



Consejo de Seguridad

Distr. general
8 de abril de 2019
Español
Original: inglés

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

Acta resumida de la segunda parte* de la 340ª sesión (pública)

Celebrada en la Sede (Nueva York) el jueves 13 de diciembre de 2018 a las 15.00 horas

Presidente: Sr. Meza-Cuadra (Perú)

Sumario

Reunión especial del Comité contra el Terrorismo relativa a la resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad: examen de los Principios Rectores de Madrid (continuación)

Sesión III: Seguridad de las fronteras e intercambio de información

Sesión IV: Lucha contra la incitación, el reclutamiento y el extremismo violento que conduce al terrorismo

Sesión V: Medidas judiciales, cooperación internacional y estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración

Sesión VI: Creación de capacidad y orientación para hacer frente a la amenaza cambiante que representan los combatientes terroristas extranjeros, en particular los que regresan o se trasladan y sus familias

Clausura de la reunión

* El acta resumida de la primera parte de la sesión, celebrada el jueves 13 de diciembre de 2018 a las 10.00 horas, lleva la signatura S/AC.40/SR.340.

La presente acta está sujeta a correcciones. Dichas correcciones deberán enviarse lo antes posible, con la firma de un miembro de la delegación interesada, a la Jefatura de la Sección de Gestión de Documentos (dms@un.org), e incorporarse en un ejemplar del acta.

Las actas corregidas volverán a publicarse electrónicamente en el Sistema de Archivo de Documentos de las Naciones Unidas (<http://documents.un.org/>).



Se reanuda la sesión a las 15.15 horas.

Reunión especial del Comité contra el Terrorismo relativa a la resolución 2396 (2017) del Consejo de Seguridad: examen de los Principios Rectores de Madrid

Sesión III: Seguridad de las fronteras e intercambio de información

1. **La Sra. Dermakar** (Organización de Aviación Civil Internacional (OACI)), que interviene como panelista y acompaña sus observaciones con una presentación de diapositivas digitales, dice que el Convenio sobre Aviación Civil Internacional establece el mandato mundial de la OACI y trata expresamente en varios artículos de la información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros. En el Anexo 9 se enuncian tres normas para el establecimiento de sistemas de información anticipada sobre los pasajeros: de conformidad con la norma 9.5, a partir del 23 de febrero de 2018 cada Estado contratante deberá establecer un sistema de información anticipada sobre los pasajeros. La norma 9.6 establece que ese sistema deberá estar respaldado por la autoridad judicial competente y se ajustará a las normas reconocidas internacionalmente. La norma 9.7 dispone que cada Estado contratante debe definir un conjunto común de elementos de datos de acuerdo con las normas para la creación de mensajes y designar un organismo público encargado de recibir la información anticipada sobre los pasajeros en nombre de todos los demás organismos.

2. El Anexo 9 contiene dos normas y un método recomendado de registro de nombres de los pasajeros. La norma 9.22 establece que cada Estado debe alinear sus requisitos de datos con las directrices generales sobre los datos del registro de nombres de los pasajeros (documento 9944 de la OACI) y ajustarse a la norma sobre el mensaje de registro de nombres de los pasajeros transmitido a los Gobiernos (PNRGOV). La norma 9.22.1 dispone que los Estados contratantes deben adoptar e implantar el mensaje PNRGOV, basado en el Intercambio Electrónico de Datos para la Administración, el Comercio y el Transporte (UN-EDIFACT), como método primario para la transferencia de datos del registro de nombres de los pasajeros entre las compañías aéreas y los Gobiernos. En el párrafo 9.23 se recomienda a los Estados que tomen en consideración las repercusiones en la privacidad de los datos de la recopilación y su transferencia electrónica.

3. En los Principios Rectores de Madrid se hacen varias referencias a la información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros, especialmente en los principios rectores 17 y 19. Este último incluso recoge el texto íntegro del anexo 9 del

Convenio sobre Aviación Civil Internacional. Es crucial que los Estados Miembros colaboren estrechamente con la OACI en la elaboración de normas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros.

4. **La Sra. Neugebauer** (Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL)), que interviene como panelista, dice que los combatientes terroristas extranjeros siguen aprovechando los puntos débiles de los pasos fronterizos para ir a zonas de conflicto y regresar sin ser detectados. Muchas veces consiguen cruzar las fronteras porque su identidad es desconocida, porque la ocultan o porque los oficiales de primera línea no tienen acceso a bases de datos indispensables para el control de datos de los pasajeros. En la última versión de los Principios Rectores de Madrid se reconoce el papel de INTERPOL en el intercambio de información sobre combatientes terroristas extranjeros y se destaca la necesidad de que los oficiales de seguridad de las fronteras puedan acceder a las herramientas de esta organización. Cuando los sistemas nacionales de control fronterizo están conectados con los sistemas de información de INTERPOL, los oficiales de primera línea pueden tomar decisiones sobre los pasajeros rápidamente y con conocimiento de causa.

5. Refiriéndose a las tendencias recientes en los desplazamientos de combatientes terroristas extranjeros, la oradora propone que en los Principios Rectores de Madrid se traten cuatro nuevas cuestiones. En primer lugar, convendría hacer hincapié en la importancia de intercambiar información biométrica. La utilización de datos biométricos es a menudo la única manera de identificar con seguridad a los terroristas, que pueden ocultar sus verdaderas intenciones utilizando apodos, pasaportes robados y huellas digitales falsas. Los Estados Miembros deben ante todo recurrir en mayor medida a las bases de datos biométricos existentes, incluidos bancos de imágenes faciales, huellas dactilares y datos de ADN.

6. En segundo lugar, es importante reunir datos biométricos sobre presos radicalizados. Las cárceles son con frecuencia caldo de cultivo del extremismo y contribuyen a radicalizar a personas condenadas por todo tipo de delitos, incluidos los leves. INTERPOL alienta a las cárceles a cooperar con los organismos encargados de la aplicación de la ley reuniendo e intercambiando datos biométricos sobre extremistas violentos bajo su custodia. Esa información podría circular por las redes seguras de INTERPOL y ser clave en la identificación de combatientes terroristas extranjeros. Los canales de INTERPOL aplican estrictas normas de protección para todos esos datos.

7. En tercer lugar, en los Principios Rectores de Madrid debe subrayarse la necesidad de que las fuerzas militares y policiales intercambien información en situaciones de conflicto. Los agentes militares suelen ser los primeros en intervenir sobre el terreno, por lo que están en perfecta posición para recoger y almacenar información. Si se aportara esa información a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, los tribunales podrían utilizarla para enjuiciar eficazmente a los combatientes terroristas extranjeros. Toda la información desclasificada de ese tipo, incluidas las huellas dactilares de artefactos explosivos improvisados y los datos de ordenadores portátiles y teléfonos móviles, debe comunicarse a agentes de otras fuerzas del orden a través de los canales seguros de INTERPOL.

8. En cuarto lugar, en los Principios Rectores de Madrid debe insistirse en la importancia del acceso inmediato a la información. El principio rector 21 se refiere actualmente al apoyo que se presta a las unidades móviles de control fronterizo mediante sistemas portátiles de detección, como la Base de Datos en Red Móvil de INTERPOL (MIND), que utiliza la información almacenada en un disco duro. Aunque disponer de esa base de datos es mejor que no tener ninguna conexión, INTERPOL ha desarrollado posteriormente una solución más eficiente. La Base de Datos en Red Fija de INTERPOL (FIND) ofrece a los oficiales de primera línea una conexión en el acto a importantes bases de datos, como las de personas buscadas, documentos de viaje perdidos o robados y automotores robados. FIND se utiliza en 80 Estados miembros de INTERPOL y otros 15 países están trabajando para integrarla en sus sistemas de control de fronteras. Los Estados Miembros deben aprender a utilizar las bases de datos de INTERPOL y las notificaciones con códigos de color, que son muy eficaces para contener la afluencia de combatientes terroristas extranjeros, en lugar de duplicar esfuerzos creando sus propios instrumentos.

9. **El Sr. Baldwin** (Biometrics Institute), que interviene como panelista, dice que la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT) invitó en 2018 al Biometrics Institute, organización sin fines de lucro que promueve el uso respetuoso y ético de la biometría, a participar en la elaboración del compendio de buenas prácticas de protección de infraestructuras básicas contra atentados terroristas, de las Naciones Unidas (*The protection of critical infrastructure against terrorist attacks: Compendium of good practices*). Este compendio abarca, entre otras, las siguientes cuestiones: la utilización de procedimientos de autenticación e identificación a partir de datos biométricos tomados de personas y lugares en los que se cometieron delitos; el intercambio de datos entre los

organismos encargados de hacer cumplir la ley, los organismos de control de las fronteras y el ejército, y el intercambio de datos a escala bilateral, multilateral, regional y mundial; el uso de las bases de datos biométricos de INTERPOL; los puntos débiles de la biometría; y las normas aplicables a los sistemas biométricos. En el Compendio se destaca la importancia de la supervisión jurídica y reglamentaria en los planos nacional y regional y del respeto de las normas internacionales de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario.

10. La biometría ha avanzado mucho desde 2015, año en que se formularon los Principios Rectores de Madrid. Según información reciente del Instituto Nacional de Normas y Tecnología, los programas informáticos de reconocimiento facial son 20 veces más eficaces en 2018 que en el período 2010-2014 y actualmente no encuentran correspondencias en tan solo el 0,2 % de las pesquisas. Ahora bien, aunque los agentes de la lucha contra el terrorismo consideren que es positivo progresar rápido y encontrar algoritmos más eficaces, las grandes empresas de tecnología han expresado preocupación recientemente por el ritmo de desarrollo y los posibles usos de las nuevas tecnologías. Muchas empresas han pedido a los Gobiernos que introduzcan regulaciones adecuadas y han instado a otras empresas tecnológicas a que adopten planteamientos más responsables desde el punto de vista social. Sus preocupaciones se centran en los sesgos de género o raza inherentes a esos programas; la amenaza a la privacidad que plantea su ubicuidad; la proporcionalidad en el uso de los sistemas de búsqueda de datos biométricos; y la vulneración de las libertades democráticas en casos de vigilancia masiva mediante sistemas de reconocimiento facial. Los avances en el ámbito de la inteligencia artificial podrían agudizar esos problemas.

11. Las preocupaciones señaladas ponen de manifiesto que es crucial garantizar un uso respetuoso y ético de la biometría en la lucha contra el terrorismo, inclusive al tratar el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros que regresan. Dondequiera que se utilicen, la reputación de las tecnologías biométricas quedará gravemente dañada si no se consigue un equilibrio entre la eficacia operativa y las consideraciones jurídicas y éticas.

12. **El Sr. Avakov** (Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE)), que interviene en calidad de panelista, considera oportuno el examen de los Principios Rectores de Madrid: a pesar de que la seguridad de las fronteras ha mejorado gracias a la utilización de bases de datos, sistemas de información anticipada sobre los pasajeros, sistemas de registro de

nombres de los pasajeros y datos biométricos, los combatientes terroristas extranjeros siguen logrando desplazarse sin ser detectados. Los terroristas han mejorado su capacidad de utilizar Internet para fines de reclutamiento, financiación, capacitación y planificación, así como de perpetrar ataques desestabilizadores contra infraestructuras vitales y acceder al mercado del delito en línea. Es cada vez más común que los atentados estén instigados por agentes solitarios o pequeñas células en otros países.

13. Al evolucionar la naturaleza de las amenazas terroristas, la comunidad internacional ha empezado a centrarse en la protección de la infraestructura vital y los objetivos no protegidos, como se recomienda en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2341 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#). De hecho, en el sexto informe del Secretario General sobre la amenaza que plantea el EIIL (Dáesh) para la paz y la seguridad internacionales y la gama de actividades que realizan las Naciones Unidas en apoyo de los Estados Miembros para combatir la amenaza ([S/2018/80](#)) se pone de relieve que cada vez es más frecuente que los terroristas cometan atentados relativamente sencillos y económicos en zonas civiles densamente pobladas utilizando vehículos, cuchillos y armas ligeras y de pequeño calibre.

14. El Departamento de Amenazas Transnacionales de la OSCE lleva más de diez años divulgando mejores prácticas de evaluación de riesgos y gestión de crisis, y promoviendo la coordinación entre los Gobiernos y el sector privado. Con el fin de ayudar a los Estados participantes a fortalecer su resiliencia en relación con los atentados terroristas, el Departamento ha elaborado una guía de buenas prácticas para proteger infraestructuras esenciales de energía no nuclear contra ataques terroristas y, en particular, amenazas procedentes del ciberespacio (*Guide on Non-Nuclear Critical Energy Infrastructure Protection from Terrorist Attacks Focusing on Threats Emanating from Cyberspace*) y ha puesto en marcha diversos ejercicios de evaluación del riesgo y gestión de crisis para dar a conocer la guía y promover mejores prácticas. Desde marzo de 2016, también ha realizado nueve ejercicios de simulación en Europa y Asia Central.

15. En octubre de 2018, los Estados participantes de la OSCE y las organizaciones internacionales y regionales intercambiaron mejores prácticas de protección de objetivos no protegidos y analizaron las amenazas que plantean las actuales capacidades ofensivas de los terroristas. Los objetivos no protegidos sufren cada vez más ataques porque suelen tener fácil acceso y ser objeto de escasas medidas de seguridad. La secretaría de la OSCE tratará de poner mayor empeño en fomentar la aplicación de los Principios Rectores de

Madrid, con la perspectiva de que en la próxima adición se incluya la protección de las infraestructuras vitales y los objetivos no protegidos. A tal fin, la OSCE y la DECT, con la asistencia de INTERPOL, tienen previsto organizar una serie de seminarios regionales para difundir información sobre el compendio de buenas prácticas de protección de infraestructuras básicas contra atentados terroristas.

16. **El Sr. Mgeladze** (Georgia) dice que las respuestas de la comunidad internacional al terrorismo internacional deben coordinarse, ya que ningún Estado está totalmente a salvo de esta amenaza imprevisible. A pesar de que el riesgo de terrorismo es bajo en el país, Georgia contribuye activamente a combatir el fenómeno, especialmente a través de su centro de lucha contra el terrorismo, que coordina las actividades antiterroristas de todos los organismos públicos y reúne la información pertinente en una base de datos con el fin de vigilar y analizar las dinámicas de este tipo de amenazas. El centro comparte datos de manera ininterrumpida con las autoridades fronterizas, y todas las personas que entran en el país son sometidas a controles de identidad, cotejándose sus datos con los de bases periódicamente actualizadas con la información de bases de datos de asociados internacionales. Georgia ha efectuado controles adicionales de varios miles de personas tras recibir información pertinente de asociados internacionales. A raíz de las tentativas de combatientes terroristas extranjeros, tras los cambios recientes en la situación de Oriente Medio, de utilizar a Georgia como país de tránsito, el Gobierno ha adoptado medidas preventivas para mantener un alto grado de control de sus fronteras.

17. **El Sr. Al-Maawda** (Qatar) dice que los Principios Rectores de Madrid deben desempeñar un papel importante en la definición de mejores prácticas y el apoyo a la capacidad de los Estados de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, en particular la resolución [2178 \(2014\)](#). Los Principios Rectores de Madrid abordan en todas sus etapas el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Al luchar contra la proliferación de combatientes terroristas extranjeros ha de tenerse en cuenta que esta amenaza está en constante evolución. Por ejemplo, la pérdida de territorio por el grupo terrorista Estado Islámico en el Iraq y el Levante (EIIL) ha hecho que aumente el número de personas que o regresan de las zonas en cuestión o se trasladan a otros lugares. Los Estados Miembros deben redoblar esfuerzos para encarar el problema y cooperar con la Oficina de Lucha contra el Terrorismo, la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT), el Foro Mundial contra el Terrorismo y otros órganos pertinentes.

18. Los días 30 y 31 de octubre de 2018 se celebró en Doha (Qatar) el evento: “Foro sobre el retorno de combatientes extranjeros: políticas y medidas para hacer frente a la amenaza y proteger a las comunidades vulnerables”. Los participantes formularon recomendaciones sobre las siguientes cuestiones: la detección de combatientes terroristas extranjeros, diversas consideraciones jurídicas y de derechos humanos, las consecuencias del terrorismo para las mujeres y los niños, la evaluación de la amenaza, la rehabilitación y la reintegración, y las respuestas a amenazas futuras. En paralelo al Foro, el 30 de octubre se organizó un taller en cooperación con la DECT y la Red Mundial de Investigación sobre la Lucha Antiterrorista. El 4 de diciembre de 2018, la delegación de Qatar y la DECT celebraron una reunión informativa conjunta sobre el Foro.

19. **El Sr. Kelapile** (Botswana) dice que la falta de una definición de terrorismo acordada universalmente agrava las consecuencias negativas de los actos terroristas. Las asociaciones mundiales, regionales y locales son esenciales en la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Botswana se esfuerza por mejorar su marco antiterrorista: ha modificado su Ley de Lucha contra el Terrorismo en 2018; ha promulgado leyes sobre cuestiones conexas, como la inteligencia financiera, las armas y las municiones, la prohibición de las armas químicas, la ciberdelincuencia y los delitos relacionados con computadoras, y el control de aduanas; y ha establecido entidades cruciales para analizar la lucha antiterrorista y supervisar las transacciones financieras y la aplicación de las medidas de control de estupefacientes y contra las armas de destrucción en masa. Actualmente, con la asistencia de diversos organismos de las Naciones Unidas, está elaborando una estrategia en este ámbito que se ajusta a la Estrategia y Plan de Acción Regionales de Lucha contra el Terrorismo de la Comunidad de África Meridional para el Desarrollo. Es alentador que, de conformidad con la resolución 1325 (2000) del Consejo de Seguridad, los Estados Miembros estén intensificando sus esfuerzos para incorporar consideraciones de género a las políticas de lucha contra el extremismo violento. La delegación de Botswana coincide con las delegaciones que durante la actual reunión especial opinaron que se debía aportar a los países en desarrollo más apoyo técnico y conocimientos especializados para luchar contra el terrorismo.

20. **La Sra. Inanç Örnekol** (Turquía) dice que desde la derrota del EIIL sobre el terreno es frecuente que los atentados terroristas se perpetren fuera de las zonas de conflicto y estén dirigidos desde Internet por personas o células. No obstante, la transformación de la estructura jerárquica del EIIL en unidades autónomas ha hecho

más difícil detectar a sus miembros. El riesgo asociado también se ha diversificado, ya que la ideología del grupo tiene eco en todo el mundo, su *modus operandi* puede ser imitado en cualquier lugar y se presume que los terroristas del EIIL se han desplazado a otras zonas de conflicto.

21. Turquía lleva mucho tiempo a la vanguardia de la lucha contra el EIIL, Al-Qaida y grupos asociados y de las iniciativas para impedir que los combatientes terroristas extranjeros utilicen el país como vía de tránsito hacia las zonas de conflicto o para volver de ellas. Hasta la fecha, en Turquía se ha detenido a más de 11.000 integrantes del EIIL y Al-Qaida, casi la mitad de ellos extranjeros. El país ha aprendido la importancia de concebir un planteamiento pluridimensional de lucha contra el terrorismo centrado en fortalecer la capacidad y la resiliencia y en combatir el extremismo violento de manera sostenible. Turquía se opone con firmeza a que se asocie el extremismo violento a una religión específica, pues ha llegado a la conclusión de que los extremistas violentos pueden ser de distintos grupos, religiosos o no. La comunidad internacional debe mantenerse alerta ante la islamofobia y las retóricas populistas o de extrema derecha. Las Unidades de Protección del Pueblo y otros grupos asociados al Partido de los Trabajadores Kurdos son un buen ejemplo de grupos de combatientes terroristas extranjeros sin filiación religiosa específica.

Sesión IV: Lucha contra la incitación, el reclutamiento y el extremismo violento que conduce al terrorismo

22. **El Sr. Gilmour** (Subsecretario General de Derechos Humanos), que interviene en calidad de panelista, dice que adoptar medidas de lucha contra el terrorismo sin tener en cuenta sus repercusiones en la esfera de los derechos humanos entraña el riesgo de que se violen derechos fundamentales y de que se socaven las propias iniciativas antiterroristas. Tanto a las Naciones Unidas como a los Gobiernos nacionales les ha costado establecer el límite entre la represión de la incitación al terrorismo y la protección de la libertad de expresión. Algunos Gobiernos invocan el riesgo de terrorismo para justificar la detención arbitraria de líderes religiosos e intelectuales; los extremistas se valen luego de esas detenciones para afirmar que el terrorismo es la única forma eficaz de proteger a la humanidad. Hay entidades extremistas que pueden calificar las actividades de lucha contra el terrorismo de abusos de poder y, aunque sean compatibles con los derechos humanos, utilizarlas como excusa de nuevas actividades de incitación y reclutamiento. Además de hacer frente a esos problemas operacionales, los Gobiernos también se enfrentan a menudo a presiones

políticas internas que no responden a las normas de derechos humanos.

23. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH) ha recomendado a los Estados Miembros cuatro estrategias específicas en este ámbito. En primer lugar, los Estados deben examinar sistemáticamente las políticas, disposiciones legislativas y actividades relacionadas con la incitación, el reclutamiento y el extremismo, a fin de evaluar su eficacia y detectar posibles prácticas nocivas de los agentes estatales. El ACNUDH está dispuesto a ayudar a los Gobiernos en esa tarea y ha publicado recientemente directrices específicas, con una sección dedicada al extremismo violento, sobre cómo responder al problema de los combatientes terroristas extranjeros respetando los derechos humanos. El ACNUDH también puede prestar asistencia técnica a quienes la soliciten, por ejemplo asesorando sobre si una referencia al extremismo en un proyecto de ley es demasiado vaga o si eliminar determinados contenidos en línea puede vulnerar derechos o exacerbar aún más el extremismo.

24. En segundo lugar, dado que los extremistas tienden a considerar abusiva cualquier iniciativa, aunque respete las normas de derechos humanos, los Gobiernos deben aplicar de manera proactiva estrategias amplias de derechos humanos en las comunidades afectadas por las medidas de lucha contra el terrorismo. Los programas de promoción de los derechos económicos, sociales, culturales, políticos y civiles o de apoyo al derecho a la educación, el trabajo, la no discriminación y la identidad pueden generar mayor confianza en el Estado y limitar la capacidad de atracción de los reclutadores de terroristas. De este modo, las autoridades nacionales estarán mejor preparadas para reconocer a los grupos vulnerables y protegerlos de las repercusiones del terrorismo y las actividades antiterroristas. El ACNUDH también puede ayudar a los Estados Miembros a lograr que las recomendaciones formuladas durante los períodos de sesiones del examen periódico universal se traduzcan de manera rápida y perceptible en medidas concretas.

25. En tercer lugar, reforzar los vínculos entre los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, el ACNUDH y los mecanismos nacionales puede dar gran empuje a las actividades nacionales de lucha contra el terrorismo. Los Estados Miembros deben ser conscientes del efecto negativo de la compartimentación en la labor de las Naciones Unidas y de la importancia de que los planteamientos sean coherentes en todo el sistema de las Naciones Unidas. El ACNUDH está dispuesto a trabajar para mejorar la coordinación a tal efecto.

26. En cuarto lugar, la sociedad civil debe considerarse un asociado crucial de los Estados en la lucha contra el extremismo violento y el terrorismo. En el Principio Rector de Madrid 10 se señala la obligación de los Gobiernos de salvaguardar la capacidad de los agentes no gubernamentales de llevar a cabo sus actividades en un entorno seguro y respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales. Si se les concediera un margen de acción suficiente, las organizaciones de la sociedad civil podrían ayudar a los Estados Miembros a encarar el extremismo violento no solo tratando las condiciones que propician el terrorismo, sino también actuando como colaboradores fiables en la lucha contra ese fenómeno. Tras los atentados terroristas de septiembre de 2001, los Gobiernos han promulgado a menudo leyes que restringen las actividades de la sociedad civil o tildan de terroristas a activistas de la sociedad civil por expresar opiniones discordantes.

27. **El Sr. Chiaromonte** (Jefe de las Divisiones de Derecho Penal y Lucha contra el Terrorismo del Consejo de Europa), que interviene en calidad de panelista, dice que en su empeño por promover los derechos humanos, el estado de derecho y la democracia, el Consejo de Europa respalda plenamente el objetivo de las Naciones Unidas de prevenir y erradicar el terrorismo en todas sus formas, y llevar a los terroristas ante la justicia. El orador aguarda con interés la publicación de la versión actualizada de los Principios Rectores de Madrid, un instrumento esencial que el Consejo de Europa utiliza cotidianamente en sus respuestas al problema de los combatientes terroristas extranjeros.

28. En 2015, el Consejo de Europa aprobó el Protocolo Adicional al Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, que consagra elementos esenciales de la resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo de Seguridad. Este instrumento, que ha sido ratificado por la mayoría de los Estados de Europa y por la Unión Europea, sirve en la práctica para que los organismos encargados de hacer cumplir la ley puedan limitar los desplazamientos de combatientes terroristas extranjeros y repatriados. El Consejo de Europa gestiona desde diciembre de 2016 la Red de Puntos de Contacto activos las 24 horas del día y los 7 días de la semana sobre combatientes terroristas extranjeros, cuyos miembros envían advertencias instantáneas sobre los desplazamientos de personas sospechosas entre Estados. En abril de 2018, el Consejo de Europa aprobó una recomendación sobre los terroristas que actúan solos, que se inspira en los Principios Rectores de Madrid en lo tocante, por ejemplo, a la policía de proximidad y las iniciativas de aplicación de la ley relacionadas con Internet. El Consejo también ha

incorporado muchos elementos de los Principios Rectores de Madrid en su Estrategia de Lucha contra el Terrorismo 2018-2022, aprobada en julio de 2018. En junio de 2019, colaborará con el Gobierno de España en la organización de un acto internacional en Madrid sobre el enjuiciamiento de terroristas extranjeros. En 2019, el Consejo de Europa seguirá examinando los vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo y empezará a estudiar la posibilidad de recoger pruebas en zonas de conflicto para fines de enjuiciamiento penal.

29. Como penalizar la incitación, el reclutamiento y la asociación con grupos terroristas en ningún caso bastará para prevenir y erradicar el terrorismo, el Consejo se está dedicando cada vez más a combatir la propaganda y la radicalización terroristas. Para lograr un equilibrio entre los objetivos igualmente legítimos de salvaguardar los derechos fundamentales y proteger a los ciudadanos del terrorismo, es importante que se reconozca ampliamente que las medidas de lucha contra el terrorismo son legítimas, necesarias, conformes con las obligaciones dimanantes del derecho internacional y compatibles con las exigencias del estado de derecho. La incapacidad de lograr ese equilibrio dará inevitablemente pábulo al terrorismo, en lugar de frenarlo.

30. **El Sr. Mehdiyev** (Organización de Cooperación Islámica (OCI)), que interviene en calidad de panelista, dice que la OCI prioriza las actividades de lucha contra el terrorismo y está siempre en primera línea de acción en este ámbito. Fue la primera organización intergubernamental que adoptó por unanimidad una definición de terrorismo, posteriormente utilizada en sus políticas y medidas sobre el particular. Durante el 42º período de sesiones del Consejo de Ministros de Relaciones Exteriores de la OCI, celebrado en Kuwait en 2015, los participantes aprobaron resoluciones para poner de relieve y confirmar la política antiterrorista de la OCI. En el Programa de Acción de la OCI 2025 se definen otros objetivos estratégicos y se expone el papel de la organización como agente eficaz de la paz y el desarrollo en el mundo musulmán.

31. Los Estados miembros de la OCI están profundamente preocupados por el aumento de la intolerancia y la discriminación contra los musulmanes. La comunidad internacional debería estar igualmente preocupada, ya que la islamofobia sirve los propósitos de los extremistas y mina los esfuerzos por contrarrestar el extremismo violento. El terrorismo y el extremismo violento no tienen religión, raza ni identidad étnica, y no pueden combatirse únicamente por medios militares o de seguridad. Es necesario tratar de analizar las causas profundas del terrorismo, elaborar planes de acción

adecuados y abordar las múltiples dimensiones del fenómeno. La OCI ha creado el Centro para el Diálogo, la Paz y el Entendimiento, que utiliza contrapropaganda en los medios sociales y el ciberespacio para poner al descubierto las falsedades de los relatos terroristas. Los Estados miembros de la OCI también están examinando, con el apoyo de las Naciones Unidas, el Convenio de la Organización de la Conferencia Islámica para la Lucha contra el Terrorismo Internacional. La organización desea seguir colaborando con el Comité contra el Terrorismo y su Dirección Ejecutiva en el futuro.

32. **El Sr. Clark** (Moonshot CVE), que interviene en calidad de panelista, dice que Moonshot CVE es una organización no gubernamental integrada por unas 30 personas especializadas en diversos ámbitos, desde la tecnología y la defensa hasta la comercialización. Trabaja con asociados en el ámbito de la tecnología y el sector público para coordinar campañas de comunicación en línea contra el extremismo, ayudar a los asociados de la sociedad civil a idear sus propios programas de lucha contra el extremismo violento y encontrar soluciones para dirigir a los internautas en riesgo de radicalización hacia sistemas locales de apoyo. Durante mucho tiempo se ha considerado que los terroristas llevaban la delantera en el uso de Internet, pero en los últimos años les está costando mantener esa ventaja. Grandes empresas de Internet, como Google, Twitter y Facebook, han establecido asociaciones en foros mundiales de lucha contra el terrorismo apoyados por la DECT y están colaborando con organizaciones de la sociedad civil para impedir que los terroristas tengan refugios seguros en línea. Aunque esas empresas han logrado importantes avances tecnológicos al poseer la infraestructura necesaria, deberían utilizarse soluciones basadas en el conocimiento de especialistas y la colaboración con los expertos pertinentes para atajar el uso de Internet con fines terroristas y extremistas.

33. Moonshot CVE colaboró con Google en 2015 para desarrollar el “método del redireccionamiento”, que ya se ha aplicado en más de 12 de países y ha permitido, a través de la publicidad de Google, redirigir a internautas que buscaban contenidos extremistas violentos en Internet hacia relatos y contenidos alternativos. Moonshot CVE y Google no crean esos relatos o contenidos alternativos, sino que seleccionan y promueven enlaces a materiales ya publicados en línea por organizaciones de la sociedad civil, entre otras entidades. El método de redireccionamiento también se está utilizando para poner a esos internautas en contacto con las organizaciones locales de apoyo, que están proliferando por todo el mundo.

34. El método de redireccionamiento es un ejemplo de cómo se puede utilizar Internet para aportar, en la vida

real, beneficios a las personas vulnerables. Ahora bien, ello depende de que haya sólidas alianzas de colaboración entre equipos de profesionales de la lucha contra el terrorismo, organizaciones locales de la sociedad civil y grandes empresas de tecnología. Aunque hay una fuerte dinámica de establecimiento de alianzas de ese tipo, el Comité debe velar por que los Principios Rectores de Madrid sirvan para que las empresas tecnológicas asuman el mandato de combatir el extremismo violento desde sus plataformas y para poner de relieve la importancia de establecer estrechas alianzas creativas entre las empresas de tecnología, los profesionales de la lucha contra el terrorismo y la sociedad civil.

35. **El Sr. Shabaltas** (Federación de Rusia) pregunta si la aprobación de instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, como la resolución [1624 \(2005\)](#) del Consejo de Seguridad y el Convenio del Consejo de Europa para la Prevención del Terrorismo, ha hecho que los Estados Miembros modifiquen sus disposiciones legislativas sobre incitación al terrorismo y eliminen contenidos en línea.

36. **El Sr. Atlassi** (Marruecos) dice que su delegación desea expresar solidaridad con Francia por el atentado terrorista perpetrado en Estrasburgo el 11 de diciembre de 2018, un aviso oportuno de que la derrota militar del EIIL no ha supuesto la erradicación del terrorismo y probablemente haya aumentado la afluencia de combatientes terroristas extranjeros, y de que urge revisar los Principios, en particular las referencias al uso de las bases de datos de INTERPOL y a los sistemas avanzados de información sobre pasajeros y registro de nombres de los pasajeros, al intercambio de información y a la cooperación regional. Durante la copresidencia de Marruecos del Foro Mundial contra el Terrorismo se aprobaron varios instrumentos importantes en este ámbito, entre ellos la Adición al Memorando de La Haya-Marrakech sobre Buenas Prácticas para una Respuesta Más Eficaz al Fenómeno de los Combatientes Terroristas Extranjeros, centrada en los combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus países. En septiembre de 2018 Marruecos puso en marcha, bajo los auspicios del Foro Mundial contra el Terrorismo y de consuno con los Estados Unidos de América, una iniciativa sobre el desplazamiento de terroristas que tiene por objeto fortalecer la capacidad de detectar e impedir tales desplazamientos mejorando la identificación de los terroristas y el intercambio de información. La delegación de Marruecos alienta a los Estados Miembros a que mantengan la dinámica de las consultas auspiciadas por el Foro Mundial contra el Terrorismo.

37. **El Sr. Clark** (Moonshot CVE), en respuesta al representante de la Federación de Rusia, dice que está debatiéndose si es eficaz bloquear contenidos terroristas en línea. La eliminación de contenidos puede dificultar el estudio del comportamiento de los terroristas; además, los contenidos retirados de un lugar suelen reaparecer inmediatamente en otros. Las metodologías promovidas por su organización se centran en ofrecer alternativas a esos contenidos en lugar de prohibirlos directamente.

Sesión V: Medidas judiciales, cooperación internacional y estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración

38. **El Sr. Karimipour** (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC)), que interviene como panelista, dice que la UNODC acoge con beneplácito el examen de los Principios Rectores de Madrid. Las resoluciones [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad fueron hitos importantes que sirvieron para afirmar el consenso de los Estados Miembros sobre la necesidad de elaborar estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración como parte de una respuesta amplia e integrada a la amenaza planteada por los combatientes terroristas extranjeros que regresan y se trasladan. La UNODC apoya a los Estados Miembros en sus esfuerzos por prevenir el terrorismo y reformar las prisiones, guiándose por las Reglas Mínimas para el Tratamiento de los Reclusos revisadas de las Naciones Unidas de las que es custodio.

39. Sobre la base de la experiencia de la UNODC, el orador desea formular ocho recomendaciones relativas a la prevención del terrorismo y la reforma penitenciaria. En primer lugar, la intervención contra el terrorismo propuesta debería formar parte de la reforma de las condiciones generales de las prisiones, incluidos el hacinamiento, la corrupción, la violencia y la discriminación. En segundo lugar, los administradores penitenciarios deberían dedicar recursos considerables al reclutamiento, la selección y la capacitación del personal penitenciario, el cual es fundamental para la aplicación de la reforma. También deberían establecerse salvaguardias para garantizar que el personal no pertenezca a grupos terroristas o delictivos y que no se utilice para infiltrarse en la prisión. En tercer lugar, la evaluación de riesgos de los nuevos detenidos debería realizarse en una fase temprana, ya que los detalles sobre los antecedentes personales, los antecedentes penales, sus contactos y su ideología pueden ser de ayuda para velar por que los reclusos sean asignados a las secciones apropiadas de las prisiones. En cuarto lugar, los terroristas y los extremistas violentos deberían ser separados en función del género, la condición jurídica y la edad, el riesgo que plantean, sus antecedentes penales y sus necesidades en cuanto a

tratamiento y seguridad. En quinto lugar, los administradores penitenciarios deberían decidir cómo alojar adecuadamente a los terroristas y a los extremistas violentos, ya que para determinar su separación, concentración, dispersión o integración deben tenerse en cuenta factores específicos de los propios individuos. En sexto lugar, los administradores de los centros penitenciarios deberían disponer de un sistema estructurado de inteligencia para reunir, evaluar y difundir información relacionada con los terroristas y los extremistas violentos, ya que los reclutadores de terroristas suelen mantener una presencia discreta y dan la impresión de ajustarse al régimen penitenciario. En séptimo lugar, los esfuerzos de separación deberían adaptarse a personas concretas y a los países y culturas en los que fueron liberados. Debería decidirse si los esfuerzos tienen como objetivo la desradicalización —cambiar los valores fundamentales del recluso— o la separación de la violencia —cambiar el comportamiento del prisionero—. En octavo lugar, la puesta en libertad de los presos debería estar mejor preparada, por ejemplo, trasladándolos a entornos cada vez menos restrictivos sobre la base de evaluaciones periódicas del riesgo.

40. La UNODC ha colaborado con los Estados Miembros para fomentar la capacidad de las administraciones penitenciarias de todo el mundo y ha elaborado orientaciones actualizadas sobre diversos aspectos de la prevención del terrorismo y la gestión penitenciaria, como su lista de verificación para evaluar el cumplimiento de las Reglas Nelson Mandela relativas al tratamiento de los reclusos y la hoja de ruta para la elaboración de programas de rehabilitación en entornos penitenciarios, titulada *Roadmap for the Development of Prison-based Rehabilitation Programmes*. En 2019, la UNODC lanzará un curso de aprendizaje electrónico basado en hipótesis de trabajo con vídeos sobre prácticas de gestión penitenciaria de varios países. La UNODC también está trabajando con el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y la DECT para aplicar una iniciativa plurianual sobre la gestión de los reclusos extremistas violentos y la prevención de la radicalización conducente a la violencia en las prisiones, basada en el manual de la UNODC sobre la gestión de los reclusos extremistas violentos y la prevención de la radicalización conducente a la violencia en las prisiones.

41. **El Sr. Egbom** (Comisión de la Cuenca del Lago Chad), que interviene como panelista, dice que el tercer pilar de la Estrategia Regional para la Estabilización, la Recuperación y la Resiliencia de las Zonas de la Cuenca del Lago Chad Afectadas por Boko Haram se ocupa específicamente del desarme, la desmovilización, la rehabilitación, la reinserción y la reintegración de las personas asociadas con Boko Haram. La Estrategia Regional está dividida en las cuatro fases siguientes:

detección, enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración.

42. La fase de detección de los sospechosos de Boko Haram que se han rendido o han sido detenidos es importante, ya que ayuda a determinar su identidad. Si no son nacionales del Estado Miembro en el que son detenidos, se los traslada a su país de origen para su posterior investigación y posible enjuiciamiento. La fase de detección no siempre conduce al enjuiciamiento sino que podría resultar en la liberación y rehabilitación del sospechoso.

43. El enjuiciamiento es clave para el éxito general de la Estrategia Regional, pero debe estar respaldado por un marco jurídico sólido, en particular un código penal uniforme. Aunque las diferencias entre los procedimientos de justicia penal en los Estados de habla inglesa y francesa suscitan problemas, los Gobiernos de la región están adoptando medidas positivas para detener y enjuiciar a los sospechosos de Boko Haram de conformidad con su legislación nacional.

44. Es preocupante que Nigeria sea el único país que aporta contingentes a la Fuerza Especial Conjunta Multinacional contra Boko Haram que ha adoptado un programa de rehabilitación verdaderamente amplio, ya que adoptar un enfoque poco estricto de la rehabilitación puede hacer que los excombatientes se vuelvan aún más peligrosos. El papel de la Comisión en el examen, coordinación y evaluación de los progresos de los programas de rehabilitación es crucial, ya que garantiza que todos los países que aportan contingentes participen activamente en el proceso de rehabilitación. También deberían existir programas de rehabilitación para las víctimas, como las niñas secuestradas por Boko Haram en Chibok en 2014. El Gobierno de Nigeria ha inscrito en universidades a la mayoría de las niñas que regresaron y sigue supervisando su rehabilitación.

45. Durante la etapa de reintegración, es importante documentar adecuadamente y vigilar de cerca a todas las personas asociadas con Boko Haram a fin de prevenir la reincidencia. Actualmente, las autoridades gubernamentales vigilan las actividades de los excombatientes durante un período de tiempo razonable antes de ponerlos en libertad. El Gobierno de Nigeria también hace todo lo posible por evitar las represalias contra los excombatientes por parte de las víctimas de Boko Haram.

46. La Estrategia Regional se encuentra en una fase embrionaria de aplicación y se verá afectada por futuros problemas, como la falta de capacidad, las diferencias entre sistemas de justicia y las economías débiles. No obstante, los beneficios materiales de su aplicación superan con creces las posibles desventajas a corto y

largo plazo. Los órganos regionales e internacionales, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones privadas y empresariales deberían ayudar a promover la ejecución de todos los programas de detección, enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración de excombatientes no sólo en la zona que abarca la Comisión de la Cuenca del Lago Chad, sino también en la zona que abarcan otras organizaciones.

47. **El Sr. Quigley** (Comité Interamericano contra el Terrorismo (CICTE), Organización de los Estados Americanos (OEA)), que interviene como panelista, dice que la OEA ha desempeñado un papel decisivo en la creación de un marco regional para la aplicación de la Convención Interamericana contra el Terrorismo y para garantizar la cohesión entre los instrumentos universales y regionales pertinentes, especialmente las resoluciones del Consejo de Seguridad [1373 \(2001\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2322 \(2016\)](#) y [2396 \(2017\)](#) y los Principios Rectores de Madrid. Durante el 18º período ordinario de sesiones del CICTE, celebrado en Washington en mayo de 2018, los Estados miembros de la OEA aprobaron la Declaración titulada Fortaleciendo Esfuerzos Hemisféricos para Abordar y Contrarrestar el Extremismo Violento que Conduce al Terrorismo, en la que expresaron su preocupación ante la grave y creciente amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros, así como todos los que cometen, organizan, incitan o facilitan actos terroristas o utilizan su ideología extremista violenta para promover la radicalización. También renovaron su compromiso coherente con sus obligaciones con arreglo a la resolución [2396 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad y subrayaron la necesidad de que la secretaría del CICTE fortaleciera su asistencia técnica para prevenir y combatir el terrorismo.

48. El objetivo del CICTE es incorporar los Principios Rectores de Madrid en sus programas actuales. En consonancia con el principio rector 15, su programa de facilitación, identificación y seguridad de los pasajeros facilita la identificación y el tránsito seguro de viajeros en las Américas y fortalece las medidas de seguridad para la expedición y el control de los documentos de viaje. El CICTE también colabora con el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia en el programa de seguridad para grandes eventos, que ayuda a los Estados miembros de la OEA a planificar la protección de blancos fáciles y a elaborar estrategias e instrumentos para prevenir atentados terroristas antes y después de grandes eventos y durante su transcurso.

49. La adopción de un enfoque regional e integrado es la única respuesta eficaz a la amenaza que plantea el creciente fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros y la posible radicalización de los grupos

vulnerables, incluidas las poblaciones de reclusos, en América Latina y el Caribe. Sin embargo, muchos Gobiernos de la región carecen de la capacidad y los recursos necesarios para rastrear a los extremistas que regresan a su país, especialmente los que tienen experiencia operacional y vínculos con extremistas de todo el mundo. Las organizaciones regionales deberían apoyar los esfuerzos nacionales, subregionales y regionales para adoptar estrategias de lucha contra el terrorismo y abordar los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.

50. Los Estados Miembros deberían asegurarse de que disponen de los instrumentos jurídicos necesarios para fortalecer la cooperación internacional y regional y el intercambio de información; adoptar medidas eficaces de control de fronteras; expedir documentos de viaje seguros; ampliar las investigaciones y los procesos penales para incluir el uso de la inteligencia como prueba admisible y las técnicas especiales de investigación; y proporcionar mecanismos de asistencia jurídica recíproca y extradición adecuados manteniendo, al mismo tiempo, el principio de la doble incriminación en el centro de su sistema judicial a fin de impedir que quienes hayan cometido actos terroristas utilicen refugios seguros. También deben idear sistemas para llegar hasta las personas vulnerables a la radicalización y al extremismo violento y apoyar la reintegración de las personas desradicalizadas que hayan sido condenadas por actos terroristas, mediante la promoción de alternativas basadas en la educación y el diálogo.

51. **La Sra. Mehra** (Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo), que interviene como panelista, hablando por videoconferencia, dice que, aunque el número de combatientes terroristas extranjeros que regresan y se trasladan ha sido inferior al previsto, esas personas siguen planteando una posible amenaza, por ejemplo en África Occidental y Oriental, el Afganistán y Libia. Muchos países tienen dificultades para enjuiciarlas, en parte debido a la falta de pruebas admisibles, pero también debido a la dificultad de encontrar pruebas para juzgarlos por los delitos que han cometido. En Europa pronto quedará en libertad la primera oleada de combatientes terroristas extranjeros, tras cumplir penas relativamente cortas por pertenecer a una organización terrorista o por cometer actos delictivos preparatorios, por el hecho de que las pruebas disponibles no fueron suficientes para prolongar las penas de prisión.

52. El Centro Internacional para la Lucha contra el Terrorismo está trabajando con la DECT para estudiar la posibilidad de reunir información del campo de batalla que pueda utilizarse posteriormente dentro del marco del estado de derecho como prueba ante los tribunales y

para elaborar directrices para los Estados Miembros a ese respecto. Las pruebas incluyen tarjetas de miembro relacionadas con organizaciones terroristas y documentos, como la lista de Sinyar, obtenida en el Iraq en 2007, que contiene información sobre unos 700 combatientes terroristas extranjeros; computadoras y teléfonos móviles que contienen publicaciones en los medios sociales, fotos, detalles de contacto de redes y declaraciones de testigos y víctimas; y huellas dactilares halladas en objetos como armas, bombas y artefactos explosivos improvisados. Las directrices para los Estados Miembros se referirían únicamente a la información reunida durante los conflictos, las situaciones posteriores a los conflictos y las situaciones de alto riesgo que podría utilizarse para el enjuiciamiento ante los tribunales penales nacionales por los delitos de terrorismo descritos en los convenios y convenciones internacionales y las resoluciones del Consejo de Seguridad pertinentes.

53. Varios elementos de las directrices podrían ser pertinentes para el examen de los Principios Rectores de Madrid. En primer lugar, con el objetivo de fortalecer las respuestas de la justicia penal al terrorismo, en lugar de militarizar las medidas de lucha contra el terrorismo, la reunión de pruebas por parte de las fuerzas militares debe considerarse siempre la excepción y no la regla: las fuerzas militares solo deben reunir pruebas si los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los fiscales no pueden hacerlo sobre el terreno. En segundo lugar, en su gestión, recopilación e intercambio de información, las fuerzas militares deben respetar en todo momento el estado de derecho, el derecho internacional humanitario y derecho internacional de los derechos humanos. Las directrices que se están elaborando contienen recomendaciones específicas sobre el cumplimiento del derecho a la seguridad y otros derechos humanos, como la prohibición de la tortura, el derecho a un juicio imparcial y el derecho a la intimidad. En tercer lugar, al recopilar información, las fuerzas militares deben respetar plenamente el principio de soberanía e integridad territorial. En cuarto lugar, para que la información sea admitida como prueba en los tribunales, debe mantenerse adecuadamente y debe respetarse la cadena de custodia. En quinto lugar, algunos Estados Miembros tal vez necesiten proporcionar autorización legal para que sus fuerzas militares reúnan pruebas, y modificar su legislación para que la información se utilice como prueba en los tribunales. En sexto lugar, es importante sensibilizar y promover la cooperación entre las partes interesadas pertinentes y capacitar a las fuerzas militares en cuanto a la reunión de pruebas.

54. **La Sra. Boniface** (Francia) dice que apoya las recomendaciones formuladas por el representante de la

UNODC sobre la prevención de la radicalización en las prisiones, tema al que Francia dio prioridad al actualizar su plan de acción de lucha contra el terrorismo en julio de 2018. La oradora pregunta en qué medida las estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración responden a las cuestiones específicas de los niños y niñas.

55. **El Sr. Karimipour** (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) dice que es importante tratar a los niños y niñas reclutados para cometer actos de terrorismo como víctimas, ya que no tienen la capacidad mental necesaria para tomar decisiones adultas, son impresionables y pueden ser manipulados fácilmente por personas con motivos terroristas. La UNODC ha colaborado con los Estados Miembros y los expertos en la elaboración del manual sobre los niños reclutados y explotados por grupos terroristas, que ofrece las mejores prácticas para prevenir el reclutamiento de niños y niñas y el tratamiento de los niños y las niñas que se encuentran en zonas de guerra o están involucrados en actividades terroristas. La UNODC también ha celebrado reuniones con expertos para elaborar mejores prácticas en cuanto al fomento del deporte para prevenir la radicalización entre los menores. La UNODC elaboró y compartió anteriormente con los Estados Miembros otros instrumentos destinados a atender las necesidades específicas de los niños y las niñas.

56. **El Sr. Egbom** (Comisión de la Cuenca del Lago Chad) dice que el Gobierno de Nigeria ha prestado asistencia adicional a muchos de los niños y niñas secuestrados y posteriormente liberados por Boko Haram en Chibok en 2014. Aunque algunos insurgentes de Boko Haram han sido procesados en tribunales federales, un sospechoso fue puesto en libertad en virtud de la política de *doli incapax* por ser menor de edad en el momento en que cometió los delitos pertinentes en 2015. El Gobierno siempre procura rehabilitar a los menores y velar por que no sean objeto de castigos excesivos. La Operación Refugio Seguro incluye un plan de rehabilitación integral para niños y niñas. También existen programas integrales en la cuenca del lago Chad para proteger a los niños de las consecuencias de las actividades de Boko Haram. Habida cuenta de que el Gobierno de Nigeria y otros Gobiernos de la cuenca del Lago Chad no reclutan a menores para sus fuerzas armadas, todos los niños y niñas soldados de la región deben de haber sido reclutados por terroristas e insurgentes. Cuando se libera a los niños soldados, el Gobierno de Nigeria se hace cargo de ellos de conformidad con la legislación nacional y las normas internacionales.

Sesión VI: Creación de capacidad y orientación para hacer frente a la amenaza cambiante que representan los combatientes terroristas extranjeros, en particular los que regresan o se trasladan y sus familias

57. **El Sr. Khan** (Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo), que interviene como panelista, dice que la amenaza cambiante que representan los combatientes terroristas extranjeros exige una respuesta multilateral concertada. Aunque el colapso territorial del EIIL en Siria y el Iraq es un logro importante, la comunidad internacional debe permanecer alerta y seguir intensificando la cooperación en la lucha contra el terrorismo a nivel mundial, regional y nacional. La resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo de Seguridad fue un hito en ese sentido, ya que exigió a los Estados Miembros que impidieran el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de combatientes terroristas extranjeros y la financiación de sus viajes y actividades, y allanó el camino para el establecimiento de los Principios Rectores de Madrid. Sin embargo, es necesario actualizar los Principios, especialmente porque la resolución [2396 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad impuso nuevas obligaciones a los Estados Miembros de fortalecer la seguridad de las fronteras, el intercambio de información, los procesos judiciales y la cooperación internacional y de elaborar estrategias adecuadas de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración. Es importante abordar el final del ciclo vital de los combatientes terroristas extranjeros, sin descuidar las primeras etapas en las que se sigue reclutando y radicalizando a gente joven, a menudo en línea. En última instancia, la prevención es la primera línea de defensa en la lucha contra el terrorismo.

58. La DECT y otras entidades de las Naciones Unidas han respondido rápida y colectivamente para hacer frente al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. En mayo de 2015, el Consejo de Seguridad emitió la declaración de la Presidencia [S/PRST/2015/11](#), que dio lugar a la aprobación del plan de las Naciones Unidas de creación de capacidad para hacer frente al flujo de combatientes terroristas extranjeros, un enfoque de Toda la ONU basado en los Principios Rectores de Madrid. En la resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad pidió a la DECT y a otras entidades del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas que examinaran el plan. El plan de creación de capacidad abarca actualmente todo el ciclo vital de los combatientes terroristas extranjeros y comprende unos 40 proyectos de creación de capacidad cuyo costo se estima en 95 millones de dólares. Hasta la fecha se han recibido aportaciones por aproximadamente 65 millones de dólares, de las cuales el 10% proceden del Centro de las Naciones Unidas

contra el Terrorismo, que es el brazo de creación de capacidad de la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo. El orador exhorta a todos los participantes a que inviertan en el plan para que se puedan alcanzar los objetivos establecidos en la resolución [2396 \(2017\)](#) y en la declaración de la Presidencia [S/PRST/2015/11](#).

59. Muchos de los proyectos de creación de capacidad abarcados por el plan ya están dando resultados positivos en regiones afectadas por combatientes terroristas extranjeros. Entre ellos, figura el proyecto mundial iniciado por la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo para ayudar a los Estados Miembros a utilizar la información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros. Gracias a las contribuciones financieras de la Unión Europea, los Países Bajos y la Arabia Saudita, el Centro contra el Terrorismo ha podido llevar a cabo un proyecto con la UNODC y la DECT sobre la gestión de los delincuentes extremistas violentos y la prevención en las prisiones de la radicalización conducente a la violencia. El Centro contra el Terrorismo también está colaborando con INTERPOL en proyectos para mejorar la capacidad de investigación e intercambio de información de los Estados Miembros en relación con los combatientes terroristas extranjeros y está elaborando un manual sobre el cumplimiento del derecho internacional humanitario y de los derechos humanos para responder a cuestiones relativas a los niños y niñas que acompañan a combatientes terroristas extranjeros.

60. **El Sr. Karimipour** (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito), que interviene como panelista, dice que la UNODC ha detectado importantes lagunas en la respuesta colectiva a las amenazas planteadas por los combatientes terroristas extranjeros. Aunque la mayoría de los Estados Miembros han promulgado legislación penal en consonancia con las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#), algunos no han definido suficientemente los delitos pertinentes y, por consiguiente, han ralentizado la investigación y el enjuiciamiento de los combatientes terroristas extranjeros y obstaculizado la aplicación de la ley y la cooperación judicial transfronterizas. A veces, si bien existen leyes relativas al reclutamiento y la incitación al terrorismo, estas no se aplican, a menudo debido a la dificultad de reunir, preservar y utilizar pruebas electrónicas. El proceso de recogida de pruebas, especialmente de zonas de conflicto, debe ser más eficiente, para que la información pueda ser admisible en un tribunal de justicia. Muchos de los combatientes terroristas extranjeros que regresan no han podido ser juzgados o solo han sido acusados de delitos leves porque las

pruebas no reúnen los requisitos para el ejercicio de una acción penal, en particular, las procedentes de países de tránsito y de destino.

61. Dado que la cooperación transfronteriza suele ser lenta y engorrosa, los Estados Miembros deberían mostrar una mayor conciencia de los mecanismos de lucha contra el terrorismo que facilitan el intercambio de información, la asistencia jurídica recíproca y la extradición. La designación de autoridades centralizadas específicas encargadas de la cooperación en casos relacionados con el terrorismo es un ejemplo de buena práctica en ese sentido. A veces también falta cooperación dentro de los países, especialmente entre los organismos nacionales responsables de la aplicación de la ley, la seguridad fronteriza, la inteligencia y la lucha contra el terrorismo, el poder judicial y las fuerzas militares. Muchos Estados miembros deben reforzar la detección de los combatientes terroristas extranjeros en las fronteras, especialmente mediante el sistema de información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros.

62. En las intervenciones de lucha contra el terrorismo se debe tener en cuenta la perspectiva de género del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, especialmente la violencia sexual y por razón de género por parte de grupos terroristas, la prestación de asistencia a las mujeres víctimas del terrorismo, la gestión de los casos de mujeres que cometen actos de terrorismo y la detención de las mujeres condenadas por delitos de terrorismo. Los Estados Miembros también se enfrentan cada vez más a problemas relacionados con los niños y niñas vinculados a los combatientes terroristas extranjeros y, sin embargo, son pocas las estrategias generales que abarcan la prevención del reclutamiento de niños y niñas y la administración de justicia en los casos en que son víctimas, testigos o autores de delitos relacionados con el terrorismo. Algunos Estados Miembros carecen de los recursos y la capacidad necesarios para hacer frente al enorme volumen de casos de combatientes terroristas extranjeros. Entre las prioridades en materia de creación de capacidad figuran las técnicas especiales de investigación, las investigaciones conjuntas, las investigaciones transfronterizas, la represión de la financiación del terrorismo y la prevención de la radicalización en las prisiones.

63. La UNODC está llevando a cabo una iniciativa quinquenal para fortalecer las disposiciones jurídicas nacionales sobre los combatientes terroristas extranjeros mediante la promoción de las resoluciones del Consejo de Seguridad 2178 (2014), 2322 (2016) y 2396 (2017). Desde 2014, la Oficina ha organizado cursos de capacitación para más de 1.500 funcionarios en una

serie de temas relacionados con los combatientes terroristas extranjeros. La UNODC ha incorporado las consideraciones de género en todas sus respuestas y dirigido los esfuerzos de las Naciones Unidas a apoyar a los Estados Miembros en su lucha contra el reclutamiento y la explotación de niños y niñas por grupos terroristas. A principios de 2019, la UNODC publicó el manual sobre los niños reclutados y explotados por grupos terroristas y, en breve, publicará un nuevo manual sobre las dimensiones de género de la lucha contra el terrorismo. La Oficina también está trabajando con la DECT y la Asociación Internacional de Fiscales para elaborar una guía práctica sobre la solicitud de pruebas electrónicas en las investigaciones transfronterizas de delitos de terrorismo.

64. **La Sra. Saeedi** (Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo), que interviene como panelista, dice que las medidas de seguridad adoptadas en respuesta al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros deben complementarse con enfoques preventivos que aborden los factores determinantes y las causas fundamentales del extremismo violento. Las investigaciones demuestran que los enfoques inflexibles en materia de seguridad corren el riesgo de exacerbar las actividades extremistas violentas. En un estudio del PNUD titulado *Journey to Extremism in Africa* se comprobó que el 71% de los reclutas afirmaban que las medidas adoptadas por el Gobierno fueron el factor desencadenante que los convenció de unirse a un grupo extremista violento. El programa mundial del PNUD sobre soluciones de desarrollo para la prevención del extremismo violento ofrece apoyo a nivel nacional, regional y mundial para promover las sociedades pacíficas, el desarrollo inclusivo, el estado de derecho, los derechos humanos, la lucha contra la corrupción, la buena gobernanza, y la participación cívica y política; y para hacer frente a las desigualdades horizontales que alimentan la radicalización. Los enfoques preventivos del PNUD se centran en el principio de no dejar a nadie atrás descrito en la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible; la construcción de sociedades abiertas, equitativas, inclusivas y pluralistas, de conformidad con el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento; y las alianzas con los líderes religiosos, las mujeres y los grupos juveniles pertinentes.

65. En reconocimiento de la importancia de la acción a nivel local, el PNUD está trabajando con la International Civil Society Action Network para poner de relieve las soluciones innovadoras de las organizaciones locales dirigidas por mujeres para reintegrar a los repatriados y sus familias en sus comunidades y rehabilitarlos. El PNUD también apoya a los Estados Miembros en el plano nacional: en Kenya, ha movilizado a 60 consejeros y psicólogos para que

presten apoyo psicosocial en las intervenciones nacionales de rehabilitación y reintegración. En Marruecos, el Programa ha capacitado al personal penitenciario, los educadores inter pares y los asesores religiosos para que impartan formación profesional, detecten signos de radicalización y difundan discursos religiosos pacíficos.

66. El PNUD promueve las alianzas como un componente vital para superar los conflictos, las controversias, la apatía y el distanciamiento. En la cuenca del Lago Chad, por ejemplo, el PNUD colabora estrechamente con la DECT, la Organización Internacional para las Migraciones, la UNODC y la Unión Africana para apoyar la Estrategia Regional para la Estabilización, la Recuperación y la Resiliencia de las Zonas de la Cuenca del Lago Chad Afectadas por Boko Haram.

67. Las Naciones Unidas solo podrán ayudar a los Estados Miembros a hacer frente a los complejos problemas relacionados con los combatientes terroristas extranjeros que regresan o se trasladan si emplean enfoques preventivos centrados en el desarrollo, soluciones locales y específicas para cada contexto y alianzas inclusivas. Esos tres conceptos deberían reflejarse adecuadamente en los Principios Rectores de Madrid.

68. **El Sr. Kessels** (Global Center on Cooperative Security), que interviene como panelista, dice que la sociedad civil ha contribuido significativamente a los esfuerzos de las Naciones Unidas para prevenir el extremismo violento y combatir el terrorismo en todo el mundo. Las resoluciones del Consejo de Seguridad [2395 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#) subrayaron el valor de la sociedad civil y la importancia de la cooperación de la DECT con las organizaciones de la sociedad civil.

69. El 19 de noviembre de 2018, la DECT y el Global Center organizaron una sesión informativa interactiva en la que organizaciones de la sociedad civil, académicos y organizaciones no gubernamentales pudieron escuchar directamente de la DECT información sobre el proceso de examen de los Principios Rectores de Madrid y formular recomendaciones y observaciones a los miembros del Consejo de Seguridad y otras entidades de las Naciones Unidas. Las Naciones Unidas y sus Estados Miembros deberían seguir consultando a la sociedad civil no solo en relación con la elaboración de estrategias y políticas, sino también en lo que respecta a la aplicación práctica de medidas para hacer frente a la radicalización y el reclutamiento y apoyar los enfoques de rehabilitación y reintegración. Debido a su interacción directa con las comunidades, el sector de la sociedad civil está en condiciones de velar por que las medidas, las

intervenciones y los programas de creación de capacidad en materia de lucha contra el terrorismo se basen en datos empíricos y sean dinámicos, sigan un enfoque de “no hacer daño”, tengan en cuenta los riesgos, las necesidades y la capacidad de respuesta individuales e incorporen consideraciones de género matizadas. La sociedad civil también desempeña un papel decisivo a la hora de velar por que los niños y las niñas disfruten de sus derechos e intereses, una consideración cada vez más importante porque las familias de los combatientes terroristas extranjeros que regresan y se trasladan a menudo incluyen niños y niñas. El derecho internacional establece que los niños y niñas no deben ser criminalizados ni convertirse en apátridas por asociación con sus padres.

70. Las organizaciones de la sociedad civil también pueden apoyar los esfuerzos de rehabilitación y reintegración, ya que a menudo participan activamente en las comunidades a las que regresan o son trasladados los combatientes terroristas extranjeros y sus familias. Las organizaciones de la sociedad civil tienen una experiencia considerable en comunidades afectadas por el terrorismo en general, por el apoyo que proporcionan a la red social de los perpetradores y las víctimas, y por su contribución a la recuperación y la reconciliación en los casos de trauma comunitario. Además, las organizaciones de la sociedad civil podrían ayudar a las autoridades a encontrar el equilibrio adecuado entre las medidas represivas y de rehabilitación y mejorar la utilización de opciones para aplicar la ley con lenidad, a fin de dar prioridad a los enjuiciamientos, subsanar las condiciones negativas de las prisiones y promover enfoques basados en los riesgos y las necesidades.

71. El respeto de los derechos humanos y el estado de derecho está consagrado en el pilar IV de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y es fundamental para todas las iniciativas de lucha contra el terrorismo. La utilización de sistemas de información anticipada sobre pasajeros y del registro de nombres de los pasajeros, las listas de control y los datos biométricos a que se hace referencia en la resolución [2396 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad, suscitan preocupaciones sobre el derecho a la intimidad, las cláusulas de extinción y los mecanismos de supervisión independientes. La sociedad civil desempeña un papel fundamental en el seguimiento y la rendición de cuentas velando por que las políticas gubernamentales tengan en cuenta los derechos humanos, no rebasen los límites de la necesidad y sean legítimas, proporcionadas y eficaces. A ese respecto, es fundamental que los marcos jurídicos y operacionales protejan el espacio cívico, por ejemplo, permitiendo la autonomía de las organizaciones de la sociedad civil y de los defensores de los derechos humanos.

72. Para garantizar la aplicación nacional y local de los Principios Rectores de Madrid y las futuras adiciones, las Naciones Unidas deberían organizar reuniones regionales y subregionales con el fin de aumentar la conciencia sobre las obligaciones y la orientación, determinar las necesidades de creación de capacidad y diseñar enfoques que se ajusten a los marcos regionales, bilaterales y nacionales existentes. En las reuniones debería participar una amplia gama de agentes gubernamentales y no gubernamentales y debería aprovecharse la buena labor ya realizada por las Naciones Unidas.

73. **La Sra. Zubiri** (Comité Interamericano contra el Terrorismo, Organización de los Estados Americanos) dice que el principio de la doble incriminación es un aspecto crucial de los esfuerzos de los Estados Miembros por evitar que los terroristas utilicen refugios seguros. No obstante, los países carecen de un enfoque uniforme para criminalizar los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros y, en algunos casos, sus códigos penales o de procedimiento penal no reconocen el principio *aut dedere aut iudicare*. La oradora pregunta qué asistencia legislativa y para la creación de capacidad ofrece la UNODC a los Estados Miembros para ayudarlos a incorporar los principios de la doble incriminación y *aut dedere aut iudicare* en sus procedimientos relativos a la extradición y la criminalización de los delitos pertinentes.

74. **El Sr. Karimipour** (Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito) dice que la UNODC ha elaborado mejores prácticas sobre la aplicación del principio de la doble incriminación teniendo en cuenta las investigaciones más recientes en materia de derecho penal internacional. Sin embargo, como algunos Estados Miembros no han adoptado ni aplicado universalmente los Principios Rectores de Madrid, carecen de la legislación nacional necesaria para utilizar algunos de los instrumentos recomendados por la UNODC para solicitar asistencia jurídica recíproca. Con una mayor armonización en la criminalización de los delitos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros en los Estados Miembros disminuiría la probabilidad de que existan lagunas legislativas en relación con principios como el *aut dedere aut iudicare* y la doble incriminación.

Clausura del período de sesiones

75. **Sra. Coninsx** (Directora Ejecutiva de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo) dice que la DECT sigue siendo consciente de los numerosos y complejos desafíos a los que se enfrentan los Estados Miembros en sus esfuerzos por combatir el terrorismo y el extremismo violento y de la grave y cambiante

amenaza mundial que representan los combatientes terroristas extranjeros. Los Estados Miembros no tienen motivos para reducir su vigilancia o sus iniciativas de lucha contra el terrorismo, pues solo en las últimas semanas se han perpetrado ataques terroristas en casi todos los continentes. Si bien se estima que unas 7.000 personas ya han regresado a sus países de origen o nacionalidad o se han trasladado a otros Estados Miembros desde zonas de conflicto, se espera que la tasa de retorno y traslado de combatientes terroristas extranjeros aumente en un futuro próximo. El Oriente Medio, el Norte de África, Europa y los países de la Comunidad de Estados Independientes han registrado tasas de retorno particularmente altas.

76. Aunque esta reunión especial sobre el examen de los Principios Rectores de Madrid tiene por objeto ser de carácter consultivo, los debates deberían ayudar a la comunidad internacional a establecer una serie de instrumentos útiles y prácticos. La aplicación de los Principios Rectores de Madrid revisados exigirá que los Estados Miembros refuercen su coordinación, interés y creatividad en los próximos años. También deben trabajar juntos para procurar que los Principios revisados se utilicen de la mejor manera posible, especialmente maximizando su capacidad para hacer justicia a los supervivientes, las víctimas, y sus familias y sociedades. La DECT está decidida a colaborar con todos los asociados para ayudar a los Estados Miembros a aplicar los Principios revisados.

77. **El Presidente** dice que el Comité seguirá teniendo en cuenta las cuestiones planteadas por los Estados Miembros, las organizaciones internacionales y regionales, los miembros de la sociedad civil y otros interesados pertinentes, con miras a concluir el examen de los Principios Rectores de Madrid lo antes posible. La DECT elaborará un informe final en el que se resuman las mesas redondas celebradas en la reunión en curso, lo que proporcionará una plataforma sólida para la elaboración de principios prácticos y específicos que sirvan de base para la futura labor del Comité. Con el apoyo de la DECT, el Comité considerará la posibilidad de organizar una sesión informativa abierta adicional en el nuevo año para debatir la aplicación de los Principios examinados después de su aprobación.

Se levanta la sesión a las 17.50 horas.