguientes:

- ¿Se faculta explícitamente en la legislación nacional a la autoridad competente a ordenar que una persona que se encuentra en su territorio entregue datos que tiene en posesión o que controla?
- ¿Se faculta explícitamente en la legislación nacional a realizar registros de equipos informáticos o datos?
- ¿Se faculta explícitamente en la legislación nacional a incautarse de equipos informáticos o datos?
- ¿Se faculta explícitamente en la legislación nacional a recoger datos en tiempo real?
- ¿Se faculta explícitamente en la legislación nacional a interceptar datos?
- Las facultades extraordinarias de investigación, ¿están sometidas a la debida supervisión judicial y parlamentaria?
- ¿Se establece en la legislación nacional que los datos y registros electrónicos son medios de prueba admisibles en procesos judiciales y se especifica un procedimiento para su validación?

54. Otra posible área de interés de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo es la regulación del sector privado:

- ¿Figura en la legislación nacional la obligación de que los proveedores de servicios de Internet y otras empresas de informática y comunicaciones retengan datos de los clientes durante un período de tiempo determinado?
- ¿Faculta la legislación nacional a la autoridad competente para ordenar, u obtener por otros medios, la preservación expedita de datos informáticos concretos?
- ¿Se establece en la legislación nacional un régimen de protección de datos que salvaguarde la intimidad de las personas?
- ¿Se faculta explícitamente en la legislación nacional a la autoridad competente para retirar información publicada en la red previa autorización judicial y con sujeción a una revisión judicial?
- ¿Se faculta explícitamente en la legislación nacional a obtener información de suscriptores?

55. Otro tema en evolución vinculado a la lucha contra el uso de la informática con fines de terrorismo es la efectividad y la pertinencia de retirar información ya publicada, que se puede eliminar por medios lícitos, pero que se puede volver a publicar fácilmente con otra cuenta, otra plataforma u otro servidor. Puede que sea

los organismos nacionales. La Unidad de Notificación de Contenidos de Internet es responsable de la Europol con la cooperación de los Estados miembros, la Comisión y otros órganos pertinentes.

imposible erradicar por completo la información en línea relacionada con el terrorismo. Además, dado el valor que tiene para fines de inteligencia y la ineficacia del procedimiento, en determinadas circunstancias puede que no sea recomendable borrar esa información.

v) *Enfoque de múltiples interesados: el sector privado y la sociedad civil*

Desafíos para las empresas de Internet privadas

56. Internet es, en gran medida, de propiedad y funcionamiento privados. Las empresas de las redes sociales, las empresas de telecomunicaciones, los proveedores de servicios de Internet y de hospedaje de datos y sitios web y todos los demás servicios informáticos son parte integrante de la infraestructura global de la tecnología de la información y las comunicaciones. Hay muchas empresas clave del sector privado que participan en actividades de alcance mundial y tienen usuarios en todo el planeta. Sus centros de datos se encuentran en varios Estados. Las empresas privadas están sujetas a la legislación interna de los Estados en los que operan y tienen la obligación de cooperar con los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Sin embargo, como ya se señaló, la complejidad del marco global referente a la tecnología de la información y las comunicaciones plantea varias cuestiones jurisdiccionales difíciles en lo que respecta a la aplicabilidad de la legislación nacional y las facultades de los Estados para imponer su cumplimiento. En sus operaciones internacionales, las empresas privadas deben resolver los conflictos que se plantean entre legislaciones nacionales. Por ejemplo, Facebook ha establecido directrices para cooperar con los encargados de hacer cumplir la ley en todo el mundo, preservar los datos y tramitar las solicitudes urgentes.

57. Las empresas privadas también emplean sus propias condiciones de utilización de los servicios que ofrecen y pueden eliminar información o suprimir las cuentas de los usuarios que las violen. Las empresas adoptan ese tipo de medidas en el contexto de las actividades terroristas, como el reclutamiento y la incitación a cometer actos de terrorismo, en relación con los combatientes terroristas extranjeros. La mayoría de las grandes empresas evalúan de manera proactiva y voluntaria la información que publican los usuarios, o la eliminan si no se atienen a las condiciones de uso. YouTube ha eliminado 14 millones de videos en los últimos dos años. Cada semana, Facebook recibe y examina 1 millón de notificaciones de los usuarios sobre violaciones de las condiciones de utilización (no solo por estar vinculadas al terrorismo), y Twitter ha cerrado unas 2.000 cuentas relacionadas con el EIL en los últimos meses. Cabe recordar que estas prácticas deben llevarse a cabo de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, en particular las normas internacionales sobre la libertad de expresión y el derecho a la intimidad. El Comité y su Dirección Ejecutiva quizá deseen examinar los métodos del sector privado en todo el mundo y apoyar las iniciativas de autorregulación del sector de la informática de conformidad con las normas del derecho internacional.

58. Hay otros tipos de información publicada en Internet, como la pornografía infantil, que ha sido posible fiscalizar. Sin embargo, la pornografía infantil es relativamente fácil de controlar por su propia naturaleza. El análisis de la propaganda política contextual, incluso cuando presenta rasgos abiertamente violentos, es mucho más difícil y subjetivo. Dado que los algoritmos no pueden examinar automáticamente el contenido de la información, se necesitan expertos con las aptitudes lingüísticas y sustantivas necesarias para evaluarla. Las grandes

empresas de tecnología de la información y las comunicaciones emplean equipos que analizan la información constantemente.

59. Si bien puede ser pertinente imponer sanciones penales o medidas de aplicación de la ley cuando las comunicaciones en Internet y los medios sociales lleguen al punto de instigar el terrorismo o el reclutamiento, en muchos casos la respuesta más eficaz a la publicación de información impropia por terroristas y sus simpatizantes puede ser la publicación de contraargumentos y mensajes de oposición. Los Gobiernos siguen elaborando mensajes con contraargumentos que ponen en tela de juicio o refutan la información en la que se apoya o se glorifica la actividad terrorista, y otros generan activamente mensajes alternativos (por ejemplo, repetir y ampliar discursos positivos en los que se aboga por la paz, el respeto y la inclusión social, o desmontar el discurso de los terroristas). Las estrategias eficaces para contrarrestar la amenaza de la radicalización en línea requieren que los Gobiernos actúen más allá de las medidas legislativas y de cumplimiento de la ley, y colaboren con las comunidades y el sector de la informática y las comunicaciones. En la mayoría de los casos, la familia y los amigos, los agentes de la sociedad civil, las instituciones académicas, los líderes comunitarios o religiosos y otras instancias no gubernamentales pueden ser los agentes más eficaces de difusión de argumentos contrarios al terrorismo. Para que esas campañas den resultado, el sector privado (debido a su profundo conocimiento de la demografía y los instrumentos publicitarios de las redes sociales) deberían participar activamente. Los gobiernos deberían acoger con satisfacción las iniciativas de promoción a nivel de base y prestarles apoyo.

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

60. Las medidas que adoptan los Estados para prevenir o eliminar los mensajes y la información que se transmiten con fines terroristas mediante aplicaciones de informática y comunicaciones plantean preguntas sobre la relación entre las formas no permisibles de expresión y el respeto del derecho a la libertad de expresión y de opinión. En el preámbulo de la resolución 1624 (2005), el Consejo de Seguridad recuerda el artículo 19 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y recuerda también que solo se podrán imponer al derecho a la libertad de expresión las restricciones previstas por la ley y que sean necesarias con arreglo a lo dispuesto en el párrafo 3 del artículo 19 del Pacto. La seguridad nacional es uno de los motivos que se pueden aducir para restringir de forma legítima la libertad de expresión. Sin embargo, las limitaciones deben ser proporcionales a la amenaza y no deben ser discriminatorias. Además, en el artículo 20 del Pacto se exhorta a los Estados a prohibir por ley toda apología del odio nacional, racial o religioso que constituya incitación a la discriminación, la hostilidad o la violencia.

61. Si bien las tecnologías de comunicación digital se pueden utilizar para fines delictivos, incluidos los relacionados con el terrorismo, los Estados deben actuar con prudencia al vigilar las comunicaciones digitales privadas. La vigilancia masiva de las comunicaciones digitales no solo es un riesgo para el derecho a la intimidad, sino que puede también menoscabar otros derechos humanos fundamentales, como la libertad de expresión, de asociación y de circulación (A/HRC/13/37, párrs. 33 a 38). Como señaló la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la vigilancia legal y específica (en contraposición a la generalizada) de las comunicaciones digitales puede constituir una medida necesaria y eficaz para las

entidades de inteligencia y/o de aplicación de la ley para prevenir el reclutamiento de terroristas por Internet (A/HRC/27/37, párr. 24).

62. Las empresas de Internet privadas necesitan detectar, evaluar, prevenir y mitigar continuamente todo efecto negativo que puedan tener sus acciones para los derechos humanos de sus usuarios, como se recomienda, entre otras cosas, en los Principios Rectores sobre las Empresas y los Derechos Humanos, aprobados por el Consejo de Derechos Humanos en 2011 (A/HRC/27/37, párr. 43).

63. Se debe seguir fomentando la mejora del diálogo entre las diversas partes interesadas en relación con las actividades terroristas o extremistas violentas a través de Internet. A tal fin, es posible que ese diálogo deba centrarse en los métodos disponibles para seguir promoviendo la autorregulación en materia de derechos humanos, así como para que las entidades privadas cooperen eficazmente con los organismos de inteligencia y los encargados de hacer cumplir la ley.

III. Panorama regional

África

África del Norte

(Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Mauritania, Túnez)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

64. El primer Estado de África del Norte víctima del terrorismo fue Egipto, en la década de los ochenta. A continuación fue Argelia, en los noventa. Los atentados que tuvieron lugar hace poco en la Provincia del Sinaí han demostrado que Egipto sigue siendo vulnerable a la amenaza del terrorismo. Más recientemente, Túnez ha sido víctima de tres ataques terroristas. El deterioro de la situación en Libia ha dado lugar a la creación de cobijos para los terroristas y a un rápido aumento del tráfico de armas con destino a grupos terroristas tanto dentro como fuera de la subregión. Entre esos grupos se destacan la Organización de Al-Qaida en el Magreb Islámico (AQMI), Ansar al-Sharia, el EIIL y los grupos que han jurado lealtad al EIIL (que utiliza la subregión del Norte de África para reclutar combatientes terroristas extranjeros). De los 30.000 combatientes terroristas extranjeros que se estima han partido hacia la República Árabe Siria, más de 6.000 provienen de esta subregión, que sigue siendo una importante ruta de tránsito para las diversas formas de tráfico, incluido el de drogas y armas, y la trata de migrantes.

2. Riesgos

65. Las tensiones internas y las tensiones políticas externas, la situación política y de seguridad en Libia, y las repercusiones de la Primavera Árabe han vuelto más vulnerable a la subregión, que se enfrenta además a una afluencia de migrantes que tratan de encontrar la forma de llegar a Europa. El cierre de varios cruces fronterizos y la militarización de las fronteras por razones de seguridad han generado descontento entre la población local, lo que se suma a las tensiones

existentes. La falta de la capacidad de algunos Estados de la subregión para controlar sus fronteras preocupa a los países vecinos. Los combatientes terroristas extranjeros que regresan representan un riesgo para la seguridad de los Estados de la subregión. El peligro es que la relación existente entre las organizaciones terroristas y las redes de la delincuencia organizada que facilitan la financiación de actos terroristas contribuya a mantener a los grupos terroristas de la subregión.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Promover las investigaciones y las acciones penales realizadas conforme al estado de derecho
- Reformar el sector de la seguridad de modo que se respeten los derechos humanos
- Lograr la cooperación de las comunidades locales y de los agentes no gubernamentales mediante estrategias de lucha contra el extremismo violento apropiadas
- Promover la policía de comunidad como forma de impedir que los grupos terroristas capten adeptos
- Formular estrategias y programas para el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración de los combatientes terroristas extranjeros
- Fortalecer el intercambio subregional de información e inteligencia, incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros
- Conectar los principales cruces fronterizos al sistema I-24/7 de INTERPOL y aprovechar mejor las bases de datos de INTERPOL
- Implantar sistemas de información anticipada sobre pasajeros y realizar controles de las fronteras basados en una evaluación de los riesgos
- Llevar a cabo evaluaciones de los riesgos exhaustivas para proteger a los proveedores de servicios de transferencia de dinero o valores y evitar que las organizaciones sin fines de lucro se utilicen indebidamente para financiar el terrorismo
- Fortalecer la cooperación internacional en la lucha contra la corrupción.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

66. La subregión no ha elaborado una estrategia de lucha contra el terrorismo, pero algunos Estados han adoptado enfoques, hojas de ruta o estrategias nacionales para luchar contra el terrorismo y el extremismo violento. A pesar de ello, es necesario que los Estados trabajen con las comunidades locales y los agentes no gubernamentales en la elaboración y ejecución de estrategias de lucha contra el extremismo violento y de promoción de la policía de proximidad como medio para prevenir el reclutamiento de terroristas. Algunos Estados han puesto en marcha programas de rehabilitación para los terroristas que han sido condenados. Hasta el

momento no se ha puesto en marcha un programa específico para la rehabilitación de los excombatientes terroristas extranjeros.

b) Derechos humanos

67. Ningún Estado de la subregión ha establecido un órgano independiente para supervisar las actividades de lucha contra el terrorismo de los funcionarios encargados del cumplimiento de la ley. En la mayoría de los Estados, la Oficina del Fiscal y el juez de instrucción se ocupan de supervisar estas actividades. Todos los Estados tienen instituciones nacionales de derechos humanos, pero solo dos de ellas son independientes, y su eficacia no ha sido demostrada plenamente. Todos los Estados cuentan con una definición de los actos de terrorismo que, en algunos casos, es demasiado amplia y vaga por lo que puede abarcar actos que quizás no estén relacionados con el terrorismo. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por, entre otras cosas, la duración excesiva de la detención previa al juicio, la detención en régimen de incomunicación y las denuncias de malos tratos durante la detención. Varios Estados han adoptado medidas para atender esas preocupaciones, en particular mediante la introducción o modificación de leyes para garantizar que queden plasmados principios clave del estado de derecho.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

68. La mayoría de los Estados han tipificado como delito el reclutamiento pasivo o activo para la comisión de actos de terrorismo, y tres han tipificado como delito el reclutamiento dentro y fuera de sus territorios.

69. Algunos Estados han promulgado leyes para luchar contra la ciberdelincuencia que, con el consentimiento de las autoridades judiciales, facultan a las autoridades competentes para fiscalizar las comunicaciones electrónicas al objeto de impedir los delitos de terrorismo. En un Estado, la ley también obliga a los proveedores de servicios a retener datos (en particular en lo que respecta a los datos para detectar delitos e identificar a los autores). De todas formas, los Estados de la subregión han expresado preocupación por el hecho de que los servidores de Internet se encuentran en el extranjero y que por tanto hace falta cooperación a nivel judicial para bloquear algunos sitios web. Por otra parte, las leyes de protección de datos dificultan la cooperación a este respecto. La mayoría de los Estados han señalado también la necesidad de impartir una formación especializada en ciberdelincuencia a la judicatura. Todos los Estados salvo uno han desarrollado cierta capacidad para vigilar los sitios de Internet o los medios sociales. Un Estado, en particular, ha establecido una dependencia de ciberdelincuencia con expertos que disponen de las herramientas y los conocimientos necesarios para realizar búsquedas electrónicas y vigilar la propaganda, la movilización y el reclutamiento en línea.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

70. Todos los Estados, salvo uno, tipifican la financiación del terrorismo como un delito autónomo y en la mayoría de ellos la definición del terrorismo abarca tanto la financiación de un terrorista como la de una organización terrorista. Dos Estados

han actualizado sus leyes o han promulgados reglamentos de ejecución para designar a las personas y organizaciones cuyos activos deben ser congelados. Otro Estado está revisando su legislación de lucha contra el blanqueo de dinero y contra la financiación del terrorismo para incluir disposiciones sobre la congelación de activos. No obstante, solo un Estado puede congelar activos sin demora y únicamente un Estado ha iniciado una exhaustiva evaluación nacional de los riesgos para prevenir o reducir el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. La mayoría de los Estados han adoptado un sistema de declaración para detectar el transporte físico ilícito de dinero a través de las fronteras. Sin embargo, estos sistemas parecen haber sido concebidos para controlar las divisas y prevenir la fuga de capital en lugar de abordar la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Por lo tanto, son muy pocas las unidades de inteligencia financiera que reciben información de las aduanas para incorporarlas en sus bases de datos. Ningún Estado ha iniciado un examen de las organizaciones sin fines de lucro para evaluar el riesgo de que se abuse de ellas para financiar el terrorismo. Con todo, Marruecos ha comenzado a clasificar los distintos tipos de organizaciones sin fines de lucro en el marco de la evaluación del riesgo de que se utilicen para financiar el terrorismo. En un Estado, un gran número de organizaciones sin fines de lucro han sido suspendidas recientemente por presuntos vínculos con grupos extremistas.

ii) *Armas de fuego*

71. La incapacidad de un Estado para gestionar su arsenal de armas y municiones y para controlar sus fronteras está haciendo que se introduzcan armas de contrabando a través de las fronteras. En consecuencia, algunos Estados han cerrado sus fronteras o han cavado zanjas. La mayoría de los Estados de la subregión han tipificado como delito el tráfico ilícito de armas de fuego, pero su legislación no contempla plenamente la alteración de las armas de fuego ni la destrucción ilícitas de las marcas que las caracterizan.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

72. Solo en un Estado la entrada ilegal de terroristas está específicamente tipificada como delito. Sin embargo, todos los demás países han promulgado leyes para tipificar el tráfico ilícito de migrantes y esas normas podrían aplicarse a la entrada ilegal de terroristas. Aunque algunos Estados operan sistemas automatizados de información sobre gestión de las fronteras y están conectados con bases de datos nacionales, únicamente un Estado está conectado en los principales cruces fronterizos con la base de datos I-24/7 sobre documentos de viaje perdidos o robados y las notificaciones rojas de INTERPOL y las listas de sanciones de las Naciones Unidas. Ningún Estado utiliza un sistema de información anticipada sobre pasajeros pero algunos comprueban manualmente la lista de pasajeros enviada antes de su llegada.

73. Solo un Estado ha promulgado legislación en materia de refugiados, aunque la mayoría han establecido procedimientos para determinar la condición de refugiado y colaboran estrechamente con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR). Algunos Estados llevan a cabo una averiguación de antecedentes para evitar que las personas que han cometido delitos (lo que comprende las actividades terroristas), o han participado en ellos, abusen del sistema de asilo. Se han dado casos de devolución de refugiados en por lo menos un Estado.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

74. Son pocos los Estados que tipifican los actos de planificación y preparación de actos de terrorismo como delitos autónomos por lo que recurren en cambio a las disposiciones generales sobre la responsabilidad de los cómplices en casos de delitos graves que figuran en sus respectivos códigos penales. Algunos Estados han tipificado varias manifestaciones de apoyo material a un acto terrorista (por ejemplo, suministrar armas, financiar, dar refugio u ocultar a terroristas).

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

75. Varios Estados han adoptado medidas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la resolución 2178 (2014). Estos Estados han enmendado sus leyes o ha iniciado el proceso para incluir algunas disposiciones clave de la resolución, entre ellas, por ejemplo, la tipificación de los viajes de nacionales o extranjeros que residen en el Estado con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo en el territorio del país o fuera de él; la organización deliberada de los viajes de personas que se desplazan al extranjero con el propósito de preparar actos terroristas o de participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento o facilitar la comisión de actos de terrorismo, incluido el reclutamiento; el cruce y la entrada al territorio con miras a viajar a otro territorio para cometer delitos de terrorismo. Todos los Estados han tipificado como delito la adhesión a un grupo terrorista, dentro o fuera del territorio. Un Estado ha promulgado una enmienda legislativa que regula específicamente la financiación de los viajes con arreglo a la resolución 2178 (2014).

76. En lo que respecta al tránsito y la salida de combatientes terroristas extranjeros, dos Estados han utilizado medidas administrativas para confiscar los pasaportes de las personas sospechosas de haber ingresado en un grupo terrorista. Un Estado está estudiando la posibilidad de exigir visados de salida para los ciudadanos que deseen viajar al extranjero. Sin embargo, la utilización de este sistema ha sido criticada por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas. También ha sido motivo de preocupación la prohibición de viajar impuesta a los jóvenes sin justificación ni procedimiento judicial. Se recomienda velar por el respeto de los principios del estado de derecho y los derechos humanos en la elaboración de mecanismos para prohibir los viajes o impedir que se emitan documentos de viaje.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

77. Varios Estados han investigado y enjuiciado a presuntos autores de actos de terrorismo. Los investigadores recurren a una amplia gama de técnicas especiales para investigar los casos de terrorismo. A pesar de ello, las modalidades para la utilización de esas técnicas por los servicios de seguridad deben definirse de manera clara, precisa y exhaustiva en la legislación y jurisprudencia a fin de que se ajusten a los principios del estado de derecho y de los derechos humanos. En estos Estados no siempre es así. También hace falta impartir una formación especializada a fin de crear capacidad a nivel nacional para investigar, enjuiciar y resolver los casos de

terrorismo de forma más eficaz y de conformidad con el estado de derecho y los derechos humanos.

78. A excepción de dos Estados, todos han establecido dependencias judiciales especializadas para manejar los casos de terrorismo. De este modo facilitan la especialización de los jueces y la centralización de los casos de terrorismo, así como la puesta en común de los recursos humanos, materiales y financieros. En un Estado, los delitos de terrorismo también pueden ser juzgados en los tribunales militares. Algunos Estados consideran que sus fiscalías tienen suficiente autoridad, capacidad, experiencia, recursos humanos y medios técnicos para ocuparse de los casos de terrorismo. Sin embargo, todos coinciden en la necesidad de que la formación y el intercambio de experiencias con los homólogos extranjeros sean permanentes.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y la extradición

79. Ningún Estado de la subregión ha elaborado o publicado directrices sobre la legislación y los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición. Ahora bien, un Estado ha comenzado a elaborar estas directrices. A excepción de un Estado, que ha promulgado una ley consagrada expresamente a la extradición, la mayoría de los Estados de África del Norte invocan los acuerdos internacionales, regionales y bilaterales y algunas disposiciones sobre la extradición y la asistencia judicial recíproca en asuntos penales que figuran en sus respectivos códigos de procedimiento penal o su legislación antiterrorista. Todos los Estados salvo uno han designado una autoridad nacional central encargada de tramitar las solicitudes de extradición y asistencia judicial recíproca.

80. Algunos ejemplos de una cooperación internacional acertada son la plataforma para la cooperación en la lucha contra el terrorismo, establecida entre las fiscalías de Bélgica, España, Francia y Marruecos, y el intercambio de magistrados de enlace entre Argelia y Francia. En cualquier caso, hace falta avivar la cooperación judicial entre los Estados de la subregión y con el Sahel.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

81. El intercambio de información e inteligencia se lleva a cabo principalmente de manera bilateral. No existe una oficina subregional de INTERPOL. Esto va en detrimento de la colaboración de la policía a nivel regional. Si bien todos los Estados cuentan con una Oficina Central Nacional de INTERPOL, es necesario lograr que las bases de datos de INTERPOL, incluida la base de datos de combatientes terroristas extranjeros, se consulten y alimenten con más frecuencia. Tres Estados (Argelia, Libia y Mauritania) son miembros de la Unidad de Fusión y Enlace, un mecanismo con sede en Argel que centraliza y procesa la información proporcionada por los servicios de inteligencia de sus Estados miembros para transmitirla al Comité de Estado Mayor Conjunto de la Región del Sahel (*Comité d'états majeurs opérationnel conjoint*) que, en cualquier caso, aún no ha comenzado a funcionar.

África Oriental (Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, República Unida de Tanzania, Rwanda, Somalia, Sudán, Sudán del Sur, Uganda)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

82. En África Oriental se ha avanzado en la aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), especialmente con respecto a la prevención de la financiación del terrorismo. Sin embargo, las limitaciones de la capacidad y la inestabilidad y los conflictos permanentes siguen constituyendo obstáculos importantes para la plena aplicación de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, incluida la resolución 2178 (2014). La subregión sigue viéndose afectada por las actividades de los grupos terroristas, en particular Al-Shabaab. En el informe de la Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia (S/2014/177, párr. 12), de marzo de 2014, se estimaba que Al-Shabaab controlaba al menos la mitad del sur y el centro de Somalia. Las tensiones políticas en las zonas costeras pueden generar una ulterior radicalización. Grupos emergentes como Al-Muhajiroun han utilizado los medios sociales para amenazar a comunidades en Kenya, la República Unida de Tanzania y Uganda. Los Estados de la subregión han sido también Estados de origen, tránsito y destino de combatientes terroristas extranjeros.

83. Según el ACNUR, el desplazamiento irregular y regular de migrantes y solicitantes de asilo está obstaculizando los esfuerzos de los Estados para controlar eficazmente fronteras largas y porosas y para integrar los distintos grupos de población de manera sostenible. Otros Estados han hecho progresos en la aplicación de la legislación antiterrorista, pero se han centrado en una respuesta demasiado dura. También preocupa la limitación de la libertad de acción de la sociedad civil.

2. Riesgos

84. Las tensiones políticas en las zonas costeras y el fácil acceso a armas pequeñas y ligeras amenazan con provocar una mayor radicalización. Una parte de la subregión también es altamente vulnerable a ser utilizada como cobijo de terroristas y para planificar y preparar actos terroristas destinados a cometerse en otro lugar. La subregión sufre las consecuencias de un conflicto permanente y la aplicación de los instrumentos internacionales contra el terrorismo es muy limitada. El riesgo de que la subregión se utilice cada vez más como centro para todo tipo de contrabando (armas pequeñas y armas ligeras, drogas, tráfico de seres humanos y de productos básicos) es muy elevado. En la actualidad, varios Estados tienen campamentos de refugiados y los gobiernos están especialmente preocupados por los efectos de los desplazamientos de la población y los posibles abusos de los sistemas de asilo. Solucionar estos problemas requiere niveles de capacidad y recursos que no están al alcance de la mayoría de los Estados. La utilización de efectivo sigue siendo un fenómeno generalizado y las medidas para detectar a los transportistas de dinero no se han aplicado adecuadamente. Esta situación aumenta el riesgo de que haya trata

de seres humanos y de que los fondos obtenidos de la trata se envíen a organizaciones terroristas.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

85. La subregión debería centrarse en aplicar y reforzar las medidas que ya existen. En particular, los Estados deberían:

- Promulgar leyes especiales en materia de terrorismo, en particular para dar cumplimiento a lo dispuesto en la resolución 2178 (2014)
- Aplicar sistemas de gestión integrada de fronteras para impedir que se aprovechen indebidamente las zonas remotas y poco reguladas
- Mejorar el intercambio de información de las entidades encargadas del control de las fronteras, el cumplimiento de la ley y la seguridad, mediante, por ejemplo, el uso compartido de, entre otras, las bases de datos de INTERPOL
- Mejorar el control y la vigilancia de las armas pequeñas y las armas ligeras
- Aplicar medidas para detectar los flujos transfronterizos de efectivo y promover la inclusión financiera.
- Intensificar los esfuerzos para prevenir el extremismo violento mediante la promoción del diálogo y los contactos entre las distintas comunidades y civilizaciones. Las actividades de lucha contra el extremismo violento deberían ser amplias e inclusivas de modo que toda la sociedad tenga la misma concepción del problema.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

86. Aunque la Comunidad de África Oriental ha elaborado una estrategia subregional de lucha contra el terrorismo, no se dispone de mucha información con respecto a su aplicación. Los Estados de la subregión no han elaborado una estrategia nacional o un enfoque amplio e integrado de lucha contra el terrorismo o contra el extremismo violento. No obstante, Kenya está trabajando actualmente en una estrategia integrada de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento cuyos pilares corresponden a los de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (resolución 60/288 de la Asamblea General). La aplicación de la estrategia y el establecimiento de un proceso inclusivo en que participen agentes de la sociedad civil siguen planteando dificultades.

b) Derechos humanos

87. Las enmiendas introducidas en la legislación antiterrorista de un Estado suscitaron preocupación en cuanto a cuestiones de equilibrio y proporcionalidad. El tribunal constitucional de ese Estado, sin embargo, ha suspendido la adopción de una serie de medidas de investigación en un esfuerzo por proteger los derechos humanos y el estado de derecho.

88. Pocos Estados de la subregión han establecido un órgano independiente encargado de supervisar el cumplimiento de la ley. Cuatro Estados han creado instituciones independientes de derechos humanos, pero deben demostrar su eficacia. El derecho a un juicio imparcial y a las garantías procesales suele estar consagrado en las constituciones o legislaciones nacionales, y la mayoría de los Estados también han establecido una Comisión de Derechos Humanos. Sin embargo, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado preocupación con respecto a las ejecuciones extrajudiciales, la dureza en las respuestas de los encargados de hacer cumplir la ley, la elaboración de perfiles raciales y étnicos, la falta de acceso a los procedimientos de justicia penal civil, y la supresión de la sociedad civil en varios Estados. Además, para poder preparar una plataforma de prevención coherente y eficaz es necesario que los Estados de la subregión resuelvan las tensiones causadas por la pobreza, los bajos niveles de educación, el limitado acceso a la justicia y la falta de inclusión social. Es especialmente importante aplicar un enfoque inclusivo en el que participen los principales agentes de la sociedad civil.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

89. Solo algunos Estados de la subregión tipifican como delito el reclutamiento de una persona en una organización terrorista. Esto constituye un grave punto débil.

90. Los grupos terroristas activos en esta subregión utilizan frecuentemente Internet para promover sus actividades y amenazar a las comunidades. Sin embargo, debido a las limitaciones de capacidad y recursos, el uso de Internet aún no está generalizado. La inestabilidad política también limita el acceso. Por consiguiente, en las investigaciones y las actividades de inteligencia, la interceptación de las comunicaciones telefónicas sigue siendo un instrumento muy utilizado.

91. En sus esfuerzos por combatir la difusión de las ideologías terroristas, el reclutamiento de terroristas y la incitación a la comisión de actos de terrorismo, los gobiernos de la subregión deben seguir estudiando la incidencia de Internet y de otros medios de TIC, así como de otros factores que pueden generar esos problemas, como la situación de los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes en situación irregular, y las tensiones entre comunidades (tras el ataque terrorista de abril de 2015 en Garissa, la necesidad de cerrar el campamento de refugiados de Dadab se debatió a nivel político). La promoción del diálogo intercomunitario debería considerarse una parte esencial de las medidas para prevenir el terrorismo y el extremismo violento. De todas formas, en general los gobiernos no han tomado medidas para evaluar el riesgo de que el terrorismo se financie a través del uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro o para concienciar al respecto. Además, varios Estados han impuesto requisitos estrictos para la inscripción de las organizaciones sin fines de lucro que podrían interpretarse como violatorios del derecho a la libertad de asociación. Sin embargo, no imponer requisitos apropiados a estas organizaciones puede resultar contraproducente y socavar la eficacia de la legislación en la materia. La intensificación de las actividades de divulgación dirigidas a las organizaciones sin fines de lucro puede ayudar a definir disposiciones reglamentarias apropiadas y también puede ser una forma eficaz de poner en práctica medidas de lucha contra el extremismo violento.

b) Medios*i) Financiación/congelación de activos*

92. La utilización de efectivo y de servicios paralelos de transferencia de fondos sigue siendo un fenómeno generalizado. Etiopía, Kenya y la República Unida de Tanzania han mejorado sus sistemas para luchar contra la financiación del terrorismo y han sido eliminados de la lista de control del Grupo de Acción Financiera. Siete Estados han ratificado el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, de 1999. Todos, salvo uno, han tipificado como delito la financiación del terrorismo. Solo Kenya ha establecido un marco jurídico exhaustivo en materia de congelación de activos. Los demás países no disponen de un marco jurídico para congelar activos o este es muy limitado. En la práctica, solo Etiopía y Kenya han congelado activos. Preocupa la falta de garantías procesales en las medidas de congelación de activos a nivel nacional. Los sistemas para controlar o vigilar los flujos físicos de dinero a través de las fronteras siguen siendo limitados, a menudo debido a problemas de capacidad y la poca disponibilidad de recursos. El hecho de que las dependencias de inteligencia financiera y las autoridades aduaneras no compartan suficientemente información a nivel nacional y subregional dificulta aún más la detección de los flujos de dinero. Las medidas financieras adoptadas para evitar el riesgo de que se financie el terrorismo pueden provocar reacciones contraproducentes (“reducción de riesgos”) como el cierre de las cuentas de los sistemas paralelos de transferencia de fondos, las organizaciones sin fines de lucro y las empresas de telefonía móvil. Esto podría tener el efecto negativo de limitar la cantidad de información a la que pueden tener acceso los gobiernos.

ii) Armas de fuego

93. Entre las medidas adoptadas para frenar el flujo de armas pequeñas y armas ligeras se encuentran los embargos internacionales de armas (Eritrea y Somalia) y las medidas legislativas. Sin embargo, la capacidad para aplicar estas medidas sigue viéndose obstaculizada por la extensión y la porosidad de las fronteras de la subregión, la corrupción, la cantidad abrumadora de armas pequeñas y armas ligeras que se encuentran en la subregión, y la inestabilidad política y las situaciones de conflicto que persisten en el Sudán y Sudán del Sur. Rwanda ha elaborado programas eficaces de desarme, desmovilización y reintegración, pero sigue siendo urgente la necesidad de adoptar un enfoque subregional de desarme, desmovilización y reintegración dirigido a armonizar las legislaciones, fomentar la capacidad institucional y organizar operaciones transfronterizas conjuntas.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

94. África Oriental sigue siendo extremadamente vulnerable a los delitos relacionados con el terrorismo. La constante inestabilidad política y los conflictos en Somalia, Sudán del Sur y el Sudán contribuyen a esta vulnerabilidad, que a su vez se ve exacerbada por la porosidad de las fronteras, el flujo ilegal de armas y de dinero, y el desplazamiento de los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados en la subregión. Las desigualdades en materia de derechos económicos, sociales y culturales también pueden exacerbar las tensiones entre las diversas poblaciones étnicas de la subregión, lo que puede contribuir a la versión de los hechos de los terroristas y a sus campañas para reclutar adeptos en las zonas en que

los gobiernos no parecen responder muy bien a las necesidades o las críticas de las comunidades. Algunos Estados han promulgado leyes para luchar contra el tráfico y la trata de personas. Solo un Estado ha conectado todos sus puntos de entrada y salida a las bases de datos de INTERPOL. Ningún Estado ha implantado un sistema de información anticipada sobre pasajeros. Son pocos los Estados que parecen haber adoptado un sistema de gestión de información que conecte los puestos de control fronterizo y permita el acceso en tiempo real a información y alertas sobre visados y pasaportes.

95. No se necesita visado para viajar entre determinados Estados de la Comunidad de África Central. Este punto débil podría ser explotado. El uso de bases de datos como la de documentos de viaje perdidos o robados de INTERPOL también es insuficiente y los recursos disponibles para instalar mecanismos de gestión integrada de las fronteras son limitados. El número considerable de refugiados y personas en busca de asilo ha complicado esta cuestión y ha causado problemas de integración y relaciones comunitarias. La mayoría de los Estados han promulgado leyes en materia de refugiados y han creado sistemas para determinar la condición de refugiado. En general, los Estados de la subregión colaboran estrechamente con el ACNUR. Varios Estados son “Estados originarios” con refugiados que van de Eritrea, Somalia y Sudán del Sur a otros Estados, ya sea de la subregión o de otros lugares. No obstante, no queda claro si la legislación vigente es suficiente para impedir que presuntos terroristas abusen de esos sistemas o si los funcionarios están suficientemente capacitados en esta esfera.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

96. La mayoría de los Estados han tipificado la planificación o preparación de un acto de terrorismo. Varios Estados han adoptado disposiciones más amplias (con respecto, por ejemplo, a la promoción y la facilitación, la incitación y la conspiración) que podrían utilizarse también para evitar actos terroristas con investigaciones y enjuiciamientos proactivos. En general, sin embargo, persiste la necesidad de fortalecer los marcos legislativos. No todos los Estados han promulgado leyes específicamente antiterroristas.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

97. Ningún Estado ha promulgado legislación que regule específicamente los viajes según lo dispuesto en la resolución 2178 (2014). No obstante, la legislación de algunos Estados es lo suficientemente amplia como para abarcar la mayoría de los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros. Algunos Estados también han tipificado como delito el impartir o recibir adiestramiento para cometer actos de terrorismo.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

98. La mayoría de los Estados se enfrentan a graves limitaciones de recursos y de capacidad en este ámbito. Solo Kenya y Uganda han demostrado disponer de la capacidad necesaria para investigar y enjuiciar casos de terrorismo mediante, por ejemplo, dependencias especializadas de la fiscalía, complementadas con unidades especializadas de la policía que están autorizadas a utilizar toda una gama de

técnicas especiales de investigación. Otros Estados de la subregión siguen luchando para fortalecer la capacidad de la justicia penal civil para investigar y enjuiciar los delitos relacionados con el terrorismo. En Somalia, son los tribunales militares lo que se ocupan de la mayoría de los casos relacionados con el terrorismo. Kenya, Uganda y la República Unida de Tanzania han establecido unidades antiterroristas especializadas. Rwanda también ha creado una unidad especial de lucha contra el terrorismo en el seno de la policía, pero los agentes no tienen mandato, equipo o capacitación especializados. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado preocupación por el carácter represivo de la respuesta de la Unidad de Policía Antiterrorista de Kenya.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

99. En general, los Estados de la subregión han suscrito acuerdos bilaterales solo hasta cierto punto. Los diversos mecanismos regionales (Commonwealth, CAO, Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo (IGAD)) permiten cooperar e intercambiar información. Algunos Estados invocan los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo como fundamento jurídico de la asistencia judicial recíproca y la extradición. Los convenios de extradición y asistencia judicial recíproca de la IGAD aún no han entrado en vigor. Únicamente Djibouti y Etiopía los han ratificado. Sin perjuicio de lo anterior, sí existen algunos instrumentos esenciales de lucha contra el terrorismo. La mayoría de los Estados de la subregión han creado una Oficina Central Nacional de INTERPOL y son miembros de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de África Oriental que ha elaborado manuales de orientación para ayudar a fortalecer y normalizar las investigaciones.

100. La cooperación oficiosa (por conducto, por ejemplo, de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de África Oriental) permitió que Kenya y Uganda intercambiaran información durante la preparación del juicio de los autores del bombardeo de 2010 en Kampala. En algunos Estados, la aplicación estricta del requisito de doble incriminación puede limitar la eficacia de la cooperación internacional. No todos los Estados han incluido los delitos de terrorismo entre los delitos extraditables. Esto también disminuye la eficacia de la cooperación subregional e internacional en casos de terrorismo.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

101. En lo que respecta a la información e inteligencia y a la investigación, la afiliación a la CAO, la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de África Oriental e INTERPOL brinda un marco sólido de cooperación e intercambio. Algunos Estados han concertado acuerdos bilaterales eficaces para luchar contra delitos concretos como la piratería. Estos acuerdos también podrían utilizarse para fortalecer la cooperación en otras esferas.

102. La aplicación de la estrategia regional de lucha contra el terrorismo de la CAO impulsaría el uso de los mecanismos de cooperación internacional y subregional, asistencia judicial recíproca, extradición e intercambio de información. No obstante, es importante proporcionar la infraestructura y la capacidad necesarias. Las iniciativas de prevención también deberían dar prioridad a medidas dirigidas a

corregir las condiciones que favorecen el terrorismo, desde una perspectiva holística y subregional, teniendo en cuenta los desplazamientos de las personas dentro de la subregión.

**África Meridional
(Botswana, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio,
Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica,
Swazilandia, Zambia, Zimbabwe)³²**

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

103. Los Estados de África Meridional se han comprometido a aplicar plenamente las resoluciones 1373 (2001) y 2178 (2014), pero discrepancias en las prioridades y deficiencias en materia de capacidad impiden avanzar. La subregión no ha sido objeto de ataques terroristas. Aun siendo así, no está libre de la amenaza del terrorismo, especialmente en vista de los cambios del entorno mundial del terrorismo. Al-Shabaab en el Cuerno de África y hasta el EIIL en la República Árabe Siria y el Iraq están empezando a atraer a personas de la subregión, y algunos Estados han sido utilizados como Estados de tránsito para los combatientes terroristas extranjeros procedentes de Estados occidentales. La subregión puede ser utilizada como cobijo de terroristas y para la planificación y preparación de actos terroristas destinados a cometerse en otro lugar. Según el ACNUR, el desplazamiento irregular y regular de migrantes y solicitantes de asilo está complicando los esfuerzos de los Estados para controlar eficazmente fronteras largas y porosas y para integrar las distintas poblaciones de manera sostenible. Mozambique, con su larga frontera marítima y su proximidad a la República Unida de Tanzania, también puede ser utilizado como cobijo por Al-Shabaab.

2. Riesgos

104. Los Estados de la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo (SADC) (de la que son miembros los 12 Estados mencionados más arriba) han reconocido que tienen una serie de riesgos comunes y compartidos, como las fronteras extensas y porosas; la escasa capacidad institucional (desde la justicia penal hasta el desarrollo social y las instituciones financieras); y la falta de leyes específicamente antiterroristas o de capacidad para llevar adelante investigaciones y juicios especializados. Sin embargo, habida cuenta de que la subregión no ha sido objeto de ataques terroristas, los marcos existentes y las instituciones y los mecanismos pertinentes no han sido puestos a prueba en la práctica. Estructuras subregionales que podrían ser apropiadas, como el Centro de Alerta Temprana de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo e INTERPOL, no están funcionando plenamente todavía. Los gobiernos están preocupados por los desplazamientos de las personas y el posible abuso de los sistemas de asilo; la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras; el tráfico de drogas; y el tráfico de personas. Los terroristas podrían aprovecharse de estas flaquezas.

³² Varias de las afirmaciones que figuran en esta sección no se aplican a las islas pequeñas.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Aumentar la coherencia y la capacidad generales para prevenir el terrorismo y la utilización de territorios poco regulados y para responder eficazmente a los ataques. Para ello hay que, entre otras cosas, aumentar la capacidad y la voluntad de las entidades encargadas del control de las fronteras, el cumplimiento de la ley y la seguridad para fortalecer el intercambio de información en tiempo oportuno y el uso de bases de datos electrónicas compartidas, como las de INTERPOL, así como mejorar las actividades de control y vigilancia de las armas pequeñas y las armas ligeras
- Aplicar medidas eficaces para regular los flujos transfronterizos de efectivo y promover la inclusión financiera
- Resolver la falta de inclusión social, la migración irregular y la cuestión de los refugiados, y lograr rápidamente beneficios económicos para todos los estratos sociales.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

105. Con la notable excepción de Sudáfrica, ningún Estado de la subregión ha elaborado estrategias nacionales o aplicado un enfoque amplio e integrado de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, actuando bajo los auspicios de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC) y el Centro Africano de Estudios e Investigación sobre el Terrorismo de la Unión Africana en 2014 y 2015 los Estados de la subregión elaboraron una estrategia integrada de lucha contra el terrorismo para África Meridional, que se centra en la prevención y, en términos generales, coincide con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. Es preciso velar por que la estrategia y otras medidas de lucha contra el terrorismo se apliquen de manera equilibrada y proporcionada, en el respecto de los derechos humanos y el estado de derecho.

b) Derechos humanos

106. La mayoría de los Estados han creado órganos para supervisar la aplicación de la ley. Sin embargo, no todos esos órganos de supervisión son independientes o eficaces. En general, el juicio imparcial y las garantías procesales están consagrados en las constituciones o legislaciones nacionales. A pesar de ello, siguen siendo motivo de legítima preocupación cuestiones como la forma de garantizar las protecciones legales, la eficacia de la supervisión y la posibilidad de recurrir a soluciones jurídicas efectivas. Además, para que los Estados puedan preparar una plataforma de prevención coherente y eficaz es necesario resolver las tensiones causadas por los elevados niveles de pobreza y la falta de acceso a la educación, la justicia y la inclusión social.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

107. Los Estados de la subregión han promulgado leyes para impedir la comisión de delitos en las etapas preliminares y para evitar los actos de terrorismo. Nueve Estados tipifican como delito el reclutamiento de una persona para una organización terrorista. Mozambique y Sudáfrica también han adoptado leyes que tipifican como delito la planificación o preparación de un acto terrorista. Nueve Estados han adoptado disposiciones más amplias (como, por ejemplo, con respecto a la promoción y la facilitación, la incitación y la conspiración) que podrían utilizarse también para evitar actos terroristas mediante investigaciones y enjuiciamientos proactivos. Algunas de esas disposiciones también podrían utilizarse para tipificar los viajes, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, pero, en general, es necesario reforzar los marcos vigentes.

108. La utilización de la TIC por los terroristas y las organizaciones terroristas para reclutar, incitar y difundir mensajes no preocupa en demasía a algunos Estados de la subregión donde esta tecnología se usa relativamente poco. En cuatro Estados, el uso de Internet es considerable (entre el 40% y el 50%). Por consiguiente, desde una perspectiva de investigación e inteligencia, la interceptación de las comunicaciones telefónicas sigue siendo apropiada en la subregión.

109. No debe pasarse por alto el papel de Internet y de otras formas de TIC, y las autoridades deben seguir atentos a la posible rápida propagación de la tecnología. No obstante, otros foros y métodos podrían ser más útiles para impedir el reclutamiento, luchar contra la incitación a cometer actos de terrorismo, o limitar la propagación de los conocimientos necesarios para cometer esos delitos. Las autoridades de la subregión están prestando mayor atención a las cuestiones relacionadas con los refugiados, los solicitantes de asilo y los migrantes en situación irregular, así como a las tensiones entre las comunidades. Un mejor diálogo entre las comunidades y el Gobierno debe considerarse como parte esencial de las medidas de lucha contra el extremismo violento y de prevención del terrorismo. En las situaciones dominadas por problemas económicos, sociales y de desarrollo, la colaboración del gobierno con las organizaciones sin fines de lucro puede ser una forma eficaz de llevar a la práctica medidas de lucha contra el extremismo violento.

b) Medios

i) *Financiación/congelación de activos*

110. El efectivo sigue prefiriéndose al crédito o a la banca electrónica. Todos los Estados, salvo uno, han promulgado leyes para luchar contra la financiación del terrorismo. La mayoría pueden congelar activos pero, en general, los mecanismos para hacerlo no han sido puestos a prueba. Las organizaciones sin fines de lucro, en su mayoría, no han sido objeto de una evaluación de los riesgos por parte de los Estados, que tampoco han tomado medidas para concienciar al respecto. Solo Sudáfrica ha llevado a cabo una evaluación de la vulnerabilidad de este sector frente a un posible uso para financiar el terrorismo. Los sistemas para controlar o supervisar los flujos transfronterizos de efectivo siguen siendo limitados. Cinco Estados (Botswana, Lesotho, Namibia, Sudáfrica y Swazilandia) son partes en la Unión Aduanera de África Meridional, que establece el libre comercio con un

arancel exterior común. Cuatro son miembros de la Unión Monetaria, que permite la libre circulación del rand sudafricano (excepto en Botswana).

ii) *Armas de fuego*

111. La infraestructura y la legislación para regular las armas pequeñas y las armas ligeras difiere considerablemente de un lugar a otro de la subregión. Sudáfrica tiene un régimen avanzado y otros dos Estados han establecido regímenes adecuados. En los demás países los marcos son obsoletos, insuficientes o incompletos o no existen leyes al respecto. La Organización de Cooperación de Jefes de Policía de África Meridional (SARPCCO) ha elaborado un programa para prestar asistencia en la aplicación del Protocolo sobre el Control de las Armas de Fuego, las Municiones y Otros Materiales Conexos en la Región de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo (SADC), de 2001. El programa incluye propuestas para la armonización de las leyes; el fortalecimiento de la capacidad institucional; las operaciones transfronterizas conjuntas; y el desarme, la desmovilización, la reintegración y el desarrollo, así como para la investigación, aunque su grado de aplicación varía.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

112. Hasta la fecha los Estados se han centrado en la libre circulación de personas y bienes dentro de la subregión, a fin de facilitar el comercio y el turismo. Los Estados de la SADC han elaborado el Protocolo sobre la Facilitación de la Circulación de Personas, de 2005, que, entre otras cosas, permite entrar a otros Estados Miembros sin visado. Sin embargo, el Protocolo aún no ha entrado en vigor. Los Estados de la subregión también están considerando la posibilidad de establecer un visado subregional único para personas procedentes de fuera de la subregión, basado en el Protocolo de la SADC sobre el Desarrollo del Turismo, de 1998. Solo Sudáfrica ha establecido un requisito parcial, a saber, un visado de tránsito para determinadas categorías de personas. El elevado número de refugiados y solicitantes de asilo plantea un problema en términos de integración y relaciones comunitarias, así como de concentración en campamentos. La mayoría de los Estados de la subregión disponen de leyes en materia de refugiados y sistemas para determinar la condición de refugiado, y colaboran estrechamente con el ACNUR. No obstante, no queda claro si la legislación vigente es suficiente para impedir que presuntos terroristas se aprovechen de esos sistemas o si los funcionarios están suficientemente capacitados y alerta con respecto a este tema. Ocho Estados han promulgado leyes para luchar contra el tráfico y la trata de personas y terroristas.

113. Por lo general, los sistemas de gestión de fronteras no disponen de una capacidad avanzada en materia de TIC, aunque los organismos encargados de hacer cumplir la ley de todos los Estados están conectados de alguna forma con INTERPOL. Según la información de que se dispone, hay dos Estados que aún no han adoptado un sistema de gestión de la información que conecte los puestos de control fronterizos y permita acceder en tiempo real a información y alertas sobre visados y pasaportes. Esto va en detrimento de los esfuerzos que se llevan a cabo por evaluar eficazmente el riesgo de entrada. En otro Estado, el Departamento de Inmigración sigue funcionando con un sistema basado en gran medida sobre papel. Solo los aeropuertos internacionales están equipados con un sistema informatizado de procesamiento y de listas de alerta. En Sudáfrica, los puestos fronterizos están totalmente informatizados. Aun cuando los organismos encargados de hacer cumplir

la ley están conectados a las bases de datos de INTERPOL, la conexión no alcanza plenamente todos los puntos de entrada y salida de las fronteras. Unos pocos Estados informaron de que sus sistemas de datos sobre viajeros contienen información sobre “listas de control” que se actualiza periódicamente con información de INTERPOL. Los documentos de viaje de los pasajeros entrantes se cotejan con listas de control, pero los datos sobre los pasajeros no se entran hasta dos o tres días después de su llegada.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

114. Proporcionar cobijo o dar refugio a terroristas, presuntos o condenados, es un delito en ocho Estados. La legislación de un Estado contiene disposiciones generales que consideran como punible el hecho de apoyar o facilitar un delito, o de asesorar a su autor. Estas normas podrían utilizarse para enjuiciar esos actos. Dos Estados carecen de legislación para tipificar los actos terroristas. La aplicación eficaz y apropiada de estas disposiciones, sin perjuicio, podría ser un poderoso instrumento de prevención para los Estados, pero no se sabe si alguna vez se ha intentado enjuiciar esos actos.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

115. La legislación vigente no permite el enjuiciamiento de algunos delitos relacionados con el terrorismo que tienen un carácter transfronterizo y, en cierta medida, los viajes mencionados en la resolución 2178 (2014). En general, cuando los actos se llevan a cabo parcialmente en el Estado en cuestión o están involucrados acusados que son ciudadanos o residentes permanentes del Estado que los somete a juicio, el enjuiciamiento es posible. El delito de conspiración, previsto en nueve Estados, también podría permitir el enjuiciamiento de los actos de planificación y preparación. Los actos preparatorios están específicamente tipificados como delitos en Mozambique, al igual que el intento, el apoyo y la facilitación o el asesoramiento para cometer un delito (delitos que podrían utilizarse para llevar ante la justicia a las personas que realicen los viajes a que hace referencia la resolución 2178 (2014)). La preparación y planificación de una actividad terrorista está explícitamente tipificada como delito en Sudáfrica. Por el contrario, en dos Estados no hay normativa que tipifique como delito los actos terroristas y un Estado no ha introducido leyes para combatir la financiación del terrorismo. Esta falta de normas complica la asistencia judicial recíproca y la extradición.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

116. Solo Sudáfrica ha demostrado tener la capacidad necesaria para investigar y enjuiciar con eficacia los casos de terrorismo. Sudáfrica tiene también una fiscalía especializada que cuenta con la capacitación y los recursos necesarios, respaldada por una unidad especializada de la policía, facultada para emplear una variedad de técnicas especiales de investigación, como, por ejemplo, la interceptación de las comunicaciones, las operaciones encubiertas, la vigilancia y las disposiciones especiales para la detención y el registro de personas y vehículos. En la mayor parte de la subregión las técnicas especiales de investigación o las disposiciones al

respecto son insuficientes, infrutilizadas o inexistentes. Tampoco se sabe en qué medida las autoridades las han puesto a prueba.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

117. Los protocolos de la SADC han allanado el camino para la cooperación en materia de asistencia judicial recíproca y extradición. A pesar de ello, las normas nacionales respecto de la doble incriminación; los acuerdos o arreglos específicos, o la necesidad de ser parte en un instrumento internacional concreto pueden limitar la capacidad de los Estados para poner en práctica esos compromisos. Siete Estados son miembros también de la Red de Personas de Contacto del Commonwealth (Botswana, Lesotho, Malawi, Mozambique, Namibia, Sudáfrica y Zambia), lo que facilita la cooperación internacional en causas penales. Al parecer, sin embargo, en la mayoría de los Estados, con la excepción de Sudáfrica, cuya legislación consagra el principio de “extraditar o juzgar”, no es fácil acceder en línea a los procedimientos aplicables, a la información de contacto o a las autoridades centrales.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

118. En lo que respecta a la información e inteligencia y la investigación, ser miembro de la SADC, la SARPCCO e INTERPOL brinda, en principio, un marco sólido para la cooperación y el intercambio. De conformidad con lo establecido por la Comisión del Océano Índico, Madagascar, Mauricio y Seychelles también forman parte de una plataforma para impulsar el intercambio de información en los planos judicial, administrativo y de seguridad pública, intercambiar experiencias profesionales y conocimientos técnicos, y coordinar las actividades del personal de seguridad. A pesar de ello, el intercambio oportuno y periódico de información y la captura de información por las autoridades del Estado todavía no están a la altura a causa de las desigualdades en materia de capacidad técnica y humana. Solo Sudáfrica utiliza el sistema de información anticipada sobre pasajeros.

119. Se prevé que la aplicación de la estrategia subregional de lucha contra el terrorismo imprimirá un impulso colectivo dirigido a activar plenamente los mecanismos de cooperación internacional y subregional en materia de asistencia judicial recíproca, extradición e intercambio de información, que asegurará incluso la infraestructura necesaria y personal suficiente y capacitado. De acuerdo con esta estrategia, que, para que el terrorismo no se arraigue, deberá traducir el principio del compromiso en medidas concretas en la práctica, el programa preventivo también debería priorizar esfuerzos para dar solución a las condiciones que favorecen el terrorismo, desde una perspectiva integral y regional, teniendo en cuenta los desplazamientos de las personas dentro de la subregión.

**África Occidental
(Benin, Burkina Faso, Cabo Verde, Côte d'Ivoire, Gambia,
Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger,
Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Togo)**

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

120. África Occidental se enfrenta a una amenaza terrorista multifacética, ya sea en el Sahel, en el norte de Nigeria o el norte de Malí, donde los grupos terroristas armados, entre ellos AQMI, Ansar Eddine y Al Mourabitoune, están involucrados en la trata, el tráfico ilícito y los secuestros para obtener rescate, y tratan de concertar alianzas con grupos rebeldes. El Sahel sigue desestabilizado por la situación en Libia y el flujo permanente de armas ilícitas. Aunque no hay pruebas contundentes de la vinculación entre el terrorismo y los grupos delictivos organizados que actúan en la subregión, la convergencia de intereses es evidente. La intervención militar en el norte de Malí y el Sahel ha afectado la capacidad de los grupos terroristas para operar en gran escala. Sin embargo, los atentados terroristas que tuvieron lugar recientemente, incluso después de la firma del acuerdo de paz en junio de 2015, demuestran que los grupos terroristas siguen activos. Estos ataques parecían ser más sofisticados y entrañaban también el uso de artefactos explosivos improvisados innovadores. El Sahel es también una región de destino para los combatientes terroristas extranjeros, sobre todo los de África del Norte y Europa, así como una región de salida para combatientes terroristas extranjeros del Sahel que tratan de unirse al EIIL en la República Árabe Siria y el Iraq y a Boko Haram en la cuenca del Lago Chad.

121. En el sur de la subregión, la amenaza que representa Boko Haram se subestima desde hace mucho tiempo. De un problema puramente interno la amenaza pasó a convertirse en un motivo de preocupación subregional en el que están implicados el Níger, el Camerún y el Chad. Boko Haram y Al-Mourabitoune han profesado su lealtad al EIIL. Desde la intervención militar de los Estados de la Cuenca del Lago Chad, Boko Haram se ha debilitado, ya que ha perdido una parte considerable de su territorio en el norte de Nigeria. Sin embargo, sigue perpetrando atentados suicidas en lugares públicos con artefactos explosivos innovadores que suelen ser activados por mujeres o niños de corta edad. Durante muchos años, la lucha contra el terrorismo no fue una prioridad para todos los Estados de la subregión. Todos los Estados de África Occidental, en particular los limítrofes con las zonas de conflicto, ya han asumido gradualmente la magnitud de la amenaza terrorista en sus propios Estados. Cada día gana más aceptación la idea que la seguridad forma parte integrante de la estrategia general de desarrollo de la subregión.

2. Riesgos

122. La inestabilidad política, la corrupción, la crisis económica y la escasa capacidad operacional hacen que África Occidental sea particularmente vulnerable al terrorismo. La extensión y porosidad de las fronteras de los Estados constituyen un problema especial. Los abundantes recursos naturales de la subregión atraen a los grupos delictivos organizados transnacionales que financian las operaciones de los

grupos terroristas en un entorno en que las alianzas y los intereses van cambiando. El riesgo de que los recursos naturales de la subregión sean explotados y comercializados para financiar el terrorismo es particularmente elevado en zonas remotas donde la autoridad estatal es limitada y se accede fácilmente a los cruces de fronteras. Los gobiernos también están preocupados por los riesgos que supone la proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras que llegan de Libia. El tráfico de drogas y productos básicos y la trata de personas son tan lucrativos y tan frecuentes que ponen en peligro la estabilidad general de los Estados y aumentan su vulnerabilidad al terrorismo.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Mejorar la gestión cooperativa e integrada de las fronteras y llevar a cabo análisis de los riesgos y evaluaciones de las amenazas en lo que respecta a las fronteras, incluso en lo relacionado con los combatientes terroristas extranjeros
- Hacer un mejor uso de las bases de datos de INTERPOL (el sistema I/24-7 de INTERPOL debería extenderse a los principales puntos de entrada y habría que alimentar las bases de datos de INTERPOL)
- Reforzar la capacidad para investigar y someter a juicio los casos de terrorismo
- Fortalecer el control del transporte a través de las fronteras de efectivo destinado a financiar el terrorismo
- Reforzar la reglamentación de los sistemas de envío de remesas y el sector sin fines de lucro para evitar que se utilicen indebidamente para financiar el terrorismo
- Elaborar estrategias integradas y amplias a nivel nacional para prevenir el terrorismo, el extremismo violento y la radicalización de la población local
- Redoblar los esfuerzos para combatir el posible uso indebido de la TIC con fines de propaganda por parte de grupos terroristas

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

123. En 2013, la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) aprobó una estrategia subregional contra el terrorismo y un plan de aplicación que la complementaba. De todos modos, la estrategia todavía no ha alcanzado plenamente su fase operativa por la falta de recursos dedicados específicamente a su aplicación. Solo Nigeria y el Níger han adoptado una estrategia nacional amplia. La agenda de seguridad en el Níger se ha integrado en la estrategia nacional de desarrollo. Ningún Estado ha adoptado todavía un programa específico para resolver la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros, incluida su rehabilitación.

b) Derechos humanos

124. Dos Estados (Burkina Faso y Malí) han establecido una Comisión Nacional de Investigación encargada de investigar las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas del orden. Solo una de esas dependencias está funcionando. Nigeria tiene una Comisión de Derechos Humanos independiente, que actualmente está investigando las violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad. Varios otros Estados tienen instituciones nacionales de derechos humanos, pero en algunos casos estas no son independientes u operacionales o no existe un mecanismo u órgano para supervisar a las fuerzas de seguridad a fin de impedir o sancionar las posibles violaciones de los derechos humanos.

125. La mayoría de los Estados han utilizado en su legislación definiciones de terrorismo comparativamente amplias. Esto puede plantear un problema importante a la hora de interpretar las conductas terroristas de conformidad con las obligaciones en materia de derechos humanos. Son pocos los Estados que han adoptado una ley especial sobre el terrorismo, pero la mayoría han promulgado disposiciones concretas en sus respectivos códigos penales y códigos de procedimiento penal. Unos pocos Estados han establecido procedimientos especiales para los delitos de terrorismo que dejan sin efecto los del derecho común (como, por ejemplo, la ampliación de las facultades para arrestar o registrar locales sin una orden judicial).

126. Aunque la mayoría de los Estados han consagrado en sus respectivas constituciones los principios de justicia imparcial, presunción de inocencia y garantía de un juicio imparcial, en la práctica muchos detenidos, en particular en los casos de terrorismo, no gozan de todos sus derechos fundamentales en lo que respecta a la duración de su detención antes de comparecer ante un juez y el acceso a un abogado. En algunos Estados, se ha reconocido el uso de la tortura. En los Estados particularmente afectados por el fenómeno, los períodos de custodia se han ampliado en los casos de terrorismo. Esto aumenta el riesgo de que los detenidos se radicalicen aún más en las cárceles o centros de detención.

127. Las crisis en Malí y Nigeria han llevado a miles de personas a refugiarse en los Estados vecinos. El ACNUR estima que en julio de 2015 cerca de 16.000 refugiados nigerianos vivían en Diffa (Níger). En respuesta a las repetidas crisis con considerables desplazamientos de la población, numerosos Estados de África Occidental han establecido comisiones nacionales para ocuparse de los refugiados. La mayor parte de estos Estados han ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (Convención sobre los Refugiados) y su Protocolo de 1967, pero no todos han establecido claramente el principio de no devolución, incluso en los casos de terrorismo. En algunos Estados (incluido Malí), las personas a las que se les ha concedido la condición de refugiado pueden ser expulsadas, ya sea por motivos de seguridad o porque han sido condenadas por hechos tipificados como crímenes o delitos leves.

2. Medidas con respecto a los cómplices**a) Intencionalidad y conocimiento**

128. En África Occidental, las redes de reclutamiento de terroristas operan en zonas de conflicto y en las zonas vecinas. Las redes tratan de llegar a las personas

valiéndose de incentivos financieros o ideológicos. Los que reclutan suelen sacar partido de las tasas de desempleo generalmente elevadas, las situaciones económicas apremiantes y la falta de educación de ciertas categorías de la población (particularmente los jóvenes). Sin embargo, solo algunos Estados de la subregión tipifican como delito el reclutamiento de terroristas.

129. Son pocos los Estados que han adoptado disposiciones, aunque sea incompletas, para tipificar como delito la incitación al terrorismo. Esto es motivo de preocupación, en vista de la magnitud de la amenaza del terrorismo en la subregión. Internet sigue usándose poco o moderadamente, pero cada vez más, particularmente en las ciudades. Los Estados de la subregión carecen de capacidad para vigilar los sitios de Internet o las redes sociales y no disponen de los equipos y conocimientos básicos para elaborar planes para prevenir el uso indebido de Internet con fines terroristas.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

130. Todos los Estados de la CEDEAO son miembros del Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental (GIABA). La economía de la subregión sigue basándose sobre todo en operaciones en efectivo, y un promedio de menos del 12% de la población es titular de una cuenta bancaria. Los mecanismos de declaración de efectivo en las fronteras deberían utilizarse para detectar el posible blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo mediante una estrecha cooperación entre los funcionarios de aduana y las unidades de inteligencia financiera. Sin embargo, con frecuencia esos mecanismos o no funcionan o son inadecuados y se centran principalmente en la fuga de capitales. Los sistemas de transferencia de dinero son esenciales para las transferencias monetarias a nivel mundial (Nigeria representa la tercera parte de las remesas de África). En cualquier caso, parece haber una falta de conciencia general de los riesgos que corren quienes remiten dinero y operan al margen del sistema financiero formal, así como una falta de evaluación de los riesgos de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo. Según un informe tipológico publicado por el GIABA y el Grupo de Acción Financiera en 2013, las organizaciones terroristas usan indebidamente a las organizaciones sin fines de lucro para canalizar fondos. En vista de la amenaza del terrorismo existente hoy día, el sector de las organizaciones no gubernamentales necesita controles internos más estrictos, mejores políticas en materia de gobernanza y una mayor integridad financiera. Son pocos los Estados que han iniciado una evaluación del sector en el marco de la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo o una revisión de sus leyes conexas. La mayoría de los Estados han aprobado leyes contra la financiación del terrorismo. Pocos Estados han tipificado la financiación de un terrorista o de una organización terrorista, con cualquier finalidad, de conformidad con la recomendación 5 del Grupo de Acción Financiera.

131. La Unión Económica y Monetaria de África Occidental aprobó en julio de 2015 una directiva revisada sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, y una nueva ley uniforme en la materia, que insta a sus Estados miembros a completar el proceso legislativo para incorporar la ley uniforme a nivel nacional, a más tardar en enero de 2016. Con todo, la ley revisada contiene aún deficiencias en lo que concierne a la tipificación del delito de financiación del

terrorismo y la incorporación de las resoluciones del Consejo de Seguridad. En particular, la tipificación como delito de la financiación de un terrorista o una organización terrorista con cualquier finalidad no está debidamente regulada. Los mecanismos de congelación de activos revisten particular importancia en el contexto de África Occidental, donde actúan varias entidades terroristas (como Boko Haram, AQMI y el Movimiento para la Unidad y la Yihad en África Occidental (MUYAO)). Sin embargo, son pocos los Estados que cuentan con sistemas adecuados para congelar sin dilación los fondos terroristas.

ii) *Armas de fuego*

132. Aunque la mayoría de los Estados consideran acto punible la fabricación, la posesión, el transporte, el almacenamiento y el comercio de armas pequeñas y armas ligeras, la mayoría no tipifican como delito el tráfico o la alteración de las armas de fuego o la destrucción ilícita de las marcas que las caracterizan. Muchas leyes están obsoletas y requieren enmiendas para tener en cuenta la Convención de la CEDEAO sobre las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras, sus Municiones y Otros Materiales Conexos, de 2006, que entró en vigor recientemente, y el Protocolo pertinente de la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. Esto constituye un motivo de preocupación en el contexto del flujo de armas, incluidas las armas pequeñas, que llega a la subregión desde Libia.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

133. La porosidad de las fronteras sigue siendo uno de los problemas más importantes para los Estados de la subregión. Si bien varios Estados han aprobado leyes en materia de extranjería, que incluyen penas y sanciones para quienes introduzcan o den refugio a quienes hayan entrado ilegalmente en sus territorios, no existe una norma que se refiera concretamente a la entrada ilegal de terroristas. Algunos Estados aún no han ratificado el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional. A fin de mitigar el riesgo de terrorismo, algunos Estados han hecho que las comunidades locales puedan alertar a las autoridades si observan desplazamientos de individuos sospechosos. El Níger ha establecido 400 patrullas mixtas de la Gendarmería y la Guardia Nacional, que vigilan la totalidad del territorio nacional ininterrumpidamente y ha proporcionado a los líderes de las aldeas los números de contacto de las patrullas más cercanas.

134. Varios Estados han instalado en sus aeropuertos principales sistemas que les permiten conectarse a las bases de datos de INTERPOL utilizando la infraestructura nacional de seguridad fronteriza existente. A pesar de ello, muy pocos de esos Estados han conectado el sistema I-24/7 a los puestos fronterizos terrestres y marítimos. Por otra parte, sigue habiendo una falta general de coordinación y de intercambio de información entre los diversos organismos de control de fronteras. Por lo general, no existen sistemas automatizados para almacenar información sobre la entrada y la salida de las personas que cruzan las fronteras ni la posibilidad para los distintos organismos de control de fronteras de acceder a esa información, ya sea directamente o a través de solicitudes. Algunos Estados de la subregión han adoptado el Sistema de Comprobación y Evaluación Fiables de la Identificación Personal que permite controlar las fronteras mediante el uso de bases de datos y fue establecido con la ayuda de los Estados Unidos para mejorar la capacidad de los

Estados para detectar terroristas y facilitar la tramitación de las solicitudes de inmigración.

135. Son pocos los Estados que llevan a cabo evaluaciones con base empírica de los riesgos y no hay unidades encargadas de elaborar perfiles de riesgo en los principales aeropuertos internacionales o de utilizar la información sobre los viajeros o el cargamento de que se dispone antes de su llegada. Ningún Estado ha implantado un sistema de información anticipada sobre pasajeros. La mayoría de los Estados han tomado algunas medidas para detectar documentos de viaje falsificados, pero no cuentan con equipo o capacitación más avanzados. Aunque la mayoría de los Estados siguen utilizando sistemas manuales, son varios los que están actualizando los datos del registro civil a fin de mejorar la calidad de la producción de documentos de identidad. Malí ha establecido una comisión nacional piloto sobre el registro civil con el propósito de informatizar el sistema.

136. Los disturbios en el Sahel y el norte de Nigeria han provocado una grave crisis de refugiados. A julio de 2015, había 1,3 millones de desplazados internos (el 56% de ellos niños) en Nigeria. Algunos Estados han instaurado sistemas eficientes para determinar la condición de refugiado, pero no está claro si sirven para evitar que se conceda asilo a terroristas.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

137. Solo unos cuantos Estados han tipificado como delito autónomo la planificación, organización y preparación de un acto terrorista. La mayoría de ellos recurren a la figura del cómplice para atribuir responsabilidad por delitos graves. Sin embargo, en la mayoría de los Estados, ni el código penal ni la legislación antiterrorista disponen explícitamente el enjuiciamiento de actos preparatorios que se llevan a cabo en un Estado con el fin de cometer actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

138. Son pocos los Estados que han adoptado medidas para dar cumplimiento a lo dispuesto en la resolución 2178 (2014) sobre la tipificación de los viajes o la facilitación de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, o el suministro a estos de equipo o financiación. Algunos Estados han tipificado como delito reclutar e impartir o recibir adiestramiento, dentro o fuera del Estado, para cometer actos de terrorismo. Es preciso hacer tomar más conciencia de las obligaciones asumidas por los Estados en virtud de la resolución 2178 (2014).

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

139. Los sistemas judiciales de Malí, el Níger y el Senegal cuentan con una dependencia especializada en la lucha contra el terrorismo que incluye una fiscalía y salas especializadas en la lucha contra el terrorismo en el tribunal de primera instancia, el tribunal penal y el tribunal de apelación. En el Níger, se están procesando unos 50 casos, pero son numerosas las personas que siguen detenidas. La capacidad de lucha contra el terrorismo de la mayoría de los Estados, sin embargo, sigue siendo limitada debido a la falta de recursos y de capacitación

especializada. Se trata de un ámbito en que habría que redoblar esfuerzos, en particular en los Estados afectados directamente por el terrorismo, como Nigeria.

140. Son pocos los Estados que utilizan técnicas especiales de investigación en los casos de terrorismo o que han adoptado medidas para permitir la interceptación de las comunicaciones. En 2011, el Níger creó la Oficina Nacional de Lucha contra el Terrorismo, organismo integrado de aplicación de la ley que está encargado de coordinar, dirigir e investigar las causas antiterroristas y que tiene jurisdicción sobre todo el territorio. Habida cuenta de que los Estados de la subregión tienen recursos limitados, este enfoque integrado podría considerarse un modelo positivo para mejorar las investigaciones antiterroristas. Además, en vista de la estrecha relación que existe entre el terrorismo y la delincuencia organizada, también habría que considerar la posibilidad de integrar las investigaciones en materia de terrorismo y de delincuencia organizada.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

141. La cooperación judicial parece funcionar bastante bien entre los Estados que tienen el mismo idioma y ordenamiento jurídico, pero es más complicada entre Estados vecinos con ordenamientos jurídicos diferentes. Burkina Faso, Malí, Mauritania y el Níger son miembros fundadores de la Plataforma Judicial Regional de los Países del Sahel, que agiliza la tramitación de las solicitudes de sus Estados miembros y facilita las investigaciones. Por otra parte, también se han elaborado directrices en materia de asistencia judicial recíproca. El Senegal tiene la condición de observador en este mecanismo.

142. Los Estados no han elaborado directrices públicas sobre las leyes y procedimientos nacionales para facilitar la tramitación de las solicitudes de extradición o de asistencia judicial recíproca. Sin embargo, la mayoría de ellos han designado a una autoridad central encargada de tramitar las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca. En muchos Estados, esta responsabilidad recae sobre el Ministerio de Justicia. Si bien algunos Estados no cuentan aún con disposiciones en materia de cooperación judicial para la lucha contra el terrorismo, la mayoría sí han incluido disposiciones en este sentido en su legislación contra la financiación del terrorismo (pese al limitado alcance de esta última). La mayoría de los Estados son partes en las convenciones de la CEDEAO sobre extradición y asistencia judicial recíproca y también pueden cooperar en el contexto de este marco subregional de asistencia judicial recíproca. Ningún Estado de la subregión ha ratificado aún el Convenio de Asistencia Judicial y de Extradición en Casos de Terrorismo, suscrito en Rabat en 2008 por la Conferencia de Ministros de Justicia de los Países Francófonos de África, que, cuando entre en vigor, será un excelente instrumento para lograr una cooperación subregional eficaz.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

143. En lo que respecta a la cooperación entre los investigadores y los funcionarios de los servicios de inteligencia en relación con la lucha contra el terrorismo, en algunos Estados existen mecanismos regionales o subregionales, como el Comité de Servicios de Inteligencia y Seguridad de África, en Addis Abeba, o el Centro de Fusión de Inteligencia en Argel, que facilitan el intercambio de información sobre

los grupos terroristas que operan en la subregión. Los cuatro Estados de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y Benin también cooperan a nivel militar en el marco de la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, que estableció recientemente un Centro de Inteligencia integrado por los servicios de inteligencia de Benin, el Camerún, el Chad, el Níger y Nigeria.

144. En el plano subregional, los Estados han concertado acuerdos específicos que tratan más de la delincuencia organizada que del terrorismo. Uno de estos acuerdos es la Iniciativa de Operaciones Conjuntas de África Occidental, que tiene por objeto armonizar las políticas en materia de drogas. Tres Estados (Burkina Faso, Ghana y el Togo) son parte en el acuerdo trinacional sobre los controles en las fronteras para combatir la delincuencia organizada. Además, los Estados miembros del G-5 del Sahel (Burkina Faso, el Chad, Malí, Mauritania y el Níger) están planificando e implementando operaciones militares multilaterales para controlar las regiones fronterizas. La cooperación en el seno del G-5 abarca las cuestiones de desarrollo y la lucha contra el extremismo violento. En vista de la situación de la lucha contra el terrorismo en la subregión, es esencial mejorar el intercambio de información operacional sobre cuestiones antiterroristas, en particular en el contexto de la aplicación de la estrategia de la CEDEAO contra el terrorismo.

África Central

(Angola, Burundi, Cabo Verde, Chad, Camerún, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo, Santo Tomé y Príncipe)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

145. Hoy día el Chad y el Camerún están a la vanguardia de la lucha contra el terrorismo. Boko Haram, grupo terrorista que se originó en África Occidental, ha llevado a cabo repetidos ataques en los dos últimos años. Burundi participa activamente en la lucha contra Al-Shabaab. Ha desplegado a 5.000 efectivos en Somalia y sus bienes han sido atacados por Al-Shabaab. Otros Estados de la subregión aún no han sido afectados directamente por esta amenaza, pero reconocen que se está extendiendo hacia el sur. Tanto el Chad como el Camerún son Estados de origen y de destino de combatientes terroristas extranjeros que quieren unirse a Boko Haram. Aunque menos activo que en el pasado, el Ejército de Resistencia del Señor (grupo que ha sido declarado terrorista por la Unión Africana) ha demostrado tener la capacidad para cruzar ilegalmente las fronteras y penetrar en los Estados de la subregión. AQMI ha organizado el secuestro de extranjeros en el Camerún, Malí, el Níger y Nigeria, especialmente a partir de 2009. Se considera que el Chad y sus regiones fronterizas son vulnerables al mismo riesgo. También son motivo de preocupación los vínculos que existen entre Boko Haram y AQMI. Boko Haram está sufriendo un desgaste militar gracias a las acciones llevadas a cabo conjuntamente por el Camerún, el Chad, el Níger y Nigeria, que están formalizando su cooperación en la Fuerza Especial Conjunta Multinacional. La capacidad operativa de Boko Haram y las zonas bajo su control se están erosionando. A pesar de ello, Boko

Haram ha llevado a cabo con éxito una serie de ataques con artefactos explosivos improvisados y terroristas suicidas. Cabe prever que Boko Haram seguirá siendo un problema en el futuro cercano.

2. Riesgos

146. La mayoría de los Estados se ven perjudicados por la porosidad de las fronteras, la debilidad de la gobernanza y los elevados niveles de pobreza. Tanto en la República Centroafricana como en la República Democrática del Congo hay misiones de mantenimiento de la paz y el control que sus gobiernos tienen sobre sus respectivos territorios es limitado. La crisis actual en la República Centroafricana pone aún más de relieve el riesgo de radicalización en determinadas comunidades. Las secuelas de la crisis de Libia han provocado un recrudecimiento de la circulación de armas pequeñas y municiones. El resurgimiento de grupos armados que se deriva de ello podría desestabilizar aún más la situación. Las prolongadas controversias locales, las rivalidades entre Estados y los problemas socioeconómicos constituyen un terreno fértil que los grupos terroristas utilizan para aumentar sus filas, propagar su mensaje y socavar las autoridades estatales reconocidas.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Adoptar disposiciones jurídicas amplias contra el terrorismo que incorporen plenamente todos los delitos estipulados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo en los que son partes, así como los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros que figuran en las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2004) y 2178 (2014)
- Aprobar una legislación exhaustiva en materia de armas
- Adoptar medidas para asegurar la aplicación de la estrategia subregional de lucha contra el terrorismo y contra la proliferación de armas pequeñas y armas ligeras
- Hacer frente al problema del reclutamiento de niños y niñas por parte de grupos terroristas; instaurar programas de rehabilitación; y establecer sistemas de justicia penal especializados en menores para hacer frente a la delincuencia juvenil
- Promulgar leyes relativas a los refugiados.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

147. Ningún Estado ha elaborado una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, en 2015, los Estados de la subregión aprobaron una estrategia subregional para combatir el terrorismo y la proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras. El desafío consistirá en aplicar esta estrategia. Actualmente no hay ningún programa específico para la rehabilitación de los

excombatientes terroristas extranjeros. Hay muy pocas iniciativas para evitar la radicalización y el extremismo violento.

b) Derechos humanos

148. Son pocos los Estados que han establecido mecanismos para la supervisión de los organismos encargados de hacer cumplir la ley ni mucho menos mecanismos independientes y eficaces. Algunos han creado una comisión de derechos humanos para vigilar las violaciones de los derechos humanos, pero no todas ellas han sido reconocidas por el Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y la Protección de los Derechos Humanos. Algunos Estados han tipificado los delitos de terrorismo, pero la definición de delito de terrorismo carece a menudo de la claridad y precisión necesarias para excluir actos que no están previstos en los instrumentos internacionales. Solo un Estado ha enjuiciado a los autores de delitos de terrorismo. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por el uso, por parte de algunos Estados, de los tribunales militares para enjuiciar los casos de terrorismo. En algunos Estados, los delitos relacionados con el terrorismo son punibles con la pena de muerte, independientemente de la gravedad de los actos cometidos. En algunos Estados, el sistema judicial no dispone de los elementos más básicos y el sistema penitenciario está tan sumido en el caos que hasta se desconoce el número de cárceles y de reclusos. También se ha informado de la precariedad de las condiciones de vida y de los periodos de prisión preventiva demasiado largos. En algunos Estados, hay dudas acerca de la independencia e imparcialidad del poder judicial, debido a la falta de un mecanismo independiente encargado de contratar y vigilar a los jueces, así como a las numerosas presiones e influencias, en particular del poder ejecutivo, a la que se ven sometidos los jueces.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

149. Solo algunos Estados tipifican específicamente como delito el reclutamiento para cometer actos de terrorismo o para unirse a una organización terrorista en el extranjero.

150. Solo un Estado penaliza la incitación a cometer delitos de terrorismo. Otro Estado ha promulgado leyes que incluyen una disposición para tipificar como delito la incitación al odio étnico, pero no la incitación a cometer un acto de terrorismo. Dos Estados han tipificado la apología de delitos como el terrorismo, pero las definiciones de los delitos son demasiado amplias. Boko Haram ha utilizado en forma creciente Internet y las plataformas de las redes sociales para difundir su propaganda. Así y todo, se desconoce la verdadera repercusión de esas campañas de propaganda y muchos Estados de la subregión siguen teniendo una tasa muy baja de penetración de Internet. Su uso representa un nuevo desafío para las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley que no parecen estar equipadas, desde una perspectiva jurídica, técnica o de capacidad, para prevenir y contrarrestar el uso de las TIC con fines terroristas.

b) Medios*i) Financiación/congelación de activos*

151. Las economías de los Estados de África Central siguen basándose esencialmente en dinero en efectivo. Los sistemas de transferencia de dinero, incluidos los servicios de transferencia de dinero autorizados, los sistemas paralelos de transferencia de fondos y los servicios de banca móvil están muy difundidos y no están sometidos a un control adecuado por lo que pueden ser utilizados para blanquear dinero y financiar el terrorismo. Los Estados miembros de la Comunidad Económica y Monetaria del África Central (CEMAC) aprobaron el reglamento núm. 2/10, de 2 de octubre de 2010, por el que se modifica el reglamento núm. 1/03 sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo en el que figura una definición del delito de terrorismo que se ajusta a lo dispuesto en el artículo 2 1) del Convenio sobre la Financiación del Terrorismo. Sin embargo, la definición no abarca la financiación de un terrorista o una organización terrorista. Además, las disposiciones sobre la congelación no se ajustan a lo dispuesto en la resolución 1373 (2001), a saber, la necesidad de congelar los activos sin dilación. El reglamento se está revisando actualmente a fin de ajustarlo a la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera. Ninguno de los demás Estados tipifica como delito la financiación del terrorismo de conformidad con las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera. Cuando existe un mecanismo de congelación, este no se ajusta a las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera y la resolución 1373 (2001) o no se han aprobado los reglamentos de ejecución.

152. Todos los Estados de la CEMAC han creado una unidad de inteligencia financiera, pero en solo tres de ellos (el Camerún, el Chad y el Gabón) están en pleno funcionamiento. Todos salvo uno de los demás Estados (los que no son miembros de la CEMAC) disponen de una unidad de inteligencia financiera, pero tampoco estas están funcionando plenamente. El Grupo de Acción contra el Blanqueo de Capitales en África Central (GABAC) ha solicitado ser reconocido como un órgano regional análogo al Grupo de Acción Financiera. Dos Estados (Burundi y la República Democrática del Congo) no pertenecen a ningún órgano de este tipo. Otros dos Estados (Cabo Verde y Santo Tomé y Príncipe) son miembros del GIABA. El GABAC ha comenzado a evaluar el marco de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo de sus Estados miembros. El GABAC también ha iniciado a estudiar la tipología de la vulnerabilidad del sector inmobiliario al blanqueo de dinero, así como del riesgo de utilización indebida de las organizaciones sin fines de lucro para financiar el terrorismo y blanquear dinero. Son pocos los casos de financiación del terrorismo que han sido detectados y ningún Estado de la CEMAC ha llevado a cabo un examen de su legislación en materia de organizaciones sin fines de lucro en relación con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, o una evaluación de los riesgos planteados por el sector.

153. La reglamentación 02, de 29 de abril de 2000, de la CEMAC y la Comunidad Monetaria de África Central establece la obligación para las personas que viajen fuera de la región de la CEMAC de declarar el transporte transfronterizo de dinero cuando este supere una suma determinada. Dentro de esa región los capitales circulan libremente. Muy pocos de los demás Estados de la subregión cuentan con un sistema de declaración o notificación para detectar en la frontera el transporte transfronterizo físico ilícito de divisas.

ii) Armas de fuego

154. Algunos Estados disponen de una legislación relativamente amplia en materia de armas pequeñas y armas ligeras. Los demás tienen leyes obsoletas que no contemplan el tráfico o la alteración de armas de fuego, ni la destrucción de marcas que las caracterizan. La Convención de África Central para el Control de las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras, sus Municiones y Todas las Piezas y Componentes que Puedan Servir para su Fabricación, Reparación y Ensamblaje, de 2010 (Convención de Kinshasa) (véase A/65/517-S/2010/534, anexo), todavía no ha entrado en vigor porque no se ha llegado al nivel de ratificación suficiente.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

155. Los Estados de la subregión carecen de un marco jurídico para impedir la entrada ilegal de terroristas. Tampoco tienen una capacidad suficiente para controlar eficazmente sus fronteras. Los esfuerzos se han centrado en fortalecer los controles fronterizos en los aeropuertos internacionales. Aunque algunos Estados han adoptado un sistema informatizado de gestión de la entrada y salida de viajeros en los aeropuertos internacionales, solo uno ha conectado sus aeropuertos al sistema I-24/7 de INTERPOL. Las fronteras terrestres suelen estar mal equipadas y utilizan un sistema manual, sobre papel. Las listas de control y alertas nacionales se verifican manualmente. Ningún Estado ha implementado un sistema de información anticipada sobre pasajeros en los aeropuertos internacionales. En agosto de 2015, los jefes de policía de Burundi y Rwanda firmaron un acuerdo para utilizar la red de comunicaciones y las bases de datos de INTERPOL para reforzar la frontera entre Burundi y Rwanda a fin de combatir adecuadamente la trata de seres humanos y el terrorismo.

156. Todos los Estados son partes en la Convención sobre los Refugiados y su Protocolo, pero su aplicación es deficiente. Muy pocos Estados han promulgado leyes sobre los refugiados que consagran el principio de no devolución e incluyen disposiciones que impiden el abuso del derecho de asilo por parte de personas involucradas en actividades terroristas. Así y todo, no está claro si esos Estados han establecido un sistema efectivo para determinar la condición de refugiado, que niegue el asilo a quienes hayan planificado o facilitado un acto de terrorismo, o hayan participado en él.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia**a) Planificación y preparación**

157. Solo dos Estados han tipificado como delitos autónomos la planificación, el apoyo y la preparación de actos terroristas. Sin embargo, la definición de un acto de terrorismo es demasiado amplia y, por tanto, puede utilizarse indebidamente para abarcar actos que están fuera del ámbito de aplicación de los instrumentos internacionales contra el terrorismo. En el resto de la subregión no se puede enjuiciar ningún acto preparatorio o de complicidad llevado a cabo en el Estado con el propósito de cometer actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

158. Los Estados de la subregión no han adoptado todavía medidas concretas para tipificar como delitos los actos que figuran en la resolución 2178 (2014), aunque la legislación antiterrorista de dos de ellos contienen disposiciones que les permitirían enjuiciar a cualquiera que reclutase o proporcionase adiestramiento para cometer actos de terrorismo en cualquier parte del mundo. Unirse a una organización terrorista en el extranjero también es un delito si la intención es cometer un acto terrorista en el territorio de esos dos Estados.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

159. En África Central, la capacidad de la fiscalía para tratar casos complejos de terrorismo es muy limitada. Únicamente el Chad ha llevado a juicio delitos de terrorismo y creado un Tribunal Penal Especial para esos casos. En el reglamento 2/10 de la CEMAC se prevé el uso de técnicas especiales de investigación como la vigilancia de las cuentas bancarias, el acceso a las redes y computadoras, las escuchas telefónicas, la interceptación de faxes, y la vigilancia con cámaras y micrófonos. Sin embargo, estas técnicas solo pueden utilizarse en los casos de blanqueo de dinero y de delitos relacionados con la financiación del terrorismo. Al parecer, los organismos encargados de hacer cumplir la ley tienen poca capacidad para utilizar estos instrumentos. Ningún Estado de la subregión ha establecido una dependencia de investigación especializada.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

160. Pocos Estados han introducido leyes sobre extradición y asistencia judicial recíproca por lo que se basan más bien en los tratados bilaterales o las disposiciones de sus códigos de procedimiento penal. En el reglamento de la CEMAC de 2010 figuran disposiciones sobre la asistencia judicial recíproca, pero estas se limitan a la financiación del terrorismo. Ningún Estado ha elaborado directrices de acceso público sobre las leyes o procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición, y se dispone de poca información sobre la capacidad administrativa para tramitar las solicitudes de otros países. Todos los Estados salvo uno han designado una autoridad central encargada de tramitar las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

161. Los Estados de la subregión han promulgado instrumentos valiosos, como el Acuerdo de Cooperación Policial de 1999 y el Comité de Jefes de Policía de África Central, que podrían utilizarse con muy buenos resultados. Solo un Estado carece de una Oficina Central Nacional de INTERPOL. Los Estados de la subregión deberían aprovechar a fondo las notificaciones y las bases de datos de INTERPOL.

Asia

Islas del Pacífico

(Fiji, Islas Marshall, Islas Salomón, Kiribati, Micronesia (Estados Federados de), Nauru, Palau, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu, Vanuatu)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

162. La subregión del Pacífico ha reforzado las medidas de aplicación de la ley para luchar contra la delincuencia transnacional, incluidos el tráfico de drogas, la trata de personas y el blanqueo de dinero. Si fuera necesario, esas medidas podrían adaptarse a la lucha contra el terrorismo. Se han puesto en marcha varias iniciativas para que las instituciones financieras estén más sensibilizadas de su obligación de informar según lo dispuesto en la legislación contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

2. Riesgos

163. Se considera que el riesgo de terrorismo en los Estados del Foro de las Islas del Pacífico (FIP) es bajo por su aislamiento geográfico, las limitaciones del transporte, su reducido tamaño y la relativa falta de complejidad de sus sectores financieros y comerciales. En la actualidad no hay indicación de que en ninguno de los Estados insulares del Pacífico se estén reclutando combatientes terroristas extranjeros, ni de que estén recibiendo adiestramiento u otro tipo de apoyo logístico de la subregión. No obstante, esta corre el riesgo de servir de cobijo para terroristas debido a que las graves limitaciones en materia de recursos dificultan la aplicación de las medidas de control necesarias en muchos ámbitos de la lucha contra el terrorismo.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

164. Se dispone de muy poca información para determinar el enfoque institucional y operativo general de los gobiernos respecto de la lucha contra el terrorismo o la supervisión de actividades antiterroristas. Al parecer, los gobiernos consideran por lo general que la amenaza del terrorismo es baja y, en consecuencia, destinan los recursos para hacer cumplir la ley principalmente a la investigación de otros delitos. No obstante, los Estados del Foro de las Islas del Pacífico han realizado avances considerables en la aplicación de diversas medidas contra el terrorismo, en cumplimiento de la resolución 1373 (2001). Han promulgado leyes antiterroristas y se han esforzado por estrechar aún más la coordinación y la cooperación subregionales, especialmente en el ámbito marítimo. Se recomienda a los Estados de la subregión de las Islas del Pacífico:

- Elaborar y poner en práctica estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo
- Adoptar medidas para prevenir y reprimir la incitación al terrorismo y la utilización de Internet con fines terroristas

- Perfeccionar la legislación sobre congelación de activos y su aplicación, a fin de satisfacer plenamente el requisito de “sin dilación” que establece la resolución 1373 (2001)
- Adoptar medidas para impedir las actividades de los transportistas de dinero y la circulación ilícita de efectivo e instrumentos monetarios a través de las fronteras
- Reforzar las medidas legislativas y prácticas para regular y controlar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras
- Elaborar legislación nacional contra el tráfico ilícito de personas
- Proporcionar al personal de control fronterizo e inmigración de primera línea acceso a las principales bases de datos y listas de control antiterrorista, como el sistema I-24/7 y las notificaciones rojas de INTERPOL, y la Lista de Sanciones contra Al-Qaida, a fin de poder controlar efectivamente a las personas que entren en el territorio del Estado para detectar posibles vínculos con actividades delictivas y terroristas
- Mejorar los procedimientos nacionales relativos a los refugiados y a los solicitantes de asilo para que cumplan con lo dispuesto en las disposiciones internacionales sobre derechos humanos
- Seguir mejorando el intercambio de información e inteligencia entre los organismos nacionales y con los asociados internacionales.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

165. Aunque son pocos los Estados de la subregión que cuentan con estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo, varios de ellos han diseñado estrategias para combatir diversos tipos de delitos. Papua Nueva Guinea ha empezado a elaborar políticas y estrategias en cuatro esferas principales (seguridad de las cadenas de suministro, seguridad de los viajes, seguridad de la financiación y seguridad de las infraestructuras), todas las cuales podrían formar parte de una estrategia amplia e integrada para combatir el terrorismo. La estrategia antiterrorista de Fiji, aprobada en 2010, se basa en tres pilares, a saber, la preparación, la respuesta y la recuperación.

b) Derechos humanos

166. Es necesario que la mayoría de los Estados de la subregión adopten nuevas medidas que ayuden a supervisar la aplicación de la ley. Únicamente Vanuatu tiene una oficina del ombudsman con facultades de investigación considerables. En otros Estados, las oficinas del ombudsman y otras autoridades civiles ayudan a mantener el control de sus servicios nacionales de policía y a garantizar que se respetan los derechos humanos. Por lo que respecta al requisito de una definición clara de los actos de terrorismo en la legislación nacional, la mitad de los Estados de la subregión han definido los “actos terroristas” de conformidad con los instrumentos

internacionales y la otra mitad establece una definición parcial o simplemente la omite. La mayoría de los Estados respetan el estado de derecho en los juicios y hacen todo lo posible por garantizar la equidad de las detenciones, de las privaciones de libertad y de las actuaciones judiciales. Por ejemplo, la Constitución de las Islas Salomón prohíbe la detención y prisión arbitrarias y consagra la independencia del poder judicial, el derecho a un juicio público y justo y la presunción de inocencia.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

167. Nueve Estados de la subregión tipifican como delito el reclutamiento de una persona para un grupo terrorista o para que participe en un acto de terrorismo.

168. A pesar de que algunos Estados han tipificado como delito la incitación y la instigación a cometer un delito terrorista, la mayoría no ha dictado leyes con el objetivo concreto de prevenir y reprimir la incitación al terrorismo. Son pocos los Estados que han promulgado leyes específicas sobre la utilización de Internet con fines terroristas.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

169. Once Estados han tipificado la financiación del terrorismo como un delito autónomo. Tres no han adoptado todavía disposiciones para penalizar la financiación del terrorismo incluso en el caso de que no se lleve a cabo un acto terrorista ni se intente cometerlo, y dos aún no han tipificado como delito la financiación del terrorismo incluso si los fondos no pueden asociarse a un acto de terrorismo concreto. Siete Estados deben mejorar su legislación interna para que resulte inequívoca la ilegalidad de la financiación de los terroristas y de las organizaciones terroristas. Ningún Estado ha previsto y puesto en práctica un mecanismo eficaz para congelar sin dilación los activos, como requiere la resolución 1373 (2001). No obstante, varios Estados han promulgado leyes sobre congelación de activos, además de algún sistema para congelar fondos supuestamente pertenecientes a terroristas. Por lo que respecta a la detección de los transportistas de dinero y a la prevención del transporte físico ilícito de efectivo a través de las fronteras, la mayoría de los Estados, con excepción de Kiribati y Tuvalu, imponen restricciones a la entrada o salida de divisas y aplican algún procedimiento de declaración o divulgación del dinero en efectivo aplicable a las personas que entren en el Estado o salgan de él. Sin embargo, esos sistemas de divulgación de información no se ajustan a las recomendaciones aplicables del Grupo de Acción Financiera y no están vinculados a los organismos encargados de hacer cumplir la ley ni sujetos a sistemas de seguimiento de bases de datos u otras medidas más amplias. Deben intensificarse los esfuerzos para impedir la actividad de los transportistas de dinero y la circulación ilícita de efectivo a través de las fronteras. Ningún Estado ha realizado un examen de su sector de beneficencia y del sector de las organizaciones sin fines de lucro para detectar el riesgo de que a través de ellos se financien actividades terroristas (aunque las Islas Marshall y las Islas Salomón han examinado con fines reguladores sus respectivos sectores de las organizaciones no gubernamentales).

ii) *Armas de fuego*

170. Todos los Estados insulares del Pacífico han promulgado leyes para fiscalizar la fabricación, posesión, adquisición, venta, transferencia, transporte y suministro de armas pequeñas y municiones. Sin embargo, estas leyes no contienen disposiciones claras sobre la intermediación en el comercio de armas, el tránsito de armas o los embargos impuestos por el Consejo de Seguridad. Nauru solo es signataria del 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 (el Protocolo sobre las Armas de Fuego). Deberían adoptarse más medidas encaminadas a aplicar la legislación para el control de las armas pequeñas y armas ligeras y los explosivos. Solo cuatro Estados han aplicado el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos sus Aspectos (el Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas y Ligeras).

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

171. La mayoría de los Estados han adoptado medidas para impedir la entrada ilegal de terroristas y para controlar la circulación de personas a través de las fronteras. Varios de ellos han penalizado la prestación intencional de asistencia para que una persona pueda entrar en el Estado incumpliendo su legislación en materia de entrada, pero cinco de esos Estados no cuentan con ninguna disposición legal contra el tráfico ilícito de personas. Dado que solo seis de los Estados insulares del Pacífico son miembros de INTERPOL, el uso del sistema I-24/7 y de otras bases de datos de esta organización es limitado. Solo un Estado miembro de INTERPOL ha puesto a disposición de las autoridades de control de inmigración y fronteras de primera línea las herramientas de bases de datos existentes. Ningún Estado ha puesto en marcha una capacidad efectiva para verificar los datos de los viajeros en los puntos de entrada utilizando la Lista de Sanciones contra Al-Qaida y las notificaciones rojas, y ninguno utiliza un sistema de información anticipada sobre pasajeros. No hay información que indique que los Estados estén utilizando sistemas electrónicos de inmigración para registrar y almacenar los datos de los viajeros que entran y salen por las fronteras. Los Estados de la subregión deben mejorar las medidas para garantizar que el personal de control fronterizo e inmigración tenga acceso de primera línea y en tiempo real a las principales bases de datos, listas de control y herramientas de verificación, y que esté capacitado para utilizarlas.

172. Para la mayoría de los Estados de la subregión, los solicitantes de asilo, los refugiados, los apátridas y los desplazados internos no son problemas prioritarios. Sin embargo, se ha expresado inquietud por el modo en que Nauru y Papua Nueva Guinea tratan a los solicitantes de asilo al tramitar sus peticiones en nombre de Australia. El Gobierno de Fiji colabora estrechamente con el ACNUR para cumplir las obligaciones que le incumben en virtud de la Convención sobre los Refugiados.

173. Varios Estados son partes en la Convención de 1951 y su Protocolo de 1967. Pese a ello, algunos no han establecido leyes y reglamentos para su aplicación, ni un marco operativo para determinar la condición de refugiado. En las Islas Marshall, por ejemplo, no tienen derecho a solicitar asilo las personas físicamente presentes en su territorio ni las que llegan a él. La mayoría de los Estados deben mejorar sus procedimientos nacionales de asilo y refugio y adoptar medidas para velar por que

no se conceda la condición de asilado a ninguna persona que haya planificado o facilitado un acto terrorista o haya participado en él.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

174. La capacidad para llevar a los terroristas ante la justicia es indispensable para la aplicación de una estrategia antiterrorista eficaz. Es fundamental contar con una legislación interna exhaustiva, unos servicios de fiscalía capacitados y las herramientas necesarias para realizar investigaciones. No obstante, solo Vanuatu ha penalizado como delitos autónomos las actividades de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas. Ocho Estados han promulgado leyes para tipificar como delitos la planificación y la preparación de atentados terroristas contra otros Estados o sus nacionales fuera del territorio del Estado.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

175. Ningún Estado de la subregión ha tipificado explícitamente los viajes (o el intento de realizarlos) de los combatientes terroristas extranjeros, de conformidad con la resolución 2178 (2014). No hay constancia de que ciudadanos de la subregión hayan viajado para sumarse al EIIL o a otros grupos terroristas como combatientes terroristas extranjeros. Algunos Estados han introducido legislación que, si se modificase, podría contemplar los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, pero la mayoría debe mejorar considerablemente su legislación antiterrorista para aplicar eficazmente las restricciones de viaje previstas en la resolución 2178 (2014).

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

176. No se dispone de información suficiente para determinar si las fiscalías de los Estados de la subregión cuentan con la capacidad y los conocimientos necesarios para abordar los casos de terrorismo complejos. También es difícil evaluar en qué medida utilizan los organismos encargados de hacer cumplir la ley las técnicas especiales de investigación en los casos de terrorismo. En Samoa están permitidas ciertas técnicas especiales de investigación (como la vigilancia y las escuchas telefónicas), pero únicamente en las investigaciones sobre la delincuencia organizada. La legislación de Papua Nueva Guinea solo autoriza la utilización de dispositivos de escucha.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

177. Todos los Estados han celebrado acuerdos de asistencia judicial recíproca, con el fin de facilitar la cooperación regional e internacional, y todos han promulgado leyes de extradición y asistencia judicial recíproca. La falta de información impide determinar el alcance o la cantidad de los tratados y acuerdos bilaterales y multilaterales, o el grado de cooperación y coordinación. Es necesario promover la divulgación de las políticas, las directrices sobre extradición y los nombres de las personas de contacto.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

178. Solo la mitad de los Estados miembros de la subregión son miembros de INTERPOL. Los Estados insulares del Pacífico suelen compartir la información a través de los mecanismos subregionales de aplicación de la ley. A nivel nacional, los organismos encargados de hacer cumplir la ley se basan en las disposiciones legislativas aplicables, los memorandos de entendimiento y la participación en los órganos centrales nacionales para la cooperación, la coordinación y el intercambio de información. Habida cuenta de que ningún Estado es miembro del Grupo Egmont, las unidades de inteligencia financiera dependen de los acuerdos bilaterales y multilaterales para el intercambio de información. El intercambio de información sobre la delincuencia y los enfoques legislativos para combatir el delito se limita básicamente a la subregión y a las jurisdicciones vecinas, y se lleva a cabo en gran parte por conducto de los órganos subregionales, sustentándose en declaraciones de ámbito igualmente subregional. El Foro de las Islas del Pacífico es el principal órgano de esta naturaleza.

**Asia Sudoriental
(Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia,
Malasia, Myanmar, República Democrática Popular
Lao, Singapur, Tailandia, Timor-Leste, Viet Nam)**

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

179. Hasta la primera década del siglo XXI, Asia Sudoriental era un importante centro del terrorismo internacional. No obstante, la capacidad de algunos grupos terroristas (incluida la organización Jemaah Islamiyah, relacionada con Al-Qaida) para cometer actos terroristas se ha visto debilitada gracias a una combinación de contramedidas coercitivas con otras más flexibles. Desde 2009 no se ha producido ningún incidente terrorista importante. Los acuerdos de paz concertados recientemente entre gobiernos y grupos separatistas también han ayudado a reprimir el terrorismo. En marzo de 2014 el Gobierno de Filipinas celebró un acuerdo general de paz con el Frente Moro de Liberación Islámica; en 2005 el Gobierno de Indonesia concertó un acuerdo de paz con el Movimiento de Liberación de Aceh; y el Gobierno de Myanmar ha concluido, y continúa negociando, acuerdos de paz con distintos grupos étnicos. La naturaleza de los atentados terroristas ha cambiado, pasando de ataques “organizados” a otros cometidos por “lobos solitarios”, y el blanco son ahora preferiblemente los Gobiernos, más que la población. Sin embargo, el auge del EIIL ha dado lugar a una nueva amenaza terrorista.

180. Seis meses después del establecimiento del EIIL, en septiembre de 2014, se formó en su seno una unidad militar especial denominada Katibah Nusantara, compuesta fundamentalmente por combatientes terroristas extranjeros provenientes de Malasia e Indonesia. Esta unidad demostró poseer capacidad militar, pues en abril de 2015 capturó varios territorios bajo control kurdo en el Iraq. Katibah Nusantara ayudó al EIIL en su objetivo de incorporar a Asia Sudoriental en su califato mundial. El número de combatientes terroristas extranjeros provenientes de Asia Sudoriental ha aumentado considerablemente desde mediados de 2014, y los vínculos entre Katibah Nusantara y los combatientes terroristas extranjeros

experimentados que regresan agravan la amenaza terrorista en la región. Zonas como Poso (Indonesia) están expuestas a la infiltración por el EIIL, que busca ampliar sus actividades. Según la información recibida, hay 209 indonesios, 80 malasios y 2 familias de Singapur luchando con el EIIL. El Gobierno de Filipinas no ha reconocido oficialmente el número de filipinos que combaten en el EIIL. En 2015 se consiguieron desbaratar varios planes terroristas en Malasia, Indonesia y Singapur.

181. Cabe clasificar a los Estados de Asia Sudoriental en tres categorías según su nivel de riesgo en lo que respecta al terrorismo internacional. Los Estados más afectados por el terrorismo son Indonesia, Malasia, Singapur y Filipinas. A pesar de que esos Estados han estado durante mucho tiempo en el punto de mira de la Jemaah Islamiyah y el EIIL, se cree que los grupos terroristas activos en Filipinas están más interesados en el dinero que en la ideología. Camboya, la República Democrática Popular Lao y Viet Nam no han sufrido incidentes concretos de terrorismo internacional. La amenaza terrorista ha ido en aumento en Myanmar y Tailandia debido a los conflictos entre las poblaciones musulmana y budista y a la cuestión de los refugiados. Brunei Darussalam y Timor-Leste se encuentran geográficamente dentro del califato proyectado por la Jemaah Islamiyah y el EIIL, y permanecen atentos a la amenaza.

2. Riesgos

182. Asia Sudoriental ha sido escenario durante mucho tiempo de la trata y el tráfico ilícito de personas hacia el exterior, debido a su economía en desarrollo y la disponibilidad de mano de obra barata. Un número considerable de grupos delictivos ha suministrado pasaportes falsos a migrantes ilegales y delincuentes. Se cree que en Bangkok operan al menos 20 grupos delictivos extranjeros, que suministran documentos de viaje falsificados. A pesar de que los elementos de seguridad de los documentos de viaje han mejorado mucho (todos los Estados utilizan ahora el documento de lectura mecánica), sigue siendo relativamente fácil adquirir pasaportes falsos a bajo precio. En el curso de la investigación sobre el atentado con bomba de Bangkok, cometido en agosto de 2015, se incautaron centenares de pasaportes turcos falsos. Asimismo, en marzo de 2014 se utilizaron dos pasaportes falsos para abordar el vuelo MH370 de Malaysia Airlines. Esta situación facilita que los combatientes terroristas extranjeros viajen a las zonas de conflicto y representa una grave amenaza para la seguridad. Además, la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) ha introducido la exención de visado para promover el turismo y la economía y ha flexibilizado las medidas previas de control de pasajeros.

183. Los dos Estados más afectados por el terrorismo son Estados archipelágicos compuestos de más de 7.000 y 17.000 islas, respectivamente. Esta característica geográfica hace que sea muy difícil controlar las fronteras, especialmente en lo que respecta al contrabando de armas y a la circulación de terroristas. Se estima que los grupos terroristas de Asia Sudoriental tienen problemas para recaudar fondos y es posible que intenten afiliarse al EIIL a fin de obtener contribuciones financieras.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Examinar la legislación antiterrorista vigente y actualizarla para dar cumplimiento a los requisitos previstos en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, especialmente la resolución 2178 (2014), y los 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo
- Proporcionar a los funcionarios de primera línea, especialmente a los funcionarios de inmigración en los puntos de control fronterizo, acceso directo a la base de datos I-24/7 de INTERPOL, incluida la base de datos de documentos de viaje perdidos o robados, las notificaciones especiales de las Naciones Unidas y otras notificaciones útiles
- Establecer requisitos de visado de tránsito en los aeropuertos internacionales para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros a las zonas de conflicto
- Mejorar el control de los documentos de viaje, en particular en relación con su autenticidad y con la notificación a INTERPOL de los documentos de viaje robados o extraviados, y establecer sanciones para la falsificación de documentos de viaje que reflejen la gravedad del delito
- Perfeccionar los mecanismos nacionales para supervisar la aplicación de la ley, sobre la base de los principios de independencia e imparcialidad
- Utilizar la Comisión Intergubernamental de la ASEAN sobre los Derechos Humanos para examinar las posibles violaciones de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo
- Revisar los mecanismos de detención preventiva y administrativa indefinida sin imputación penal y establecer salvaguardias apropiadas para mejorar la protección de los derechos humanos desde la perspectiva de las garantías procesales
- Reforzar la utilización de instrumentos y mecanismos subregionales, como la Convención y el Plan de Acción de la ASEAN sobre la Lucha contra el Terrorismo, y el Tratado de la ASEAN de Asistencia Judicial Recíproca en Materia Penal
- Celebrar un acuerdo subregional sobre extradición e investigaciones conjuntas
- Introducir un sistema adecuado de control de los refugiados, en cooperación con el ACNUR.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

184. Los Estados más afectados por el terrorismo ya han elaborado estrategias amplias para luchar contra este fenómeno y han establecido un mecanismo centralizado de coordinación, integrado por los organismos nacionales competentes de lucha contra el terrorismo. Tras reconocer que las medidas de represión, por sí solas, no son suficientes, han adoptado un enfoque que combina medidas coercitivas

con otras más flexibles como la policía de proximidad. Al parecer, la Convención y el Plan de Acción de la ASEAN, aprobados en 2007 y 2009, respectivamente, no se utilizan de manera eficaz. La ASEAN está en vías de establecer una “Comunidad Política y de Seguridad” para hacer frente a los conflictos y al terrorismo en el ámbito subregional. El Foro Subregional de la ASEAN promueve un diálogo abierto sobre la cooperación en materia política y de seguridad en la subregión.

185. Todos los Estados de Asia Sudoriental han colaborado activamente para mejorar el diálogo y promover el entendimiento entre las distintas sociedades en lo que respecta a la prevención del extremismo violento. La mayoría de los Estados afectados por el terrorismo han elaborado programas de policía de proximidad con resultados satisfactorios. La ASEAN celebró recientemente en Kuala Lumpur una reunión ministerial especial sobre el aumento del radicalismo y el extremismo violento, para compartir información e intercambiar buenas prácticas.

b) Derechos humanos

186. La supervisión de las actividades de aplicación de la ley es débil en todos los Estados. En la mayoría de ellos, los fiscales tienen potestad para supervisar las actividades realizadas por los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Debe estudiarse la posibilidad de introducir mecanismos más independientes encomendados a terceros. En 2009, la ASEAN puso en marcha la Comisión Intergubernamental sobre los Derechos Humanos, pero esta no se ocupa de casos concretos de violaciones de los derechos humanos. Tres Estados (Brunei Darussalam, Malasia y Singapur) utilizan diversas medidas preventivas y administrativas en el marco de sus respectivas Leyes de Seguridad Interna para evitar los atentados terroristas y desincentivar los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, incluidas las órdenes de detención y de protección, como el arresto domiciliario. Estas Leyes prevén la detención de potenciales terroristas que plantean una amenaza para los Estados, sin que medie acusación penal ni revisión judicial, durante un máximo de dos años, con posibilidad de prórroga indefinida (aunque cada prórroga se limita a dos años, no se ha fijado un número máximo de ellas). En 2012, Malasia derogó su Ley de Seguridad Interna. La nueva Ley restablece la detención administrativa o preventiva en casos de terrorismo. La ACNUDH ha expresado su preocupación por la detención indefinida de personas sin las garantías suficientes.

187. Todos los Estados de la subregión han establecido una sólida estructura de aplicación de la ley que incluye unidades especiales antiterroristas, no solo en la policía sino también en la fiscalía. Solo en Indonesia resultaron detenidos más de 1.000 presuntos terroristas. Un Estado ha creado en la policía y la fiscalía unidades policiales especializadas en secuestros, y ha desarrollado conocimientos especializados en esta materia, como las técnicas de negociación.

188. Malasia y Singapur han elaborado programas para rehabilitar y reintegrar en la sociedad a los presos terroristas aplicando mecanismos de detención preventiva y administrativa, en cooperación con el sector privado, si bien estas iniciativas han suscitado preocupación en lo que respecta a los derechos humanos. En virtud de la nueva legislación promulgada en Malasia, el Ministerio del Interior ofrecerá a los detenidos programas de rehabilitación y desradicalización en dos centros.

189. Indonesia copreside el Grupo de Trabajo sobre Detención y Reintegración del Foro Mundial contra el Terrorismo y es impulsora del Memorando de Roma sobre

Buenas Prácticas para la Rehabilitación y Reintegración de Delinquentes Extremistas Violentos del Foro. Indonesia también ha elaborado programas de cooperación con los líderes religiosos y las comunidades y ha puesto en marcha programas especiales en su centro de Sentul.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

190. Cuatro Estados (Brunei Darussalam, Camboya, Malasia y Singapur) han tipificado expresamente como delito el reclutamiento de personas para los grupos terroristas o para que participen en actos de terrorismo. En Camboya, el adiestramiento de grupos terroristas también está tipificado expresamente como delito. Dos de los Estados más afectados por el terrorismo aún no han tipificado el reclutamiento de miembros para unirse a un grupo terrorista. Por el contrario, basan sus actuaciones en los delitos de incitación a cometer actos de terrorismo o de pertenencia a un grupo terrorista. Esto no abarca la gama completa de actividades de reclutamiento. La captación a través de Internet y las redes sociales se ha propagado rápidamente en la subregión. Katibah Nusantara funciona como un órgano de reclutamiento del EIIL para Asia Sudoriental, y realiza propaganda y recluta miembros a través de sus sitios web, utilizando los idiomas malayo e indonesio. El reclutamiento por medio de las redes sociales plantea un nuevo desafío para las fuerzas del orden y el ministerio público, a la hora de identificar a los autores del reclutamiento y de recopilar pruebas admisibles.

191. Los gobiernos deben introducir medidas apropiadas para regular las redes sociales, a la vez que protegen la libertad de expresión. La mayoría de los Estados no tipifican como delito la incitación al terrorismo y, cuando lo hacen, las definiciones no suelen ser suficientemente específicas, lo que hace temer que las leyes puedan usarse para coartar la libertad de expresión. Los Estados de la región también tienen dificultades para hacer frente a la propaganda terrorista difundida a través de Internet y las redes sociales, especialmente si los dominios están registrados en el extranjero. Deberían seguir adoptando medidas eficaces para prohibir y prevenir la incitación a cometer actos de terrorismo, incluso a través de Internet y otras redes sociales, salvaguardando al mismo tiempo los derechos humanos pertinentes, en particular el derecho a la libertad de expresión y de religión o creencias.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

192. La mayoría de los Estados han tipificado la financiación del terrorismo como delito de conformidad con lo dispuesto en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. Dos de los Estados más afectados por el terrorismo ya han establecido sistemas financieros sólidos y saneados, incluidos mecanismos de congelación de activos. Sin embargo, los otros dos Estados necesitan reforzar su capacidad para congelar activos sin dilación. La costumbre de hacer donaciones anónimas a organizaciones religiosas sin fines de lucro representa un problema para los gobiernos a la hora de vigilar y prevenir el uso indebido de esas organizaciones para financiar el terrorismo.

ii) Armas de fuego

193. De acuerdo con el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en Asia y el Pacífico, el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras sigue siendo un problema importante para la región de Asia Sudoriental, donde la delincuencia organizada, el tráfico de drogas y el contrabando por agentes ilícitos han sido durante mucho tiempo factores coadyuvantes. Todos los Estados de Asia Sudoriental han promulgado leyes para fiscalizar la fabricación, posesión, adquisición, venta, transferencia, transporte y suministro de armas pequeñas y municiones. Sin embargo, la mayoría no ha establecido disposiciones claras sobre la intermediación en el comercio de armas, el tránsito de armas o los embargos impuestos por el Consejo de Seguridad. Solo Camboya y la República Democrática Popular Lao han ratificado el Protocolo sobre las Armas de Fuego. Los Estados de la subregión deberían aplicar con más decisión las leyes para controlar las armas pequeñas y armas ligeras y los explosivos. Solo cuatro Estados han presentado informes al Registro de Armas Convencionales de las Naciones Unidas sobre transferencias internacionales de armas pequeñas y armas ligeras.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

194. La porosidad de las fronteras de la subregión ofrece una ventaja para quienes intentan introducir clandestinamente armas pequeñas y armas ligeras o facilitar la circulación de terroristas. La ASEAN tiene especial empeño en reforzar la seguridad marítima, entre otras cosas, promoviendo las patrullas aéreas y navales coordinadas de Indonesia, Malasia, Singapur y Tailandia en el Estrecho de Malaca.

195. Solo tres Estados (entre ellos uno de los más afectados) utilizan sistemas de información anticipada sobre pasajeros para el control de pasajeros en los aeropuertos internacionales. En 2006 se introdujo un sistema de exención de visado para estancias breves a favor de los nacionales de los Estados de la ASEAN, con la pretensión de promover el turismo y el crecimiento económico. Varios aeropuertos de la subregión son centros internacionales de viajes aéreos. Se alienta a los Estados que aún no lo hayan hecho a que implanten lo antes posible sistemas de información anticipada sobre pasajeros para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros y otros terroristas.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia**a) Planificación y preparación**

196. Uno de los Estados más afectados por el terrorismo no prevé ningún delito específico que contemple la planificación o preparación, ni una disposición general que castigue los actos preparatorios del terrorismo.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

197. Todos los Estados salvo uno castigan la financiación de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros. Uno de los Estados más afectados por el terrorismo ha introducido una legislación antiterrorista exhaustiva en contra de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros y de su financiación. Otros tres de los Estados más afectados recurren a los tipos delictivos existentes, que abarcan solo parcialmente los actos de los combatientes terroristas extranjeros y les imponen una sanción leve. En un Estado está pendiente de firmarse una ley contra el

terrorismo cuyo objetivo es luchar contra el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. En otros dos se está procediendo a modificar la legislación antiterrorista para tipificar las actividades de los combatientes terroristas extranjeros. Los Estados con leyes que prevén la detención preventiva o administrativa tienden a aplicarlas para poner coto a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, en lugar de someter a estos al sistema de justicia penal ordinario.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

198. Los cuatro Estados más afectados por el terrorismo han sufrido atentados terroristas (a cargo de combatientes terroristas extranjeros afganos retornados, Jemaah Islamiyah o el Grupo Abu Sayyaf) y han tomado medidas para fortalecer su capacidad de enjuiciar estos delitos. También se ha reforzado en el plano nacional la cooperación entre los fiscales y los investigadores policiales. Solo en Indonesia ya se ha enjuiciado a más de 700 terroristas. Sin embargo, los servicios de fiscalía de la mayoría de los Estados de la subregión no tienen capacidad suficiente. Uno de los Estados más afectados por el terrorismo enjuicia los casos de terrorismo sin aplicar su propia ley antiterrorista, que viene intentando modificar desde su promulgación en 2007.

199. Se considera elevada la capacidad para investigar los casos de terrorismo en todos los Estados más afectados por el fenómeno. Tres han trabajado eficazmente para reunir información relacionada con los combatientes terroristas extranjeros. En la mayoría de los Estados de la subregión, es posible interceptar las comunicaciones mediante autorización judicial. Sin embargo, solo algunos Estados prevén claramente la posibilidad de realizar operaciones encubiertas.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

200. Todos los Estados menos uno son partes en el Tratado de Asistencia Judicial Recíproca en Materia Penal entre Países Miembros de la ASEAN con Ideas Afines, aunque el Tratado no se aplica de manera generalizada. Dado que el EIIL utiliza las redes sociales para reclutar a los combatientes terroristas extranjeros e incitar a cometer actos de terrorismo, es difícil para los servicios de fiscalía obtener pruebas electrónicas almacenadas en el extranjero. Además, no existe un acuerdo regional que regule la extradición. Dos Estados (incluido uno de los Estados más afectados por el terrorismo) requieren un tratado bilateral o multilateral para la extradición de presuntos terroristas. Se recomienda a todos los Estados de la subregión que adopten el principio de reciprocidad.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

201. Desde 2007, los jefes de policía de la ASEAN han compartido con INTERPOL información almacenada en su sistema de bases de datos electrónicos (e-ADS). Este arreglo también permite a los organismos encargados de la aplicación de la ley de todo el mundo acceder a e-ADS a través del sistema I-24/7 de INTERPOL. No obstante, solo un Estado de la subregión utiliza plenamente las bases de datos de INTERPOL en los puntos de control fronterizo. Si bien la cooperación para intercambiar información y realizar investigaciones en relación con casos concretos suele ser eficaz entre los Estados de Asia Sudoriental, es urgente fortalecer la

conectividad en tiempo real con la base de datos I-24/7 de INTERPOL en los puestos de control de inmigración.

Asia Meridional (Afganistán, Bangladesh, Bután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán, Sri Lanka)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

202. Muchos Estados de Asia Meridional (incluidos el Afganistán, la India y el Pakistán) continúan siendo víctimas de graves atentados terroristas. La India es uno de los Estados del mundo que sigue siendo objetivo sistemático de estos atentados, con los que se perpetúa una tendencia que se remonta ya dos decenios y que no da señales de remitir. Desde la década de 1990, la India ha sido víctima de múltiples atentados terroristas vinculados a personas que se habían adiestrado o que habían combatido con Al-Qaida en el Pakistán y el Afganistán. Los autores de algunos de los atentados cometidos en el Pakistán eran veteranos de redes terroristas del Afganistán. En diciembre de 2014, los talibanes atacaron una escuela militar pakistani y mataron a más de 140 personas, la mayoría de ellas estudiantes. El Afganistán ha seguido sufriendo ataques agresivos y coordinados por parte de los talibanes afganos, la Red Haqqani y otros grupos insurgentes y terroristas.

2. Riesgos

203. Los reclutadores del EIIL han elegido Maldivas como uno de sus objetivos. Según el Gobierno, un grupo de maldivos viajó a la República Árabe Siria en 2014, llevando con ellos a sus esposas e hijos. En enero de 2015, al menos 15 maldivos viajaron a la República Árabe Siria. Cuatro de ellos fueron detenidos en Malasia. Los combatientes terroristas extranjeros que regresan suponen un riesgo importante para Maldivas, con una población de solo 338.000 habitantes. Otros Estados de la subregión, como el Afganistán y el Pakistán, tradicionalmente se han centrado más en combatir las redes terroristas arraigadas, como Al-Qaida y los talibanes. Sin embargo, en los últimos tiempos también han comenzado a dirigir su atención a la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros. Según informaciones recibidas, en 2014 el EIIL se puso en contacto con militantes de Asia Meridional con el aparente propósito de ampliar su influencia en la subregión y reclutar combatientes para viajar al Iraq y a la República Árabe Siria. La información disponible indica que la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros aumentará en la subregión, lo que contribuirá a su inestabilidad.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Entablar una cooperación judicial más sostenida en los planos internacional y subregional (los Estados Miembros deberían ratificar el Convenio sobre Asistencia Judicial en materia Penal entre los Estados Miembros de la Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional (SAARC))
- Designar a una autoridad central que se encargue de atender las solicitudes de asistencia judicial recíproca y extradición

- Promover la cooperación subregional, velando por que los principales responsables de los organismos encargados de hacer cumplir la ley se reúnan periódicamente a fin de examinar las dificultades para hacer frente a la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros y de intercambiar información operacional, estrategias y buenas prácticas
- Mejorar el intercambio de información interinstitucional en el plano nacional (debe hacerse especial énfasis en el intercambio entre los servicios de inteligencia, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley, los servicios de control fronterizo y las autoridades financieras)
- Adoptar medidas para frenar el flujo transfronterizo de combatientes terroristas extranjeros mediante una gestión coordinada de las fronteras porosas y abiertas, incorporando todas las tecnologías de la información y las comunicaciones que resulten pertinentes, colaborando estrechamente con las comunidades fronterizas para promover los conocimientos y fomentando una cooperación regional transfronteriza eficaz
- Adoptar y aplicar sistemas de información anticipada sobre pasajeros con el apoyo de los Estados donantes y las organizaciones y organismos especializados (como la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) y la Asociación de Transporte Aéreo Internacional)
- Teniendo en cuenta la naturaleza y el alcance de la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros y del terrorismo en general, se recomienda que los gobiernos de la subregión colaboren con la sociedad civil, las autoridades religiosas y el sector privado para debilitar la legitimidad y la resonancia de la retórica y los mensajes extremistas violentos, en particular a través de las redes sociales. Se recomienda que los Estados colaboren con el sector privado, la sociedad civil y los dirigentes religiosos para elaborar un contenido digital que desacredite la retórica de los extremistas violentos y promueva alternativas positivas.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

204. El uso indebido de Internet para incitar o reclutar a combatientes terroristas extranjeros es un problema acuciante para los Estados de la subregión. Numerosos Estados han adoptado medidas para prohibir el reclutamiento y luchar contra el extremismo violento, de conformidad con la resolución 1624 (2005). Aunque esas medidas son alentadoras, cabe señalar que una respuesta excesivamente enérgica por parte de las autoridades policiales y judiciales para contrarrestar el reclutamiento de terroristas y combatientes terroristas extranjeros, especialmente a través de Internet, puede vulnerar derechos fundamentales como la libertad de expresión y de asociación. Muchos grupos de la sociedad civil han criticado la Ley de Protección del Pakistán de 2014.

205. Algunos Estados de la subregión (como Bangladesh y Maldivas) han tratado de contrarrestar la influencia de la ideología extremista fortaleciendo su colaboración con diversos líderes religiosos y comunidades. En Maldivas, las

personas que deseen convertirse en imanes deben realizar un curso de capacitación aprobado por el Estado. En Bangladesh, el Ministerio de Educación supervisa las madrasas y está elaborando un currículo nacional que incluye la lengua, las matemáticas y la ciencia. Además, es obligatorio impartir asignaturas seculares en todas las escuelas primarias hasta el octavo grado. El Ministerio de Asuntos Religiosos y el Comité Nacional para Prevenir y Combatir la Militancia colaboran con los imanes y los eruditos religiosos para sensibilizar a la sociedad en la lucha contra el terrorismo. Además, la mayoría de los Estados de la subregión han buscado el apoyo de los grupos de la sociedad civil para comprender los problemas a los que se enfrentan y buscar la manera de abordarlos.

b) Derechos humanos

206. El derecho a un juicio imparcial y a las garantías procesales suele estar consagrado en las constituciones o legislaciones nacionales, y la mayoría de los Estados de la subregión también han establecido instituciones nacionales de derechos humanos. Además, varios Estados han creado órganos con la misión de supervisar la aplicación de la ley. Sin embargo, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas, y algunas organizaciones de la sociedad civil, han expresado su preocupación por la mano dura excesiva empleada por varios Estados para imponer el cumplimiento de la ley (incluidas las confesiones mediante tortura), los prolongados períodos de prisión preventiva, la falta de acceso de los civiles a los procedimientos de justicia penal y la represión de la sociedad civil. Por otra parte, la corrupción generalizada en el sector de la justicia penal dificulta la exigencia de cuentas a los que cometen transgresiones contra los derechos humanos. Además, para que los Estados de la subregión puedan establecer una plataforma de prevención coherente y eficaz es necesario abordar las tensiones causadas por la pobreza, los bajos niveles de educación, el limitado acceso a la justicia y la falta de inclusión social. Es especialmente importante aplicar un enfoque inclusivo que cuente con los principales agentes de la sociedad civil.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

207. Alrededor de la mitad de los Estados de la subregión han promulgado disposiciones legislativas que tipifican como delito el reclutamiento de personas para cometer actos de terrorismo o afiliarse a organizaciones terroristas. Incluso en los Estados donde existe alguna legislación al respecto (por ejemplo, Bhután y Sri Lanka), el reclutamiento de miembros de organizaciones terroristas no está sujeto a sanción penal. Para castigar las actividades de reclutamiento, algunos Estados se basan en las disposiciones penales de alcance general por las que se prohíbe la participación en un delito. Sería preferible un delito autónomo, en particular habida cuenta de la obligación adicional prevista en el párrafo 6 c) de la resolución 2178 (2014), que obliga a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a tipificar como delito la organización u otro tipo de facilitación deliberadas, incluidos actos de reclutamiento, por sus nacionales o en sus territorios, de los viajes de combatientes terroristas extranjeros.

208. La mayoría de los Estados no han introducido un delito autónomo que penalice la incitación a cometer actos de terrorismo. En general, para castigar la incitación se recurre a tipos delictivos ya existentes en el código penal y a modificaciones

ulteriores de este. Las definiciones empleadas son demasiado amplias y pueden suscitar preocupación sobre el posible uso de las prohibiciones para reprimir la libertad de expresión. También es problemático para los Estados de la región hacer frente a la propaganda terrorista difundida a través de Internet y las redes sociales, especialmente si los dominios están registrados en el extranjero. Los Estados deberían seguir adoptando medidas eficaces para prohibir y prevenir la incitación a cometer actos de terrorismo, incluso a través de Internet y otras redes sociales, salvaguardando al mismo tiempo los derechos humanos pertinentes, en particular el derecho a la libertad de expresión y de religión o creencias.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

209. Siguen siendo bajos en la subregión los niveles de cumplimiento del requisito de congelar “sin dilación” los activos terroristas, previsto en la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad. Incluso en los Estados que cuentan con la legislación necesaria para que las autoridades competentes puedan congelar sin demora los activos, esa normativa no se aplica con firmeza. Del mismo modo, aun en los casos en que se ha promulgado la correspondiente legislación para penalizar la financiación del terrorismo, es baja en toda la subregión la capacidad para investigar los delitos de financiación del terrorismo, blanqueo de dinero y otros delitos financieros complejos. Esas deficiencias son motivo de preocupación y limitan el valor de los logros legislativos recientes. Se recomienda a los Estados de la subregión que adopten medidas urgentes para subsanarlas, con la asistencia de los Estados donantes.

ii) Armas de fuego

210. Todos los Estados de la subregión, salvo el Afganistán, han promulgado leyes que prohíben el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras. Sin embargo, ese tráfico sigue siendo un problema para la subregión, después de decenios de conflicto armado en el Afganistán, la persistencia de las tensiones entre la India y el Pakistán por Cachemira, y el legado de la guerra civil en Nepal y Sri Lanka. La Convención Regional de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo y su Protocolo Adicional (que entraron en vigor en 1988 y 2006, respectivamente) sientan las bases para una gama de medidas de cooperación subregional que podrían ayudar a detener la corriente de armas pequeñas y armas ligeras. En el artículo 10 del Protocolo se pide explícitamente a las partes que intercambien información “a fin de detectar y prevenir la circulación internacional de los terroristas [...] y el tráfico de armas” (aunque “de conformidad con sus respectivos regímenes administrativos y jurídicos nacionales”). En la Conferencia de Funcionarios de Policía de la SAARC, celebrada en 2011, se examinó la posibilidad de crear una institución policial regional.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

211. La legislación relativa a la aplicación de la ley y el control de las fronteras es generalmente insuficiente, sobre todo habida cuenta de la porosidad de muchas de las fronteras de la subregión. Puede viajar sin visado entre muchos de los Estados, y la frontera entre la India y Nepal está totalmente abierta. Además, algunos de ellos (por ejemplo, Nepal y Maldivas) expiden visados a los viajeros en el momento de su llegada. Los combatientes terroristas extranjeros, los terroristas y otros delincuentes

aprovechan los acuerdos de exención de visados y la apertura de las fronteras para adoptar pautas de viaje evasivas, de modo que los funcionarios no puedan determinar con exactitud dónde han estado antes de su llegada. Además, solo un Estado de Asia Meridional (India), utiliza en la actualidad un sistema de información anticipada sobre pasajeros. En los sistemas en los que no se exige visado o en que este se expide en el momento de la llegada, la información anticipada sobre pasajeros y los sistemas de registro de nombres de los pasajeros pueden ser los únicos instrumentos válidos para identificar a posibles combatientes terroristas extranjeros, terroristas y otros delincuentes. Se insta a todos los Estados de la subregión a que pongan en marcha sistemas de información anticipada sobre pasajeros, tan pronto como sea posible.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

212. Solo unos cuantos Estados han tipificado como delitos autónomos la planificación, organización y preparación de actos terroristas. La mayoría de ellos recurren a la figura del cómplice para atribuir responsabilidad por terrorismo y otros delitos graves. De conformidad con la Convención de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo, los Estados de la subregión han tipificado como delito la complicidad, la incitación o el asesoramiento para cometer actos que ya son ilícitos debido a la aprobación y ratificación por los Estados de la SAARC de convenios internacionales en materia de terrorismo.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

213. Son pocos los Estados que han adoptado medidas para dar cumplimiento al requisito previsto en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad de tipificar los viajes o la facilitación de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, o el suministro a estos de equipo o financiación. Algunos Estados han tipificado el reclutamiento para cometer actos de terrorismo. Es preciso promover una mayor sensibilización sobre las disposiciones contenidas en la resolución 2178 (2014).

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

214. Los Estados de Asia Meridional siguen esforzándose por aplicar plenamente los aspectos jurídicos de la resolución 1373 (2001) y por abordar las numerosas dificultades jurídicas y relacionadas con la aplicación de la ley que plantean los combatientes terroristas extranjeros y el terrorismo en general. En toda la subregión existen deficiencias en cuanto a la adopción de tipos delictivos amplios que permitan enjuiciar los actos preparatorios o accesorios realizados en un Estado con el objetivo de cometer actos terroristas fuera del territorio de ese Estado. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha señalado que es una cuestión de alta prioridad abordar estas deficiencias. Hay también deficiencias legislativas específicas en las leyes penales que prevén el enjuiciamiento de las personas que viajen o intenten viajar a un Estado distinto de aquel donde residen o del que son nacionales con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo. Pocos Estados de Asia Meridional han tipificado plenamente como delitos estos actos. De conformidad con la Convención de la SAARC sobre la Eliminación del Terrorismo, los Estados de la subregión han penalizado la

complicidad, la incitación o el asesoramiento para cometer actos que ya son ilícitos debido a la aprobación y ratificación por los Estados de la SAARC de convenios internacionales en materia de terrorismo. Sin embargo, la aplicación de la Convención de la SAARC es poco enérgica.

215. Muchos Estados carecen de la capacidad necesaria para investigar y enjuiciar eficazmente los delitos de terrorismo y financiación del terrorismo. La mayoría de ellos no pueden basarse en pruebas forenses (de importancia decisiva, por ejemplo, en la investigación y persecución de los atentados terroristas cometidos con bombas) por no contar con laboratorios forenses o con recursos humanos y técnicos suficientes para satisfacer todas las necesidades relacionadas con la investigación y el enjuiciamiento. En muchos Estados, no hay suficiente coordinación y cooperación entre la policía y la fiscalía. Esto tiene un efecto negativo general en la calidad de las investigaciones y de las actuaciones penales.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial y extradición

216. Se alienta a los Estados de Asia Meridional a mantener una cooperación regional e internacional más continua, tanto en lo que respecta a la cooperación judicial formal (por ejemplo, la asistencia judicial recíproca y la extradición) como al intercambio de información operacional por parte del personal encargado de hacer cumplir la ley. En los últimos cinco años la cooperación oficial y oficiosa para combatir el terrorismo ha mejorado; no obstante, a fin de contrarrestar de manera eficaz las amenazas en constante cambio planteadas por los combatientes terroristas extranjeros, y por los terroristas en general, los Estados deberían seguir mejorando y acelerando su cooperación internacional y subregional, que es un medio muy eficaz para impedir el reclutamiento de terroristas y combatientes terroristas extranjeros y para facilitar su detención y enjuiciamiento por diversos cargos relacionados con el terrorismo. Por último, la obtención puntual de asistencia judicial recíproca es esencial para llevar ante los tribunales a los terroristas, los combatientes terroristas extranjeros y otros delincuentes. A pesar de que todos los Estados de la SAARC firmaron en 2008 un Convenio sobre Asistencia Judicial Recíproca, este instrumento aún no ha entrado en vigor a falta de la ratificación de todos ellos. Así pues, se recomienda que el Convenio se ratifique lo antes posible.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

217. A todos los Estados de la región les beneficiaría que se reforzaran los organismos nacionales y subregionales de intercambio de información con miras a subsanar estas deficiencias. Los organismos nacionales de policía deberían mantener contactos regulares con los funcionarios de aduanas, las autoridades de inmigración y los organismos de inteligencia nacionales. También es fundamental que los gobiernos realicen esfuerzos constantes para cooperar en los planos subregional e internacional. Los Estados Miembros deberían utilizar activamente la información contenida en los sistemas de información multilaterales, como las listas de control nacionales y subregionales y los mensajes de difusión y bases de datos de INTERPOL, en particular la base de datos de combatientes terroristas extranjeros.

Asia Central y el Cáucaso (Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajstán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán, Uzbekistán)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

218. Aunque Asia Central y el Cáucaso Meridional son subregiones geopolíticas diferenciadas, comparten problemas similares en la lucha contra el terrorismo. Ambas son ricas en recursos naturales, pero también se caracterizan por la fragilidad, las controversias sobre las fronteras, los conflictos por los recursos y las amenazas transregionales. En los últimos años, en la mayoría de los Estados de las dos subregiones se ha producido un aumento de la radicalización y el extremismo religioso. Con excepción de Armenia, todos los Estados de Asia Central y el Cáucaso se han visto afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, como Estados de origen y también de tránsito. El número total de nacionales de estos Estados que luchan actualmente en grupos terroristas en el Afganistán, el Iraq, el Pakistán o la República Árabe Siria se sitúa entre uno y varios millares. Los terroristas son reclutados dentro del propio país o desde el exterior, y algunos de ellos son dirigentes terroristas destacados. Algunos de esos militantes han participado en actividades terroristas tras regresar a sus respectivos Estados de origen. Un fenómeno que ha despertado preocupación en los últimos tiempos es el reclutamiento de mujeres, especialmente en Asia Central.

2. Riesgos

219. Las amenazas a la seguridad en Asia Central se derivan de la proximidad a zonas de conflicto (incluidas las zonas afectadas del Afganistán y el Pakistán), el tráfico de drogas ilícitas y de armas, y los riesgos asociados con la migración laboral a gran escala. Asia Central y el Cáucaso padecen los efectos de algunas controversias territoriales no resueltas, ya sea a nivel interno o con los Estados vecinos. Este factor perjudica gravemente la cooperación. Algunos Estados no ejercen el control sobre la totalidad de sus territorios. Las dos subregiones comparten problemas importantes relacionados con la gestión y protección de las fronteras, debido a las dificultades del terreno o a la falta de recursos. La corrupción también es motivo de gran preocupación en la mayoría de esos Estados.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Unificar las definiciones de los delitos de terrorismo de conformidad con los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo
- Velar por la transparencia y la rendición de cuentas durante toda investigación, actuación judicial y enjuiciamiento relacionados con la lucha contra el terrorismo
- Seguir mejorando y reforzando los mecanismos internacionales y subregionales de cooperación e intercambio de información e inteligencia
- Hacer frente, en colaboración con las comunidades locales y las organizaciones de la sociedad civil, a las reivindicaciones que alimentan el extremismo violento y la radicalización, incluidas las violaciones de los

derechos humanos, la falta de transparencia y la corrupción, así como la alienación sociopolítica.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

220. Casi ningún Estado de estas dos subregiones tiene una estrategia nacional vigente amplia e integrada para combatir el terrorismo. En algunos Estados, las cuestiones relativas a la lucha contra el terrorismo se tratan en el marco de las estrategias nacionales de seguridad o “conceptos” afines. En uno de los Estado de Asia Central, estas cuestiones se abordan además dentro de la estrategia nacional de desarrollo sostenible. En la actualidad varios Estados están creando o revisando las estrategias para luchar contra el terrorismo y el extremismo, adoptando un enfoque integral que incluye a todos los interesados pertinentes y que aborda las circunstancias que favorecen el terrorismo. Algunos Estados están recibiendo la asistencia de organizaciones internacionales como la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE).

221. Los Estados de Asia Central han adoptado medidas para hacer frente al terrorismo de manera amplia e integrada, a través de su participación en un Plan de Acción subregional para aplicar la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. El Plan de Acción subregional pretende abordar los cuatro pilares de la Estrategia Global y podría promover los esfuerzos nacionales de los Estados de Asia Central para elaborar una estrategia antiterrorista amplia e integrada.

b) Derechos humanos

222. Muchos Estados de las dos subregiones han reaccionado ante las amenazas reales o presuntas con gran mano dura, lo que ha suscitado preocupación acerca de la falta de respeto por el derecho internacional de los derechos humanos. Esas medidas podrían contribuir a intensificar la radicalización y el extremismo que dan pie al terrorismo. La mayoría de los Estados han introducido unas definiciones de delitos terroristas excesivamente amplias, vagas y abiertas, que van más allá de los delitos previstos en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo y que podrían invocarse para perseguir actividades no violentas que se considere que podrían tener consecuencias “socialmente peligrosas” o podrían “alterar el orden público”. En los últimos años, se ha enjuiciado y condenado a varios centenares de personas tanto en Asia Central como en el Cáucaso por delitos terroristas y extremistas basados en esas definiciones. A pesar de que la mayoría de los Estados cuentan con códigos de procedimiento penal y otros instrumentos legales que ofrece salvaguardias y garantías procesales suficientes, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por el uso de la tortura, la detención arbitraria, la falta de acceso a asistencia letrada y otras violaciones del derecho a un juicio imparcial. Además, algunos Estados han promulgado leyes que pueden vulnerar la libertad de conciencia y la libertad religiosa.

223. En la mayoría de los Estados, la Oficina del Fiscal General tiene poderes de supervisión, incluso en lo que respecta a la legalidad de las acciones de la policía o

los servicios nacionales de seguridad. Los mecanismos de supervisión parlamentaria o las oficinas del ombudsman, de existir, han sido generalmente criticados por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas debido a sus limitadas facultades y a su falta de recursos e independencia. En los ocho Estados, la legislación antiterrorista otorga a las autoridades competentes amplios poderes (incluido el libre acceso a viviendas e instalaciones y los registros sin orden judicial) en el marco de las operaciones para combatir el terrorismo. No obstante, ninguno de ellos prevé “cláusulas de crepúsculo”, aparte de la finalización de la propia operación antiterrorista de que se trate.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

224. En varios Estados, el concepto de reclutamiento de terroristas está incluido en la definición de “actividad terrorista” prevista en la legislación sobre la materia. Solo dos de los ocho Estados han penalizado explícitamente el reclutamiento con fines terroristas. Un Estado de Asia Central ha introducido la responsabilidad penal por recabar la participación de una persona en la comisión de delitos de terrorismo. Los demás Estados se basan en disposiciones más generales sobre la responsabilidad de los cómplices o la creación de una asociación delictiva, o en disposiciones que penalizan el llamamiento a cometer actos terroristas.

225. Los ocho Estados tienen problemas para hacer frente a la propaganda terrorista difundida a través de Internet y las redes sociales. La mayoría de los Estados han introducido medidas por las que se autoriza el bloqueo de sitios web con contenido que equivalga a la incitación al terrorismo y el extremismo violento. Sin embargo, siguen sin resolverse muchos de esos problemas (por ejemplo, en relación con los dominios registrados en el extranjero, la falta de cooperación con el sector privado, o la facilidad con que los usuarios pueden abrir otro sitio web en otro dominio). A este respecto, la mayoría de los gobiernos han manifestado su interés en intercambiar experiencias y potenciar la cooperación.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

226. Los ocho Estados han previsto la responsabilidad penal por la financiación del terrorismo de una manera que se corresponde en gran medida con los requisitos de la resolución 1373 (2001) y las recomendaciones pertinentes del Grupo de Acción Financiera. Sin embargo, ninguno de los Estados cumple plenamente la obligación de congelar sin dilación los fondos terroristas. En los Estados en los que se han introducido medidas adecuadas, todavía no se dispone de experiencia práctica para comprobar su eficiencia. Todos los Estados han introducido sistemas de declaración o divulgación para detectar el transporte físico ilícito de divisas a través de las fronteras, pero es preciso reforzar esos sistemas. Solo un Estado ha realizado una evaluación de su sector de organizaciones sin fines de lucro para determinar el riesgo de que se utilicen para financiar el terrorismo. Para hacer frente al problema de la financiación de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, que afecta a siete de los ocho Estados, es especialmente importante detectar las corrientes ilícitas de divisas y prevenir la utilización indebida de las organizaciones sin fines de lucro.

ii) Armas de fuego

227. Los ocho Estados tipifican como delito la fabricación, el almacenamiento y el tráfico ilícitos de armas de fuego. No obstante, ninguno de ellos posee disposiciones que prohíban expresamente la destrucción ilícita de sus marcas características, y solo la mitad penaliza la alteración ilícita de las armas de fuego.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

228. Aunque no existen en ninguno de los ocho Estados leyes en vigor que hagan referencia explícita a la entrada ilegal de terroristas, todos tipifican como delito el cruce ilegal de las fronteras estatales protegidas, incluso cuando lo haga un grupo de personas o un grupo organizado sobre la base de arreglos preliminares. Varios Estados han introducido disposiciones específicas por las que se prohíbe la entrada en su territorio de ciudadanos extranjeros o apátridas que hayan participado en actividades terroristas. La entrada ilegal de terroristas también puede castigarse en virtud de las disposiciones sobre formas de asistencia a las actividades terroristas. En cuanto a la salida y el tránsito de combatientes terroristas extranjeros, todos los Estados deben actualizar la legislación vigente y las medidas operacionales para aplicar la resolución 2178 (2014). En la mayoría de los Estados, las medidas para limitar los viajes al extranjero solo pueden aplicarse previa decisión judicial. Un Estado de Asia Meridional exige un visado de salida a los ciudadanos que deseen viajar al extranjero. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han criticado la utilización de este sistema.

229. Aunque los servicios de protección de fronteras o de aduanas de la mayoría de los Estados utilizan sistemas automatizados de información sobre gestión de fronteras y están conectados con determinadas bases de datos nacionales, muy pocos lo están directamente con la base de datos I-24/7 sobre documentos de viaje perdidos o robados y las notificaciones rojas de INTERPOL, o con las listas de sanciones de las Naciones Unidas. Ningún Estado de Asia Central ha puesto en marcha de forma plena un sistema de información anticipada sobre pasajeros. La mayoría de los Estados de las dos subregiones están dando pasos para aplicar el Marco normativo para asegurar y facilitar el comercio global de la Organización Mundial de Aduanas (OMA). Todos los Estados deben adoptar medidas para mejorar la cooperación interinstitucional y el intercambio de información en todas las etapas, desde la evaluación de los riesgos hasta la detección, la interceptación y el enjuiciamiento.

230. Aun cuando la mayoría de los Estados tienen disposiciones legislativas vigentes para impedir que las personas que han participado en actividades terroristas abusen de los sistemas de asilo, no se dispone de suficiente información sobre su aplicación práctica. Un Estado concreto no tiene ninguna ley que se refiera específicamente a la determinación de la condición de refugiado. Los ocho Estados han sido objeto de críticas por los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas en lo que respecta a los procedimientos sobre la circulación de personas, incluido el principio de no devolución y otras garantías procesales para los solicitantes de asilo.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

231. La mayoría de los Estados han modificado recientemente su legislación penal y antiterrorista, a fin de mejorar su respuesta a esta amenaza y han afirmado su

jurisdicción sobre los delitos de terrorismo³³ cometidos por sus propios nacionales, independientemente del lugar de comisión del delito.

a) Planificación y preparación

232. Los ocho Estados han introducido en sus respectivos códigos penales disposiciones de carácter general sobre la responsabilidad de los cómplices y la preparación de delitos graves. Esas disposiciones pueden servir de base para perseguir penalmente la planificación y preparación de delitos terroristas, al igual que, en su caso, otras disposiciones más específicas sobre la asistencia al terrorismo. La incitación al terrorismo y el adiestramiento con fines terroristas están tipificados en la mayoría de los Estados.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

233. Solo un Estado ha tipificado expresamente como delito los viajes (o intentos de viajar) de los combatientes terroristas extranjeros de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2178 (2014), pero muchos de ellos han incorporado modificaciones en sus códigos penales y en su legislación antiterrorista para tipificar como delito el reclutamiento, el adiestramiento, la financiación y otro apoyo material a actividades terroristas, incluso en el extranjero. La mayoría de los Estados también han penalizado la participación ilícita en conflictos armados o acciones militares en el extranjero, aunque sin hacer ninguna referencia explícita a la actividad terrorista. Varios Estados imponen sanciones penales por delitos relacionados con mercenarios.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

234. En la mayoría de los Estados, los servicios nacionales de seguridad se encargan de las investigaciones preliminares en las causas penales relacionadas con el terrorismo. En esos casos, la Oficina del Fiscal General tiene facultades para supervisar las investigaciones. Todos los Estados disponen de una amplia gama de técnicas especiales de investigación. Las condiciones de autorización y utilización varían en función de un conjunto de factores. Por lo general, las medidas más intrusivas requieren autorización del juez o del fiscal. La mayoría de los Estados considera que sus fiscalías poseen suficiente autoridad, capacidad, conocimientos, recursos humanos y medios técnicos para tratar los casos de terrorismo. Sin embargo, la mayoría también coincide en la necesidad de que tanto la formación como el intercambio de experiencias con los homólogos extranjeros sean permanentes.

235. En la mayor parte de los Estados se han producido en tiempos recientes casos de investigación o enjuiciamiento de nacionales, como presuntos combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, dado que se trata de un fenómeno relativamente nuevo para sus sistemas de justicia penal, es probable que se necesiten nuevos ajustes para garantizar en estos casos el pleno respeto del estado de derecho y el derecho internacional de los derechos humanos. Uno de esos ajustes se refiere a la dificultad de probar suficientemente la intención de unirse a una organización terrorista en el extranjero; otro, el de establecer los elementos de delitos de terrorismo cometidos en territorios extranjeros, a menudo no controlados.

³³ Los problemas que plantea la definición demasiado amplia de los delitos de terrorismo se tratan en la subsección sobre derechos humanos.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

236. Las constituciones de la mayoría de los Estados contienen disposiciones generales en materia de extradición. Los pormenores sobre los procedimientos de extradición y de asistencia judicial recíproca suelen incluirse en los códigos penales o los códigos de procedimiento penal y, en algunos Estados, en leyes específicamente dedicadas a la cooperación internacional en asuntos penales.

237. Todos los Estados participantes han designado al menos a una autoridad central encargada de tramitar las solicitudes de asistencia judicial recíproca y de extradición. Por lo general, se trata del Ministerio de Justicia o la Oficina del Fiscal General. En algunos casos también interviene el Ministerio de Relaciones Exteriores. La mayoría de los Estados tienen más de una autoridad central competente, en función de si la solicitud se formula en la fase de investigación previa al juicio, durante el juicio o tras haber recaído sentencia. Algunos Estados tienen diferentes autoridades centrales que se encargan de las solicitudes de asistencia judicial recíproca y de extradición, respectivamente. En algunos Estados, el procedimiento requiere la intervención de un departamento intermediario que recibe las solicitudes y luego las envía al organismo encargado de tramitarlas. La función de ese organismo suele ser la de verificar si la solicitud se acompaña de los documentos necesarios y si se precisa información complementaria.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

238. Los Estados de Asia Central y el Cáucaso tienen a su disposición un número considerable de bases de datos subregionales, como las que administran el Centro Antiterrorista de la Comunidad de Estados Independientes y la Estructura Regional contra el Terrorismo de la Organización de Cooperación de Shanghái. Sin embargo, no existe un enfoque unificado e integrado. Los Estados de Asia Central están colaborando para mejorar la identificación de los grupos terroristas, para recabar, compartir y analizar la información y la inteligencia, y para reforzar el acceso a las bases de datos de INTERPOL, en particular mediante el proyecto Kalkan de esta organización.

239. Entre otras herramientas subregionales, hay un Acuerdo de Cooperación entre los gobiernos participantes en la Organización para la Democracia y el Desarrollo Económico – GUAM (aplicable a Azerbaiyán y Georgia) en el ámbito de la lucha contra el terrorismo, la delincuencia organizada y otros tipos de delitos peligrosos. En los Estados del Grupo GUAM se han establecido centros virtuales nacionales para el cumplimiento de la ley, cuya misión es facilitar el rápido intercambio de información a través de canales protegidos y la comunicación directa durante las operaciones conjuntas. Los Estados de la subregión también cooperan con los de la Organización de Cooperación Económica del Mar Negro en el marco del acuerdo de esta última sobre cooperación para combatir la delincuencia, que comprende una red activa de funcionarios de enlace establecida conforme al protocolo adicional del mencionado acuerdo.

**Asia Occidental
(Arabia Saudita, Bahrein, Emiratos Árabes Unidos, Irán
(República Islámica del), Iraq, Jordania, Kuwait, Líbano,
Omán, Qatar, República Árabe Siria, Yemen)**

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

240. Desde 2011, varios Estados de la subregión han experimentado importantes transiciones políticas. Son pocos los que en los últimos años han padecido conflictos prolongados, pero algunos han sufrido considerablemente a causa de la actividad terrorista. Los terroristas son reclutados tanto dentro de los propios países como en el extranjero. La captura de Mosul (Iraq) por el EIIL en junio de 2014 marcó el inicio de una nueva fase de inseguridad e inestabilidad. El EIIL sigue representando una grave amenaza, especialmente porque continúa lucrándose con el tráfico de armas, personas y objetos; el comercio ilícito de recursos naturales, en particular el petróleo; y los secuestros para obtener rescate. Los Estados de la subregión también se cuentan entre los más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Las mayores concentraciones de estos combatientes se hallan en el Iraq y la República Árabe Siria, y en número menor en el Yemen. Su presencia alimenta el sectarismo y promueve la intensidad, la duración y la complejidad de los conflictos en la región.

2. Riesgos

241. La proximidad al conflicto que se desarrolla en la República Árabe Siria y a las actividades de diversas organizaciones terroristas intensifica enormemente el riesgo terrorista que padece Asia Occidental. Asimismo, el continuo desplazamiento de población desde el Iraq y la República Árabe Siria está creando problemas de seguridad transfronteriza y tensiones políticas y económicas importantes a los Estados Miembros situados en las inmediaciones de las zonas de conflicto. La longitud y porosidad de muchas fronteras terrestres y el deficiente control fronterizo siguen incrementando la vulnerabilidad de la subregión. La mayoría de los Estados han centrado excesivamente sus estrategias globales de lucha contra el terrorismo en las medidas de aplicación de la ley. Este enfoque puede ser eficaz hasta cierto punto, pero no contempla otras medidas preventivas necesarias para hacer frente al reclutamiento de terroristas a través de Internet y las redes sociales.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Adoptar en el plano nacional estrategias contra el terrorismo amplias e integradas que incluyan a otros interesados, además de los organismos gubernamentales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley.
- Examinar los marcos jurídicos para asegurar que se tipifiquen los delitos de terrorismo (incluido el reclutamiento y adiestramiento de terroristas y la incitación a cometer actos terroristas) de conformidad con los delitos previstos en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo
- Mejorar la cooperación en materia penal con otros Estados

- Fortalecer los regímenes jurídicos, institucionales y prácticos para luchar contra la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero
- Seguir fortaleciendo la inversión en instrumentos y equipos para vigilar y controlar las fronteras e impedir la falsificación de documentos de viaje e identidad, y estudiar la posibilidad de expedir documentos de viaje biométricos
- Seguir cooperando con INTERPOL y alentar a las oficinas centrales nacionales a que hagan pleno uso de las bases de datos pertinentes (por ejemplo, la base de datos Al-Qabdah)
- Reforzar las medidas jurídicas para garantizar una supervisión eficaz de Internet, al tiempo que se protege la libertad de expresión
- Elaborar y aplicar unas estrategias de lucha contra la radicalización que tengan en cuenta el papel de la sociedad civil y del sector privado.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

242. Al parecer, ningún Estado de la subregión ha introducido una estrategia nacional amplia e integrada de lucha contra el terrorismo que implique a todas las partes interesadas de la sociedad, además de a los organismos gubernamentales y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Por el contrario, para hacer frente a la amenaza terrorista, los Estados de la subregión recurren con frecuencia a estrategias sectoriales y a planes de acción para la aplicación de la ley ya existentes previamente. A menudo concurren múltiples mecanismos y estructuras de lucha contra el terrorismo, cada uno de los cuales depende de una entidad distinta. Esto da lugar al posible solapamiento y duplicación de las iniciativas, lo que debilita la eficacia de la lucha nacional contra el terrorismo. Las estrategias antiterroristas suelen centrarse primordialmente en la aplicación de la ley y en la inteligencia. La participación de otros sectores de la sociedad, como los círculos académicos, los medios de comunicación, el sector privado y las organizaciones no gubernamentales, contribuiría a aumentar la resiliencia de la población ante el terrorismo.

243. En 1997, la Liga de los Estados Árabes, por medio de su Consejo de Ministros Árabes del Interior, aprobó una estrategia conjunta contra el terrorismo, en virtud de la cual los Estados miembros se comprometieron a aumentar el intercambio de inteligencia, a reforzar los controles fronterizos y a poner limitaciones a la recaudación de fondos que podrían canalizarse a grupos terroristas. Sin embargo, la aplicación de la estrategia ha sido limitada.

b) Derechos humanos

244. La legislación antiterrorista de algunos Estados no es lo bastante clara ni precisa para garantizar que no sea utilizada en contravención del derecho a la libertad de expresión, opinión, credo o asociación. La mayoría de esas libertades están consagradas en las constituciones de casi todos los Estados de la subregión. Los códigos de procedimiento penal recogen también el derecho a un juicio

imparcial y las debidas garantías procesales. No obstante, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han manifestado su preocupación acerca de la aplicación práctica de esas salvaguardias. Además, la rápida expansión de la actividad terrorista en Asia Occidental ha empujado a muchos Estados a aplicar medidas firmes, a menudo sin una adecuada supervisión. Así pues, los Estados deberán abordar en su lucha contra el terrorismo estas inquietudes en materia de derechos humanos, a la luz de las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos.

245. Los Estados de la subregión también deberán reforzar las medidas para hacer frente a los flujos de refugiados y para dar cumplimiento al derecho internacional de los refugiados y a lo dispuesto en las resoluciones 1373 (2001), 1624 (2005) y 2178 (2014). El número de ratificaciones de la Convención de 1951 sobre el Estatuto de los Refugiados y su Protocolo de 1967 es bajo en la subregión. El conflicto que se desarrolla actualmente en la República Árabe Siria ha aumentado el número de refugiados y solicitantes de asilo que atraviesan las fronteras, así como el número de desplazados internos. La mayoría de los Estados carecen de mecanismos eficaces para gestionar estas situaciones complejas y afrontan grandes dificultades para identificar y proteger a los refugiados e impedir, al mismo tiempo, la entrada en su territorio de personas implicadas en actos terroristas.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

246. Tan solo unos cuantos Estados han tipificado expresamente en su legislación interna el reclutamiento con fines terroristas. Los demás se basan en disposiciones generales del Código Penal por las que se tipifica la conducta de los cómplices que ofrecen adiestramiento para fabricar explosivos o armas o en relación con cualquier otra técnica de guerra, o que facilitan las comunicaciones entre los miembros de una organización terrorista y otras personas, en apoyo de la primera. Otros Estados también recurren a las disposiciones sobre distintas formas de participación y a la normativa penal general sobre complicidad para castigar el reclutamiento.

247. La mayoría de los Estados no cuentan con una estrategia nacional para prevenir y reprimir el reclutamiento para participar en actividades terroristas. La mayor parte de los Estados recurren fundamentalmente a las actividades de aplicación de la ley, sin prestar similar atención a otros sectores de la sociedad que podrían ayudar a prevenir el reclutamiento, como las instituciones académicas, los medios de comunicación y la sociedad civil, lo que únicamente contribuye a agravar las tensiones y a promover el potencial reclutamiento de candidatos.

248. La mayoría de los Estados de la subregión han expresado su inquietud por el uso de las redes y tecnologías de la información para difundir propaganda terrorista o material de capacitación. Esto se refleja en la reciente introducción en varios de esos Estados de leyes y reglamentos sobre ciberdelincuencia o el uso indebido de Internet con fines terroristas. Aunque esto supone un paso más para la adopción de un marco jurídico que regule la utilización de las tecnologías de la información, debe prestarse mucha más atención al equilibrio entre esos regímenes normativos y la necesaria salvaguardia de los derechos humanos, en particular, el derecho a la libertad de expresión.

249. Muchos Estados no tienen la capacidad necesaria para aplicar medidas jurídicas en cumplimiento del elemento de “prevención” contemplado en la resolución 1373 (2001), por ejemplo, mediante la supervisión de las comunicaciones haciendo uso de técnicas de investigación especiales. En la mayoría de los Estados, la incitación a cometer ataques terroristas no se tipifica como delito autónomo. Por el contrario, los Estados se basan en la figura delictiva que castiga la incitación a cometer cualquier clase de delito. Los Estados de la subregión deberían interactuar más eficazmente con los grupos de la sociedad civil para formular y aplicar estrategias contra la incitación a cometer actos de terrorismo.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

250. El auge del EIIL ha suscitado algunas preguntas fundamentales sobre la forma en que las organizaciones terroristas adquieren fondos y sobre si los Estados de la subregión cuentan con suficientes medidas jurídicas, institucionales y prácticas para impedir e interrumpir los flujos financieros a los grupos terroristas. Todos los Estados de la subregión han incorporado ya una definición de la financiación del terrorismo, pero no todas las definiciones se ajustan plenamente a las normas internacionales (por ejemplo, la mayoría no penaliza la financiación de terroristas individuales). Se dispone de poca información sobre las medidas adoptadas por los Estados de la subregión para aplicar eficazmente las distintas disposiciones de la resolución 2199 (2015).

251. Según los informes de evaluación del Grupo de Acción Financiera del Oriente Medio y África del Norte, ninguno de los Estados de la subregión cumple plenamente el requisito de congelar sin dilación los fondos terroristas, según lo dispuesto en la resolución 1373 (2001). Además, aunque la mayoría de los Estados de la subregión del Golfo han adoptado medidas recientemente para congelar activos de conformidad con la resolución 1373 (2001), las estadísticas disponibles indican que aún queda mucho por hacer en cuanto a la aplicación práctica.

252. En vista de la porosidad de las fronteras y la falta de controles eficaces y supervisión estatal de la circulación de personas y efectivo a través de las fronteras de la subregión, especialmente entre el Iraq y la República Árabe Siria, muchos Estados no detectan ni previenen eficazmente la circulación ilícita de efectivo por la frontera, que es uno de los principales métodos utilizados para financiar el terrorismo en la subregión, incluidas las actividades de los combatientes terroristas extranjeros. Una de las principales lagunas que dificultan las iniciativas de los Estados de la subregión para interrumpir el flujo de fondos es el insuficiente intercambio de información amplia y oportuna entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los asociados de los servicios de inteligencia, acerca de los flujos financieros que eluden el control de las instituciones competentes. En la actualidad no existe en Asia Occidental ninguna red o plataforma subregional que facilite ese intercambio.

ii) Armas de fuego

253. Muchos Estados han promulgado legislación para regular la posesión y el uso de armas, pero pocos cuentan con disposiciones que se refieran explícitamente a la fabricación, el almacenamiento o la alteración ilícita de las armas de fuego, o a la destrucción ilícita de las marcas que las caracterizan. A menudo, los Estados de la

subregión han justificado la ausencia de legislación por el hecho de no ser fabricantes de armas de fuego.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

254. Ningún Estado tipifica expresamente como delito la entrada ilegal de terroristas en su territorio. Los Estados se basan en disposiciones generales que penalizan la entrada ilícita a través de sus fronteras. Varios Estados están esforzándose por integrar las funciones operacionales de gestión de las fronteras para establecer controles más eficaces. Los Estados del Golfo han introducido medidas avanzadas, en particular de carácter tecnológico, para proteger sus fronteras. Algunos Estados han puesto en marcha medidas administrativas, como la retención del pasaporte, para impedir que determinadas personas viajen al extranjero con objeto de unirse a organizaciones terroristas. La mayoría de los Estados han adoptado medidas apropiadas para asegurarse de que los agentes de primera línea encargados de regular la circulación de personas a través de las fronteras reciben información actualizada que les permita evaluar eficazmente y de manera contrastada los riesgos relacionados con los viajes y comprobar la identidad de presuntos terroristas. Asimismo, los Estados deben hacer un mayor uso del sistema mundial de comunicaciones I-24/7 de INTERPOL. La porosidad de las fronteras sigue siendo una cuestión preocupante para varios Estados de la subregión. Se necesitan recursos considerables para vigilar estos grandes espacios abiertos. En algunas zonas, los Estados han emprendido proyectos para construir vallas en las secciones de las fronteras donde el riesgo de infiltración es elevado. Es necesario estudiar nuevas posibilidades de realizar patrullas conjuntas entre Estados vecinos. En algunos Estados, hacen falta capacidades y recursos adicionales para controlar las fronteras, realizar actividades de vigilancia y supervisar los movimientos transfronterizos ilegales. Lo que genera más preocupación en este sentido son las zonas fronterizas abiertas entre la República Árabe Siria y el Iraq, que actualmente se encuentran bajo el control efectivo del EIL.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

255. Todos los Estados de la subregión aplican las disposiciones de carácter general existentes para penalizar como delitos graves la complicidad y los actos preparatorios. Algunos también penalizan la tentativa de cometer un delito grave. Muy pocos Estados han introducido disposiciones específicas que contemplen la planificación y preparación de delitos relacionados con el terrorismo.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

256. A pesar de la experiencia de muchos Estados con los repatriados “árabes afganos” tras la guerra del Afganistán, muy pocos han tipificado explícitamente los viajes al exterior (o el intento de viajar) de los combatientes terroristas extranjeros, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2178 (2014). Son pocos los Estados que han modificado su legislación antiterrorista para penalizar el acto de unirse a un grupo extranjero con el propósito de combatir. Algunos Estados de la subregión consideran que la legislación nacional vigente por la que se tipifican como delitos el reclutamiento, el adiestramiento, la financiación y otras clases de

apoyo material a las actividades terroristas, incluso en el extranjero, basta para englobar a los actos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, habida cuenta de la proximidad de esos Estados con la zona de conflicto en la República Árabe Siria, los legisladores deberían estudiar con especial atención la posibilidad de promulgar legislación para prevenir los viajes de combatientes terroristas extranjeros de conformidad con lo establecido en la resolución 2178 (2014).

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

257. En todos los Estados de la subregión, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley realizan la mayor parte de las investigaciones preliminares en los casos relacionados con el terrorismo. La fiscalía suele ejercer una función de vigilancia o supervisión, pero pocos Estados de la subregión la han dotado de los instrumentos necesarios para garantizar una supervisión efectiva de las actividades de aplicación de la ley. Existe una disparidad con respecto al enjuiciamiento de casos de terrorismo en la práctica. Además, al ser pocos los Estados del Golfo que han sufrido atentados terroristas, también han sido contadas las causas judiciales de esa naturaleza en esos países. Los Estados de la subregión han solicitado una mayor capacitación para jueces y fiscales en el enjuiciamiento de casos relacionados con el terrorismo, en vista de la creciente complejidad y el carácter transnacional de esos delitos.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

258. Muy pocos Estados han designado a una autoridad central encargada de tramitar las solicitudes de asistencia judicial recíproca y de extradición. Los Estados suelen tramitar las solicitudes a través del Ministerio de Justicia y el Ministerio de Relaciones Exteriores, lo que puede dar lugar a confusión en cuanto a la autoridad central encargada de la asistencia judicial recíproca. La ausencia de una autoridad central bien definida puede mermar la agilidad de la cooperación penal en casos urgentes. Sigue siendo limitado el número de tratados bilaterales de cooperación entre los Estados de la subregión. Para algunos Estados resulta problemático solicitar asistencia judicial recíproca a los Estados de otras regiones. Esto puede deberse a la falta de material traducido o de capacidad técnica. Muchos Estados también observan que las jurisdicciones extranjeras siguen siendo renuentes a cooperar con ellos, especialmente porque una gran parte mantiene la pena de muerte por delitos graves, incluidos los delitos relacionados con el terrorismo. La Liga de los Estados Árabes ha establecido la Red Judicial Árabe para mejorar la cooperación subregional en materia penal, pero no todos los Estados de la subregión han nombrado a su coordinador respectivo.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

259. La mayoría de los Estados han establecido una Oficina Central Nacional de INTERPOL dotada de la debida capacidad. Sin embargo, estas Oficinas usan de manera variable las herramientas y servicios de INTERPOL. Varios Estados han hecho extensiva la base de datos I-24/7 de INTERPOL a los funcionarios de primera línea en los pasos fronterizos oficiales. Sin embargo, no está claro hasta qué punto

los Estados de la subregión aportan datos al sistema a través de sus respectivas oficinas centrales nacionales. Los Estados de la subregión también deberían contribuir activamente al proyecto “Al-Qabdah” de INTERPOL, que permite a los Estados acceder a la base de datos de esta organización sobre terroristas y grupos terroristas activos en la subregión. El sistema también facilita la interceptación de combatientes terroristas extranjeros en tránsito y refuerza los esfuerzos internacionales y subregionales para frenar su flujo.

260. En el plano subregional, los Estados del Golfo colaboran al parecer en el marco del Consejo de Cooperación del Golfo, en particular intercambiando información e inteligencia. Los seis miembros del Consejo utilizan un sistema de información anticipada sobre pasajeros. Con independencia de los acuerdos bilaterales, los demás Estados no cuentan con una plataforma subregional que permita el intercambio rápido y eficaz de información.

Asia Oriental (China, Japón, Mongolia, República de Corea, República Popular Democrática de Corea)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

261. Las organizaciones terroristas han reclutado a nacionales de países de Asia Nororiental, y algunos nacionales de países de Asia Oriental han perdido la vida en atentados terroristas perpetrados en el extranjero. Por consiguiente, los Estados de la subregión deben reforzar sus capacidades para combatir el terrorismo y ampliar el ámbito de la cooperación y el intercambio de información en los planos bilateral y multilateral. Se creía que los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria apenas habían afectado a la subregión, pero los mensajes de las redes sociales indican que el EIIL ha reclutado a combatientes terroristas extranjeros entre sus habitantes. Varios de esos reclutamientos se hicieron a través de Internet. Dada la avanzada infraestructura tecnológica de la subregión, se teme que más jóvenes puedan ser reclutados.

2. Riesgos

262. Durante los próximos años Asia Oriental se enfrentará a mayores retos en materia de seguridad por el aumento previsto de la actividad turística y el transporte de pasajeros. Las tres celebraciones olímpicas que seguirán a los Juegos Olímpicos de Verano de 2016, en Río de Janeiro, tendrán lugar en la subregión.

263. A pesar de la experiencia reciente de la subregión en la celebración de eventos deportivos internacionales (China fue el país anfitrión de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de 2008, en Beijing, y el Japón y la República de Corea organizaron conjuntamente la Copa Mundial de la FIFA, en 2002), deberá seguir reforzando la seguridad de las fronteras y la cooperación para enfrentarse a los crecientes riesgos de seguridad fruto de la evolución de las amenazas terroristas. Los Estados deberán facilitar los viajes de atletas olímpicos, funcionarios y aficionados y velar por que los funcionarios de fronteras sean plenamente conscientes de las preocupaciones en

materia de seguridad. Existe un considerable margen de mejora en la cooperación y el intercambio de información entre los Estados de Asia Oriental.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Adoptar buenas prácticas encaminadas a agilizar la circulación de las personas al tiempo que se mantiene la seguridad de las fronteras, entre otras cosas, recurriendo a las nuevas tecnologías para identificar a posibles sospechosos de actos terroristas
- Reforzar la coordinación entre las instituciones en los planos nacional e internacional, a fin de mejorar la capacidad de los profesionales de la lucha contra el terrorismo para detectar las necesidades comunes y darles solución
- Promover la ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo
- Adoptar medidas para garantizar la compatibilidad de las prácticas legislativas y administrativas con las normas internacionales de derechos humanos
- Intensificar los esfuerzos para armonizar los marcos legislativos, el intercambio de información y la adopción de medidas operacionales, por ejemplo, mediante el establecimiento de mecanismos subregionales.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

264. El Japón ha puesto en práctica una estrategia de lucha contra el terrorismo amplia y multifacética que integra las operaciones de seguridad, la difusión por vía diplomática, el desarrollo económico y la inclusión social. Su “Sinopsis de la Cooperación Antiterrorista Internacional en 2010” hace referencia a la lucha contra el extremismo violento mediante la prestación de asistencia para la reforma económica y educativa de los Estados en desarrollo y la facilitación del diálogo interconfesional entre civilizaciones.

265. El proyecto de ley de lucha contra el terrorismo de China adopta un enfoque multidimensional que combina las medidas administrativas, judiciales y militares, y concede gran importancia a la prevención. A la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo no le consta que ningún otro Estado de Asia Oriental haya puesto en marcha una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo. La ausencia de estrategias nacionales puede ser un obstáculo para la elaboración de una estrategia subregional de lucha contra el terrorismo y para el refuerzo de la coordinación estratégica.

b) Derechos humanos

266. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo no tiene noticia de que los Estados de la subregión hayan adoptado medida alguna en relación con los combatientes terroristas extranjeros o la rehabilitación de terroristas. Aunque algunos Estados han introducido recientemente reformas jurídicas para incorporar

los delitos previstos en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, sería necesario adoptar medidas adicionales a fin de garantizar que las prácticas legislativas y administrativas sean compatibles con el derecho internacional de los derechos humanos y refuercen la armonización en el plano subregional. La creación de un mecanismo subregional podría facilitar una mayor cooperación y la creación de capacidad.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

Reclutamiento

267. Solo la República Popular Democrática de Corea ha promulgado legislación que penalice específicamente el reclutamiento. Otros Estados recurren a la legislación general en materia antiterrorista.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

268. Las respuestas de los Estados de Asia Oriental reflejan un alto grado de cumplimiento de las normas internacionales para combatir la financiación del terrorismo. Los marcos normativos y las capacidades institucionales son generalmente sólidos. Casi todos los Estados son miembros del Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero (GAP) y tres lo son también del Grupo de Acción Financiera. La República Popular Democrática de Corea es desde hace poco tiempo observador en el GAP y está introduciendo en la actualidad una serie de medidas para cumplir los requisitos del Equipo de Tareas.

269. La República de Corea introdujo una enmienda legislativa por la que se exige la aplicación de todas las resoluciones y tratados internacionales relativos a la lucha contra la financiación del terrorismo, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 1373 (2001). El Japón y la República de Corea tipifican la financiación del terrorismo como un delito autónomo. Se considera que ningún Estado de la subregión cuenta con el marco necesario para congelar sin dilación los fondos.

270. Algunos Estados cumplen la norma contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo según la cual deben notificarse las transacciones en efectivo que superen cierto umbral. China, el Japón y la República de Corea han adoptado un sistema de declaración para detectar el transporte transfronterizo físico ilícito de dinero por encima de los umbrales establecidos. Los cinco Estados exigen a los pasajeros que cumplimenten formularios de declaración de aduana. No obstante, ha resultado difícil aplicar de manera eficaz la normativa contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. La gran cantidad de transacciones informales y en efectivo que se realizan en esa subregión ha obstaculizado la comunicación sistemática de las transacciones monetarias transfronterizas. Además, la preferencia de la subregión por los sistemas paralelos de transferencia de fondos que no dejan “pruebas documentales” la hace particularmente vulnerable a ser utilizada para la financiación del terrorismo. Únicamente la República de Corea ha evaluado el riesgo de que su sector sin fines de lucro financie el terrorismo.

ii) Armas de fuego

271. Todos los Estados han promulgado leyes por las que se tipifica de forma general o parcial la fabricación, el tráfico y la alteración de las armas de fuego, así como la destrucción ilícita de las marcas que las caracterizan.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

272. La mayoría de los Estados garantizan un alto nivel de seguridad fronteriza. China, la República Popular Democrática de Corea, el Japón y la República de Corea han promulgado legislación que puede utilizarse para penalizar la entrada ilegal de terroristas. Sin embargo, las penas aplicables son de gravedad variable. Los sistemas de control de la inmigración de algunos Estados están conectados a la base de datos de documentos robados y perdidos de INTERPOL y la lista de sanciones contra Al-Qaida de las Naciones Unidas. Los cinco Estados realizan un registro de entrada y salida de las personas que cruzan sus fronteras. Se cree que los combatientes terroristas extranjeros no frecuentan ningún aeropuerto de la subregión, como lugar de partida o tránsito hacia el Iraq o la República Árabe Siria o de llegada o tránsito desde ellos.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia**a) Planificación y preparación**

273. El Japón ha establecido legislación penal específica para enjuiciar como delitos autónomos la planificación, la preparación y el apoyo de los actos de terrorismo, en aplicación de los 13 instrumentos internacionales contra el terrorismo en los que es parte. Mongolia tipifica como un delito autónomo la preparación y la incitación para cometer una infracción penal, pero ese tipo delictivo no se refiere específicamente a los actos de terrorismo.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

274. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo no tiene conocimiento de que se haya promulgado ninguna legislación para hacer frente de forma específica al problema de los combatientes terroristas extranjeros, lo que es un reflejo de que la amenaza que estos plantean para la subregión es relativamente baja.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

275. Con la excepción del Japón, los Estados de la subregión no han promulgado leyes penales exhaustivas para enjuiciar los actos preparatorios o accesorios llevados a cabo con el propósito de cometer actos terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado de que se trate. Por consiguiente, las autoridades judiciales aplican las leyes penales generales para enjuiciar los presuntos casos de terrorismo. La ausencia generalizada de leyes que tipifiquen de forma específica el terrorismo puede reflejar el nivel relativamente bajo de actividad terrorista en la subregión.

276. Todos los Estados han promulgado legislación por la que se autoriza el uso de técnicas especiales de investigación (por ejemplo, la vigilancia electrónica, las escuchas telefónicas y las operaciones encubiertas). Sin embargo, algunos Estados

permiten una gran discrecionalidad en su aplicación y es posible que no garanticen una supervisión suficiente para prevenir las violaciones de los derechos humanos.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

277. Tradicionalmente se recurre a los cauces diplomáticos para transmitir las solicitudes de asistencia judicial recíproca, como consecuencia de lo cual el proceso suele ser lento y se interrumpe con frecuencia. No obstante, en los últimos años los Estados han avanzado mucho en lo que se refiere a la utilización de autoridades centrales para facilitar la cooperación judicial. Alrededor de la mitad de los Estados de la subregión han designado una autoridad nacional central encargada de tramitar las solicitudes de asistencia judicial recíproca y de extradición. En el caso del Japón, el Ministerio de Justicia o el Organismo Nacional de Policía pueden transmitir las solicitudes a las autoridades centrales, pero solo el Ministerio de Justicia está facultado para recibirlas.

278. Sin embargo, con la excepción del Japón, los Estados de la subregión (incluidos los Estados que han designado a una autoridad central) no publican directrices fácilmente accesibles sobre los procedimientos relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

279. Algunos Estados han puesto en marcha iniciativas para facilitar el contacto directo y oportuno entre especialistas. La legislación de la República de Corea faculta expresamente a la unidad de inteligencia financiera del país para intercambiar información con sus homólogos extranjeros. El proyecto de ley de lucha contra el terrorismo de China incluye propuestas para establecer un centro de inteligencia antiterrorista, a fin de potenciar el intercambio de información.

América Latina

América Central

(Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

280. Los Estados de América Central han seguido reforzando sus esfuerzos de lucha contra el terrorismo, principalmente en el marco del Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), en particular en los ámbitos de la seguridad de las fronteras, la prevención de la financiación del terrorismo, el cumplimiento de la ley y el intercambio de información e inteligencia para la lucha contra el terrorismo. El CICTE ha logrado que los Estados participen en una amplia gama de programas de formación y creación de capacidad, entre otras cosas sobre los controles fronterizos (seguridad marítima y de la aviación, aduanas e inmigración), la protección de

infraestructuras críticas (ciberseguridad, seguridad de grandes eventos y seguridad del turismo), la asistencia legislativa para la lucha contra el terrorismo y su financiación, y el fortalecimiento de las estrategias para encarar nuevas amenazas terroristas. En marzo de 2011, los Estados de la subregión emitieron una declaración por la que renovaron su compromiso de estrechar la cooperación para prevenir, combatir y eliminar el terrorismo. Los Estados se han centrado en los esfuerzos por fortalecer la ciberseguridad en América y aprobaron una resolución sobre el fortalecimiento de la cooperación para hacer frente a la financiación del terrorismo y el blanqueo de dinero. También se centran en los medios para combatir las actividades delictivas (por ejemplo, el blanqueo de dinero y el tráfico de drogas, armas y personas) que puedan exacerbar la amenaza del terrorismo y en la manera de fortalecer las respuestas de la justicia penal a los actos de terrorismo.

2. Riesgos

281. La amenaza del terrorismo en América Central sigue siendo baja, en general. Si bien varios gobiernos han alcanzado notables mejoras en sus capacidades de lucha contra el terrorismo, en otros países la corrupción, la debilidad de las instituciones de gobierno, la insuficiencia de la cooperación interinstitucional, las deficiencias de la legislación y la falta de recursos siguen obstaculizando el progreso. Las actividades violentas de las organizaciones que trafican drogas siguen siendo motivo de gran preocupación. La aparición de poderosos grupos delictivos organizados y carteles de la droga ha provocado un aumento de la violencia, la corrupción, la impunidad, la erosión del estado de derecho y las violaciones de los derechos humanos. Algunas de las ciudades más peligrosas del mundo están situadas en América Central. Sin embargo, no hay pruebas de que las organizaciones delictivas estén adoptando tácticas terroristas o de que tengan motivaciones políticas o ideológicas. Por otra parte, ninguna organización terrorista internacional conocida realiza actualmente operaciones en América Central. No obstante, la percepción de que la amenaza del terrorismo es baja aumenta la vulnerabilidad a que se reclute, financie y preste apoyo logístico de otro tipo a los combatientes terroristas extranjeros.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Poner en práctica estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo
- Implementar mecanismos eficaces e independientes de vigilancia del cumplimiento de la ley
- Adoptar una definición clara de “acto terrorista”
- Garantizar el respeto del estado de derecho
- Reforzar la eficiencia del poder judicial
- Tipificar como delito el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y la planificación, la preparación y el apoyo de actos terroristas
- Reforzar las medidas legislativas y prácticas para regular y controlar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras

- Seguir mejorando las medidas de control de fronteras, a fin de aumentar la eficacia en la prevención y detección de actividades ilícitas transfronterizas, especialmente el movimiento ilícito de efectivo
- Reforzar la legislación sobre la congelación de activos, a fin de cumplir los requisitos pertinentes de la resolución 1373 (2001)
- Reforzar los procedimientos de inmigración con el fin de garantizar el pleno acceso a las bases de datos pertinentes y las listas de control de terroristas, especialmente las bases de datos de combatientes terroristas extranjeros.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

282. Si bien ningún Estado de América Central ha adoptado una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo, algunos están haciendo un esfuerzo por elaborar estrategias nacionales y una de nivel subregional. Algunos han tratado de fomentar la cooperación subregional e internacional en la lucha contra el terrorismo mediante la mejora de la cooperación entre los organismos de inteligencia. Panamá ha establecido el Consejo de Coordinación de la Lucha contra el Terrorismo Internacional, que se encarga de velar por el cumplimiento de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, y las decisiones y resoluciones pertinentes de la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

b) Derechos humanos

283. Pocos Estados han establecido una capacidad sustancial de supervisión de los encargados de hacer cumplir la ley. No hay un marco jurídico uniforme o coherente para la definición de “actos terroristas” y la mayoría de los Estados carece de una definición clara y precisa. En algunos casos, la definición es más amplia de lo exigido por los instrumentos internacionales; en otros, la legislación nacional no prevé definición alguna. Aunque todos los Estados centroamericanos consagran el respeto del estado de derecho en sus constituciones y leyes, varios no lo garantizan suficientemente en la práctica. En particular, a menudo se niega a los detenidos el acceso inmediato a un abogado y el derecho a comparecer ante un juez sin demora. El poder judicial está a veces insuficientemente equipado o debilitado por la corrupción, la intimidación de jueces, fiscales y testigos, y las demoras en la administración de justicia. Los Estados centroamericanos no han aprobado leyes especiales que confieran a ciertas autoridades facultades específicas sobre la lucha contra el terrorismo. Solo en El Salvador se aplican procedimientos penales excepcionales en los delitos de terrorismo, pero ninguna de sus disposiciones está sujeta a una cláusula de revisión diferida.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

284. Solo Costa Rica ha adoptado disposiciones legislativas para tipificar como delito el reclutamiento de terroristas; otros Estados lo hacen en el marco de

disposiciones más generales sobre los delitos de instigación para cometer actos terroristas o de asociación ilícita.

285. Algunos Estados de la subregión han promulgado leyes en que se tipifica como delito la incitación a cometer un acto de terrorismo. Algunos han tipificado la instigación, la incitación o la invitación a la comisión de un delito, pero ninguno ha promulgado una ley independiente para prevenir y reprimir la incitación al terrorismo. Ningún Estado ha promulgado leyes sobre la utilización de Internet con fines terroristas.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

286. La subregión ha realizado algunos avances en el cumplimiento de los aspectos de la resolución 1373 (2001) relacionados con la financiación del terrorismo. México y todos los Estados de América Central menos dos pertenecen al Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica (GAFILAT) o el Grupo de Acción Financiera del Caribe (GAFIC). Solo un Estado no es miembro del Grupo Egmont. Además, la mayoría de los Estados centroamericanos ha ratificado el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y ha adoptado legislación contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo en que esta última se tipifica como un delito en sí misma. Esto ocurre incluso si los fondos no se han utilizado para cometer, o intentar cometer, un ataque terrorista y si no pueden vincularse a un atentado terrorista en concreto.

287. Todos los Estados han considerado un delito concreto la financiación del terrorismo, distinto de disposiciones más generales sobre la complicidad, y la mayoría penaliza la financiación de terroristas particulares y de organizaciones terroristas. Solo unos pocos Estados cuentan con disposiciones jurídicas que prevén la congelación de fondos terroristas sin demora y las medidas de aplicación correspondientes. Un Estado aún no cuenta con un marco jurídico que permita la congelación de fondos de conformidad con la resolución 1267 (1999) o el examen de las listas emitidas por otros Estados de conformidad con la resolución 1373 (2001). Cuatro Estados permiten la congelación de fondos en ciertas condiciones o sin exigir que los activos sean congelados sin demora. Deberían armonizarse las leyes y los procedimientos nacionales pertinentes y la normativa para la lucha contra la corrupción y el blanqueo de dinero. Habría que mejorar la legislación sobre la congelación de activos y su aplicación de modo que se satisfagan plenamente las disposiciones de la resolución 1373 (2001).

288. Todos los Estados de América Central han adoptado sistemas de declaración o divulgación para detectar el transporte físico ilícito de divisas a través de las fronteras, pero hay significativas deficiencias en su aplicación. También debería seguir haciéndose hincapié en el desarrollo de medios para detener a los transportistas de dinero. Pocos Estados centroamericanos han realizado una evaluación de los riesgos de financiación del terrorismo en el sector de sus organizaciones sin fines de lucro.

ii) Armas de fuego

289. Todos los Estados son partes en la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, y la mayoría tipifica como delito la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de armas de fuego. Sin embargo, las deficiencias de la legislación contra las actividades ilícitas relacionadas con las armas pequeñas y las armas ligeras tienden a promover el crimen organizado. Con respecto a la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras, revisten especial importancia los programas educativos desarrollados por México y el Comité los ha recomendado, por considerarlos una buena práctica.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

290. Unos pocos Estados centroamericanos han elaborado una estrategia de seguridad coherente, pero muchos de ellos han adoptado medidas para mejorar la seguridad de las fronteras. El Salvador ha reforzado los controles aduaneros y de migración. Solo cuatro Estados cuentan con legislación para impedir el tráfico de terroristas y el flujo ilegal de personas a través de las fronteras. Algunos Estados han adoptado disposiciones jurídicas que penalizan la asistencia a las personas que intentan abandonar el territorio nacional o ingresar en él a los efectos de la trata de personas.

291. Muy pocos Estados han conectado sus procesos de control de migraciones de primera línea a la base de datos de INTERPOL de documentos de viaje robados y perdidos. Sin embargo, las oficinas centrales nacionales de INTERPOL de casi todos los Estados proporcionan a la policía acceso a las bases de datos de dicha Organización. En 2010, Honduras adoptó un sistema que permitía a los agentes de la policía nacional realizar comprobaciones en tiempo real con la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos de INTERPOL para verificar instantáneamente si una persona intentaba ingresar en el Estado con un documento de viaje fraudulento. Solo cuatro Estados centroamericanos utilizan sistemas de información anticipada sobre pasajeros. Se necesita más información para evaluar si los Estados tienen la capacidad analítica y de inteligencia para detectar posibles terroristas y si registran y almacenan datos sobre el ingreso y la salida de las personas que cruzan las fronteras. Solamente México y Panamá han establecido sistemas informatizados para reunir y almacenar los datos pertinentes de los pasajeros.

292. Casi todos los Estados han adoptado medidas activas para garantizar el pleno respeto de las normas de derechos humanos internacionalmente reconocidas relativas a la circulación de personas a través de las fronteras, entre otras cosas garantizando el respeto del principio de no devolución. Aunque todos los Estados han ratificado la Convención Interamericana para Prevenir y Sancionar la Tortura o se han adherido a ella, deberían tomar medidas para permitir a las autoridades de inmigración y de aduanas identificar a las personas que necesitan protección internacional. Por otro lado, si bien ningún Estado centroamericano ha puesto en marcha medidas para impedir la concesión de asilo a personas involucradas en actividades terroristas, algunos han adoptado medidas para mejorar la calidad y la eficiencia de la determinación de la condición de refugiado.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

293. Los Estados aún no han incorporado plenamente en la legislación nacional todos los delitos establecidos en los instrumentos internacionales. Solo tres Estados prohíben a sus ciudadanos utilizar su territorio para cometer o preparar actos terroristas contra otros Estados, y pocos han adoptado medidas adecuadas para reprimir el reclutamiento de miembros de grupos terroristas o para tipificar como delito la provisión de cobijo a los terroristas o a quienes los apoyan. Otros Estados tipifican como delito los actos preparatorios llevados a cabo en el Estado con el propósito de cometer actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. No obstante, cuatro Estados de América Central no han penalizado como delitos autónomos las actividades de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

294. La amenaza de los combatientes terroristas extranjeros no es una preocupación importante para la subregión en la actualidad. La legislación vigente permite el enjuiciamiento de algunos delitos relacionados con el terrorismo que tienen un carácter transfronterizo y, en cierta medida, los viajes mencionados en la resolución 2178 (2014). El delito de conspiración, previsto en la mayoría de los Estados, también podría permitir el enjuiciamiento de los actos de planificación y preparación. Los actos preparatorios están específicamente tipificados como delitos en la mayoría de los Estados, al igual que el intento, el apoyo y la facilitación o el asesoramiento para cometer un delito (que se podrían utilizar para enjuiciar a quienes violen las disposiciones relativas a los viajes que figuran en la resolución 2178 (2014)). Algunos Estados han tipificado como delito el reclutamiento y el recibir o impartir capacitación, dentro o fuera del Estado, para cometer actos de terrorismo.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

295. Se carece de información suficiente para evaluar si las fiscalías tienen la autoridad, la capacidad, la pericia, los medios técnicos y los recursos humanos necesarios para tratar los casos complejos de terrorismo o en qué medida utilizan técnicas especiales de investigación. El empleo de estas últimas varía de un Estado a otro. Costa Rica puede aplicar a los casos de terrorismo las mismas técnicas disponibles para investigar casos de tráfico de drogas (incluidas las operaciones encubiertas, la interceptación de comunicaciones y la entrega vigilada). En México, la Ley Federal contra la Delincuencia Organizada permite la intervención de comunicaciones privadas, la duplicación de los períodos de prisión preventiva y la infiltración de agentes en los grupos delictivos. Otras técnicas especiales de investigación permitidas incluyen los registros domiciliarios, la captura de personas, la búsqueda e incautación de documentos, la previsión de testimonios y la vigilancia electrónica.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

296. Todos los Estados centroamericanos son miembros del CICTE y partes en la Convención Interamericana contra el Terrorismo. También todos han ratificado la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y varios instrumentos internacionales contra el terrorismo, y han establecido mecanismos subregionales y bilaterales para la cooperación en materia de cumplimiento de la ley, como los mecanismos de alerta temprana y la cooperación de los servicios de inteligencia. Sin embargo, ningún Estado proporciona directrices exhaustivas sobre el marco jurídico y de procedimiento relativo a la asistencia judicial recíproca y la extradición, y ningún Estado ha designado una autoridad nacional central encargada de la extradición. En vista de la falta de información disponible, es difícil evaluar qué Estados han designado a una autoridad central encargada de tramitar las solicitudes de asistencia judicial recíproca. Solo Honduras ha publicado orientaciones claras en el sitio web de la OEA.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

297. Habida cuenta de que todos los Estados centroamericanos son miembros de INTERPOL, pueden intercambiar información a través de las oficinas centrales nacionales de la Organización y cooperar en asuntos penales internacionales. Además, INTERPOL y la Comisión de Jefes y Directores de Policía de Centroamérica, México y el Caribe han firmado un acuerdo de cooperación encaminado, sobre todo, a la coordinación y la supervisión de operaciones policiales a nivel bilateral y multilateral. El Sistema de la Integración Centroamericana (SICA) dirige el Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central (SEFRO), cuyo objetivo es establecer un programa de gestión conjunta de las fronteras a fin de vigilar y controlar la circulación transfronteriza. La Iniciativa Regional de Seguridad para América Central (CARSI) de los Estados Unidos ayuda a los Estados centroamericanos a mejorar la aplicación de la ley y las operaciones de interdicción. La cooperación en la subregión está mejorando, pero debe fortalecerse, sobre todo en las zonas fronterizas.

Caribe

(Antigua y Barbuda, Bahamas, Barbados, Cuba, Dominica, Granada, Haití, Jamaica, República Dominicana, Saint Kitts y Nevis, San Vicente y las Granadinas, Santa Lucía, Trinidad y Tabago)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

298. La amenaza del terrorismo en la región del Caribe sigue siendo baja. No se han documentado ni detectado pruebas de terrorismo surgido en el propio suelo ni el movimiento de terroristas o presuntos terroristas en sus territorios. No obstante, más de 60 personas han abandonado Trinidad y Tabago desde mediados de 2014 para

sumarse al EIIL y otros grupos extremistas en el Iraq y la República Árabe Siria. El riesgo de reclutamiento de personas para el terrorismo y la radicalización es cada vez mayor. Sin embargo, el principal desafío a la seguridad sigue siendo la intensificación de los niveles de actividad delictiva y su efecto debilitador para la sociedad. La delincuencia y la inseguridad son impulsadas por varios factores, entre ellos el comercio ilícito de drogas, la trata de personas para la industria del sexo, el trabajo forzoso, el blanqueo de dinero y otros delitos financieros, el desempleo, la corrupción y, en algunos casos, la incapacidad de los sistemas de justicia penal para llevar a los responsables ante la justicia.

2. Riesgos

299. El terrorismo es, sin embargo, un motivo de preocupación, ya que muchos de los factores mencionados anteriormente podrían alentar el reclutamiento de terroristas y llevar a que se cometan actos de terrorismo. Además, debido a sus características geográficas, la subregión es vulnerable a las actividades delictivas marítimas, incluido el tráfico ilícito de drogas, armas y personas. Los esfuerzos por enfrentar estos desafíos se ven obstaculizados por las limitaciones de los recursos humanos y materiales. No obstante, los gobiernos están trabajando a nivel bilateral y subregional para hacer frente a esos problemas. La subregión ha realizado avances en el cumplimiento de la resolución 1373 (2001), sobre todo en la esfera de la financiación del terrorismo y la adopción de medidas relativas al control de puertos y aeropuertos. La promulgación de legislación de lucha contra el terrorismo proporciona a las autoridades judiciales y fiscales los poderes jurídicos necesarios para llevar a los terroristas ante la justicia. Los Estados también han elaborado mecanismos subregionales para asegurar la coherencia de la creación de capacidad institucional y jurídica en cuanto al control de los sistemas financieros, el cumplimiento de la ley y el control de fronteras, la cooperación, la atención a los derechos humanos y la no duplicación de actividades.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Elaborar y poner en práctica estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo
- Penalizar plenamente el reclutamiento de adeptos para un grupo terrorista y adoptar medidas para prevenir y reprimir la incitación al terrorismo, la apología del terrorismo y la utilización de Internet con fines terroristas
- Reforzar la legislación relativa a la congelación de activos y su aplicación a fin de cumplir plenamente el requisito de congelar los activos “sin dilación” que figura en la resolución 1373 (2001)
- Adoptar medidas para impedir que actúen los transportistas de dinero y que se produzcan movimientos ilícitos de dinero en efectivo e instrumentos monetarios a través de las fronteras
- Reforzar las medidas legislativas y prácticas para regular y controlar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras
- Examinar el sector de las organizaciones sin fines de lucro para determinar su vulnerabilidad a la financiación del terrorismo

- Proporcionar a los funcionarios de inmigración y control de fronteras de primera línea acceso a las principales bases de datos y listas de vigilancia antiterrorista, incluida la I -24/7 de INTERPOL, las notificaciones rojas y la Lista de Sanciones contra Al-Qaida, de modo que sea posible inspeccionar eficazmente los antecedentes de las personas que entran en el Estado para cerciorarse de que no tengan vínculos con actividades delictivas y terroristas
- Mejorar los procedimientos nacionales relativos al asilo y los refugiados
- Seguir mejorando el intercambio de información e inteligencia en el país y con los asociados internacionales.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

300. Son pocos los Estados del Caribe que han adoptado estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo, aunque varios han elaborado estrategias para combatir diversos tipos de delito. Saint Kitts y Nevis ha preparado un documento sobre la lucha comunitaria contra el terrorismo y la delincuencia en el plano nacional que trata el papel del equipo de respuesta inicial para ayudar a preparar y proteger a la comunidad, así como la función de los medios de comunicación. Jamaica ha desarrollado una política nacional integral de seguridad y ha establecido el Consejo de Seguridad Nacional para coordinar y aplicar medidas normativas y operacionales.

b) Derechos humanos

301. En Jamaica y San Vicente y las Granadinas, las autoridades civiles mantienen el control efectivo de la policía, y el Gobierno ha establecido mecanismos eficaces para investigar y castigar los abusos y la corrupción. Otros Estados tienen alguna capacidad de supervisión de los encargados de hacer cumplir la ley, pero es necesario seguir mejorándola. La mayoría de los Estados ha aprobado una definición de “actos terroristas” conforme con los instrumentos internacionales. Sin embargo, Haití no tiene una definición de estos actos en su legislación, y Cuba y la República Dominicana podrían mejorar su legislación para asegurar el cumplimiento de las normas internacionales. Alrededor de la mitad de los Estados de la subregión debe reforzar el respeto del estado de derecho en los juicios y asegurarse de que el arresto, la detención y los procesos judiciales sean justos.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

302. Cinco Estados de la subregión del Caribe aún no han tipificado efectivamente como delito el reclutamiento de adeptos para un grupo terrorista.

303. Aunque algunos Estados han tipificado como delito la incitación y la instigación a la comisión de un delito terrorista, son pocos los que han adoptado leyes específicas para prevenir y reprimir la incitación al terrorismo. Pocos Estados han promulgado leyes concretas sobre la mala utilización de Internet con fines terroristas.

b) Medios*i) Financiación/congelación de activos*

304. Todos los Estados han tipificado la financiación del terrorismo como un delito autónomo, y todos menos uno han tipificado como delito la financiación del terrorismo, incluso si los fondos no pueden vincularse a un acto de terrorismo concreto. Dos Estados aún no han tipificado como delito la financiación de terroristas individuales, pero todos lo han hecho con respecto a la financiación de organizaciones terroristas. Ningún Estado ha establecido aún plenamente un mecanismo eficaz para congelar sin dilación los activos de conformidad con la resolución 1373 (2001). Varios Estados han adoptado leyes y sistemas para congelar los fondos sospechosos de pertenecer a terroristas. Sin embargo, es necesario mejorar la legislación sobre la congelación de activos y su aplicación de modo que se cumplan plenamente las disposiciones de la resolución 1373 (2001). Todos los Estados tienen algún tipo de proceso de declaración o divulgación de información sobre el dinero en efectivo respecto de las personas que entran en el Estado o salen de él. Sin embargo, esos sistemas de divulgación de información no se ajustan a las recomendaciones del GAFI, ni son sistemas probados y amplios vinculados a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, con sujeción al seguimiento de bases de datos y medidas más amplias para prevenir la circulación transfronteriza ilícita de dinero en efectivo. Por lo tanto, es necesario seguir trabajando para impedir las actividades de los transportistas de dinero y los movimientos transfronterizos ilícitos de efectivo. Aunque algunos Estados han tomado medidas para examinar sus sectores de beneficencia y sin fines de lucro en relación con el riesgo de que se utilicen estas organizaciones para financiar el terrorismo, solo San Vicente y las Granadinas ha realizado un examen amplio.

ii) Armas de fuego

305. La mayoría de los Estados, a excepción de Barbados y Haití, tipifica en cierta medida como delito el tráfico y la fabricación ilícitos de armas de fuego, así como el borrado de las marcas oficiales. Sin embargo, muchos deben reforzar su legislación. En Antigua y Barbuda, las autoridades realizan procedimientos reconocidos de seguimiento y localización de armas. Saint Kitts y Nevis mantiene un sistema de licencias y autorizaciones de exportación, importación y tránsito internacional para la transferencia de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales conexos. También existe una autoridad nacional encargada de coordinar los controles de la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, municiones, explosivos y otros materiales conexos.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

306. La mayoría de los Estados ha adoptado medidas para impedir el tráfico de terroristas y controlar la circulación de personas a través de las fronteras. Si bien varios Estados han penalizado plenamente el suministro deliberado de asistencia a alguien para entrar en el Estado en contravención de las leyes al respecto, no hay información suficiente para evaluar a todos los Estados en este contexto. La mayoría de los Estados utiliza el sistema I-24/7 de INTERPOL y otras bases de datos, incluida la Lista de Sanciones contra Al-Qaida y las notificaciones rojas, para realizar un examen previo de las personas que entran en el Estado. En Cuba, Haití y Trinidad y Tabago, sin embargo, los funcionarios de primera línea no tienen acceso

directo a las bases de datos fundamentales. Todos los Estados salvo tres utilizan sistemas de información anticipada sobre pasajeros. Algunos Estados utilizan sistemas electrónicos de inmigración para registrar y almacenar datos de los viajeros. El organismo encargado de los pasaportes, ciudadanía e inmigración de Jamaica ha establecido una base de datos electrónica de inmigración, y las Bahamas cuentan con un programa de verificación previa de las personas que entran en su territorio. No obstante, los Estados tienen que mejorar las medidas para garantizar que el personal de control de la inmigración y de las fronteras tenga acceso en tiempo real a las bases de datos esenciales, listas de vigilancia e instrumentos de verificación, y esté capacitado en cuanto a su utilización.

307. Muchos Estados han adoptado medidas para asegurar que los procedimientos relativos a la circulación de personas se ajusten a las normas internacionales de derechos humanos. No se considera que ninguno haya violado a sabiendas el principio de no devolución. No obstante, varios Estados necesitan reforzar las medidas destinadas a identificar a las personas que necesitan protección internacional, de forma que no violen el principio de no devolución. Varios Estados insulares del Caribe son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Jamaica ha adoptado una política respecto de los refugiados que refleja las mejores prácticas y abarca todos los aspectos del trato de personas que solicitan la condición de refugiado, desde el momento de la llegada hasta que se adopta la decisión de otorgar o denegar el estatuto de refugiado. Sin embargo, muchos deben mejorar sus procedimientos nacionales de asilo y refugiados, y adoptar medidas para velar por que no se conceda asilo a una persona que haya planificado, facilitado o participado en un acto de terrorismo.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

308. La capacidad de llevar a los terroristas ante la justicia es un componente esencial de una estrategia funcional de lucha contra el terrorismo. Es fundamental contar con una legislación nacional amplia, una fiscalía capaz, y la aptitud de llevar a cabo investigaciones. No obstante, solo 5 Estados de la subregión han tipificado la planificación, preparación y apoyo de actos terroristas como delitos autónomos, y solamente 7 cuentan con leyes que tipifican la planificación y preparación de ataques terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

309. La amenaza de los combatientes terroristas extranjeros no es actualmente una preocupación importante para la subregión. Algunos Estados han adoptado disposiciones jurídicas que podrían parcialmente penalizar los actos de planificación y preparación y podrían utilizarse para enjuiciar a los responsables de conformidad con algunos aspectos de las disposiciones de la resolución 2178 (2104) relativas a los viajes, pero estos no están tipificados específicamente como delito acorde con lo dispuesto en la resolución.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

310. No se dispone de información suficiente para determinar si las fiscalías de los Estados de la subregión cuentan con la capacidad y los conocimientos necesarios para manejar casos de terrorismo complejos. Resulta también difícil evaluar hasta qué punto los organismos encargados de hacer cumplir la ley emplean técnicas especiales de investigación en casos de terrorismo. Granada permite el uso de técnicas especiales de investigación, como la vigilancia electrónica y las entregas controladas. Haití permite la realización de operaciones encubiertas siempre que hayan sido autorizadas con antelación por el juzgado correccional local. Santa Lucía ha promulgado una ley que faculta a varias autoridades clave a interceptar comunicaciones (por ejemplo, conversaciones telefónicas) en algunos casos.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

311. La mayoría de los Estados del Caribe coopera en algún grado con los asociados internacionales en relación con las solicitudes de extradición y el intercambio de información. No obstante, es necesario introducir mejoras con respecto a la asistencia judicial recíproca y a la publicación de información sobre las políticas, las directrices de extradición y los nombres de personas de contacto. No todos los Estados son partes en la Convención Interamericana sobre Extradición o en la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. Dos Estados no cuentan con leyes sobre la asistencia judicial recíproca o la extradición.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

312. Todos los Estados de la subregión del Caribe son miembros de INTERPOL y pueden intercambiar información con la Organización y sus otros miembros a través de sus respectivas oficinas centrales nacionales. Diez Estados son miembros del Grupo Egmont y sus unidades de inteligencia financiera pueden compartir la información a través de los canales de dicho Grupo. La mayoría de esos Estados también ha firmado acuerdos de intercambio bilateral y multilateral.

América del Sur

(Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), Brasil, Chile, Colombia, Ecuador, Guyana, Paraguay, Perú, Suriname, Uruguay, Venezuela (República Bolivariana de))

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

313. Todos los Estados de América del Sur son conscientes de la amenaza que representa el terrorismo y gradualmente han adoptado medidas, tanto legislativas como administrativas, para prevenir la comisión de actos terroristas e impedir la circulación de terroristas a través de las fronteras. Si bien no hay pruebas de la presencia de células operacionales de Al-Qaida y Hizbullah en la subregión, se cree que hay personas que simpatizan con su ideología que prestan apoyo financiero a

los grupos terroristas en el Oriente Medio y Asia Meridional. De acuerdo con diversos informes fidedignos, la actividad terrorista disminuyó en varios Estados (especialmente Colombia y el Perú) en 2014, pero en otros se vio alentada por la insuficiencia de las medidas contra el terrorismo, lo que ayudó a fortalecer los vínculos entre la delincuencia y el terrorismo.

2. Riesgos

314. La zona de la Triple Frontera entre la Argentina, el Brasil y el Paraguay es una de las regiones más afectadas por el tráfico de armas y municiones, y de estupefacientes, el tráfico ilícito de personas, el blanqueo de dinero y la falsificación. Algunos Estados han logrado progresos notables en la investigación y el enjuiciamiento de los actos de terrorismo. Por ejemplo, se ha arrestado a ciudadanos libaneses por presuntos vínculos con Hizbullah. La percepción general es que la amenaza terrorista en la región es muy baja. Sin embargo, la situación podría empeorar debido a la insuficiencia de la reunión de datos de inteligencia, el deficiente intercambio de información, la laxitud de los controles de los viajeros, la falta de leyes para el enjuiciamiento de terroristas y combatientes terroristas extranjeros, y la débil seguridad de las fronteras. Lo más preocupante es la incapacidad de los Estados de América del Sur para vigilar que sus propios ciudadanos no estén en las listas de control de terroristas. Son pocos los viajeros que se examinan para comprobar que no tienen vínculos con el terrorismo cuando se desplazan dentro y fuera del continente. La mayoría de los Estados carecen de sistemas de información anticipada sobre pasajeros y Registro de Nombres de los Pasajeros (PNR). Además, en los casos en que existen leyes de lucha contra el terrorismo, los gobiernos enfrentan dificultades para enjuiciar a los extremistas, especialmente si la experiencia de los fiscales en casos de terrorismo es limitada. Muchos Estados han adoptado medidas activas para mejorar la cooperación subregional e internacional, pero la corrupción, la debilidad de las instituciones gubernamentales y la legislación, la porosidad de las fronteras y la escasez de personal y de autoridad coercitiva representan problemas graves. También son preocupantes la burocracia excesiva, la falta de capacitación y las limitaciones de recursos.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Poner en práctica estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo
- Aplicar mecanismos eficaces e independientes de supervisión de los encargados de hacer cumplir la ley
- Adoptar una definición clara de los actos terroristas
- Garantizar el respeto del estado de derecho
- Reforzar la eficiencia del poder judicial
- Tipificar como delito el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y la deplanificación, preparación y apoyo de actos terroristas

- Fortalecer las instituciones públicas, proporcionar capacitación a las fuerzas del orden, y erradicar la corrupción
- Reforzar la cooperación y el intercambio de información interinstitucionales
- Mejorar la seguridad de las fronteras a fin de aumentar la eficacia en la prevención y la detección de las actividades transfronterizas ilícitas
- Reforzar la legislación sobre la congelación de activos a fin de satisfacer los requisitos pertinentes de la resolución 1373 (2001)

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

315. Unos pocos Estados de América del Sur han adoptado una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo, aunque algunos están tomando medidas activas con miras a hacerlo. El Uruguay está elaborando una estrategia amplia de lucha contra el terrorismo, y ha aprobado una estrategia de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. El Ecuador ha promulgado una ley contra la financiación del terrorismo, que incluye una estrategia amplia e integrada para combatirla. El Paraguay ha creado la Secretaría de Prevención e Investigación del Terrorismo (SEPRINTE), que coopera con otros organismos pertinentes del sector público en cumplimiento de las estrategias contra el terrorismo.

b) Derechos humanos

316. La mayoría de los Estados ha establecido mecanismos de vigilancia del cumplimiento de la ley, en un empeño por garantizar la profesionalidad y el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo. Solo cuatro Estados no disponen de procedimientos para la supervisión de los encargados de hacer cumplir la ley, o los que tienen son inadecuados. La mayoría de los Estados ha introducido una definición de “actos terroristas” en la legislación nacional, pero, en algunos casos, esta es confusa, imprecisa y demasiado amplia. Solo dos Estados han adoptado una definición precisa y completa de los actos de terrorismo, y uno no ha introducido ninguna definición.

317. Casi todos los Estados de la subregión garantizan, en sus constituciones y legislación, el respeto de los principios del estado de derecho, como la independencia e imparcialidad del poder judicial, un juicio imparcial y público sin dilaciones indebidas, la presunción de inocencia, el derecho a ser asistido por un abogado, y el derecho a ser informado sin demora y en forma detallada de las acusaciones. Sin embargo, en algunos Estados el respeto de estos principios se ve considerablemente menoscabado por la corrupción en el poder judicial, las prácticas arbitrarias de detención, obstáculos para la preparación de una defensa, y el acceso limitado a la asistencia letrada gratuita para las personas privadas de la libertad.

318. Casi todos los Estados garantizan el respeto del principio de no devolución, pero pocos ofrecen protección contra la expulsión de solicitantes de asilo hasta que se hayan agotado todos los recursos legales. Existen deficiencias en la aplicación de las disposiciones legales relacionadas con estos principios. El Comité de las Naciones Unidas contra la Tortura, por ejemplo, ha expresado preocupación por las denuncias de extradiciones realizadas por un Estado sin tomar en consideración el riesgo de tortura en el Estado de destino. La Corte Interamericana de Derechos Humanos determinó que un Estado sudamericano había infringido el derecho a solicitar y obtener asilo y el principio de no devolución.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

319. Solo tres Estados han adoptado disposiciones legislativas que tipifican como delito el reclutamiento de terroristas. Otros Estados tipifican parcialmente el reclutamiento como delito en virtud de disposiciones más generales enunciadas en los códigos penales o los actos legislativos.

320. La mayoría de los Estados de América del Sur no parece penalizar la incitación a cometer actos de terrorismo como un delito autónomo, y en algunos casos consideran que esto queda abarcado en los delitos ya existentes de “instigación”, “intimidación pública” y “apología”. El Código Penal de la Argentina dispone que el delito de incitación puede penarse como complicidad o como apología del delito, según las circunstancias. El Código Penal brasileño tipifica como delito la incitación a la comisión de cualquier delito en general. Su proyecto de ley sobre la penalización y la financiación del terrorismo incluye específicamente la penalización de la incitación al terrorismo. El Código Penal también tipifica la apología pública (o la glorificación) de cualquier delito o delincuente. El Código Penal de Colombia tipifica como delito la autoría y participación (instigación a la comisión de un acto o actos de terrorismo que entren en el ámbito de las disposiciones sobre autoría y participación).

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

321. Todos los Estados de América del Sur son partes en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. Además, 9 Estados son miembros del GAFILAT y 4 son miembros del GAFIC, y todos menos 3 son miembros del Grupo Egmont de Unidades de Inteligencia Financiera. En la mayoría de los Estados, la financiación del terrorismo es un delito en sí misma, puesto que es penada incluso si los fondos no se utilizan para cometer o intentar cometer un atentado terrorista o no pueden vincularse a un acto de terrorismo concreto, y esto abarca la financiación de un terrorista individual y una organización terrorista. Sin embargo, se recomienda encarecidamente que todos los Estados adapten su legislación de conformidad con los instrumentos y las normas internacionales, a fin de superar las deficiencias de las disposiciones pertinentes en la lucha contra la financiación del terrorismo. Aún no se ha implementado plenamente en la mayoría de los Estados la capacidad de congelar sin demora fondos y activos vinculados al terrorismo, aunque se ha fortalecido mucho en algunos casos.

322. Si bien la mayor parte de los Estados cuenta con leyes que regulan las organizaciones de beneficencia, ninguno ha realizado un examen exhaustivo del sector de las organizaciones sin fines de lucro para estudiar el riesgo de que se utilicen para financiar el terrorismo. Colombia ha llevado a cabo estudios relacionados con su sector de organizaciones sin fines de lucro con regularidad desde 2008. La Argentina también ha examinado sus leyes y reglamentos internos relativos a las organizaciones sin fines de lucro. Aunque muchos Estados han mejorado las medidas relativas a los transportistas de dinero mediante el establecimiento de sistemas de declaración o divulgación de información sobre la circulación transfronteriza de dinero en efectivo, sigue siendo necesario mejorar la regulación y la supervisión de los sistemas paralelos de transferencia de fondos.

ii) Armas de fuego

323. Todos los Estados de América del Sur han ratificado la Convención Interamericana contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, Municiones, Explosivos y Otros Materiales Relacionados, y la mayoría tipifica como delito la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de las armas de fuego. No obstante, el número de armas pequeñas y armas ligeras que circulan en la subregión socava la eficacia del sistema existente.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

324. La gran extensión de las fronteras, su porosidad y frecuente falta de demarcación y las rutas comerciales del mercado negro representan considerables problemas para la seguridad fronteriza. Las fuerzas militares y de seguridad pública generalmente solo pueden vigilar las fronteras en las zonas urbanas o en los puntos donde las cruzan carreteras principales. En otros lugares, las fronteras presentan muchas oportunidades para los residentes de resolver las diferencias en cuanto a la oferta, la demanda y el costo de diversos bienes y servicios (algunos de ellos ilícitos). El tráfico ilícito proporciona ingresos, y las comunidades fronterizas parecen beneficiarse económicamente de la reciente alza del contrabando de drogas y personas. A pesar de las recientes mejoras en el intercambio de información y la coordinación entre los organismos encargados de las fronteras, algunas zonas siguen causando gran preocupación.

325. Todos los Estados de América del Sur han ratificado el Protocolo contra la Trata de Personas y, con la excepción de uno, el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire. Aunque muchos Estados han promulgado disposiciones jurídicas que tipifican como delito el tráfico ilícito de personas, por lo que son capaces de impedir la entrada ilegal de terroristas, la aplicación de las leyes para prevenir y reprimir el desplazamiento de terroristas a través de las fronteras debe fortalecerse e ir acompañado de la divulgación de la información pertinente. Los Estados de la subregión tal vez deseen estudiar las operaciones conjuntas internacionales y subregionales llevadas a cabo por las autoridades del Brasil para desbaratar las redes de trata de personas. El destacado sistema de seguridad de los documentos de viaje del Brasil también constituye una buena práctica.

326. Todos los Estados tienen acceso a los datos de INTERPOL, pero en muchos casos no está claro hasta qué punto acceden a ellos y los utilizan. Por ejemplo, la Argentina y el Paraguay parecen ser los únicos Estados que presentan periódicamente datos sobre pasaportes robados y perdidos. En siete Estados, los

procesos de control de la inmigración de primera línea no están conectados a la base de datos de INTERPOL de documentos de viaje perdidos y robados y las notificaciones rojas sobre presuntos delincuentes y personas buscadas. Sin embargo, algunos han adoptado medidas para dar acceso a los agentes de policía a las bases de datos pertinentes. La Argentina, Bolivia (Estado Plurinacional de), el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, el Paraguay, el Perú, el Uruguay y Venezuela (República Bolivariana de) participan en el Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR (SISME), que conecta las bases de datos de sus Estados miembros a las de INTERPOL, que son de alcance mundial.

327. Solo tres Estados han implantado sistemas de información anticipada sobre pasajeros y pocos disponen de información de inteligencia y capacidad analítica para detectar a posibles terroristas. La falta de información hace que sea imposible determinar si los Estados de América del Sur han establecido sistemas automatizados para registrar y archivar datos sobre la entrada y salida de las personas que cruzan las fronteras. La mayoría de los Estados ha establecido un procedimiento eficiente de determinación de la condición de refugiado que prohíbe conceder asilo a quienes hayan planificado o facilitado un acto de terrorismo o participado en uno. Un Estado requiere que la visa de refugiado se renueve todos los años, lo que permite a la autoridad competente retirar la condición de refugiado si la persona en cuestión participa o ha participado en actividades terroristas. Otros Estados han promulgado leyes en las que prohíben la concesión de asilo a quienes hayan cometido crímenes de guerra, delitos graves fuera del Estado que los ha acogido, o actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

328. Solo dos Estados han adoptado disposiciones completas que tipifican como delitos por sí solos la planificación y preparación de actos de terrorismo. Tres tipifican determinados actos preparatorios y el resto no cuenta con disposiciones de este tipo. Algunos Estados han promulgado leyes para permitir el enjuiciamiento de los responsables de actos preparatorios llevados a cabo en el territorio del Estado con el fin de cometer actos de terrorismo contra otros Estados.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

329. La amenaza de los combatientes terroristas extranjeros no es actualmente una preocupación importante para la subregión. Sin embargo, al igual que la mayoría de los terroristas, los combatientes terroristas extranjeros deben ser reclutados y tienen la necesidad de viajar. La selección propia y diversos grados de motivación intrínseca son importantes, pero también hay factores extrínsecos que parecen ser cruciales. Ningún Estado ha promulgado legislación que regule específicamente los viajes con arreglo a la resolución 2178 (2014). No obstante, la legislación de algunos Estados es lo suficientemente amplia para abarcar algunos delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros. Algunos Estados también han tipificado como delito el impartir o recibir adiestramiento para cometer actos de terrorismo.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

330. Salvo con respecto a dos Estados, se carece de información suficiente para evaluar si las fiscalías tienen la autoridad, la capacidad, la pericia, los medios técnicos y los recursos humanos necesarios para tramitar complejos casos de terrorismo. A este respecto, los fiscales deben recibir formación continua. Son pocos los Estados que autorizan determinadas técnicas especiales de investigación para casos relacionados con el terrorismo, pero podrían aplicarse técnicas como las operaciones encubiertas, la interceptación de las comunicaciones y la vigilancia electrónica, elaboradas para otros casos penales. En varios Estados, esas técnicas no están plenamente desarrolladas ni cuentan con un apoyo suficiente de las tecnologías de la información y las comunicaciones. En Colombia, la Unidad Nacional contra el Terrorismo ha alcanzado un alto nivel de especialización en la investigación y el enjuiciamiento de los actos de terrorismo e insurgencia.

5. Medidas para activar la cooperación internacional**a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición**

331. Todos los Estados de América del Sur son miembros del Comité Interamericano contra el Terrorismo y todos menos dos son partes en la Convención Interamericana contra el Terrorismo. Once Estados han ratificado también la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal y el Estado restante es signatario. Sin embargo, solo dos Estados han ratificado la Convención Interamericana sobre Extradición. Ha mejorado la cooperación internacional, pero muchos Estados no han elaborado ni publicado directrices sobre las leyes y procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición, y varios de ellos han designado autoridades nacionales centrales encargadas de tramitar las solicitudes de asistencia judicial recíproca y extradición. La mayoría de los Estados de la subregión ha adoptado disposiciones relevantes sobre la extradición y la asistencia judicial recíproca, y el resto está tomando medidas para fortalecer la legislación nacional pertinente.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

332. Todos los Estados sudamericanos son miembros de INTERPOL y pueden cooperar en relación con los asuntos penales internacionales mediante el intercambio de información por conducto de las oficinas centrales nacionales de esa Organización. Solo 3 Estados han implantado sistemas de información anticipada sobre pasajeros, y 10 participan en el SISME del MERCOSUR. En 2014, la Argentina, el Brasil y el Paraguay cooperaron en el fortalecimiento de la aplicación de la ley en la zona de la Triple Frontera, a través del Comando Tripartito de la Triple Frontera. Colombia es miembro fundador del Foro Mundial contra el Terrorismo y también desempeñó un papel fundamental en la creación de la Comunidad de Policías de América (AMERIPOL) en 2007 y la Comunidad Latinoamericana y del Caribe de Inteligencia Policial.

Europa y América del Norte

Europa Oriental

(Belarús, Eslovaquia, Estonia, Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República Checa, República de Moldova, Ucrania)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

333. Desde el estudio anterior, realizado en 2011, el nivel de la amenaza terrorista en Europa Oriental se ha mantenido relativamente estable. En la actualidad, el riesgo es bastante bajo en la mayoría de los Estados de la subregión. Algunos Estados de la subregión han sufrido incidentes de violencia del terrorismo de derecha a lo largo de los últimos cuatro años. El nivel de amenaza es alto, sin embargo, en la Federación de Rusia, que se ha enfrentado a una serie de ataques terroristas perpetrados o frustrados, tanto en su territorio como contra sus intereses en el extranjero. Según las estimaciones del Gobierno, entre 5.000 y 7.000 combatientes terroristas extranjeros han viajado desde la Federación de Rusia o Estados de la antigua Unión Soviética a las zonas en conflicto en el Iraq y la República Árabe Siria. Algunos también han regresado. Las organizaciones terroristas han sido proscritas por la Corte Suprema de la Federación de Rusia.

2. Riesgos

334. Los Estados que participan en operaciones militares en el exterior, en particular contra organizaciones terroristas, consideran que esto puede haber acrecentado el riesgo de que se cometan ataques terroristas contra ellos. Las corrientes de migración irregular y los viajes sin visado o la circulación totalmente libre a través de las fronteras en los Estados de la subregión que son miembros de la Comunidad de Estados Independientes (CEI) o la Unión Europea y su zona de Schengen (ampliada) son también una fuente de vulnerabilidad. Son pocos los Estados que han aplicado plenamente los requisitos de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) pertinentes para poner freno a la circulación de combatientes terroristas extranjeros de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2178 (2014).

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Seguir cooperando e intercambiando información, tanto dentro de los órganos subregionales, como la Unión Europea y sus distintas instituciones, como en el plano bilateral
- Desarrollar una amplia estrategia nacional integrada de lucha contra el terrorismo si esta no existe aún. (Los Estados miembros de la Unión Europea deberían estudiar la posibilidad de elaborar estrategias nacionales sobre la base de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo y la Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y la Captación de Terroristas)

- Aprobar legislación que tipifique como delito el reclutamiento pasivo de terroristas como un delito autónomo
- Penalizar la recepción de adiestramiento terrorista de conformidad con la resolución 2178 (2014)
- Aprobar leyes contra la financiación del terrorismo que sean plenamente compatibles con lo dispuesto en el párrafo 1 b) de la resolución 1373 (2001)
- Fortalecer los regímenes para la congelación de fondos terroristas sin dilación
- Mejorar la aplicación práctica de los sistemas de declaración para detectar el transporte transfronterizo físico ilícito de dinero
- Adoptar medidas para minimizar la vulnerabilidad del sector de las organizaciones sin fines de lucro a la financiación del terrorismo
- Conectar a los oficiales de policía y de control de fronteras de primera línea con la base de datos de documentos de viaje perdidos y robados de INTERPOL, las notificaciones rojas y otros instrumentos disponibles, así como listas de sanciones de las Naciones Unidas
- Incluir sistemáticamente información en las bases de datos de INTERPOL y adoptar sistemas de información anticipada sobre pasajeros
- Mejorar los sistemas de justicia penal para permitir el enjuiciamiento exitoso de los combatientes terroristas extranjeros (repatriados) en plena conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos y las normas del estado de derecho
- Intensificar la cooperación bilateral y regional con los Estados que no pertenecen a la Unión Europea o al Consejo de Europa, entre otras cosas estudiando la posible remisión de actuaciones penales y reconociendo los fallos penales del extranjero
- Proseguir el diálogo con todos los mecanismos basados en tratados y en la Carta y asegurarse de que las medidas de lucha contra el terrorismo estén conformes con el derecho internacional de los derechos humanos y las normas del estado de derecho.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo

335. Solo unos pocos Estados han puesto en práctica una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo completa e integrada. Los Estados miembros de la Unión Europea en gran medida dependen de la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo de 2005 (prevenir, proteger, perseguir y responder), lo que en algunos casos se complementa con las estrategias o planes de acción nacionales de lucha contra el terrorismo, o estrategias nacionales de seguridad que incluyen un componente sobre este tema. Se alienta a los Estados de la Unión Europea a incorporar la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo en la legislación nacional, a fin de proporcionar una medida que pueda

ser objeto de una vigilancia efectiva y adaptada a las particularidades del contexto nacional.

b) Derechos humanos

336. Todos los Estados han establecido algún tipo de mecanismo de supervisión de los encargados de hacer cumplir la ley con miras a asegurar el profesionalismo y el respeto de los derechos humanos en su labor de lucha contra el terrorismo. Según el ordenamiento jurídico vigente, los mecanismos revisten diversas formas (ya se trate de un órgano judicial, parlamentario o policial, un ombudsman, el Fiscal General o una combinación de más de uno de estos). Se considera que algunos Estados cumplen plenamente los requisitos en este sentido. Sin embargo, los mecanismos internacionales de derechos humanos han planteado inquietudes acerca de la independencia o la eficiencia de los mecanismos de supervisión de otros Estados, así como su nivel de financiación y su capacidad de ejercer sus mandatos con eficacia. La mayoría de los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea han inspirado su definición de actos terroristas en el artículo 1 de la decisión marco del Consejo de la Unión Europea, de 13 de junio de 2002, sobre la lucha contra el terrorismo (2002/475/JAI). Por consiguiente, las conductas penalizadas como terroristas van más allá de lo requerido en el párrafo 3 de la resolución 1566 (2004). En lo que respecta a la Unión Europea y otros Estados, han surgido preocupaciones en cuanto a la claridad y la precisión de la legislación que tipifica como delito la conducta terrorista. Todos los Estados deberían seguir de cerca la aplicación de esas leyes y revisarlas cuando sea necesario a fin de que estén plenamente en consonancia con los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, el derecho internacional de los derechos humanos y las normas relativas al estado de derecho. A pesar de las preocupaciones planteadas por los mecanismos internacionales de derechos humanos, algunos Estados no respetan plenamente los derechos humanos en los juicios por terrorismo, incluido el derecho a ser llevado sin demora ante un juez tras una detención y a tener acceso a un abogado y la presunción de inocencia.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

337. La mayoría de los Estados ha firmado y ratificado el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo (CETS No. 196), en cuyo artículo 6, párrafo 2, se obliga a los Estados partes a establecer en su legislación interna como delito el reclutamiento para el terrorismo. El mismo requisito se estipula en el artículo 3, párrafo 2, de la decisión marco del Consejo de la Unión Europea 2002/475/JAI, en su forma enmendada por la decisión marco 2008/919/JAI, por los Estados de la Unión Europea. Sin embargo, solo unos pocos Estados han promulgado leyes en que se tipifique como delito específicamente el reclutamiento para el terrorismo. Todos los demás se basan en la normativa penal de alcance general por la que se prohíbe la participación en un delito, lo que puede abarcar las actividades de reclutamiento. Ningún Estado parece penalizar la captación pasiva de terroristas. Sería preferible definirlo como un delito autónomo, en particular habida cuenta de la obligación adicional prevista en el párrafo 6 c) de la resolución 2178 (2014), que obliga a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas a tipificar como delito la organización u otro tipo de facilitación deliberada, incluidos actos de

reclutamiento, por sus nacionales o en sus territorios, de los viajes de combatientes terroristas extranjeros.

338. Todos los Estados tienen problemas para hacer frente a la propaganda terrorista difundida a través de Internet y las redes sociales. La mayoría de los Estados ha adoptado medidas para regular el contenido, especialmente si ello equivale a la incitación al terrorismo. Sin embargo, estos esfuerzos enfrentan dificultades cuando los dominios se registran en el extranjero. Los Estados deberían seguir adoptando medidas eficaces para prohibir y prevenir la incitación a cometer actos de terrorismo, incluso a través de Internet y otras redes sociales, salvaguardando al mismo tiempo los derechos humanos pertinentes, en particular el derecho a la libertad de expresión y de religión o creencias.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

339. Más de la mitad de los Estados cuentan con disposiciones en su legislación penal nacional que tipifican como delito autónomo la financiación del terrorismo, incluso cuando el suministro o la recaudación de fondos no puede vincularse a un determinado acto de terrorismo o tenga la intención de financiar una entidad terrorista. Muy pocos Estados cumplen mayormente lo dispuesto en el párrafo 1 b) de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad, mientras que otros pocos Estados no cumplen esos requisitos; unos y otros están actualmente enmendando sus leyes de conformidad con las recomendaciones del Comité Especial de Expertos sobre Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero (MONEYVAL). La mayoría de los Estados experimenta dificultades para cumplir sus obligaciones relativas a la congelación de fondos terroristas sin dilación de conformidad con la resolución 1373 (2001). Muy pocos Estados cumplen las disposiciones en la ley y en la práctica; uno las cumple mayormente; más de la mitad las cumple parcialmente (por ejemplo, debido a que ciertos bienes pueden congelarse únicamente en el contexto de un procedimiento penal); y uno exhibe claras deficiencias en los mecanismos de congelación. Los Estados de la Unión Europea de la subregión aplican sus obligaciones en materia de congelación con arreglo al Reglamento (CE) No. 881/2002, en su forma enmendada, sobre Al-Qaida y las entidades afiliadas, que es directamente aplicable. Las deficiencias a menudo guardan relación con el hecho de que el Reglamento del Consejo (CE) No. 2580/2001, que es también directamente aplicable en relación con la congelación de fondos en virtud de la resolución 1373 (2001), no se aplica a las personas o entidades que tengan su arraigo o sus actividades y objetivos principales dentro de la Unión Europea y se requiere una legislación nacional complementaria para subsanar esta deficiencia.

340. Todos los Estados han establecido un sistema de declaración para detectar el transporte físico ilícito de divisas a través de las fronteras, lo que representa un avance con respecto a la encuesta de 2011, en la que se recomendó que los Estados de la región reforzaran los controles y la vigilancia de la circulación de efectivo físico. Los sistemas de los Estados de la Unión Europea se basan en el Reglamento del Consejo de la Unión Europea 1889/2005, que es directamente aplicable. MONEYVAL ha planteado preocupaciones sobre la aplicación práctica y la ejecución del sistema en algunos casos. En un Estado no existe la obligación jurídica de que las autoridades aduaneras comuniquen a la unidad de inteligencia

financiera las sospechas de blanqueo de dinero o de financiación del terrorismo. Solo algunos Estados han realizado una evaluación de los riesgos de que el sector de organizaciones sin fines de lucro sea utilizado para fines de financiación terrorista. Con respecto a los otros Estados, o bien se sabe que han establecido mecanismos para examinar y analizar el riesgo de financiación del terrorismo del sector o la existencia de ese mecanismo podrá deducirse de la certificación de cumplimiento de la anterior recomendación especial VIII del GAFI (actual recomendación 8 del GAFI) presentada por el MONEYVAL.

ii) *Armas de fuego*

341. Todos los Estados han tipificado como delito la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego y, en diversos grados, han promulgado legislación penal en materia de alteración ilícita de armas de fuego o el borrado de las marcas.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

342. En más de la mitad de los Estados de la subregión puede aplicarse algún tipo de legislación para prevenir el tráfico de los terroristas. Estas disposiciones suelen encontrarse en las leyes relativas a la inmigración ilegal, que tipifican como delito la entrada, permanencia, salida, tránsito, o de un Estado o el contrabando, o la trata de seres humanos y su asociación delictiva. Parece que algunos Estados Miembros han conectado su proceso de control de inmigración de primera línea a la base de datos I-24/7 de documentos de viaje perdidos o robados y las notificaciones rojas sobre presuntos delincuentes y personas buscadas de INTERPOL, así como listas de sanciones de las Naciones Unidas. Otros han optado por integrar las bases de datos de INTERPOL en las nacionales (sin embargo, sin introducir los datos en tiempo real), en lugar de otorgar a las autoridades de control de fronteras acceso directo al sistema I-24/7.

343. Solo muy pocos Estados Miembros utilizan eficazmente un sistema de información anticipada sobre pasajeros para verificar a los viajeros en los puertos aéreos de entrada en el Estado. Un Estado tiene la capacidad de hacerlo, pero no exige que las compañías aéreas que operan en su territorio presenten información anticipada sobre pasajeros (lo que puede constituir un instrumento eficaz para prevenir nuevas amenazas y tendencias relacionadas con los viajes de los combatientes terroristas extranjeros y otros terroristas e individuos que participan en la delincuencia organizada transnacional, especialmente cuando se utilizan en conjunción con las bases de datos de INTERPOL). Solo unos pocos Estados parecen registrar y almacenar en un sistema automatizado la entrada y salida de las personas que cruzan fronteras aéreas, terrestres y marítimas. Son pocos los Estados que han adoptado medidas para aplicar el Marco normativo de la OMA y en la actualidad cumplen algunas de sus disposiciones.

344. La mayoría de los Estados cuenta con un procedimiento de determinación de la condición de refugiado que impide la concesión o la revocación de asilo a las personas que participan en actividades terroristas, ya sea específicamente, o en el marco de conceptos más amplios, como la comisión de un delito grave no político o un delito contra la paz, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad; o son culpables de actos contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas, o constituyen una amenaza para la seguridad nacional o el orden público. Diversos mecanismos internacionales de derechos humanos y el ACNUR han expresado

preocupación en relación con casi todos los Estados que incumplen el principio de no devolución y otras salvaguardias (de procedimiento) en el asilo, la extradición, la expulsión o la deportación en la legislación o en la práctica, como la falta de acceso al procedimiento de asilo para las personas que necesitan protección internacional en la frontera; los informes de detenciones y expulsiones forzosas; la detención prolongada de solicitantes de asilo; la ubicación remota y aislada de los centros de acogida de solicitantes de asilo y las deficientes condiciones de detención; la falta de garantías procesales en los procedimientos acelerados; o el acceso limitado a la asistencia jurídica y servicios de interpretación gratuitos proporcionados por el Estado, o la baja calidad de estos. Muchos Estados han actuado en respuesta a las recomendaciones pertinentes de los mecanismos internacionales de derechos humanos. Todos los Estados deberían proseguir su diálogo con los mecanismos basados en tratados y en la Carta y asegurarse de que las medidas de lucha contra el terrorismo sean conformes con el derecho internacional de los derechos humanos y los principios del estado de derecho.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

345. La mayoría de los Estados ha introducido en su legislación nacional disposiciones específicas que tipifican como delito los actos terroristas de organización; planificación; preparación, con inclusión del reclutamiento o el adiestramiento; participación; incitación o persuasión; u otras formas de apoyo (material), incluido el apoyo financiero; para la comisión de actos de terrorismo, o la conspiración para cometer actos tales; o pueden enjuiciar esos tipos de conductas sobre la base de las disposiciones penales generales relativas a la complicidad u otros conceptos vinculados a la cooperación, y no sobre la base de delitos separados. Todos los Estados con leyes insuficientemente inclusivas deberían examinarlas y, si es necesario, enmendarlas en consecuencia. La mayoría de los Estados extiende su jurisdicción a los delitos de terrorismo cometidos contra otro Estado (u organización internacional) o por sus propios nacionales, independientemente del lugar en que se haya cometido el delito. Sin embargo, en algunos Estados, es necesario que se aclare si las disposiciones aplicables permiten el enjuiciamiento de actos preparatorios o de cooperación por nacionales que se llevan a cabo en el territorio de su Estado, pero en que el acto de terrorismo se comete en otra jurisdicción.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

346. Tras la aprobación de la resolución 2178 (2014), varios Estados comenzaron el proceso de revisar y enmendar su legislación penal para garantizar que todos los delitos relativos a los combatientes terroristas extranjeros enunciados en la resolución 2178 (2014) estén tipificados en la legislación nacional. Un Estado ya ha adoptado medidas pertinentes para enjuiciar a los combatientes terroristas extranjeros antes de la aprobación de la resolución 2178 (2014). Algunos otros Estados de la región tienen la capacidad y la voluntad para llevar ante la justicia a los combatientes terroristas extranjeros. Varios Estados de la región deberían revisar su legislación nacional para asegurar que las normas probatorias y de procedimiento penal permiten la recopilación y el uso de pruebas contra combatientes terroristas

extranjeros, respetando las normas internacionales de derechos humanos y las obligaciones del estado de derecho.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

347. En los Estados de esta subregión, la Oficina del Fiscal General tiene habitualmente la autoridad para manejar los procesamientos penales en los delitos de terrorismo. Solo un Estado ha demostrado claramente en la práctica que su autoridad judicial tiene la capacidad, la pericia, los recursos humanos y los medios técnicos necesarios para manejar casos de terrorismo complejos. Al parecer, el resto de los Estados ha sufrido actos terroristas solo en forma limitada o no los han experimentado. En el caso de un Estado, se han expresado preocupaciones de que la imposición de medidas de austeridad puede haber menoscabado la capacidad de enjuiciar. En un Estado, el número de combatientes terroristas extranjeros es mucho mayor que en otros de la subregión y se ha enjuiciado a repatriados por actos terroristas. Todos los Estados deberían ajustar sus sistemas de derecho penal a fin de cumplir el requisito dispuesto en el párrafo 6 de la resolución 2178 (2014) de establecer la responsabilidad penal para permitir el enjuiciamiento de combatientes terroristas extranjeros si la legislación penal vigente aprobada en aplicación de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) fuera insuficiente, cumpliendo plenamente las normas internacionales de derechos humanos y las normas del estado de derecho.

348. En todos los Estados, las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley que llevan a cabo investigaciones penales (incluso en casos relacionados con el terrorismo) y las oficinas de los fiscales están facultadas para utilizar una amplia gama de técnicas especiales de investigación, que son objeto de diversas leyes, como los códigos de procedimiento penal, leyes relativas a la policía u otros tipos de legislación. Las medidas que limitan los derechos humanos internacionales y los derechos y las libertades constitucionales están sujetas a autorización judicial (ya sea antes o después de la aplicación de técnicas especiales de investigación) o la autorización del Fiscal General.

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

349. Los Estados que son miembros del Consejo de Europa han publicado sus directrices sobre las leyes y los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición en casos de terrorismo, tanto en el sitio web del Consejo como en los sitios webs de sus respectivos Gobiernos. Los Estados miembros de la Unión Europea de Europa Oriental también cooperan mediante diversos mecanismos, entre ellos la Red Judicial Europea, con otros Estados de la Unión Europea, los Estados candidatos participantes y los Estados asociados. Todos los Estados han designado una autoridad nacional central (aparte de los canales diplomáticos), como el Ministerio de Justicia o la Oficina del Fiscal General, que se encarga de tramitar las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca. En algunos Estados, también participa el poder judicial.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

350. La cooperación regional entre los Estados miembros de la Unión Europea, los Estados candidatos y los Estados asociados se basa en organismos como la Europol, Eurojust, FRONTEX, la Red Judicial Europea, la Red de Unidades de Información Financiera y el Sistema de Información de Schengen, que han demostrado su capacidad de proporcionar plataformas para estrechar la cooperación, no solo dentro de la Unión Europea, sino también con otros Estados. El organismo principal para la cooperación en materia de inteligencia es el Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea.

351. Es esencial que todos los Estados sigan reforzando la coordinación y el intercambio de información (operacional y de inteligencia), y que concierten acuerdos de cooperación bilateral con Estados no europeos para contrarrestar las actividades y amenazas terroristas que trascienden la región de la CEI y la Unión Europea. Los Estados de la subregión también podrían considerar la posibilidad de concertar acuerdos sobre la remisión de actuaciones penales y el reconocimiento de las sentencias penales extranjeras, y de aumentar el número de acuerdos bilaterales de extradición y de asistencia judicial recíproca en asuntos penales con el fin de ampliar el alcance de la cooperación en materia de justicia penal, incluida la cooperación en relación con los combatientes terroristas extranjeros.

352. También hay margen para mejorar la cooperación en el plano internacional, principalmente en el marco de las bases de datos de INTERPOL. No todos los Estados de la subregión incluyen sistemáticamente información en las bases de datos de INTERPOL, incluida la de combatientes terroristas extranjeros. Muy pocos Estados utilizan un sistema de información anticipada sobre pasajeros, que puede ser una herramienta eficaz para impedir los viajes de combatientes terroristas extranjeros, otros terroristas y las personas involucradas en la delincuencia organizada transnacional, especialmente cuando se utilizan junto con bases de datos de INTERPOL.

**Europa occidental, América del Norte y otros Estados
(Alemania, Andorra, Australia, Austria, Bélgica, Canadá,
Chipre, Dinamarca, España, Estados Unidos de América,
Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia,
Liechtenstein, Luxemburgo, Malta, Mónaco, Noruega,
Nueva Zelanda, Países Bajos, Portugal, Reino Unido de
Gran Bretaña e Irlanda del Norte, San Marino, Suecia,
Suiza, Turquía)**

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

353. La amenaza terrorista a numerosos Estados de este subgrupo ha aumentado significativamente desde el informe anterior. Por lo menos un tercio de los Estados han sufrido atentados o intentos de atentado del terrorismo en su territorio o contra sus instituciones o activos en el extranjero. Miles de combatientes terroristas extranjeros han salido de Estados de este subgrupo, o transitado por ellos camino a

las zonas de conflicto. Algunos repatriados o personas inspiradas en actividades terroristas en el Iraq y la República Árabe Siria han cometido actos terroristas en los Estados Miembros de Europa Occidental o América del Norte o en Estados alejados de las zonas de conflicto donde actúan grupos terroristas, como Australia. El nivel de amenaza terrorista ha aumentado en unos pocos Estados de este subgrupo, y algunos Estados se han enfrentado a niveles sin precedentes de violencia del terrorismo de derecha a lo largo de los últimos cuatro años.

2. Riesgos

354. Los Estados Miembros de este subgrupo, especialmente los que han sufrido la actividad terrorista, son conscientes de la amenaza para la seguridad y han adoptado una serie de medidas en respuesta. Sin embargo, sus medidas contra el terrorismo deben mantenerse a la par de la rapidez con la que los individuos pasan de la radicalización a hechos de violencia extremista y terrorista. La ubicuidad de Internet y las redes sociales supone un desafío significativo en este sentido, ya que se utilizan para propagar el discurso terrorista. Los Estados Miembros de este subgrupo pueden dividirse a grandes rasgos entre los que han adoptado una respuesta basada en la represión y la inteligencia, por una parte, y quienes emplean un enfoque más inclusivo en que se hace hincapié en medidas más suaves, como la lucha contra el extremismo violento, por la otra. Todas estas medidas deben aplicarse de manera compatible con las obligaciones contraídas por los Estados en virtud del derecho internacional, incluidas las normas de derechos humanos, y que no genere situaciones que propicien el terrorismo. Son pocos los Estados que han aplicado plenamente los requisitos pertinentes de las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) para poner freno a la circulación de combatientes terroristas extranjeros de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2178 (2014).

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Seguir cooperando e intercambiando información, tanto dentro de los órganos subregionales pertinentes, como la Unión Europea, como en el plano bilateral
- Desarrollar estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo en los casos en que no existan. Los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea deberían estudiar la posibilidad de elaborar estrategias nacionales sobre la base de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo y la Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y la Captación de Terroristas
- Promulgar legislación para penalizar el reclutamiento con fines de terrorismo, especialmente mediante la aprobación de leyes específicas que tipifiquen como delito el reclutamiento pasivo y la recepción (pasiva) de adiestramiento de los terroristas, de conformidad con la resolución 2178 (2014)
- Aprobar leyes contra la financiación del terrorismo que sean plenamente compatibles con lo dispuesto en el párrafo 1 b) de la resolución 1373 (2001)
- Fortalecer los regímenes para la congelación de fondos terroristas sin demora
- Adoptar medidas para minimizar la vulnerabilidad del sector de organizaciones sin fines de lucro a la financiación del terrorismo

- Conectar a los oficiales de policía y de control de fronteras de primera línea con la base de datos I-24/7 de documentos de viaje perdidos y robados de INTERPOL, las notificaciones rojas y otros instrumentos disponibles, así como listas de sanciones de las Naciones Unidas
- Incluir sistemáticamente información en las bases de datos de INTERPOL y adoptar sistemas de información anticipada sobre pasajeros
- Aumentar la cooperación bilateral y regional con los Estados de África Septentrional y Asia Occidental, incluso considerando la posibilidad de utilizar la remisión de actuaciones penales y el reconocimiento de las sentencias penales extranjeras, velando por el pleno cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y las normas del estado de derecho.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

355. Con pocas excepciones, los Estados Miembros de este subgrupo no han adoptado un enfoque integrado y amplio de la estrategia nacional de lucha contra el terrorismo. En cambio, la mayoría ha tomado medidas que reflejan una combinación de acciones políticas, del ámbito de la aplicación de la ley, de la seguridad de las fronteras, del servicio de inteligencia, judiciales, humanitarias, de protección civil, de lucha contra el extremismo violento, económicas y financieras en el plano nacional, y las ha traducido en estrategias nacionales contra el terrorismo o planes de acción de carácter sectorial. Los Gobiernos de los Estados que son miembros de la Unión Europea a menudo no creen necesario adoptar estrategias amplias contra el terrorismo en el nivel nacional porque utilizan la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo y la Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y la Captación de Terroristas. No obstante, esos Estados deberían considerar la posibilidad de incorporar en la legislación nacional la Estrategia europea con el fin de proporcionar una norma nacional que pueda vigilarse y evaluarse de manera efectiva con miras a mantener al corriente de la naturaleza específica de cada contexto nacional. Todos los Estados que carezcan de una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo deberían adoptar una estrategia que prevea la cooperación con entidades no gubernamentales, y que haga frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo, de conformidad con la Estrategia Global de las Naciones Unidas (resolución 60/288 de la Asamblea General).

b) Derechos humanos

356. La mayoría de los Estados de este subgrupo tiene un historial de derechos humanos relativamente positivo, en general. Todos los Estados salvo uno son partes en todos los instrumentos internacionales fundamentales de derechos humanos y mantienen un diálogo robusto con los mecanismos internacionales de derechos humanos basados en tratados y en la Carta. Todos los Estados Miembros de Europa Occidental también son miembros del Consejo de Europa y están sujetos a la jurisdicción del Tribunal Europeo de Derechos Humanos. Sin embargo, siguen

existiendo cuestiones contenciosas (por ejemplo, el uso de drones armados para atacar a los terroristas, la detención prolongada sin juicio, y la revocación de la ciudadanía que puede convertir a las personas en apátridas).

357. Casi la tercera parte de los Estados carece de mecanismos de supervisión independientes para los organismos encargados de hacer cumplir la ley (al margen de la supervisión judicial). Para la mayoría de los Estados, los mecanismos de supervisión pueden asumir diversas formas, dependiendo de la tradición jurídica: comité parlamentario, ombudsman, Inspector General de la policía o de la administración pública en general, Fiscal General, Canciller de Justicia, comisiones independientes de la policía (reclamaciones), o una combinación de dos o más de estos. Por ejemplo, los Países Bajos combinan en un órgano la supervisión judicial y la ejecutiva. Los Estados del Commonwealth también han establecido instituciones independientes para la revisión de la legislación nacional en materia de seguridad.

358. La mayoría de los Estados que son miembros de la Unión Europea han inspirado su definición de actos terroristas en el artículo 1 de la decisión marco 2002/475/JAI del Consejo de la Unión Europea. Por consiguiente, las conductas penalizadas como terroristas van más allá del requisito incluido en el párrafo 3 de la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad. Muy pocos Estados han incluido una exclusión expresa a la definición de los actos terroristas por conductas en ejercicio de los derechos humanos, como los derechos a la libertad de asociación o reunión. En algunos casos, se han expresado preocupaciones acerca de las definiciones excesivamente amplias que figuran en la legislación que tipifica como delito la conducta terrorista. En algunas instancias, los mecanismos internacionales de derechos humanos también han expresado su preocupación acerca de la duración de los juicios y de la detención preventiva, el derecho a ser llevado sin demora ante un juez tras una detención, el acceso a un abogado, la presunción de inocencia, el derecho a recurrir una sentencia, y las denuncias de malos tratos.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

359. Alrededor de la mitad de los Estados de este subgrupo han promulgado leyes que tipifican específicamente como delito el reclutamiento activo de terroristas. Sin embargo, algunos han limitado el delito al reclutamiento en una organización o grupo terrorista y no han ampliado la responsabilidad penal para que incluya el reclutamiento para la comisión de un acto de terrorismo individual en un delito *sui generis*. Otros Estados todavía no han aprobado leyes penales para combatir el reclutamiento para fines terroristas. Muy pocos Estados han hecho un delito del reclutamiento pasivo. Unos pocos Estados subsumen las actividades de reclutamiento de terroristas en nociones más amplias, como la conspiración criminal, el apoyo (material), la instigación, la promoción, la asistencia de carácter terrorista, o la participación en una organización terrorista. El marco legislativo para la tipificación del reclutamiento podría fortalecerse en algunos Estados, especialmente a la luz de la resolución 2178 (2014). Sería beneficioso que casi todos los Estados de este subgrupo aprobaran leyes específicas para tipificar como delito el reclutamiento pasivo.

360. Algunos Estados de Europa Occidental penalizan la glorificación, en ciertos casos sin especificar el requisito de la creación de un peligro. A fin de combatir la incitación, la Unión Europea también ha defendido firmemente la policía de proximidad. Su proyecto de uso de la policía de proximidad para prevenir la radicalización y el terrorismo (COPPRRA) determinó que, para ser eficaz, una policía de proximidad debía reunir seis elementos: a) atención; b) fiabilidad; c) capacidad de respuesta; d) competencia profesional; e) conducta; y f) imparcialidad. Otros Estados que no son miembros de la Unión Europea han adoptado una amplia gama de medidas dirigidas a combatir la incitación, incluso a través de Internet. Estas medidas incluyen prohibiciones legislativas, así como estrategias sobre la lucha contra el extremismo violento. La mayoría de los Estados todavía tiene problemas para hacer frente a la propaganda terrorista difundida a través de Internet y las redes sociales. Los Estados deberían seguir adoptando medidas eficaces para prohibir y prevenir la incitación a cometer actos de terrorismo, incluso a través de Internet y otras redes sociales, salvaguardando al mismo tiempo los derechos humanos pertinentes, en particular el derecho a la libertad de expresión y de religión o creencias.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

361. Todos los Estados han promulgado leyes sólidas para tipificar la financiación del terrorismo como un delito autónomo. No obstante, la legislación de algunos Estados o bien no cumple el requisito de tipificar la financiación del terrorismo, incluso si los fondos no pueden vincularse a un determinado acto de terrorismo, o esta legislación no está redactada en términos suficientemente amplios para abarcar la financiación de viajes de combatientes terroristas extranjeros. Las leyes de alrededor de la cuarta parte de los Estados carecen del elemento relativo a la financiación de terroristas individuales o a la de un grupo terrorista (incluso para propósitos distintos de la comisión de un acto terrorista concreto). Quizás el principal reto para la mitad de los Estados de este subgrupo siga siendo el cumplimiento del requisito de congelar sin dilación los fondos terroristas de conformidad con la resolución 1373 (2001), debido a que no existe un marco legislativo apropiado o a que este no se aplica adecuadamente. En el caso de un Estado, el proceso de congelación puede tomar hasta tres meses. Esto claramente no se ajusta a las normas internacionales que disponen que ha de hacerse “sin dilación”.

362. Los Estados miembros de la Unión Europea aplican sus obligaciones de congelación en virtud del Reglamento (CE) N° 881/2002, en su forma enmendada, relativa a Al-Qaida y sus afiliados, y del Reglamento (CE) núm. 2580/2001, en relación con la resolución 1373 (2001), que se aplican directamente. En algunos casos, los Estados carecen de la legislación interna complementaria que se necesita para subsanar el hecho de que el Reglamento núm. 2580/2001 no se aplica a las personas o entidades que tengan su arraigo o sus actividades y objetivos principales dentro de la Unión Europea. Todos los Estados menos uno han adoptado un sistema de declaración o divulgación para detectar el transporte transfronterizo físico ilícito de dinero. Los Estados de la Unión Europea se basan en el Reglamento núm. 1889/2005 del Consejo de la Unión Europea, que es directamente aplicable. En la mayoría de los Estados las leyes pertinentes se aplican de manera efectiva. Solo alrededor de la cuarta parte de los Estados de este subgrupo ha realizado un examen

específico del riesgo de la financiación del terrorismo en su sector de las organizaciones sin fines de lucro. Son pocos los Estados que han incorporado esa revisión en un marco más amplio de la evaluación del riesgo de todo el sector financiero para el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, o han llevado a cabo un examen de su legislación relativa a las organizaciones sin fines de lucro.

ii) *Armas de fuego*

363. Todos los Estados tipifican como delito la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego. En distintos grados, los Estados también han introducido legislación penal apropiada para abordar la alteración ilícita de armas de fuego y el borrado ilícito de sus marcas.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

364. A pesar de que ningún Estado ha aprobado leyes que se refieran específicamente a la entrada ilegal de terroristas en su territorio, todos cuentan con legislación que tipifica como delito la entrada ilegal o la residencia de extranjeros, el tráfico ilícito de migrantes o la trata de seres humanos. Varios Estados también definen específicamente en su legislación penal el refugio de terroristas como una actividad terrorista o incluyen las conductas pertinentes en la “prestación de asistencia o apoyo a terroristas”.

365. Solo unos pocos Estados de esta subregión han conectado plenamente sus procesos de control de migraciones en la primera línea a la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos y las notificaciones rojas de INTERPOL y las listas de sanciones de las Naciones Unidas. La mitad de estos Estados con frecuencia aportan datos a la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos de INTERPOL, pero solo uno de ellos pertenece al grupo de los Estados con la plena conectividad. Se considera que otra tercera parte de Estados tienen la capacidad de inspeccionar eficazmente a los viajeros en los puntos de entrada, mientras que otro tercio carece de esta capacidad. Menos de la cuarta parte de los Estados registran y almacenan sistemáticamente datos sobre la entrada y la salida de las personas que cruzan sus fronteras mediante un sistema automático. Alrededor de una cuarta parte de los Estados de Europa Occidental y América del Norte aplican plenamente el marco normativo SAFE de la OMA. Otra cuarta parte de los Estados de esta subregión está trabajando en pro de su aplicación, ya que han firmado cartas de intención o realizado estudios preparatorios o de viabilidad.

366. La mayoría de los Estados de este subgrupo ha establecido un procedimiento de determinación de la condición de refugiado, que impide la concesión o revocación del asilo a una persona involucrada en una actividad terrorista, normalmente en el marco de un concepto más amplio de exclusión de una amenaza a la seguridad pública o el orden público. Un Estado no ha adoptado legislación sobre el derecho de asilo, pero ha incorporado en su legislación interna, como directamente aplicable, el Convenio Europeo para la Protección de los Derechos Humanos y de las Libertades Fundamentales. Prácticamente todos los Estados han sido criticados por los mecanismos internacionales de derechos humanos, ya sea por no respetar plenamente el principio de no devolución o por no observar todas las garantías procesales en los procedimientos de solicitud de asilo o en los casos de extradición, expulsión y deportación en el derecho o en la práctica. En un caso, la legislación presume automáticamente que las entradas irregulares constituyen un

riesgo para la seguridad del Estado y están sujetos a la deportación o expulsión sin observar las salvaguardias. Los mecanismos internacionales de derechos humanos han determinado que esto es contrario al derecho internacional de los derechos humanos. Muchos Estados han aceptado las recomendaciones de estos mecanismos y adoptado medidas correctivas. Todos los Estados deberían proseguir su diálogo con todos los mecanismos internacionales de derechos humanos basados en tratados y en la Carta.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) Planificación y preparación

367. Todos los Estados han establecido en su legislación nacional disposiciones específicas que tipifican como delito los actos terroristas de planificación, preparación, facilitación, apoyo (incluido apoyo financiero) o conspiración para cometer actos de terrorismo, o pueden enjuiciar a los responsables de esos tipos de conductas sobre la base de las disposiciones penales generales de ayuda e incitación o nociones similares de asistencia. La incitación al terrorismo y el adiestramiento activo con fines terroristas están tipificados en la mayoría de los Estados. Solo en unos pocos se penaliza el adiestramiento pasivo. Todos los Estados donde las leyes no son plenamente inclusivas a este respecto deberían examinarlas y, si es necesario, enmendarlas en consecuencia. La mayoría de los Estados extiende su jurisdicción a los delitos de terrorismo (incluidos los actos de preparación y cooperación) cometidos contra otro Estado (u organización internacional) o por sus propios nacionales, independientemente del lugar en que se haya cometido el delito. Pocos Estados incluyen en su definición de acto terrorista la conducta dirigida contra otro Estado o entidad extranjera.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

368. En lo que respecta a la aplicación de los requisitos establecidos en la resolución 2178 (2014) con respecto a la tipificación de delitos, varios de los Estados Miembros objeto de estudio han cumplido plenamente las disposiciones legislativas que figuran en la resolución mediante la promulgación de nuevas leyes penales o la modificación de la legislación penal vigente. Algunos de ellos aplicaban la legislación penal vigente de lucha contra el terrorismo, por ejemplo, en relación con el reclutamiento o la participación, de conformidad con las disposiciones del derecho penal general. Otros han complementado las leyes en vigor con nuevas modificaciones destinadas a tipificar como delitos los actos preparatorios que pueden dar lugar a viajes realizados con el objetivo de participar en los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria. Para los Estados miembros de la Unión Europea y los miembros del Consejo, el Protocolo Adicional del Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo dispone que los Estados Miembros deben tipificar como delito el hecho de recibir o impartir adiestramiento con fines de terrorismo.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

369. Los procesos penales (incluidos los relativos a delitos de terrorismo) realizados en los Estados de este subgrupo suelen basarse en las investigaciones preliminares llevadas a cabo por las autoridades encargadas de hacer cumplir la ley bajo la supervisión y siguiendo las directivas de la fiscalía o el juez de instrucción.

Los Estados que han sufrido actos terroristas en sus jurisdicciones y realizado investigaciones y juicios penales generalmente poseen la autoridad, la capacidad, la pericia, los recursos humanos y los medios técnicos necesarios para ocuparse de casos de terrorismo complejos. Varios Estados han estado involucrados en diversos grados en el procesamiento y enjuiciamiento de casos de terrorismo relacionados con combatientes terroristas extranjeros. Dado que se trata de un fenómeno relativamente nuevo para muchos de los Estados encuestados, y en vista del hecho de que el párrafo 6 de la resolución 2178 (2014) en algunos casos obliga a los Estados a imponer una responsabilidad penal que supera lo establecido en las resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005), algunos Estados han encontrado difícil aplicar leyes penales apropiadas y enfrentan problemas probatorios conexos. Los Estados Miembros deberían estar atentos a estas experiencias y ajustar sus sistemas de derecho penal, si es necesario, entre otras cosas con miras a lograr el pleno cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y las normas del estado de derecho.

370. Las autoridades de investigación y enjuiciamiento de la mayoría de los Estados han elaborado un sofisticado arsenal de técnicas especiales de investigación que se encuentran en los códigos de procedimiento penal, distintos actos legislativos o leyes de policía y también puede aplicarse en algunos Estados con fines preventivos. Las medidas intrusivas en su mayoría están sujetas a una autorización judicial, lo que constituye una buena práctica, a menos que la demora resulte peligrosa (en cuyo caso las medidas suelen ser autorizadas por la Fiscalía para su aprobación a posteriori por un tribunal).

5. Medidas para activar la cooperación internacional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

371. Todos los Estados han elaborado y publicado directrices sobre la legislación y los procedimientos internos relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición en casos de terrorismo. La accesibilidad de las directrices y la información a este respecto en los Estados de este subgrupo que no son miembros de la Unión Europea se considera una buena práctica. Se puede consultar una colección completa de tales directrices elaboradas por los Estados miembros del Consejo de Europa en el sitio web del Consejo. Los Estados miembros de la Unión Europea, los Estados candidatos y los Estados asociados participantes también cooperan mediante diversos mecanismos de asistencia judicial recíproca y extradición. La Red Judicial Europea ofrece información adicional. Todos los Estados han designado una autoridad nacional central (aparte de los canales diplomáticos) que se encarga de tramitar las solicitudes de extradición y de asistencia judicial recíproca. Dichas autoridades están ubicadas en el Ministerio de Justicia, el Ministerio del Interior o la Fiscalía. Muchos Estados tienen más de una autoridad central nacional para ocuparse de diferentes tipos de solicitud.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

372. La cooperación regional entre los Estados miembros de la Unión Europea, los Estados candidatos y los Estados asociados se lleva a cabo a través de organismos como la Europol, Eurojust, FRONTEX, la Red Judicial Europea, la Red de Unidades de Información Financiera y el Sistema de Información de Schengen, que han demostrado su capacidad de proporcionar plataformas para estrechar la cooperación, no solo dentro de la Unión Europea, sino también con otros Estados,

incluidos los de este subgrupo. El organismo principal para la cooperación en materia de inteligencia es el Centro de Análisis de Inteligencia de la Unión Europea. Si bien la coordinación y el intercambio de información (operacional y de inteligencia) son sólidos en el contexto más amplio de la Unión Europea, es esencial que los Estados Miembros sigan concertando acuerdos de cooperación bilateral con los Estados que no son europeos para contrarrestar la amenaza terrorista y las actividades que van más allá de las fronteras de la Unión Europea. Los Estados Miembros también podrían considerar la posibilidad de concertar con Estados que no son miembros de la Unión Europea acuerdos sobre la remisión de actuaciones penales y el reconocimiento de las sentencias penales extranjeras y más acuerdos bilaterales de extradición y de asistencia judicial recíproca en asuntos penales, con el fin de ampliar el alcance de la cooperación en materia de justicia penal, incluso en relación con los combatientes terroristas extranjeros.

373. También hay margen para reforzar la cooperación en el plano internacional, principalmente a través de las bases de datos de INTERPOL. No todos los Estados de este grupo incluyen sistemáticamente información en las bases de datos de INTERPOL, incluida la de combatientes terroristas extranjeros. Menos de la mitad de los Estados del subgrupo utiliza un sistema de información anticipada sobre pasajeros.

Europa Sudoriental (Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovenia, ex República Yugoslava de Macedonia, Montenegro, Rumania, Serbia)

A. Situación con respecto al terrorismo y a las amenazas

1. Tendencias (incluso con respecto a los combatientes terroristas extranjeros)

374. Europa Sudoriental es una importante ruta de tránsito de personas, fondos, bienes y armas, procedentes de África, Asia Central y el Oriente Medio a Europa. A pesar de que ha mejorado la gestión de las fronteras y de una ingente inversión realizada en infraestructura, recursos humanos y cooperación regional, los refugiados y los solicitantes de asilo de otras partes del mundo y, en particular, de las zonas de conflicto, siguen utilizando esta subregión como punto de acceso al continente europeo. Las presiones resultantes han creado una situación de crisis que requiere una urgente respuesta mundial y subregional.

375. La subregión también es una ruta de tránsito para los combatientes terroristas extranjeros que se dirigen al Iraq y la República Árabe Siria. La prevención de la circulación de presuntos combatientes terroristas extranjeros es quizás la segunda mayor dificultad para esta subregión. Muchos de estos son Estados de origen o de tránsito de combatientes terroristas extranjeros. El número de combatientes terroristas extranjeros que sale de Estados de la subregión para unirse a organizaciones terroristas en la República Árabe Siria y el Iraq sigue aumentando. La subregión también es extremadamente vulnerable a la radicalización y el reclutamiento. Los problemas económicos, las altas tasas de desempleo, los agravios históricos y la falta de confianza en el Gobierno hacen a algunos Estados de la subregión más vulnerables que otros al reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros.

2. Riesgos

376. Los riesgos a la subregión se refieren principalmente a la circulación de combatientes terroristas extranjeros. Muchas de las personas que han viajado a las zonas de conflicto pueden decidir regresar y proseguir sus actividades terroristas, incluido el reclutamiento. Algunos pueden decidir reclutar gente en sus Estados de destino. Debido a los flujos masivos de refugiados en la subregión y desde ella, la verificación de los refugiados es un desafío particular. La relativa falta de la cooperación en la gestión de las fronteras aumenta el riesgo de infiltración de terroristas. Dado que las condiciones que propician la propagación del terrorismo existen en algunos Estados de esta subregión, es probable que continúen la incitación y el reclutamiento a unirse a grupos terroristas. La cooperación regional se ve menoscabada por las tensiones bilaterales de larga data. Entre los retos más importantes se cuentan los posibles vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo, así como las vulnerabilidades y fragilidades del sistema financiero.

3. Cuestiones prioritarias y recomendaciones

- Reforzar las medidas destinadas a mejorar la seguridad de las fronteras, entre otras cosas mediante un mayor uso del sistema I-24/7 de INTERPOL y el sistema de información anticipada sobre pasajeros.
- La labor a nivel nacional y subregional para prevenir la radicalización y el reclutamiento de adeptos mediante el fortalecimiento de los esfuerzos contra el extremismo violento y evitando la explotación terrorista de Internet y los medios sociales
- Colaborar con la sociedad civil, las comunidades locales, los lugares de culto y educación, y los dirigentes religiosos en la lucha contra el extremismo violento
- Desarrollar estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo, basadas en un enfoque holístico e inclusivo que incluya un componente de lucha contra el extremismo violento
- Colaborar con el sector benéfico para impedir el abuso de las organizaciones sin fines de lucro y de beneficencia para fines de financiación del terrorismo
- Fomentar la cooperación en asuntos penales dentro de la subregión y con otras regiones.

B. Ámbitos de evaluación

1. De la prevención a la rehabilitación

a) Estrategias amplias de lucha contra el terrorismo (subregionales y nacionales)

377. Algunos Estados de esta subregión han elaborado estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo. Serbia recientemente inició consultas, con el apoyo de la OSCE, sobre la elaboración de una estrategia nacional amplia e integrada de lucha contra el terrorismo. Bosnia y Herzegovina adoptó una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo en 2015. Sin embargo, la aplicación de estrategias nacionales debe mejorarse, y es necesario prestar más atención a los aspectos preventivos, lo que incluye en particular la incitación al terrorismo y la amenaza de la radicalización que lleve al extremismo violento. La mayoría de los Estados ha

promulgado recientemente legislación contra el terrorismo y ha adoptado marcos jurídicos relativamente amplios. Cuatro Estados siguen exhibiendo deficiencias significativas en la codificación de los delitos de terrorismo internacional

b) Derechos humanos

378. Todos los Estados han adoptado recientemente legislación contra el terrorismo, o disposiciones en sus códigos penales y sus códigos de procedimiento penal, ya sea con el apoyo de la UNODC o la OSCE o en el marco de la integración europea. Aunque todos los Estados de la subregión son partes en la Convención sobre los Refugiados, los mecanismos internacionales de derechos humanos han planteado inquietudes acerca del trato de los migrantes, los solicitantes de asilo y los refugiados.

2. Medidas con respecto a los cómplices

a) Intencionalidad y conocimiento

379. Se han hecho progresos considerables en la tipificación como delito del reclutamiento de terroristas. Todos los Estados son partes en el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo. La mayoría también ha adoptado medidas prácticas y preventivas contra el reclutamiento de terroristas, que actualmente es una esfera de especial vulnerabilidad. En 2014, un Estado Miembro modificó su legislación penal para tipificar como delito la participación en un conflicto militar en el extranjero. Varias personas han sido condenadas recientemente sobre la base de esta legislación. Sin embargo, todos los Estados deben revisar y estudiar la posibilidad de actualizar su legislación, a fin de asegurar que se tipifique como delito el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros.

380. Los Estados de la subregión deben reforzar los esfuerzos en la lucha contra el reclutamiento y el extremismo violento, en particular a través de Internet y los medios sociales. La mayoría de los Estados de la subregión aún no ha elaborado ni aplicado estrategias nacionales amplias e integradas que incluyan programas contra el extremismo violento que cuenten con el apoyo de la comunidad. Recientemente la Unión Europea prometió aportar 10 millones de euros para apoyar la programación contra el extremismo violento, en particular en Europa Sudoriental.

b) Medios

i) Financiación/congelación de activos

381. Todos los Estados son partes en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo y han promulgado leyes contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo en los últimos años. Todos los Estados incluyen la financiación del terrorismo como delito determinante y extienden la obligación de presentar informes a la financiación del terrorismo. La legislación más reciente se ha redactado con asistencia técnica. Los Estados de la subregión siguen desarrollando sus sistemas normativos a fin de aplicar eficazmente los aspectos financieros de la resolución 1373 (2001) para, por ejemplo, respetar plenamente el requisito de congelar sin dilación los fondos terroristas.

382. Un desafío común a los Estados de la subregión es la gestión de las organizaciones sin fines de lucro y la prevención de su utilización indebida para la financiación del terrorismo. Estas organizaciones desempeñan una función

importante en la subregión. Si bien todos los Estados cuentan con leyes que regulan las organizaciones de beneficencia, el nivel de regulación y supervisión no es elevado. Ningún Estado ha examinado su sector de organizaciones sin fines de lucro ni ha llevado a cabo una evaluación del riesgo de que puedan utilizarse indebidamente para la financiación del terrorismo. Los Estados de la subregión se benefician de la asistencia técnica prestada en esta esfera por la OSCE y el Consejo de Europa, pero es necesario que asignen mayor prioridad a este riesgo a fin de cumplir los requisitos pertinentes de la resolución 1373 (2001) y las recomendaciones del GAFI al respecto.

ii) *Armas de fuego*

383. Todos los Estados han tipificado como delito la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego. Por lo menos cuatro no han tipificado directamente la alteración de armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas. La posesión ilícita y el tráfico de armas siguen siendo un desafío para la subregión, a pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales para frenar y reducir al mínimo las existencias ilícitas de armas de conflictos pasados. En varios casos, los ataques terroristas planificados han dependido de las armas objeto de tráfico desde Europa Sudoriental a otras partes del continente.

3. Oportunidades y seguridad de las fronteras

384. Europa Sudoriental se ha visto afectada por los conflictos en el Oriente Medio, el Norte de África y el Cuerno de África. Esos conflictos han provocado corrientes masivas de refugiados y solicitantes de asilo, para quienes Europa Sudoriental es un destino final o un punto de entrada a Europa. En respuesta, la mayoría de los Estados de la subregión ha aprobado leyes de asilo modernas. Sin embargo, la mayoría de los Estados carece de la capacidad de los Balcanes y los mecanismos para manejar las corrientes masivas de refugiados y migrantes, respetando a la vez sus derechos en virtud del derecho internacional, incluido el derecho de los refugiados.

385. Los procesos de control de la inmigración se llevan a cabo con el uso del sistema I-24/7 de INTERPOL, incluida la base de datos de documentos de viaje perdidos y robados, y en cooperación con las oficinas centrales nacionales de INTERPOL y los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Sin embargo, el ritmo de la migración ha aumentado a lo largo de los últimos dos años, hasta el punto que representa un reto para la mayoría de los Estados de la subregión. Además, la mayoría de los Estados enfrenta dificultades considerables a la hora de identificar presuntos terroristas o repatriados. La continuación de la inestabilidad en los Estados del Oriente Medio y el Norte de África agrava la amenaza potencial que representan los flujos de inmigrantes y refugiados. Solo tres Estados utilizan un sistema de información anticipada sobre pasajeros. La falta de esta información socava los esfuerzos de los funcionarios de primera línea para detectar la entrada o salida de personas buscadas o combatientes terroristas extranjeros.

4. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

a) **Planificación y preparación**

386. Los Estados de la subregión siguen desarrollando sus capacidades de lucha contra el terrorismo en todos los ámbitos, lo que incluye la actualización de su

legislación y la mejora de la capacidad de sus órganos judiciales, financieros y encargados de hacer cumplir la ley y sus fiscalías. Sin embargo, a pesar de estos avances, es necesario reforzar aún más la capacidad de la fiscalía y las autoridades judiciales de los Estados Miembros. Por otra parte, las organizaciones internacionales, regionales y subregionales deben seguir invirtiendo en la capacitación de los fiscales y los jueces y en el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para llevar a los terroristas ante la justicia. A medida que la subregión se hace cada vez más vulnerable a los viajes y el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros, los donantes están manifestando cada vez más interés en apoyar los esfuerzos para llevarlos ante la justicia.

b) Disposiciones relativas a los viajes de los combatientes terroristas extranjeros

387. Varios Estados iniciaron el proceso de revisar y enmendar su legislación penal tras la aprobación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad. Algunos Estados de la región tienen la capacidad y la voluntad para llevar ante la justicia a los combatientes terroristas extranjeros. Uno, por ejemplo, ha detenido a tres ciudadanos sospechosos de delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros. Otro Estado detuvo a siete personas sospechosas de participar en el reclutamiento de personas para combatir en la República Árabe Siria en marzo de 2015. Un tercer Estado detuvo a nueve repatriados a finales de 2015. Para los Estados miembros de la Unión Europea y los miembros del Consejo, el Protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo requiere que los Estados tipifiquen como delito la recepción y el suministro de adiestramiento con fines de terrorismo. Varios Estados de la subregión deberían también revisar su legislación nacional para asegurar que las normas probatorias y de procedimiento penal permitan la recopilación y el uso de pruebas amplias contra combatientes terroristas extranjeros, respetando las normas internacionales de derechos humanos y las obligaciones del estado de derecho.

c) Capacidad para investigar y enjuiciar

388. Todos los Estados de la subregión cuentan con autoridades investigadoras y una fiscalía en funcionamiento. También se han beneficiado de la asistencia en el desarrollo de sus capacidades de investigación y de procesamiento. No obstante, incluso los Estados que han recibido asistencia deberían seguir beneficiándose de iniciativas de capacitación en esta esfera, en particular en lo que respecta a la gestión de investigaciones complejas de terrorismo, delitos financieros y la determinación de vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo. Cuatro Estados (Albania, Bosnia y Herzegovina, la ex República Yugoslava de Macedonia y Serbia) han enjuiciado a combatientes terroristas extranjeros e impedido que viajaran.

5. Medidas para activar la cooperación internacional y subregional

a) Eficacia de los procedimientos de asistencia judicial recíproca y extradición

389. El nivel de ratificación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo sigue siendo relativamente alto, y la mayoría de los Estados ha adoptado disposiciones adecuadas sobre la extradición y la asistencia judicial recíproca. La cooperación regional en asuntos penales se ve facilitada por el Grupo Consultivo

para las Fiscalías de Europa Sudoriental (SEEPAG), que es una red de fiscales con experiencia que ayudan en cuestiones operacionales y facilitan el rápido intercambio de información y pruebas en las investigaciones transfronterizas. En vista de los desafíos planteados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, los Estados Miembros de Europa Sudoriental, el Oriente Medio, el Norte de África y el Cuerno de África deben adoptar medidas para fomentar la cooperación en asuntos penales. El establecimiento de autoridades centrales con los medios necesarios para cooperar con los Estados de otras subregiones debería seguir promoviéndose.

b) Intercambio efectivo de información y de inteligencia

390. La cooperación subregional sigue mejorando, entre otras cosas mediante el establecimiento o el fortalecimiento de varios mecanismos de cooperación subregional, entre ellos el Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental (SELEC) para la cooperación en materia de cumplimiento de la ley. El SELEC y el SEEPAG se benefician de una convención subregional que permite la utilización de métodos de cooperación avanzados, entre ellos las investigaciones conjuntas. Todos los mecanismos regionales y subregionales han trabajado para mejorar la cooperación subregional en la lucha contra el terrorismo, incluso en lo que respecta a los combatientes terroristas extranjeros. En febrero de 2015, los Ministros de Relaciones Exteriores de Europa Sudoriental aprobaron una declaración conjunta sobre el terrorismo que presta particular atención a los combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, a pesar de estos logros importantes, varios factores siguen obstaculizando la cooperación en Europa Sudoriental. Estos factores incluyen las tensiones bilaterales de larga data que pueden socavar la voluntad de colaborar en cuestiones que requieran la cooperación transfronteriza y, por lo tanto, pueden tener consecuencias para la capacidad de los Estados de combatir el terrorismo con eficacia. La cooperación también se ve obstaculizada por los vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo, así como las vulnerabilidades y fragilidades del sistema financiero que podrían aprovecharse para fines de financiación del terrorismo.

IV. Panorama temático

A. Estrategias nacionales amplias e integradas (subregionales y nacionales)

391. Conforme al párrafo 6 de la resolución 1963 (2010) del Consejo de Seguridad y al párrafo 18 de la resolución 2129 (2013) del Consejo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo siguió asesorando a los Estados Miembros, en función de las circunstancias, sobre la elaboración de estrategias nacionales amplias e integradas contra el terrorismo y sobre la puesta en marcha de mecanismos para aplicarlas que tuvieran en cuenta los factores que conducen a la actividad terrorista. Para ello, la Dirección Ejecutiva continuó trabajando estrechamente con el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, en particular por conducto del Grupo de Trabajo del Equipo Especial sobre las Estrategias Nacionales y Regionales de Lucha contra el Terrorismo, que copresiden ambas entidades.

392. La mayor parte de las estrategias nacionales contra el terrorismo que han elaborado los Estados Miembros hasta el momento tienden a centrarse demasiado en medidas represivas. Si bien esas estrategias pueden ser eficaces hasta cierto punto, no contemplan las numerosas medidas preventivas que se necesitan para hacer frente a los factores que conducen al terrorismo. En la actualidad, los terroristas son capaces de eludir el cumplimiento de la ley y emplean otros métodos como el reclutamiento de personas a través de Internet y las redes sociales. Esto plantea importantes dificultades para aplicar la ley y acentúa la amenaza general. Por tanto, las estrategias deberían estar orientadas a fortalecer la capacidad de adaptación de la población a través de un enfoque equilibrado y multidisciplinario que integre medidas represivas y medidas dirigidas a abordar las dimensiones socioeconómica, política, educativa, de desarrollo, de derechos humanos y de estado de derecho.

393. Durante las visitas de evaluación realizadas en nombre del Comité contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva transmitió a varios Estados la necesidad de aplicar una estrategia nacional amplia e integrada contra el terrorismo que contemplara la participación de una variedad de interesados. También organizó eventos regionales, en estrecha cooperación con el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, para alentar a los Estados a aplicar esas estrategias. Además, la Dirección Ejecutiva ha determinado que varios Estados Miembros cuentan con un enfoque amplio y multidisciplinario que abarca a agentes encargados de hacer cumplir la ley y agentes del sector de la seguridad, así como departamentos y ministerios de cultura, educación, ciencia y desarrollo, líderes religiosos, la sociedad civil, la comunidad empresarial y los medios de comunicación. Esta es una buena práctica que otros Estados podrían tener en cuenta a la hora de elaborar sus propias estrategias amplias contra el terrorismo. En cuanto a los Estados que precisan asesoramiento para elaborar sus estrategias, la Dirección Ejecutiva les proporciona, a solicitud, una recopilación de buenas prácticas y un proyecto de estrategia nacional modelo que incluye las disposiciones contenidas en la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo en relación con la lucha contra el terrorismo a nivel nacional. Al asesorar a los Estados Miembros, la Dirección Ejecutiva utiliza también los principios rectores de las estrategias de lucha contra el terrorismo, que se definieron en la Conferencia Internacional sobre Estrategias Nacionales y Regionales de Lucha contra el Terrorismo, que se celebró en Bogotá en 2013 y fue organizada conjuntamente por la Dirección Ejecutiva y el Equipo Especial, con el patrocinio del Centro contra el Terrorismo.

394. La Unión Europea ha elaborado una estrategia regional contra el terrorismo que se basa en cuatro pilares: prevenir, proteger, perseguir y responder. Varios Estados miembros de la Unión Europea emplean esta estrategia a nivel nacional para favorecer la aplicación de un enfoque amplio. La Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) también ha elaborado una estrategia regional contra el terrorismo, cuyo objetivo principal es prevenir el terrorismo en África Occidental y, de esa manera, crear condiciones que propicien un desarrollo económico sólido. El Grupo de Trabajo sobre las Estrategias Nacionales y Regionales de Lucha contra el Terrorismo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo también ha elaborado dos proyectos de estrategias regionales contra el terrorismo, en África Central y Meridional respectivamente, patrocinados por el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo. La Dirección Ejecutiva también apoya activamente la ejecución del Plan de Acción

Conjunto para la aplicación de la Estrategia Global en Asia Central, que fue elaborado por el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo, junto con el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Diplomacia Preventiva en Asia Central. Los Estados Miembros y las organizaciones regionales deberían considerar activamente la posibilidad de elaborar estrategias amplias e integradas contra el terrorismo que incluyan a una gran variedad de interesados, en particular los organismos encargados de hacer cumplir la ley, la sociedad civil, los medios de comunicación, el mundo académico, los líderes religiosos y los educadores.

B. Legislación

395. Uno de los elementos clave de las resoluciones 1373 (2001) y 2178 (2014) es la necesidad de promulgar leyes antiterroristas amplias. Desde la aprobación de la resolución 1373 (2001), la mayor parte de los Estados Miembros han adoptado medidas para tipificar como delito los actos terroristas de conformidad con los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Si bien la mayoría de los Estados han avanzado considerablemente en la elaboración de un marco jurídico apropiado, el progreso ha sido más limitado en algunas regiones. La mayoría de los Estados de las subregiones de Europa Occidental, Europa Oriental, Asia Central y el Cáucaso ya cuentan con legislación antiterrorista amplia. Sin embargo, en las subregiones que van más rezagadas, el nivel de codificación de los delitos varía notablemente y sigue siendo un tema al que hay que prestar atención.

396. Teniendo en cuenta la evolución del enfoque de prevención del terrorismo, varias resoluciones del Consejo de Seguridad exigen a los Estados Miembros que tipifiquen como delito los actos preparatorios, como la planificación y la complicidad para la comisión de delitos de terrorismo. Estas medidas legislativas básicas deben estar respaldadas por la jurisdicción correspondiente a fin de garantizar que los tribunales nacionales tengan la competencia para juzgar a los presuntos delincuentes. La mayoría de los Estados Miembros no han promulgado leyes amplias que prevean delitos penales para enjuiciar a los autores de actos preparatorios o accesorios llevados a cabo en el Estado con el propósito de cometer actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. El nivel medio de cumplimiento de las disposiciones de la resolución relativas a la tipificación de delitos es “parcial”.

397. Al tipificar delitos de conformidad con las resoluciones pertinentes del Consejo, los Estados Miembros están obligados a defender los derechos humanos. El respeto de los derechos humanos crea confianza en el sistema de justicia penal y sustenta la estrategia preventiva más general. Las evaluaciones del Comité ponen de manifiesto una serie de deficiencias en los esfuerzos emprendidos por los Estados para respetar los derechos humanos, que incluyen definiciones vagas y excesivamente amplias de los delitos de terrorismo, la aplicación de leyes antiterroristas para reprimir a los defensores de los derechos humanos, restricciones excesivas del derecho a la libertad de expresión, la tortura y los malos tratos y la escasez de supervisión de los encargados de hacer cumplir la ley. Los Estados Miembros deberían tener en cuenta que estas deficiencias pueden ser aprovechadas por los terroristas para reclutar a nuevos adeptos.

398. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad establece que los Estados Miembros deben reprimir el reclutamiento de miembros de grupos terroristas. Si bien se ha avanzado en la tipificación como delito del reclutamiento de nuevos terroristas en los últimos años, la información sobre las estrategias y los recursos que se utilizan para reprimir este reclutamiento es, en general, escasa. Se ha logrado un progreso notable en la promulgación de leyes que autorizan el uso de técnicas de investigación especiales. Desde que se aprobó la resolución, muchos Estados han promulgado leyes que autorizan el uso de estas técnicas; sin embargo, la información disponible no indica claramente si todos los Estados tienen la capacidad para utilizar esas técnicas de manera eficaz y si su uso garantiza el pleno respeto de los derechos humanos y el estado de derecho. Según evaluaciones anteriores, lograr que estas técnicas se usen eficazmente respetando los derechos humanos plantea dificultades en todo el mundo. Muchos Estados necesitan asistencia para elaborar técnicas y mecanismos efectivos que permitan coordinar las labores de inteligencia, aplicación de la ley y enjuiciamiento y el respeto del estado de derecho y los derechos humanos.

399. La resolución 2178 (2014) del Consejo 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 pueda enjuiciar y sancionar de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito”. Las evaluaciones del Comité ponen de relieve que la mayoría de los Estados evaluados no tipifican como delito la facilitación (incluida la organización, el traslado y el equipamiento) de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros. La mayoría de los demás Estados cuentan con legislación antiterrorista amplia para hacer frente a esa cuestión. Además, los Estados evaluados presentan un nivel inferior de cumplimiento de las disposiciones relativas a los actos de impartir y recibir adiestramiento con fines de terrorismo. En general, la evaluación indica que el hecho de “impartir adiestramiento” se tipifica más que el de “recibir adiestramiento”. Una posible explicación para este fenómeno es que la mayoría de los Estados tipifica como delito el hecho de impartir adiestramiento con arreglo a los instrumentos regionales vigentes (por ejemplo, el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo). Otra explicación podría ser que la idea de “recibir adiestramiento” es sumamente amplia; puede abarcar desde descargar un folleto de Internet o consultar información sobre actividades paramilitares. Por esta razón, la tipificación como delito puede poner en tela de juicio el respeto de los derechos humanos.

C. Justicia penal

400. En su resolución 1373 (2001), el Consejo exige a los Estados Miembros 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. Por esa resolución también se encomienda al Comité contra el Terrorismo que supervise y promueva la aplicación de esas disposiciones. Las evaluaciones del Comité han demostrado que estos requisitos plantean importantes dificultades para los sistemas de justicia penal de los Estados. Habida cuenta de que el enjuiciamiento de causas relativas al terrorismo requiere competencias y conocimientos técnicos específicos, las autoridades judiciales y de investigación y las fiscalías de los Estados se han visto obligadas a encontrar medios de hacer frente a la creciente complejidad de esas causas, que suelen ser problemáticas. La mayoría de los

Estados visitados por el Comité siguen teniendo problemas para cumplir estos requisitos. En sus esfuerzos por aplicar las disposiciones contenidas en la resolución en materia de justicia penal, los Estados deberían adoptar medidas para reforzar la capacidad de las fiscalías y judicaturas. Muchos Estados siguen teniendo dificultades para dotar a los servicios de fiscalía y al poder judicial de jueces y fiscales debidamente capacitados y para proporcionarles la formación y los recursos técnicos necesarios. A este respecto, los Estados deberían conseguir el apoyo de donantes y proveedores de asistencia técnica, según proceda.

401. El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros plantea dificultades concretas para la justicia penal. Entre los principales problemas señalados por el Comité se encuentran el uso de información clasificada como material probatorio (incluida la admisibilidad de las pruebas), los métodos de investigación, la recopilación de pruebas de los Estados de destino, la cooperación internacional, el uso de tecnología sofisticada por los terroristas, la realización de investigaciones financieras eficaces y los vínculos entre el terrorismo y otras formas de delincuencia.

402. Una de las principales dificultades de las causas relacionadas con el terrorismo deriva del hecho de que gran parte de la información es generada por organismos de inteligencia. El uso de esa información sin comunicarlo a la defensa va en contra de los principios básicos de derechos humanos. Las evaluaciones indican que, desde la realización del estudio anterior, muchos Estados Miembros todavía tienen dificultades para coordinar la labor de los organismos de inteligencia y el sistema de justicia penal. Se necesita desarrollar buenas prácticas que permitan utilizar información de inteligencia o los resultados de técnicas de investigación especiales ante los tribunales sin revelar las fuentes o los métodos empleados para obtenerlos y, al mismo tiempo, respetar plenamente los derechos de los acusados (S/2015/123). Los Estados tienen opiniones discrepantes en cuanto a la manera de lograr esto. Habida cuenta de que cada vez más combatientes terroristas extranjeros se desplazan desde y hacia zonas de conflicto, las autoridades judiciales de muchos Estados buscan reunir pruebas admisibles originadas en las zonas de conflicto. Existen muchos problemas legales relacionados con la recopilación de material probatorio en los Estados de destino, que suelen ser zonas de conflicto, y en las zonas donde las fuerzas militares desempeñan una función. Las evaluaciones del Comité señalan que incluso los Estados con gran capacidad utilizan principalmente pruebas reunidas a nivel nacional a la hora de procesar a combatientes terroristas extranjeros, y que son muy pocos los Estados que pueden basarse en esas pruebas para llevar a los combatientes ante la justicia. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo sigue creando conciencia sobre estas dificultades con miras a encontrar soluciones prácticas.

403. La expansión de los grupos terroristas afiliados al EIIL y a Al-Qaida ha modificado drásticamente el carácter de la amenaza terrorista a nivel mundial. Internet constituye un elemento clave que facilita la radicalización y el reclutamiento, además de ser una fuente de conocimientos prácticos. El reclutamiento a través de mensajes cifrados plantea dificultades importantes para la labor de las fuerzas del orden y, en última instancia, para el enjuiciamiento. Los mensajes cifrados que las organizaciones terroristas transmiten en línea han instado a muchas personas a cometer actos terroristas o a unirse al EIIL. En el último estudio se determinó que el uso de Internet y la tecnología de la información y las comunicaciones como instrumentos de reclutamiento, incitación y recaudación de

fondos era una amenaza que seguiría planteando problemas en los años venideros. Desde entonces, varios Estados han aprobado disposiciones legales que permiten la admisibilidad de las pruebas reunidas a través de Internet y están desarrollando capacidades y conocimientos especializados en materia forense y de tecnología de la información y las comunicaciones en el seno de los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley. No obstante, a nivel mundial, esto sigue siendo una de las principales complicaciones relacionadas con el enjuiciamiento en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Los Estados Miembros deberían elaborar leyes, directrices y protocolos para facilitar el uso eficaz de la información confidencial en los procedimientos penales. Al promulgar esos instrumentos, los Estados Miembros deberían acatar todas sus obligaciones internacionales, en particular las relacionadas con el derecho a un juicio justo. Los Estados Miembros deberían velar también por que sus leyes permitan la admisibilidad de las pruebas reunidas a través de Internet y dispongan el desarrollo de capacidades y conocimientos especializados en materia forense y de tecnología de la información y las comunicaciones en el seno de los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley.

404. En su resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad exige a los Estados que repriman el reclutamiento con fines de terrorismo y, en la resolución 1624 (2005), exhorta a los Estados a que prohíban la incitación al terrorismo. En la resolución 2178 (2014), el Consejo exige a los Estados Miembros que se cercioren de que sus leyes tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito, entre ellos, la organización u otro tipo de facilitación deliberadas, incluidos actos de reclutamiento, por sus nacionales o en sus territorios, de los viajes de personas a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo.

405. Unos de los principales problemas que detectó el Comité en sus evaluaciones es que en algunos Estados Miembros se aplica la figura de “delito cautelar” de manera que no se respetan plenamente varios principios del derecho penal (como por ejemplo, el requisito de precisión del derecho penal). El principio de legalidad entraña también el principio de la certeza de la ley (es decir, que la ley es razonablemente previsible en su aplicación y consecuencias). Otra crítica es que estos delitos pueden abarcar muchos tipos de actos punibles (lo que permite a los fiscales salir a “pescar” delitos e impide que la defensa esté al corriente de todos los elementos del caso). Si bien la prevención del terrorismo y el enjuiciamiento de los terroristas son dos conceptos diferentes, durante su interacción con los Estados Miembros el Comité ha observado que existe una interrelación entre la eficacia del proceso penal y las estrategias de prevención. Una dificultad detectada a este respecto es la determinación del momento apropiado para intervenir. Cuanto antes se descubre un complot, menos pruebas hay para utilizar durante los procedimientos judiciales. La elaboración de una estrategia nacional amplia contra el terrorismo puede servir de base para adoptar decisiones a nivel nacional sobre la conveniencia de impedir atentados terroristas mediante la preparación y formación de causas penales antes, durante o después de iniciar una investigación penal.

406. A mayor número de implicados en un delito, mayor es la probabilidad de que las autoridades judiciales intercepten la planificación, la preparación, el trazado o la ejecución de un acto terrorista. Las autoridades judiciales no tienen las mismas

posibilidades en los casos en los que interviene un solo autor o células pequeñas de dos o tres personas, que pueden evitar ser detectadas con mayor facilidad. Las oportunidades para identificar al autor de un acto terrorista u obtener pruebas admisibles antes de que se concrete una operación pueden reducirse notablemente, aunque, en la práctica, la mayoría de los terroristas que actúan en solitario o en células pequeñas tienen antecedentes de estar asociados o de haber intentado asociarse a un grupo radical, y la mayoría mantiene contactos con personas con intereses afines. Muchos también tienen antecedentes de delitos leves (a menudo relacionados con la obtención de recursos materiales).

407. Cada vez se llega más deprisa del interés inicial a la radicalización, la adhesión, la acción y, por último, la integración en un grupo terrorista extranjero. Esto complica aún más la labor de las autoridades para seguir, interceptar, investigar y enjuiciar los distintos casos. El marco temporal se ha reducido y la edad de reclutamiento ha disminuido. Entre los combatientes terroristas extranjeros hay niños que no tienen más de 15 o 16 años y un número considerable de mujeres, e incluso familias enteras se trasladan regularmente a zonas de conflicto. Las autoridades están haciendo todo lo posible para abordar estas nuevas particularidades en función de cada caso. A veces no está claro si las mujeres viajan para cometer un acto de terrorismo, para buscar pareja o para mantener a su familia, o si es toda la familia la que está implicada en la comisión de los delitos. Al entablar causas penales contra los combatientes terroristas extranjeros, los Estados se acogen principalmente a la legislación vigente y algunos emplean modalidades innovadoras para los enjuiciamientos.

408. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados Miembros a que conciban y pongan en práctica estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración de los combatientes terroristas extranjeros que regresan. Elaborar esas estrategias supone un gran desafío, ya que no se ha adquirido la experiencia suficiente. Los organismos encargados del enjuiciamiento deben establecer el equilibrio correcto entre la readaptación y la disuasión, y deben estar en condiciones de evaluar el riesgo que suponen los terroristas que regresan. El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros incluye categorías específicas de personas que regresan, como niñas y niños menores de 18 años a los que se incita a viajar al extranjero para participar en actividades terroristas, y familiares que viajan junto al potencial combatiente terrorista extranjero. Se plantea la cuestión de si todos los miembros de la familia participan en el delito por el mero hecho de viajar, y de si deben iniciarse actuaciones penales contra ellos, incluso teniendo en cuenta que en algunas culturas la mujer está obligada a seguir a su marido. Surge también la cuestión de los delitos cometidos contra los hijos por sus progenitores al trasladarlos a zonas de conflicto.

409. Una de las principales cuestiones que surgen a este respecto es el rol de los procesos penales en el contexto de la estrategia amplia relativa a los combatientes terroristas extranjeros. La aplicación de ciertas leyes podría ser contraproducente para el objetivo general de prevenir los actos de terrorismo en el marco de una estrategia amplia relativa a estos combatientes. En esos casos sería preferible recurrir a la figura delictiva de cruce ilegal de fronteras. Cabe también preguntarse si debería aplicarse un planteamiento diferente cuando se trata de casos que involucran a menores de edad, en los que también urge contrarrestar la argumentación terrorista. Los Estados Miembros deberían elaborar estrategias para el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración de las personas que regresan, y deberían compartir sus experiencias con otros.

D. Lucha contra la financiación del terrorismo

410. El surgimiento de grupos terroristas como el EIIL origina nuevos problemas relativos a la financiación del terrorismo para la comunidad internacional. Dada su capacidad para aprovechar los recursos económicos que existen en los territorios bajo su control, el EIIL es prácticamente autosuficiente. El Consejo de Seguridad ha aprobado varias resoluciones, incluidas las resoluciones 2170 (2014) y 2199 (2015), a fin de interrumpir las corrientes financieras ilícitas al EIIL e impedir que el grupo tenga acceso a fondos. El Consejo también condena toda colaboración financiera directa o indirecta con el EIIL. Por su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad exige a los Estados Miembros que tipifiquen como delito la financiación de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros, la cual representa una fuente relativamente pequeña, pero no insignificante, de ingresos para el EIIL.

411. El patrimonio del EIIL se deriva principalmente de la explotación de los yacimientos petrolíferos y las refinerías locales (cuyos productos se utilizan ilícitamente en los territorios bajo su control o se envían de contrabando a otros lugares) y la agricultura, los robos a bancos, el cobro de impuestos, los secuestros para obtener rescate y el saqueo de antigüedades. También se emplean métodos más modernos, como la recaudación de fondos a través de las redes sociales o la financiación colectiva (una técnica que permite acceder a un gran grupo de personas, generalmente a través de Internet). El uso de nuevos métodos de pago remotos o en línea también se ve favorecido por el acceso generalizado a Internet y los servicios móviles, así como por la anonimidad que permiten esos servicios. El uso cada vez mayor de estos métodos de financiación por los terroristas exige que los Estados Miembros examinen la pertinencia y la eficacia de los instrumentos existentes para combatir la financiación del terrorismo, que se centran en interrumpir las corrientes financieras e impedir que los grupos terroristas accedan a fondos o se beneficien de la venta de sus recursos (como en el caso del contrabando de petróleo y los bienes culturales).

412. Muchos combatientes terroristas extranjeros se ven atraídos cuando se les ofrece cubrir todos sus gastos, incluidos beneficios sociales y cobertura médica. El costo del viaje a las zonas de conflicto suele ser relativamente bajo (unos pocos miles de dólares cubren los boletos de viaje y el equipo básico). Pese a que la mayoría de los combatientes terroristas extranjeros financian sus viajes con recursos propios (incluidas las prestaciones sociales o por desempleo), o mediante actividades delictivas (fraude crediticio, robos o tráfico ilícito), también se movilizan redes de reclutamiento para financiar los viajes. Como se señala en algunos estudios de casos de los Estados Miembros, también se transfieren fondos o se accede a ellos una vez que los combatientes terroristas extranjeros llegan a las zonas de conflicto, a través de proveedores de servicios monetarios ubicados en las zonas fronterizas. Debido a que las sumas de dinero que se movilizan son limitadas y a que no toma mucho tiempo viajar a las zonas de conflicto, los Gobiernos tienen dificultades para detectar a los combatientes terroristas extranjeros. El análisis de la situación económica y financiera de los combatientes terroristas identificados puede ayudar a las unidades de inteligencia financiera a elaborar un perfil financiero, lo que permitirá asesorar con precisión a las entidades que presentan informes, los organismos de inteligencia y los encargados de hacer cumplir la ley. Los Estados Miembros deberían fortalecer la capacidad de sus unidades de inteligencia financiera para acceder a la información de los organismos encargados de la

aplicación de la ley y otras entidades públicas pertinentes (por ejemplo, los organismos de aduanas, fronteras e inteligencia nacional) al rastrear las corrientes financieras que aportan fondos al terrorismo.

413. El aumento de la cooperación entre los organismos del sector público y dentro de ellos, tanto a nivel nacional como internacional, es fundamental para identificar a los combatientes terroristas extranjeros. Esto incluye proporcionar a las unidades de inteligencia financiera acceso a datos personales, como los registros de seguridad social y los registros fiscales (que a menudo están sujetos a leyes nacionales de información y privacidad), y mejorar los mecanismos de intercambio de información, tanto entre las unidades de inteligencia financiera como entre estas unidades y otros organismos pertinentes. También es necesario que el intercambio de información por las entidades gubernamentales, las unidades de inteligencia financiera y otros agentes clave que participan en la lucha contra la financiación del terrorismo se integre en las iniciativas generales contra el terrorismo. Los Estados Miembros deben velar por que los organismos encargados de hacer cumplir la ley que se ocupan de la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo estén facultados para realizar investigaciones financieras en casos relacionados con el terrorismo. Las investigaciones sobre la financiación del terrorismo deberían ser parte integrante de las investigaciones y estrategias nacionales contra el terrorismo. Los Estados también deberían facilitar el uso de mecanismos internacionales de intercambio de información para ayudar a que las autoridades nacionales competentes obtengan o presten asistencia ante casos de financiación transfronteriza del terrorismo.

414. Otro motivo de preocupación es que los grupos terroristas están recurriendo cada vez más a los secuestros para obtener rescate y la toma de rehenes a fin de obtener ingresos. África (y en particular el Sahel) es una de las regiones más afectadas por estos delitos, los cuales generan ingresos considerables que suelen recaudarse a través de redes de facilitadores. El Consejo de Seguridad, en su resolución 2133 (2014), reafirma que los terroristas no deberían beneficiarse directa ni indirectamente de los productos de los secuestros para obtener rescate, que pueden combatirse de manera eficaz principalmente mediante la prevención (incluida la divulgación de información a los viajeros, las comunidades locales y los sectores privado y sin fines de lucro). El terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional están cada vez más relacionados, en particular en las zonas en que operan los grupos terroristas, donde hay rutas de tráfico existentes, y en las zonas con importante inestabilidad política. A pesar de que los grupos terroristas y los grupos delictivos organizados transnacionales tienen objetivos diferentes, entienden que el intercambio de conocimientos y redes puede ser mutuamente beneficioso. En la región del Sahel, por ejemplo, el tráfico de drogas y sus vínculos con la corrupción, la financiación del terrorismo y el consumo de drogas se han convertido en un grave motivo de preocupación, ya que suelen aumentar la vulnerabilidad y la inseguridad de la región. A fin de privar a los grupos terroristas de fuentes de financiación, los Estados Miembros deben fortalecer las medidas de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

415. El Consejo de Seguridad, en su resolución 1373 (2001), exige a los Estados que tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos por sus nacionales o en sus territorios a fin de utilizarlos para perpetrar actos de terrorismo. En general, los Estados Miembros se han esforzado por aplicar las disposiciones contenidas en la resolución 1373 (2001) con respecto a la financiación

del terrorismo. Muchos Estados han tipificado la financiación del terrorismo como un delito en sí mismo (aunque suele ser necesario establecer una relación con un determinado acto terrorista a fin de demostrar el delito de financiación del terrorismo). Sin dejar de reconocer los posibles desafíos que se derivan de la existencia de diversas tradiciones jurídicas y constitucionales, el Comité alienta a los Estados a que elaboren leyes, directrices y protocolos para hacer frente a estas dificultades. Al elaborar estos instrumentos, los Estados Miembros deberían acatar todas sus obligaciones internacionales, incluso en particular las relacionadas con el derecho a un juicio justo. En términos generales, el número de condenas por cargos de financiación del terrorismo sigue siendo relativamente bajo, incluso en las regiones con alto riesgo de actividad terrorista (aunque algunos Estados utilizan otras figuras delictivas para enjuiciar y condenar a quienes financian el terrorismo). Además, la mayoría de los Estados aún no han podido responder apropiadamente a la financiación de una organización terrorista o de un individuo terrorista, cualquiera sea su propósito. Se trata de una deficiencia importante, ya que los terroristas utilizan fondos no solo para llevar a cabo actos terroristas, sino también para pagar actos preparatorios y financiar sus operaciones rutinarias. Con respecto a la aplicación de las disposiciones incluidas en la resolución 2178 (2014) en relación con la financiación, solo un pequeño número de Estados han tipificado como delito la financiación de los viajes que realizan los combatientes terroristas extranjeros con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo.

416. Una de las formas más eficaces de combatir el terrorismo es impedir que los terroristas y las entidades terroristas accedan a los fondos que necesitan para reclutar y adiestrar a nuevos adeptos y para planificar y cometer actos de terrorismo. Sin embargo, el grado de cumplimiento respecto de lo que se dispone en el párrafo 1 c) y d) de la resolución 1373 (2001) sigue siendo insuficiente. Al realizar evaluaciones en nombre del Comité, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha tomado conocimiento de los numerosos desafíos a que se enfrentan los Estados Miembros en sus esfuerzos para concebir y aplicar mecanismos eficaces de congelación de activos que se ajusten a las normas internacionales y las obligaciones de derechos humanos pertinentes. Muchos Estados Miembros han elaborado mecanismos nacionales de congelación de activos, pero su uso aún es limitado. Uno de los motivos por los que no se han aplicado estas disposiciones es la confusión que se genera entre los requisitos de congelación de activos de la resolución 1373 (2001) y los requisitos establecidos en las resoluciones del Consejo de Seguridad 1267 (1999) y 1988 (2011), en virtud de las cuales se establece un régimen de sanciones del Consejo de Seguridad. También se genera confusión al recurrir a procesos penales como medida provisional. La utilización de estos procesos no necesariamente implica que los Estados no congelen los fondos “sin dilación”, como exigen las resoluciones, aunque a menudo este es el caso. Los Estados deberían hacer un uso más eficaz de los mecanismos de congelación de activos establecidos en la resolución 1373 (2001) con objeto de desarticular las actividades terroristas, incluso mediante la aplicación de procedimientos para designar terroristas a nivel nacional, de conformidad con los principios de derechos humanos.

417. La resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad también exige que los Estados examinen y respondan a las solicitudes internacionales de congelación de activos. El análisis de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo pone

de manifiesto que este importante instrumento de cooperación internacional se utiliza en muy pocas ocasiones. En muchos Estados, las solicitudes internacionales se realizan a través de vías de asistencia judicial recíproca. Una vez más, esto no permite que los Estados congelen los activos sin dilación. El uso limitado del mecanismo de solicitudes internacionales genera preocupación. Los Estados deberían aprobar y aplicar un mecanismo especializado, distinto del que se utiliza para las solicitudes de asistencia judicial recíproca, a fin de pedir a otros Estados que adopten medidas de congelación de activos.

418. Otro aspecto problemático para la aplicación de la resolución 1373 (2001) y otras normas pertinentes (incluida la recomendación 32 del Grupo de Acción Financiera) es la eficacia de los sistemas de declaración de efectivo en las fronteras. Si bien estos mecanismos se utilizan en un gran número de Estados y están a cargo de las autoridades aduaneras nacionales respectivas, los controles se realizan más para controlar las corrientes de divisas o para obtener ingresos tributarios que para combatir el contrabando de efectivo y detectar posibles operaciones de blanqueo de dinero o de financiación del terrorismo. La coordinación entre las autoridades aduaneras y las unidades de inteligencia financiera suele ser limitada, y estas unidades no reciben la información pertinente de los informes de declaración para poder hacer un análisis a fondo. La eficacia de los sistemas de declaración de efectivo y la capacidad para incautarse del efectivo e investigar los posibles vínculos con la financiación del terrorismo son de particular importancia en las economías basadas en efectivo. Los Estados Miembros deberían adoptar procedimientos eficaces de declaración de efectivo en sus fronteras para detener y evitar el transporte ilícito de efectivo a través de las fronteras, incluidos fondos para financiar el reclutamiento de nuevos combatientes terroristas extranjeros, y permitir la confiscación de ese dinero.

419. Una preocupación que se ha ido acentuando en los últimos años es la posible vulnerabilidad de las entidades sin fines de lucro ante la financiación del terrorismo. Los grupos terroristas hacen uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro con el objeto de recaudar fondos o para llevar fondos a las zonas de conflicto. Por esta razón, es necesario que los Estados Miembros sensibilicen al sector sin fines de lucro sobre el riesgo a que se enfrentan, sin comprometer la función vital de estas entidades de ayudar a las poblaciones necesitadas. En algunos Estados, la aplicación de leyes contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo ha tenido repercusiones negativas para las actividades del sector sin fines de lucro. Se necesita adoptar un enfoque equilibrado y proporcionado al respecto. En la mayoría de las regiones del mundo se han adoptado medidas para sensibilizar sobre esta cuestión y para aplicar normas mejoradas de supervisión y transparencia financiera. Las organizaciones coordinadoras y las autoridades autorreguladas también han adoptado códigos de conducta. No obstante, en muchos Estados aún no se ha examinado exhaustivamente la adecuación de las leyes respecto del riesgo de posibles usos indebidos del sector sin fines de lucro ni se ha evaluado el riesgo de las entidades que están particularmente expuestas (ya sea porque representan un gran volumen de fondos o donaciones o porque prestan servicios cerca de las zonas que son vulnerables a la actividad terrorista). Los Estados Miembros deberían seguir sensibilizando a su sector privado (incluidas las instituciones financieras y las organizaciones sin fines de lucro) sobre su vulnerabilidad respecto de la financiación del terrorismo, entre otras cosas mediante la realización de evaluaciones amplias del riesgo a nivel nacional. Al realizar esas evaluaciones, es

fundamental que los Estados colaboren directamente con el sector de las entidades sin fines de lucro y el sector privado, a fin de evitar que las instituciones financieras cierren las cuentas bancarias de las organizaciones sin fines de lucro por los posibles riesgos implicados.

E. Aplicación de la ley

420. A fin de aplicar la resolución 1373 (2001) con eficacia, los Estados Miembros deben elaborar estrategias amplias e integradas contra el terrorismo. Hasta ahora, esas estrategias tendían a centrarse en dar respuesta a los atentados terroristas e incluían aspectos para mitigar sus efectos, ayudar a las víctimas y restablecer el orden público. Sin embargo, en el presente estudio se observa una tendencia hacia la elaboración de estrategias que también hacen hincapié en la prevención de las amenazas a la seguridad nacional, lo cual es un avance positivo. En vista de la rápida evolución de la amenaza, los Estados deberían revisar periódicamente sus estrategias nacionales de evaluación de la amenaza y lucha contra el terrorismo, de manera que sigan siendo pertinentes y eficaces. Desde la realización del último estudio, varios Estados no solo han elaborado y aplicado estrategias contra el terrorismo, sino que también han actualizado las estrategias nacionales vigentes de manera proactiva en respuesta a la evolución de los factores de riesgo. No obstante, el avance general desde el último estudio ha sido lento. Solo 27 Estados tienen estrategias vigentes contra el terrorismo lo suficientemente amplias e integradas. Sin embargo, lo que resulta aún más preocupante es que 134 Estados tienen una estrategia mínima o no tienen ninguna estrategia en vigor. Además, se estima que 42 de estos Estados se encuentran entre los 78 países más afectados por los combatientes terroristas extranjeros, según se determinó en el segundo informe sobre este fenómeno.

421. Los Estados deben velar por que sus estrategias respeten los derechos humanos adoptando mecanismos efectivos e independientes para supervisar a los encargados de hacer cumplir la ley y enfoques que apoyen el estado de derecho. En general, no hay información suficiente sobre el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, y resulta necesario prestar más atención a esta cuestión, ya que, según la información disponible, solo 14 Estados cumplen cabalmente con este requisito.

422. Otro ámbito de la aplicación de la ley que exige atención es la introducción de medidas legislativas para tipificar como delito la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de armas de fuego. En el párrafo 2 a) de la resolución 1373 (2001) se exige a todos los Estados Miembros que se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participan en la comisión de actos de terrorismo, incluso eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas. Sin embargo, solo 78 Estados tienen leyes vigentes que contemplan total o parcialmente estos requisitos. Los Estados Miembros deberían establecer mecanismos jurídicos para eliminar el abastecimiento de armas a los terroristas y deberían examinar pormenorizadamente los efectos operacionales de esas disposiciones legales y los recursos necesarios para aplicar la ley con eficacia.

423. La mayoría de los Estados que visitó el Comité tienen dificultades para aplicar procedimientos de rastreo de armas y tecnología de registro balístico a fin de localizar armas y municiones. Si bien algunos Estados han introducido mecanismos

relativos al rastreo de armas (por ejemplo, leyes que disponen que cada arma de fuego debe contar con una marca singular que la identifique), todavía se siguen eliminando de manera ilícita las marcas de las armas de fuego, lo que plantea dudas sobre la efectividad de esas disposiciones y lleva a preguntar si se debe aplicar un enfoque más práctico. En sus esfuerzos por elaborar mecanismos jurídicos orientados a eliminar el abastecimiento de armas a los terroristas, los Estados deberían examinar pormenorizadamente los efectos operacionales de esas disposiciones legales y los recursos que se necesitan para aplicar la ley eficazmente. También es importante que los Estados traten de erradicar el abastecimiento de armas a las organizaciones terroristas apoyando activamente los protocolos internacionales. En la actualidad, 101 Estados son partes en el Protocolo sobre las Armas de Fuego. Esto representa un aumento de 17 Estados con respecto al estudio anterior. Varios Estados también colaboran con el Programa de Acción sobre las Armas Pequeñas, que ofrece un marco para las incitativas de lucha contra el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras.

F. Control fronterizo

424. El control eficaz de las fronteras es fundamental para combatir el terrorismo, ya que es la primera línea de defensa contra la circulación transfronteriza de terroristas y bienes y cargamentos ilícitos. Si bien los Estados Miembros han reforzado considerablemente las medidas de seguridad de las fronteras durante los últimos años, todavía se enfrentan a varios problemas, entre ellos el uso de fronteras abiertas por los terroristas, las deficiencias del intercambio de información a nivel nacional e internacional y otras vulnerabilidades de los acuerdos de control de las fronteras. Muchas medidas de control de fronteras dependen en gran medida de cierta tecnología y equipos que requieren de respaldo financiero, formación y capacidad.

425. En el párrafo 2 g) de la resolución 1373 (2001) se exige que los Estados impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en frontera y controles de la emisión de documentos de identidad y de viaje, y mediante la adopción de medidas para evitar la falsificación, la alteración ilegal y la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje. En cuanto a la seguridad de los documentos, la gran mayoría de los Estados han avanzado considerablemente en el cumplimiento de los requisitos establecidos por la OACI de introducir documentos de viaje de lectura mecánica y sacar de circulación los documentos que no sean de este tipo. Muchos Estados han dado un paso más con la introducción de los pasaportes biométricos que incluyen elementos de seguridad adicionales. La OACI ha puesto en marcha su programa de identificación de viajeros, que pretende ir más allá de la seguridad de los documentos de viaje para asegurar toda la cadena de custodia relacionada con la emisión de documentos de identidad y de viaje, comenzando por la elaboración y el mantenimiento de sistemas de registros nacionales seguros.

426. Una de las principales dificultades para cumplir las disposiciones de la resolución 1373 (2001) es la necesidad de inspeccionar eficazmente a los viajeros en los puertos de entrada, lo que entraña una combinación de varios mecanismos según el tipo de frontera, aérea, marítima o terrestre. Estos mecanismos incluyen información anticipada sobre los pasajeros, registros de nombres de los pasajeros, tecnología biométrica y las bases de datos de INTERPOL. Pese a lo dispuesto por la

resolución 1373 (2001), la información obtenida en las visitas del Comité pone de manifiesto que solo 37 Estados cuentan actualmente con la capacidad para realizar inspecciones eficaces de los viajeros en todos sus puntos de entrada. Esto no resulta del todo sorprendente ya que solo 53 Estados tienen sistemas de información anticipada de viajeros en vigor y solo 13 han vinculado plenamente sus procesos nacionales de control de migraciones a la base de datos de INTERPOL de Documentos de Viaje Robados y Perdidos y al sistema de Notificaciones Rojas sobre presuntos delincuentes y personas buscadas, y a las listas de sanciones contra Al-Qaida. Otros 24 Estados han adoptado medidas importantes para avanzar en el cumplimiento de estas disposiciones.

427. Otro asunto que requiere atención es la aprobación de leyes amplias contra la entrada ilícita de terroristas. En total, 143 Estados han firmado el Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes por Tierra, Mar y Aire, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo contra el Tráfico Ilícito de Migrantes), y otros 82 Estados han promulgado leyes nacionales que abordan de manera apropiada la entrada ilícita de terroristas. Varios Estados no tienen ningún tipo de medida legislativa a este respecto. En particular, 26 de los 78 Estados más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros no cuentan con legislación al respecto.

428. Los Estados deben cerciorarse también de contar con un procedimiento para determinar la condición de refugiado que funcione debidamente e impida dar asilo a personas que hayan planificado, facilitado o participado en actos terroristas. En la actualidad, 58 Estados han aplicado o tomado medidas considerables para aplicar esos procedimientos, y 145 Estados son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, un instrumento de gran utilidad a la hora de determinar si un solicitante cumple los criterios para obtener la condición de refugiado y para detectar posibles vínculos con el terrorismo u otras actividades delictivas graves. Mediante las visitas del Comité se constató que se ha fortalecido la capacidad de los Gobiernos para gestionar solicitudes de condición de refugiado mediante la capacitación continua del personal.

429. Al aplicar esos procedimientos, los Estados deben cumplir con las normas internacionales de derechos humanos, entre otras cosas, velando por que todas las personas gocen de la protección del principio de no devolución y, en el caso de los solicitantes de asilo, la protección contra la deportación hasta que se hayan agotado todos los recursos legales, así como los derechos a un abogado y un intérprete. Las conclusiones de las visitas del Comité a los países arrojan estadísticas alentadoras a este respecto, ya que 50 Estados han promulgado leyes para garantizar el cumplimiento del principio de no devolución y varios Estados han adoptado una serie de iniciativas para salvaguardar otras formas de protección, incluidas medidas para que los refugiados reciban el mismo trato que los nacionales en cuanto al acceso a la educación y los servicios sociales y para garantizar el debido proceso.

430. Otro elemento orientado a fortalecer los controles fronterizos es la aplicación del Marco Normativo de la Organización Mundial de Aduanas, que permite a los Estados lograr un equilibrio entre los controles de seguridad y la facilitación del comercio mediante el análisis de los riesgos e inspecciones selectivas. Si bien la gran mayoría de los Estados han manifestado su intención de aplicar este Marco Normativo, en la actualidad solo 20 Estados lo han adoptado o han tomado medidas considerables para aplicarlo. La esfera más alentadora en cuanto al control

fronterizo es la seguridad de la aviación civil. La información recopilada por la Dirección Ejecutiva del Comité señala que 191 Estados han ratificado el Convenio sobre Aviación Civil Internacional y la gran mayoría de ellos han aplicado, en distinto grado, su anexo 17 relativo a la Protección de la Aviación Civil Internacional contra los Actos de Interferencia Ilícita, así como las disposiciones sobre seguridad conexas que se incluyen en el anexo 9. En un esfuerzo por seguir ayudando a la comunidad internacional a reforzar los controles fronterizos, la Dirección Ejecutiva está colaborando con el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo para organizar una serie de cinco talleres regionales sobre la aplicación de sistemas de información anticipada de pasajeros, que se centrarán en los requisitos técnicos y legales de los Estados para la aplicación de esos sistemas. Los destinatarios del proyecto serán los 78 Estados definidos como los más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. La Dirección Ejecutiva trabajará con estos Estados de manera bilateral.

G. Cooperación internacional

431. El aumento de la delincuencia transnacional, incluido el terrorismo, y la evolución de la tecnología de la información sin fronteras en el último decenio han incrementado sustancialmente la necesidad de contar con cooperación judicial internacional, y los Gobiernos no han respondido a estas tendencias de manera apropiada. En general, se estima que los Estados Miembros hacen un uso muy limitado de la asistencia judicial recíproca en asuntos penales, en particular en las causas relativas a los combatientes terroristas extranjeros. Incluso los Estados con gran capacidad utilizan principalmente pruebas obtenidas a nivel nacional a la hora de enjuiciar a estos combatientes.

432. La ineficacia en la tramitación de solicitudes de asistencia judicial recíproca deriva de muchos factores: a) la no designación de una autoridad central o la existencia de autoridades con capacidad jurídica insuficiente; b) la falta de voluntad política; c) la escasez de recursos humanos; d) las diferencias entre los requisitos y los sistemas legales; e) las barreras lingüísticas; f) la falta de información pública, como el resumen de los procedimientos y requisitos de solicitud; y g) la falta de un punto focal para iniciar comunicaciones oficiosas a fin de preparar una solicitud. Según las investigaciones de la Dirección Ejecutiva del Comité, el 43,8% de los Estados Miembros aún no han designado o solo han designado parcialmente a una autoridad central y solo utilizan vías diplomáticas. Esto suele traducirse en tiempos de tramitación prolongados. Si bien la mayor parte de los Estados Miembros cuentan con acuerdos regionales de asistencia judicial recíproca, el nivel de colaboración varía notablemente en las distintas regiones y la cooperación interregional sigue siendo un desafío importante. No obstante, muchos acuerdos regionales admiten la incorporación de otros Estados y se deberían fomentar los contactos intrarregionales.

433. La asistencia judicial recíproca comenzó a utilizarse antes de la era electrónica, cuando los registros eran objetos tangibles que raramente se transportaban más allá de las fronteras nacionales. En la actualidad, los datos electrónicos pueden traspasar varios límites nacionales en milisegundos a través de Internet, sin que las personas involucradas en la transacción sean conscientes de ello. Según lo manifestado por el Gobierno de los Estados Unidos, solo en el último decenio, el número de solicitudes internacionales de pruebas ha aumentado un 60%

y el número de solicitudes de registros electrónicos enviadas a la Oficina de Asuntos Internacionales de su Departamento de Justicia ha aumentado un 1.000%. Muchos Estados Miembros se enfrentan a importantes demoras en las solicitudes de asistencia judicial recíproca, cuya tramitación suele llevar meses, e incluso años. Varios Estados han manifestado preocupación por el hecho de que el sistema de asistencia judicial recíproca vigente no tiene la capacidad suficiente para satisfacer la demanda actual. El Comité tal vez desee exhortar a los Estados Miembros a que redoblen sus esfuerzos a fin de mejorar su capacidad para brindar asistencia judicial recíproca. También podría alentar a los Estados a que establezcan y pongan en marcha canales oficiosos de comunicación, incluidas redes de cooperación que presten servicio las 24 horas.

434. Existen muchos menos tratados o acuerdos bilaterales o multilaterales sobre la extradición que sobre la asistencia judicial recíproca. Las dificultades que presentan los procedimientos de extradición son similares a las que surgen durante la tramitación de la asistencia judicial recíproca. Los datos de la Dirección Ejecutiva del Comité indican que el 37,5% de los Estados no han designado o solo han designado parcialmente una autoridad central encargada de tramitar solicitudes de extradición. Además, cerca de una tercera parte de los Estados Miembros pueden detener a fugitivos sobre la base de las Notificaciones Rojas que emite INTERPOL como medida anterior a una detención provisional de extradición. INTERPOL ha estado elaborando instrumentos electrónicos de extradición utilizando su sistema de comunicación I-24/7. Cerca de la mitad de los Estados Miembros no extraditan a sus propios nacionales según lo establecido por sus constituciones o leyes nacionales. En el último tiempo se han comenzado a revisar esos textos para poder extraditar a todos los ciudadanos, independientemente de su nacionalidad. Si un Estado no extradita a sus propios nacionales, tiene la obligación de procesar la causa sujeta a una solicitud de extradición en base al principio *aut dedere aut judicare*. Estos actos procesales son, por su propia naturaleza, más extensos y costosos y suelen tener menos resultados.

H. Derechos humanos

435. El Consejo de Seguridad ha seguido reafirmando que los Estados Miembros deben cerciorarse de que las medidas que adopten para combatir el terrorismo se ajusten a todas 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. En consecuencia, el Comité y su Dirección Ejecutiva han seguido abordando cuestiones pertinentes de derechos humanos al evaluar la aplicación de la resolución 1373 (2001) por los Estados. Esto es importante no solo en el contexto de las obligaciones jurídicas de los Estados, sino también porque, como señaló el Consejo en la resolución 2178 (2014), el incumplimiento de estas y otras obligaciones internacionales, incluidas las que les impone la Carta, es uno de los factores que contribuyen al aumento de la radicalización y hace que cobre fuerza la sensación de impunidad.

436. En su diálogo con los Estados Miembros, la Dirección Ejecutiva del Comité incluye sistemáticamente aspectos sobre los derechos humanos, a fin de comprender mejor los esfuerzos que emprenden los países para cumplir sus obligaciones al respecto. Por ejemplo, la Dirección Ejecutiva pregunta a los Estados si los órganos

legislativos u otros mecanismos revisan los proyectos de ley y las leyes vigentes con el objeto de determinar si se ajustan al derecho internacional de los derechos humanos, y si esas leyes han sido sometidas a debate y escrutinio público antes de ser promulgadas. Además, pregunta si las medidas especiales de lucha contra el terrorismo incluyen “cláusulas del crepúsculo” que permiten revisar su eficacia periódicamente. La Dirección Ejecutiva también alienta a los Estados a que pongan en marcha mecanismos de supervisión independientes para vigilar las actividades de los organismos de inteligencia y cumplimiento de la ley y para facilitar la rendición de cuentas en caso de violaciones de los derechos. Algunos Estados han adoptado medidas para velar por que las leyes y políticas antiterroristas se ajusten mejor a las obligaciones jurídicas internacionales. Sin embargo, la evaluación general de la Dirección Ejecutiva indica que la mayor parte de los Estados no han avanzado lo suficiente en cuanto a este aspecto crucial. La Dirección Ejecutiva exhorta a los Estados a que trabajen junto con los mecanismos pertinentes de derechos humanos, incluidos los del sistema de las Naciones Unidas, para subsanar cualquier deficiencia.

437. Luego de más de 14 años de la aprobación de la resolución 1373 (2001), un aspecto fundamental que sigue suscitando gran preocupación es la definición jurídica de los actos terroristas. Hasta ahora, las leyes nacionales de varios Estados que tipifican como delito los actos terroristas lo hacen de una manera imprecisa o demasiado general que podría dar lugar a abusos. El párrafo 2 e) de la resolución 1373 (2001) exige que los Estados tipifiquen como delito la participación en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o en apoyo a esos actos, pero no define esos delitos. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo está al corriente de que en varios Estados de diversas regiones, los cargos o las designaciones administrativas de terrorismo se han determinado en forma imprecisa, por lo que podrían ser aplicados de manera indebida en casos de conductas legítimas, como la expresión de disenso político y la defensa de los derechos humanos. Hace más de cinco años, el Relator Especial de las Naciones Unidas propuso una “definición modelo” de terrorismo que establecía vínculos claros entre esas disposiciones, los actos de violencia física (incluida la toma de rehenes), los términos de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo y la intención de “a) provocar un estado de terror entre la población en general o partes de ella; u b) obligar a un gobierno o a una organización internacional a hacer algo o abstenerse de hacerlo” (A/HRC/16/51). La Dirección Ejecutiva sigue manifestando preocupación por las definiciones nacionales de terrorismo que exceden los límites de la definición propuesta por el Relator Especial y, por ende, tipifican conductas que presuntamente socavan la seguridad nacional o alteran el orden constitucional sin mayores especificaciones.

438. En general, el acatamiento de las normas internacionales relativas a las garantías procesales y el trato justo también es motivo de preocupación, en particular donde se aplican medidas antiterroristas de manera preventiva. En relación con la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros, la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad establece un vínculo explícito entre sus disposiciones y la aplicación de la resolución 1373 (2001) por los Estados. Como consecuencia de las medidas adoptadas para evitar que los combatientes terroristas extranjeros cometan actos de terrorismo, algunos Estados están examinando la posibilidad de incorporar a sus legislaciones nacionales nuevas medidas preventivas, como la revocación de documentos de viaje o el uso de

“órdenes de control” para restringir la libertad de circulación y otras actividades sociales. Al igual que otras medidas especiales de lucha contra el terrorismo, esas disposiciones deben respetar los principios de legalidad, necesidad y proporcionalidad (es decir que deben ser elaboradas cuidadosamente de manera que satisfagan una necesidad específica). Las personas sujetas a estas medidas deben tener conocimiento de las razones por las cuales se les imponen y deberían tener la facultad para impugnar esas medidas ante un tribunal público competente con apoyo de un asesor jurídico. Las medidas especiales de lucha contra el terrorismo no deben aplicarse de manera que se constituya discriminación contraria a derecho, y quienes hayan sido víctimas de una aplicación indebida de esas medidas deberían tener derecho a exigir una reparación legal.

439. Otra esfera de especial preocupación que últimamente ha atraído la atención del Comité y su Dirección Ejecutiva es el efecto de la aplicación de la resolución 1373 (2001) en las actividades de las organizaciones sin fines de lucro. Si bien se sabe que esas entidades han sido utilizadas de manera indebida para financiar actividades terroristas, también se teme que si sus actividades se regulan en exceso esto podría tener un efecto negativo para los derechos humanos, incluidos los derechos a la libertad de asociación y de conciencia. El Grupo de Acción Financiera ha abordado recientemente esta cuestión en el marco de sus iniciativas para combatir los delitos financieros, en particular la financiación del terrorismo. En su informe de 2015 sobre las Mejores prácticas para combatir el uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro (Recomendación 8), el Grupo reconoció que, aunque es esencial proteger a las organizaciones sin fines de lucro del uso indebido por los terroristas, también es importante que ninguna de las medidas adoptadas perjudiquen o desalienten las actividades de caridad legítimas ni restrinjan excesivamente su capacidad para acceder a recursos, incluidos los recursos financieros, al llevar a cabo esas actividades. El Grupo señaló que las medidas conexas deberían, en cambio, fomentar la transparencia y una mayor confianza en el sector. En consecuencia, en su diálogo con los Estados Miembros, la Dirección Ejecutiva también pregunta si las revisiones que realizan los países de sus leyes relacionadas con las entidades sin fines de lucro garantizan el respeto del derecho a la libertad de asociación y de la función legítima de recaudación y distribución de fondos que desempeñan dichas entidades.

440. Una cuestión estrechamente vinculada con esta inquietud es la incidencia de la resolución en la prestación de asistencia humanitaria. Los observadores han advertido que, al interpretar y aplicar la resolución 1373 (2001), algunos Estados pueden determinar eficazmente que la prestación de asistencia humanitaria (como por ejemplo albergue, alimentos, educación y asistencia médica) constituye una forma de apoyo financiero al terrorismo cuando se realiza en zonas bajo el control de organizaciones terroristas. Esto plantea un serio interrogante en cuanto al cumplimiento del derecho internacional humanitario. En un estudio realizado en 2013, la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios de la Secretaría describió el efecto que tienen las medidas contra el terrorismo en el acceso de las poblaciones vulnerables a la asistencia en todo el mundo, y señaló que la acción humanitaria y la lucha contra el terrorismo comparten objetivos comunes: proteger a los civiles del peligro y hacerlo sin discriminar a nadie. No obstante, en el informe se llegó a la conclusión de que las medidas contra el terrorismo habían tenido repercusiones negativas para las actividades humanitarias. Se recomendó a la comunidad humanitaria y a los Estados donantes que mantuvieran un diálogo

sostenido y abierto sobre las maneras de armonizar las medidas contra el terrorismo y la acción humanitaria, y se solicitó que las medidas y leyes de lucha contra el terrorismo que aprobaran los Estados y las organizaciones intergubernamentales incluyeran excepciones para la acción humanitaria.

441. Otra inquietud se relaciona con los derechos de los refugiados. Debido en parte a las conquistas territoriales del EIIL y otros grupos terroristas, las corrientes de refugiados han aumentado considerablemente en los últimos meses, lo que supone importantes dificultades para los Estados que buscan responder a este fenómeno de una manera coherente con sus obligaciones en virtud del derecho internacional. En los párrafos 3 f) y g) de la resolución 1373 (2001), el Consejo de Seguridad exhorta a los Estados a que adopten 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 para asegurarse de que los solicitantes de asilo no hayan participado en actos de terrorismo y que el estatuto de refugiado no sea utilizado de modo ilegítimo por esas personas. Resulta complejo determinar si los solicitantes de asilo han estado implicados en actividades terroristas o no. Por tanto, en su diálogo con los Estados, la Dirección Ejecutiva del Comité pregunta sobre los pasos que se han seguido para cumplir con las obligaciones internacionales y para detectar a las personas que presuntamente han participado en actividades terroristas. A fin de evaluar debidamente esta cuestión, el Comité ha trabajado de manera sistemática con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados.

442. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo también ha prestado especial atención al grado de cumplimiento del principio de no devolución por los Estados, el cual busca garantizar que las personas no vuelvan a verse insertas en un contexto en el que haya motivos fundados para creer que correrían riesgo de tortura, independientemente del hecho de que se sospeche que hayan participado en actos terroristas. Dada su complejidad y la terrible situación que viven muchos refugiados, estas cuestiones suponen importantes responsabilidades para los Estados, en particular en los campamentos de refugiados, en los que la tramitación de los casos se suma a la difícil tarea de satisfacer las necesidades humanitarias urgentes de las poblaciones refugiadas.

Apéndice

Instrumentos clave de lucha contra el terrorismo

- Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 1963
- Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 1970
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil, 1971
- Convención sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, 1973
- Convención Internacional contra la Toma de Rehenes, 1979
- Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 1980
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos de Violencia en los Aeropuertos que Presten Servicios a la Aviación Civil Internacional, 1988
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima, 1988
- Protocolo para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental, 1988
- Convenio sobre la Marcación de Explosivos Plásticos para los Fines de Detección, 1991
- Convenio Internacional para la Represión de los Atentados Terroristas Cometidos con Bombas, 1997
- Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, 1999
- Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, 2005
- Enmienda a la Convención sobre la Protección Física de los Materiales Nucleares, 2005
- Protocolo de 2005 del Convenio para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima
- Protocolo de 2005 Relativo al Protocolo de 1988 para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas Emplazadas en la Plataforma Continental
- Convenio para la Represión de Actos Ilícitos Relacionados con la Aviación Civil Internacional, 2010
- Protocolo Complementario del Convenio para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves, 2010
- Protocolo para modificar el Convenio sobre las Infracciones y Ciertos Otros Actos Cometidos a Bordo de las Aeronaves, 2014