



Consejo de Seguridad

Distr. general
24 de noviembre de 2021
Español
Original: inglés

Carta de fecha 23 de noviembre de 2021 dirigida a la Presidencia del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo

En nombre del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1373 (2001) relativa a la lucha contra el terrorismo, tengo el honor de presentar al Consejo un documento en el que figura el estudio mundial sobre la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes por los Estados Miembros.

El estudio fue preparado por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de conformidad con lo previsto en el párrafo 17 de la resolución 2395 (2017) del Consejo de Seguridad.

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

(Firmado) Tarek Ladeb
Presidente del 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 y otras resoluciones pertinentes por los Estados Miembros

Resumen

La naturaleza de la amenaza terrorista mundial ha seguido cambiando desde 2016, lo que ha obligado a los Estados Miembros a adaptar sus políticas y enfoques para hacer frente a los nuevos retos y a las lagunas existentes en sus medidas de lucha contra el terrorismo. Entre esos retos se encuentra la evolución de la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros, la amenaza creciente del terrorismo en las zonas de conflicto, la aparición de nuevas metodologías terroristas y la amenaza cada vez mayor de los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia^a, así como la creciente aparición de algunos vínculos transnacionales entre esos grupos terroristas y, más recientemente, el impacto de la pandemia mundial de enfermedad por coronavirus (COVID-19).

Perspectiva de la amenaza mundial

Aunque muchos de estos retos son mundiales, el terrorismo ha seguido afectando de forma diferente a los distintos Estados, regiones y subregiones.

La región del Norte de África continúa enfrentándose a las amenazas de los grupos terroristas afiliados a AQMI, EIIL (también conocido como Dáesh) y los combatientes terroristas extranjeros que viajaron al Iraq o a la República Árabe Siria. El regreso no detectado de los combatientes terroristas extranjeros a sus países de origen tras la derrota territorial del EIIL plantea problemas de seguridad adicionales. Además, los lobos solitarios y las pequeñas células han llevado a cabo una serie de atentados mortales en los últimos años en varios Estados del Norte de África y han resultado difíciles de detectar.

En África Oriental, Al-Shabaab (que juró lealtad a Al-Qaida en 2012) sigue siendo el grupo terrorista más activo y realiza atentados principalmente en Somalia, pero también en los Estados vecinos. Continúa siendo muy adaptable y sus ataques con fuego indirecto contra aviones y aeródromos aumentaron en 2021. Desde 2016, Al-Shabaab también ha perpetrado atentados mortales importantes y complejos fuera de Somalia, incluso en Kenya. Las actividades de reclutamiento y radicalización son un motivo constante de preocupación.

Desde 2016, en África Meridional se ha producido un aumento drástico de la actividad terrorista, especialmente en el norte de Mozambique y a lo largo de la frontera de Mozambique con la República Unida de Tanzania. A partir de junio de 2019, elementos asociados al EIIL que operaban bajo la bandera de ISCAP comenzaron a reivindicar la responsabilidad de los atentados violentos en la zona.

África Occidental se enfrenta a una amenaza terrorista extremadamente grave. El espectacular aumento de la actividad terrorista en la subregión se debe principalmente a dos grupos: JNIM y EIGS. Aunque la presencia territorial y la actividad de Al-Qaida y sus afiliados (especialmente AQMI) se limitaban inicialmente al extremo norte de Malí, en la actualidad se han expandido por amplias zonas de Burkina Faso, Malí y el Níger. La creciente fuerza del EIIL en África Occidental ha agravado la amenaza terrorista y ha contribuido al deterioro de la situación de la seguridad en la subregión.

Los Estados de África Central se enfrentan a múltiples amenazas terroristas. La actividad terrorista de Boko Haram se ha extendido desde su zona original de operaciones en el noreste de Nigeria a toda la región de la cuenca del lago Chad, hasta afectar a la región de Extremo Norte en el Camerún y a la provincia del lago Chad en el Chad. Boko Haram se ha escindido en dos grupos principales (uno de los cuales, ISWAP, está directamente afiliado al EIIL), y un tercer grupo, Bakura. En conjunto, siguen planteando amenazas importantes para los Estados situados alrededor de la cuenca del lago Chad.

La violencia perpetrada por otros grupos armados, incluidos los que actúan en el Chad, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, sigue siendo una amenaza para la estabilidad general de esta subregión.

La región de Asia Sudoriental se ha visto infiltrada por combatientes terroristas extranjeros inspirados en el EIIL y los grupos terroristas locales continúan inspirándose en el EIIL y jurándole lealtad. Esta subregión sigue siendo origen, punto de tránsito y destino de combatientes del EIIL, así como de militantes relacionados con el Grupo Abu Sayyaf, Al-Qaida y Jemaah Islamiyah, entre otros grupos.

En Asia Meridional, el nivel de amenaza general sigue siendo alto, ya que varios Estados han sufrido ataques desde la publicación del estudio mundial anterior. Numerosos grupos terroristas afiliados a Al-Qaida y al EIIL (incluidos Al-Qaida en el Subcontinente Indio y el Estado Islámico en el Iraq y el Levante-Jorasán, al igual que sus afiliados, como la Red Haqqani, Lashkar-e-Tayyiba, Jaish-i-Mohammed y Harakat ul-Mujahidin) actúan en la subregión. Gran parte de la actividad terrorista en la subregión parece estar inspirada en el EIIL o incluso dirigida por este (de hecho, el EIIL se ha atribuido la autoría de algunos atentados, a pesar de la falta de pruebas que justifiquen estas reivindicaciones). Los recientes acontecimientos registrados en el Afganistán, incluido el atentado suicida con explosivos que se produjo en el aeropuerto internacional de Kabul, constituyen motivos de preocupación con respecto a la amenaza terrorista en el país y en la región.

Asia Central sigue enfrentándose a considerables retos en materia de seguridad, tales como el tráfico ilícito de drogas y armas, su proximidad a regiones marcadas por la actividad terrorista, su vulnerabilidad a la propaganda y el reclutamiento de terroristas y los riesgos asociados a la dependencia generalizada de las remesas de fondos paralelas. Aunque el número de atentados o incidentes relacionados con el terrorismo en Asia Central ha sido relativamente limitado en los últimos años, el número de atentados terroristas perpetrados fuera de la región por personas procedentes de ella ha aumentado. El retorno y la reubicación de los combatientes terroristas extranjeros también constituyen un desafío.

Diez de los 12 Estados de Asia Occidental se han visto afectados por atentados terroristas. La fragilidad de la situación política y de la seguridad en algunos Estados continúa siendo motivo de vigilancia. El EIIL sigue constituyendo una amenaza terrorista activa dentro de las fronteras de algunos Estados de esta subregión, incluidos los que registran una frágil situación política y de la seguridad. El EIIL considera que la mayoría de esos Estados deben observar una interpretación más estricta de las enseñanzas religiosas. La proximidad del conflicto armado en la República Árabe Siria y las actividades de diversas organizaciones terroristas siguen exacerbando en gran medida el riesgo terrorista para Asia Occidental, debido en parte al continuo desplazamiento de personas desde el Iraq y la República Árabe Siria, lo que da lugar a continuos problemas de seguridad transfronteriza e importantes tensiones políticas y económicas para los Estados situados en esta subregión.

Aunque se pensaba que la subregión de Asia Oriental en gran parte no se había visto afectada por los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria, los informes indican que el EIIL y los grupos afiliados reclutaron a personas de esta subregión como combatientes terroristas extranjeros.

El riesgo de terrorismo para los Estados de la subregión de las islas del Pacífico es reducido, debido a su situación geográfica aislada, las limitaciones de transporte, su pequeño tamaño y población (factores que limitan el anonimato) y sus sectores financiero y comercial relativamente pequeños. Ningún Estado de esta subregión ha sufrido un atentado terrorista.

La subregión de América Central se enfrenta a retos relacionados con la violencia y la corrupción derivadas de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. Aunque la amenaza terrorista continúa siendo reducida, los Estados de la subregión han seguido reforzando sus medidas de lucha contra el terrorismo, principalmente en el marco del Comité Interamericano contra el Terrorismo de la OEA. Los datos más recientes indican que las organizaciones delictivas pueden estar adoptando tácticas similares a las asociadas a las organizaciones terroristas y que han surgido en la subregión nuevas tendencias y células inspiradas en el extremismo violento que conduce al terrorismo.

En el Caribe, el terrorismo sigue siendo una amenaza poco probable, pero de alto impacto. Los Gobiernos de la subregión son conscientes de la amenaza cambiante y descentralizada que suponen los grupos terroristas internacionales, entre ellos el EIIL y Al-Qaida. El riesgo de reclutamiento para el terrorismo y radicalización hacia el extremismo violento que conduce al terrorismo, el volumen y la accesibilidad de la propaganda terrorista, y el potencial de explotación de los sistemas bancarios y las economías informales de muchos Estados para financiar las redes terroristas siguen siendo causas de preocupación. Además, debido a su geografía, esta subregión es vulnerable a la actividad delictiva marítima, incluido el contrabando de drogas, armas pequeñas y armas ligeras, personas y materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares.

Todos los Estados de América del Sur han reconocido la amenaza que supone el terrorismo, a pesar de la percepción general de que la amenaza terrorista es reducida en la subregión, y gradualmente han ido adoptando medidas para prevenir los actos terroristas y la circulación de terroristas a través de sus fronteras. No obstante, la subregión sigue siendo vulnerable a la financiación del terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el movimiento transfronterizo ilícito de fondos, armas y personas, y otras amenazas potencialmente vinculadas al terrorismo. Se sabe que un pequeño número de nacionales de América del Sur han viajado a las zonas de conflicto del Iraq y la República Árabe Siria para apoyar al EIIL.

La mayoría de los Estados de Europa Oriental muestran un nivel de riesgo relativamente bajo, pero se han producido algunos atentados o tramas terroristas a menor escala. El nivel de amenaza en la Federación de Rusia ha disminuido en los últimos años. El riesgo de atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia es una amenaza creciente en toda la subregión. Los Estados de esta subregión situados a ambos lados de la frontera oriental del espacio Schengen corren el riesgo de ser utilizados como Estados de tránsito para los movimientos ilícitos de personas, armas y efectivo. En 2020, los Jefes de los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes aprobaron un programa de cooperación para reforzar la seguridad de las fronteras exteriores en el período 2021-2025.

Los Estados del grupo de Europa Occidental, América del Norte y otros Estados han seguido sufriendo un ritmo constante de atentados terroristas en los cinco años precedentes. Australia, el Canadá, los Estados Unidos de América y Nueva Zelanda también han registrado actividades terroristas desde el estudio mundial anterior. Sin embargo, el perfil de riesgo no es uniforme. Algunos Estados (por ejemplo, Alemania, Australia, Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte) han registrado un nivel de incidentes desproporcionadamente alto. No obstante, han seguido produciéndose atentados a menor escala o con menor frecuencia en diversos lugares de Europa Occidental y Europa Central, como Austria, Bélgica, Finlandia, Noruega, los Países Bajos y Suecia.

Todos los Estados de este grupo se enfrentan a retos diversos, pero crecientes, planteados por los atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia. Esta amenaza se va haciendo progresivamente más organizada y transnacional. Las tendencias recientes muestran la creciente prevalencia de los atentados de “lobos solitarios”. También existe un bajo riesgo residual de atentados terroristas derivados de las divisiones sectarias históricas. Sin embargo, estos conflictos (aunque no se han resuelto del todo) suelen afrontarse por medios políticos.

En los cinco años transcurridos desde el estudio mundial anterior, Europa Sudoriental se ha visto libre en gran medida de atentados terroristas y su riesgo es bajo en comparación con el de otras subregiones europeas. Persiste el riesgo subyacente de que esta subregión continúe resultando atractiva para quienes quieren transitar entre la Unión Europea y las zonas de conflicto. Otros riesgos que siguen existiendo en esta subregión son los niveles relativamente altos de delincuencia organizada y tráfico de armas y sus posibles vínculos con el terrorismo.

Respuestas del Consejo de Seguridad y los Estados Miembros

En respuesta a los rápidos cambios de la amenaza terrorista, el Consejo de Seguridad ha aprobado una serie de resoluciones específicas —en particular, las resoluciones [2395 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#), entre otras— que determinan una serie de respuestas necesarias y desafíos conexos.

La necesidad de desarrollar estrategias nacionales amplias e integradas para garantizar un enfoque eficaz y holístico de la lucha contra el terrorismo es una de las cuestiones clave abordadas por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en el marco de su diálogo con los Estados Miembros en nombre del Comité contra el Terrorismo. Desde el estudio anterior ([S/2016/49](#)), la Dirección Ejecutiva ha detectado un aumento del número de Estados Miembros que adoptan medidas para elaborar un enfoque más amplio de la lucha contra el terrorismo, incluida la participación de una gama más amplia de partes interesadas, más allá de los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

De conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#), [2322 \(2016\)](#), [2396 \(2017\)](#) y [2462 \(2019\)](#), los Estados Miembros han acelerado la revisión de sus marcos legislativos y administrativos existentes y, cuando ha sido necesario, han promulgado nuevas medidas para incorporar los requisitos de las resoluciones pertinentes del Consejo en la legislación nacional. Sin embargo, a pesar de estos avances, el grado de tipificación de los delitos correspondientes varía y sigue requiriendo un cuidadoso seguimiento.

Al evaluar y supervisar los cambios legislativos de los Estados Miembros, el Comité y la Dirección Ejecutiva han detectado con frecuencia deficiencias relacionadas con las definiciones de terrorismo y de los delitos relacionados con el terrorismo a nivel nacional. El Comité ha recomendado a los Estados que adopten una definición clara y precisa de terrorismo que se ajuste a los requisitos de los

instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo en los que son parte y las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, y que sea coherente con otras obligaciones, normas y reglas pertinentes del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos, según proceda. El Comité también ha señalado que las deficiencias de las definiciones pueden socavar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.

Varias resoluciones del Consejo, entre ellas las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#), destacan la necesidad de que los Estados Miembros garanticen respuestas eficaces de la justicia penal al terrorismo. Dado que el enjuiciamiento eficaz de los casos de terrorismo depende de competencias y conocimientos específicos, las autoridades investigadoras, fiscales y judiciales de los Estados deben idear formas de hacer frente a la creciente complejidad de estos casos. La mayoría de los Estados visitados por el Comité siguen experimentando dificultades en sus esfuerzos por aplicar estos requisitos, incluido lo relativo a su uso de la información de inteligencia en un contexto de justicia penal y a la cooperación internacional en materia de justicia penal (asistencia judicial recíproca, extradición y cooperación internacional en la recopilación y el uso de pruebas digitales en casos de terrorismo).

Al afrontar los riesgos cambiantes que plantean los combatientes terroristas extranjeros, las resoluciones [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad establecen requisitos para que los Estados formulen y apliquen estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración integrales y específicas. Muchos Estados que se ven afectados por el terrorismo (incluido el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros) todavía no han formulado o aplicado estrategias integrales de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración. En algunos casos, las medidas pertinentes se aplican según las necesidades, lo que puede dar lugar a la asignación de recursos estructurales, financieros y humanos insuficientes. La adopción de medidas *ad hoc* en ausencia de una estrategia global conlleva el riesgo de que los Estados adopten y apliquen medidas ineficaces a nivel nacional. El análisis de la Dirección Ejecutiva ha encontrado una necesidad generalizada de reforzar la coordinación entre los agentes de la justicia penal y otras partes interesadas en este sentido.

A la hora de elaborar las leyes, políticas y medidas relacionadas con el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración, solo unos pocos Estados han llevado a cabo consultas públicas significativas que abarcasen a todas las partes interesadas, en particular a las comunidades más afectadas por el terrorismo. La elaboración de leyes y políticas inclusivas y participativas sobre cuestiones a menudo delicadas en materia de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración promoverá la legitimidad y, por tanto, la eficacia de las medidas resultantes.

Los Estados Miembros también se enfrentan a retos considerables en sus esfuerzos por elaborar y aplicar medidas destinadas a prevenir y combatir el terrorismo en el contexto de los conflictos armados. Los conflictos armados (en particular, los de carácter prolongado) y la violencia, la inestabilidad y el desmoronamiento de las instituciones del estado de derecho consiguientes actúan como factores que impulsan el extremismo violento, el cual puede desembocar en el terrorismo. Estas condiciones pueden hacer que las personas y las comunidades sean vulnerables al reclutamiento, por ejemplo mediante la explotación de agravios profundamente arraigados causados por los conflictos y las brechas de gobernanza y rendición de cuentas, que a menudo están asociadas. Además, las vulnerabilidades institucionales, sociales y económicas relacionadas con los conflictos también pueden socavar significativamente las medidas de lucha contra el terrorismo y debilitar su sostenibilidad a largo plazo.

El Consejo de Seguridad ha destacado regularmente que los esfuerzos de los Estados Miembros por prevenir y combatir el terrorismo y el extremismo violento deben realizarse en cumplimiento de las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario. El Consejo también ha subrayado que las estrategias de lucha contra el terrorismo deben tener como objetivo garantizar la paz y la seguridad sostenibles y que el respeto del derecho internacional es esencial para el éxito de las actividades de la lucha antiterrorista. Las obligaciones conexas son especialmente relevantes a la hora de hacer frente al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

El terrorismo y el extremismo violento pueden ser factores importantes que contribuyen a las crisis humanitarias, incluidas las emergencias complejas resultantes de una combinación de elementos naturales y de origen humano, como los desastres climáticos graves y los conflictos armados. Las emergencias de esta naturaleza requieren una respuesta humanitaria rápida y eficaz, que se ofrezca de forma neutral, independiente e imparcial. La actividad terrorista también pone en peligro a los agentes humanitarios y puede socavar la acción humanitaria. El EIIL y otros grupos terroristas han declarado “objetivos legítimos” a los trabajadores humanitarios y han llamado a sus seguidores a “luchar” contra las organizaciones humanitarias.

En sus esfuerzos por garantizar la responsabilidad penal de los combatientes terroristas extranjeros, los sistemas de justicia penal de los Estados se han visto obligados a investigar, enjuiciar y juzgar conductas perpetradas a miles de kilómetros de distancia, a menudo en zonas de conflicto caracterizadas por un colapso de las instituciones del estado de derecho y la proliferación de agentes armados no estatales. De conformidad con las normas de juicio justo reconocidas internacionalmente, el enjuiciamiento eficaz de las conductas conexas perpetradas en zonas de conflicto requiere el uso de tipos de información y pruebas no tradicionales, incluidas las pruebas electrónicas, la información de fuentes abiertas y de los medios sociales, y la información recopilada u obtenida en las zonas de conflicto, incluso por agentes militares. Esto plantea importantes retos para muchos Estados que, si no se afrontan, pueden conducir a la impunidad y a la denegación de justicia a las víctimas del terrorismo y a la sociedad en general.

Los terroristas y los grupos terroristas siguen recaudando fondos mediante el abuso de empresas legítimas y organizaciones sin fines de lucro, la explotación de recursos naturales, las donaciones, la financiación colectiva y el producto de actividades delictivas, como el secuestro para obtener rescate, la extorsión, el comercio y el tráfico ilícitos de bienes culturales, la trata de personas, el tráfico de drogas y el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, entre otras formas de financiación. Esos fondos se mueven no solo por medios “tradicionales” (como sistemas bancarios oficiales, instituciones financieras, empresas de servicios monetarios o redes financieras informales y transportistas de efectivo), sino también mediante el uso de métodos de pago emergentes (como tarjetas de prepago, monederos móviles y activos virtuales).

Los Estados Miembros han introducido cada vez más modificaciones en su legislación de lucha contra la financiación del terrorismo para cumplir los requisitos de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, las recomendaciones formuladas por el Comité contra el Terrorismo a raíz de sus visitas de evaluación a los países, y las evaluaciones mutuas y los procesos de seguimiento del Grupo de Acción Financiera y los organismos regionales al estilo del Grupo de Acción Financiera. Sin embargo, muchos de los mecanismos y leyes de lucha contra la financiación del terrorismo recientemente aprobados o modificados no se utilizan de forma coherente o plena. Numerosos Estados siguen necesitando asistencia técnica, capacitación y

equipos conexos en este ámbito y deberían establecer plataformas para el intercambio de prácticas eficaces y experiencias útiles.

Mientras los Estados siguen reforzando su legislación y sus medidas operativas en materia de lucha contra la financiación del terrorismo, existe un amplio debate sobre el grado en que esas medidas pueden afectar a las actividades puramente humanitarias, incluso en zonas de conflicto con actividad terrorista. La pandemia de COVID-19 también ha suscitado otros motivos de preocupación en relación con el posible impacto de esas medidas en las respuestas de emergencia.

La aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) por los Estados Miembros se ha visto muy reforzada por la creación de unidades antiterroristas dedicadas a asegurar la aplicación de la ley y por la capacitación de funcionarios especializados en la lucha contra el terrorismo para investigar los actos terroristas. Un número considerable de Estados también han desarrollado esta capacidad utilizando herramientas informáticas, estableciendo listas de vigilancia y bases de datos, cotejando expedientes penales y ampliando los sistemas de intercambio de información.

Los Estados Miembros han hecho algunos progresos en la mejora de la cooperación y la coordinación en materia de seguridad y aplicación de la legislación de lucha contra el terrorismo, con el apoyo de funciones de intercambio de información entre organismos o células de fusión. Diversos Estados Miembros también han aprobado sus planes de acción nacionales para prevenir y combatir el terrorismo y han reforzado la cooperación internacional, entre otras cosas ampliando el acceso al sistema mundial de comunicación policial I-24/7 de INTERPOL.

La eficacia del control de las fronteras marítimas, terrestres y aéreas es fundamental para combatir el terrorismo, ya que constituye la primera línea de defensa contra la circulación transfronteriza de terroristas y de bienes y cargamentos ilícitos. Sin embargo, la considerable longitud de las fronteras de muchos Estados, la complejidad del terreno que atraviesan en muchos casos, la creciente presencia de pasos fronterizos no oficiales y el uso de viajes fragmentados plantean importantes retos a los Estados Miembros en este sentido.

Los Estados Miembros también han seguido haciendo frente a la amenaza que supone la explotación terrorista de Internet y otros tipos de TIC, incluidos los medios sociales, para cometer actos terroristas y facilitar una amplia gama de actividades terroristas, como la incitación a la violencia, la radicalización, el reclutamiento, el adiestramiento, la planificación, la recopilación de información, las comunicaciones, la preparación y la financiación. Los terroristas y los grupos terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia están aprovechando los avances tecnológicos para adaptar sus métodos operacionales, ya sea consolidando las técnicas tradicionales de difusión de la propaganda y los argumentos en pro de la violencia, la obtención de armas y otros apoyos, o el desarrollo de nuevas técnicas.

El uso de las tecnologías con fines terroristas, incluidas la inteligencia artificial, la moderación de contenidos y las pruebas digitales y electrónicas, es una cuestión que preocupa cada vez más a los profesionales, los responsables de formular políticas y los investigadores en el contexto del creciente uso de la tecnología en el terrorismo y la lucha contra el terrorismo.

El Consejo de Seguridad sigue afirmando que los Estados 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 del derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario. Por lo tanto, el Comité ha seguido abordando las cuestiones de derechos humanos pertinentes en sus evaluaciones de la aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) por los Estados. Esto no solo es importante en

el contexto de las obligaciones jurídicas de los Estados, sino también porque el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho se complementan y refuerzan mutuamente con medidas eficaces contra el terrorismo, y son parte fundamental del éxito de la lucha antiterrorista. El análisis y la investigación de la Dirección Ejecutiva muestran que algunos Estados han aplicado medidas para mejorar la coherencia de sus leyes y políticas de lucha contra el terrorismo con sus obligaciones jurídicas internacionales aplicables. Sin embargo, la evaluación general de la Dirección Ejecutiva es que la mayoría de los Estados no han hecho lo suficiente en esta esfera fundamental.

El Consejo de Seguridad reconoce que el terrorismo y el extremismo violento tienen un impacto diferencial en los derechos humanos de las mujeres y las niñas y que, a su vez, las estrategias de lucha contra el terrorismo pueden tener un impacto diferencial en las mujeres, incluido lo relativo a los derechos humanos de las mujeres y a las organizaciones de la sociedad civil de mujeres. Desde la aprobación de la resolución [2242 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad, un número cada vez mayor de resoluciones del Consejo sobre el terrorismo han integrado consideraciones de género, con respecto a cuestiones como enjuiciar, rehabilitar y reintegrar, contrarrestar los argumentos terroristas y afrontar los vínculos entre el terrorismo, la trata de personas y la violencia sexual relacionada con los conflictos.

^a Si bien el Consejo de Seguridad no ha establecido una terminología convenida internacionalmente en relación con esta amenaza, el Comité contra el Terrorismo ha observado, en documentos anteriores, que muchos de los Estados Miembros evaluados recientemente por el Comité se habían referido a actos terroristas cometidos por ese tipo de personas y grupos mediante una amplia gama de términos.

Índice

	<i>Página</i>
Abreviaciones y acrónimos.....	12
I. Introducción.....	14
II. Situación mundial.....	15
A. Creciente internacionalización de la amenaza de los grupos que actúan motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia.....	15
B. Adaptación de los terroristas a la pandemia de COVID-19.....	17
C. Evolución de la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros.....	18
D. Lucha contra el extremismo violento que conduce al terrorismo.....	20
E. Amenaza derivada de los nuevos métodos terroristas.....	20
III. Situación regional: África.....	21
A. Norte de África.....	21
B. África Oriental.....	26
C. África Meridional.....	35
D. África Occidental.....	40
E. África Central.....	62
IV. Situación regional: Asia.....	68
A. Islas del Pacífico.....	68
B. Asia Sudoriental.....	75
C. Asia Meridional.....	86
D. Asia Central y Cáucaso meridional.....	97
E. Asia Occidental.....	110
F. Asia Oriental.....	118
V. Situación regional: América Latina.....	126
A. Centroamérica.....	126
B. Caribe.....	134
C. América del Sur.....	150
VI. Situación regional: Europa y América del Norte.....	158
A. Europa Oriental.....	158
B. Europa Occidental, América del Norte y otros Estados.....	171
C. Europa Sudoriental.....	189
VII. Situación por temas.....	200
A. Estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo.....	200
B. Legislación y justicia penal.....	201
C. Lucha contra el terrorismo y derecho internacional humanitario.....	208
D. Lucha contra la financiación del terrorismo.....	212

E.	Aplicación de la ley	217
F.	Control de fronteras	220
G.	Tecnologías de la información y las comunicaciones	223
H.	Derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo	228
I.	Género	231

Abreviaciones y acrónimos

ACNUR	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
AQMI	Organización de Al-Qaida en el Magreb Islámico
ASEAN	Asociación de Naciones de Asia Sudoriental
CARICOM	Comunidad del Caribe
CEDEAO	Comunidad Económica de los Estados de África Occidental
CEEAC	Comunidad Económica de los Estados de África Central
CEMAC	Comunidad Económica y Monetaria de África Central
EIGS	Estado Islámico en el Gran Sáhara
EIIL	Estado Islámico en el Iraq y el Levante
Eurojust	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal
Europol	Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Policial
Frontex	Agencia Europea de la Guardia de Fronteras y Costas
iARMS	Sistema de INTERPOL para la Gestión de los Registros y el Rastreo de Armas Ilícitas
INTERPOL	Organización Internacional de Policía Criminal
ISCAP	Provincia de África Central del Estado Islámico
ISWAP	Provincia de África Occidental del Estado Islámico
JNIM	Jama'a Nusrat ul-Islam wa al-Muslimin
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MONEYVAL	Comité de Expertos sobre Evaluación de Medidas contra el Blanqueo de Dinero y la Financiación del Terrorismo
OACI	Organización de Aviación Civil Internacional
OCS	Organización de Cooperación de Shanghái
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OMA	Organización Mundial de Aduanas
ONG	Organización no gubernamental
OSCE	Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa
PISCES	Sistema de Comprobación y Evaluación Fiables de la Identificación Personal
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
SAARC	Asociación de Asia Meridional para la Cooperación Regional
SADC	Comunidad de África Meridional para el Desarrollo
TIC	Tecnología de la información y las comunicaciones

UNAMID	Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
UNODC	Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito

I. Introducción

1. La Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo ha preparado el presente estudio a fin de actualizar la versión anterior, de enero de 2016 ([S/2016/49](#)), en cumplimiento de lo solicitado por el Consejo de Seguridad en su resolución [2395 \(2017\)](#).
2. La sección II del estudio se centra en el tema de las tendencias: se pone al día la información al respecto que se expuso en el documento anterior y se señalan tanto las que han aparecido hace poco como las que están aflorando. También se abordan las posibles nuevas amenazas.
3. En las secciones III a VI se evalúa la aplicación de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad, entre ellas la resolución [1373 \(2001\)](#)¹, por regiones y subregiones. Téngase en cuenta que las divisiones subregionales utilizadas en el estudio no reflejan necesariamente las agrupaciones económicas y políticas que se emplean en las Naciones Unidas u otras organizaciones internacionales y regionales. En estas secciones también se ofrece un panorama general de las tendencias, los riesgos y las recomendaciones, además de un análisis de cómo cada subregión ha aplicado lo dispuesto en la resolución [1373 \(2001\)](#) y otras resoluciones pertinentes. También se incluyen referencias a Estados concretos que han hecho avances notables en determinados ámbitos, sin por ello desmerecer las medidas puestas en marcha por otros a los que no se menciona.
4. En la sección VII se establecen las normas generales y las prácticas recomendadas que los Estados deberían seguir para hacer efectivas las disposiciones de la resolución [1373 \(2001\)](#), y también se tratan las tendencias generales en el mundo sobre la aplicación de la resolución en esferas temáticas clave. Esta sección puede ser de especial interés para el lector general, pues en ella se describen de forma más global los avances que ha hecho la comunidad internacional, en el sentido más amplio, para abordar el problema del terrorismo desde que se adoptó la resolución.
5. El estudio se centra en los principales ámbitos temáticos a los que se refiere la resolución [1373 \(2001\)](#): legislación antiterrorista, lucha contra la financiación del terrorismo, aplicación de la ley, control de fronteras y cooperación internacional. También se tiene en cuenta la necesidad de proteger los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y de prestar atención a la perspectiva de género, según corresponda, conforme a los requisitos de las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [2178 \(2014\)](#) y otras resoluciones pertinentes adoptadas por el Consejo desde que se publicó el anterior estudio mundial en 2016. Al final de cada subsección, se resumen algunas de las recomendaciones prioritarias que el Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) ha hecho a los Estados Miembros desde que se publicó el estudio anterior para reforzar la aplicación del citado texto en cada región o ámbito temático. La Dirección Ejecutiva espera que dichas recomendaciones también sean de utilidad a otras organizaciones internacionales y donantes bilaterales que se dedican a luchar contra el terrorismo.
6. La preparación del estudio ha corrido a cargo de un grupo de expertos de la Dirección Ejecutiva, que han aplicado su juicio profesional a la información de la que se disponía hasta octubre de 2021. El documento se basa en los datos extraídos de las comunicaciones y aportaciones transmitidas al Comité por los Estados Miembros; los informes y resultados de las visitas a los Estados Miembros (la Dirección Ejecutiva realizó 181 visitas a 117 de ellos entre 2005 y 2021 en nombre del Comité); los

¹ Resoluciones del Consejo de Seguridad [1373 \(2001\)](#), [1456 \(2003\)](#), [1617 \(2005\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2242 \(2015\)](#), [2309 \(2016\)](#), [2322 \(2016\)](#), [2331 \(2016\)](#), [2341 \(2017\)](#), [2354 \(2017\)](#), [2396 \(2017\)](#), [2462 \(2019\)](#) y [2482 \(2019\)](#).

resultados de los talleres nacionales y regionales; y la información proporcionada por las organizaciones internacionales, regionales y subregionales. Los datos también se recogen en los estudios detallados de la aplicación preparados por la Dirección Ejecutiva para sus diálogos con cada uno de los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas.

II. Situación mundial

7. La amenaza terrorista ha ido mutando desde 2016, lo que ha obligado a los Estados Miembros a adaptar sus políticas y enfoques continuamente para poder afrontar los nuevos retos y las lagunas existentes en sus medidas de lucha contra el terrorismo. Muchas de las cuestiones que eran prioritarias para los Estados en 2016 siguen planteando dificultades en 2021, como es el caso de los combatientes terroristas extranjeros, pero la naturaleza de la amenaza es distinta. Los grupos terroristas también han ido adaptando sus métodos a los cambios del entorno, sobre todo a la luz de la pandemia mundial de enfermedad por coronavirus (COVID-19). En muchos Estados se observa una importante tendencia a la internacionalización cada vez mayor de los grupos que actúan motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, así como un aumento de los ataques violentos motivados por el odio racista o étnico, que a menudo se centran en los migrantes o los refugiados. En los Estados donde se aprecia esta tendencia, los recursos policiales y de seguridad se están adaptando de manera significativa para hacer frente al potencial de las amenazas terroristas de origen interno.

A. Creciente internacionalización de la amenaza de los grupos que actúan motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia

8. El fenómeno de los grupos terroristas que actúan motivados por la xenofobia, el racismo y las formas conexas de intolerancia es cada vez más transnacional y se basa en una serie de redes, ideas y personalidades internacionales interconectadas y superpuestas. En los últimos años, varios atentados a gran escala llevados a cabo por este tipo de grupos, especialmente en Occidente (por ejemplo, en Christchurch (Nueva Zelanda), en marzo de 2019; El Paso (Estados Unidos de América), en agosto de 2019; Halle (Alemania), en octubre de 2019; y Hanau (Alemania), en febrero de 2020), han demostrado la gravedad, la proporción y el alcance operacional de esta clase de movimientos descoordinados y han contribuido a incrementar la letalidad y frecuencia de los ataques de tinte racista y xenófobo, que a menudo son cometidos por lobos solitarios.

9. El hecho de que cada vez haya más personas dispuestas a unirse a grupos que actúan motivados por la xenofobia, el racismo y las formas conexas de intolerancia, a los que mueve la creencia en la superioridad racial y cultural y la xenofobia virulenta, es motivo de creciente preocupación.

10. Aunque hay claras diferencias entre los métodos que utilizan el EIIL/Al-Qaida y sus afiliados, por un lado, y los que emplean los grupos motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, por otro, también hay ciertas similitudes entre ellos, sobre todo en lo que respecta al uso de la tecnología, la motivación que los lleva a captar nuevos miembros y determinadas tácticas de operaciones. Como ocurre con el EIIL/Al-Qaida y sus afiliados, los grupos que actúan motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia también utilizan las plataformas en línea, incluidas las de juegos, para radicalizar a otras personas, recaudar fondos mediante la colaboración masiva (*crowdsourcing*) o las

donaciones, planificar y coordinar operaciones y difundir propaganda (como la distribución de manifiestos y la transmisión de sus ataques en directo). Sus contenidos en línea suelen caracterizarse por una retórica antiinmigrante, racista, xenófoba y antigubernamental, que se nutre de la idea de que han sido víctimas de alguna clase de injusticia y de que están llamados a defender su hegemonía cultural.

11. Los terroristas y los grupos que actúan motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia utilizan tanto las plataformas en línea principales como las más pequeñas (incluidos diversos medios sociales) y la web oscura, lo que hace cada vez más difícil que las empresas tecnológicas del sector privado detecten y corten de raíz sus actividades. Aunque algunas de las empresas más grandes de este tipo han tomado medidas para contener (y en algunos casos eliminar de la plataforma o prohibir) la actividad de individuos y grupos terroristas concretos, su respuesta con respecto a los contenidos en línea que estos utilizan (que es aún más difícil de gestionar, ya que en algunos casos podría considerarse que están protegidos por el derecho a la libertad de expresión), ha sido significativamente menos rápida y contundente en comparación. Moderar este tipo de contenidos en las plataformas más pequeñas ha resultado ser una labor complicada.

12. Hay muchas sinergias entre la misoginia y el extremismo violento que conduce al terrorismo. El discurso y la propaganda terroristas suelen ir acompañados de la promoción de los roles tradicionales de género y la subyugación de las mujeres, tropos contra la mujer y el miedo al feminismo y al multiculturalismo, para, así, alimentar el reclutamiento y la radicalización. Pese al planteamiento misógino de la vida que fomentan estas personas, las mujeres ocupan un lugar destacado en su mundo, tanto en calidad de simpatizantes como de miembros de sus grupos.

13. Cada vez hay más datos, aunque todavía no abundan, que sugieren que algunas personas vinculadas a los grupos que actúan motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia han viajado desde muy distintos Estados, sobre todo europeos, para participar en conflictos armados fuera de las fronteras nacionales y han recibido adiestramiento de combate y adquirido experiencia tanto en el manejo de armas como en el campo de batalla. Pese a que los datos sobre la magnitud de este fenómeno son incompletos (se desconoce, por ejemplo, la propensión de estas personas a actuar de manera violenta en el futuro), quienes han tomado parte en un conflicto en el extranjero y regresan a su Estado de origen, y dejando a un lado sus motivaciones, pueden suponer un problema tanto en términos de reintegración y rehabilitación como de posibles labores futuras de reclutamiento.

14. Aunque los Estados Miembros han creado numerosas políticas y medidas para contrarrestar la afluencia de combatientes terroristas extranjeros vinculados al EIIL/Al-Qaida y sus afiliados, no se ha prestado demasiada atención a quienes se asocian a grupos motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia. Muchos Estados Miembros tienen problemas para juzgar los delitos que cometen estos grupos porque la ley no los contempla y por tanto, no se los puede llevar a juicio con arreglo a las leyes existentes en materia de terrorismo. Además, la perspectiva desde la que se plantea la legislación concerniente a los delitos de odio, conforme a la cual se suele juzgar a los autores de este tipo de delitos, tiende a ser estrecha. La falta de tipificación también impide el enjuiciamiento de las causas relacionadas con la pertenencia a una organización terrorista y complica las relativas al apoyo material o financiero.

15. Los grupos que actúan motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia han difundido información errónea y desinformación, noticias falsas y teorías conspirativas, sobre todo a través de los canales en línea, para promover su agenda y polarizar más a la sociedad. En el contexto de la pandemia mundial de COVID-19, han tratado de hacer circular teorías de la conspiración

reciclando prejuicios y arengas para explicar la crisis actual y perseverar en sus intentos de radicalizar y reclutar y de impulsar a cometer atentados. Estos grupos seguirán explotando las teorías conspirativas, la información errónea y la desinformación para tratar de establecer nuevas relaciones y ampliar su influencia.

B. Adaptación de los terroristas a la pandemia de COVID-19

16. Desde que surgió en 2020, la pandemia de COVID-19 ha planteado a los Estados Miembros problemas tanto potenciales como reales de muy distinta índole, con una naturaleza, intensidad y repercusión propias. Asimismo, es una amenaza en constante evolución que tiene efectos reales y potenciales en todo el espectro político, también para la lucha contra el terrorismo. Dado que la pandemia continúa, los datos que servirían para medir sus repercusiones e implicaciones con respecto al terrorismo, por un lado, y la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo, por otro, son todavía incipientes y algo preliminares.

17. Sin embargo, el análisis en curso de la Dirección Ejecutiva indica que los terroristas siguen buscando formas de sacar provecho de las restricciones sociales relacionadas con la pandemia, la recesión económica y la inestabilidad política para expandir su influencia. Al estudiar esta cuestión también ha quedado claro que algunos Estados han desviado recursos, incluidos los destinados a la lucha antiterrorista, hacia la respuesta a la pandemia y que las restricciones sociales siguen limitando la capacidad de la sociedad civil y de otros agentes no estatales encargados de luchar contra el terrorismo y el extremismo violento². Los recortes derivados de las consecuencias económicas de la COVID-19 también podrían dejarse sentir en las operaciones antiterroristas, el refuerzo de la seguridad y la creación de capacidades.

18. Debido al requisito de hacer cuarentenas y a las restricciones a las reuniones presenciales, los terroristas han tenido menos oportunidades para cometer atentados, por lo que su número y las bajas han descendido, especialmente en las zonas donde no hay un conflicto. Es probable que esta tendencia continúe, al menos hasta que se levanten las restricciones.

19. Sin embargo, no se ha observado la misma tendencia en las zonas donde sí hay un conflicto, en las que las restricciones relacionadas con la pandemia han sido más difíciles de aplicar. En el 27º informe del Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones dimanante de las resoluciones 1526 (2004) y 2253 (2015) relativas al EIIL (Dáesh), Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas (S/2021/68) se pone de relieve la creciente amenaza del terrorismo en las zonas de conflicto, donde la pandemia ha sido más un obstáculo para las actividades relacionadas con la ley y el orden que para las de los grupos terroristas. El Equipo de Apoyo señala que el EIIL sigue insistiendo en su discurso de que la pandemia es un “castigo divino por la arrogancia y la incredulidad”, como viene haciendo desde marzo de 2020, e instando a sus seguidores a atacar al enemigo en estos momentos en que, supuestamente, las defensas antiterroristas están debilitadas. Los efectos políticos y económicos de la pandemia seguirán repercutiendo en los factores que impulsan el extremismo violento

² Véanse www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jun/cted-paper-the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-counter-t_0.pdf, www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jun/cted_paper_the-impact-of-the-covid-19-pandemic-on-counter-te.pdf, www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jun/cted_covid_paper_15june2021_1.pdf y www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Dec/cted_covid19_paper_dec_2021.pdf.

que conduce al terrorismo, lo que a su vez es probable que aumente las amenazas a largo plazo en toda la infraestructura antiterrorista.

20. A largo plazo, el aislamiento social relacionado con la pandemia y el aumento de las tensiones económicas podrían acabar exacerbando el descontento que existe, sobre todo en las regiones donde las instituciones estatales son débiles. Además, las restricciones que implican una extralimitación de las funciones del Estado y la supresión de la disidencia pueden empeorar el aislamiento social y la agitación política. En algunos países, las políticas relacionadas con la pandemia y las medidas de emergencia han sido criticadas por la sociedad civil por no respetar los derechos humanos.

C. Evolución de la amenaza de los combatientes terroristas extranjeros

21. El fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros sigue siendo un importante reto antiterrorista para la comunidad internacional. Aunque las operaciones militares pusieron fin al control territorial del EIIL a principios de 2019, en la principal zona conflictiva sigue habiendo unos pocos miles de combatientes terroristas extranjeros. Las salidas de combatientes terroristas extranjeros del Iraq y la República Árabe Siria se han reducido, pero los Estados Miembros han seguido planteando inquietudes sobre la liberación de combatientes del EIIL o su fuga de los centros de detención, según el informe del Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones (S/2021/68, párr. 13).

22. Los combatientes terroristas extranjeros también siguen teniendo la capacidad de motivar, inspirar y dirigir a quienes no han viajado a una zona de conflicto para que lleven a cabo atentados a pequeña escala cerca de casa. El Equipo de Vigilancia consideró que los atentados inspirados en el EIIL eran la principal fuente de ataques con pocas víctimas fuera de las zonas donde hay un conflicto (S/2021/68, párr. 3). Los combatientes terroristas extranjeros también siguen siendo capaces de reforzar las conexiones con las filiales del EIIL en todo el mundo. Por tanto, la prioridad absoluta de los Estados Miembros y la comunidad internacional sigue siendo crear mecanismos completos y eficaces para abordar la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros que regresan y se reasientan y los llamados viajeros frustrados. Los familiares de estas personas, que se cuentan por miles y siguen viviendo en el Iraq y en la República Árabe Siria, también plantean nuevos problemas humanitarios, así como de seguridad y de derechos humanos.

23. En respuesta a estos problemas, los Estados Miembros han introducido importantes cambios en su arquitectura antiterrorista, que han repercutido en muy distintos ámbitos de las políticas. Con la adopción de varias resoluciones del Consejo de Seguridad y la publicación de otros documentos básicos, las Naciones Unidas han podido dar una respuesta coherente al terrorismo, coordinar las acciones de la comunidad internacional y orientar a los Estados Miembros en sus iniciativas de lucha antiterrorista. En algunas resoluciones recientes del Consejo se han incluido requisitos en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas destinados, entre otras cosas, a reforzar la capacidad de los Estados Miembros de detectar y vigilar a los combatientes terroristas extranjeros que regresan y sus familiares; a prevenir los viajes futuros; y a diseñar una respuesta global ante la situación de los combatientes terroristas extranjeros que regresan y se reasientan.

24. Con el fin de detectar eficazmente los viajes que se realizan con fines de terrorismo, el Consejo de Seguridad, en su resolución 2396 (2017), decidió imponer a los Estados Miembros el requisito de establecer sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y desarrollar la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos

del registro de nombres de los pasajeros, de conformidad con el derecho interno y las obligaciones internacionales. Asimismo, les exigió que prepararan listas de vigilancia o bases de datos de terroristas, tanto presuntos como conocidos, de modo que las fuerzas del orden, los servicios de fronteras, las autoridades de aduanas, las entidades militares y los órganos de inteligencia pudieran utilizarlas para controlar a los viajeros y realizar evaluaciones de riesgos e investigaciones. Para reconocer adecuadamente a los terroristas, sobre todo a los combatientes terroristas extranjeros, los Estados Miembros deben crear y utilizar sistemas eficaces de control en los puertos de entrada, tales como sistemas de recogida de datos biométricos, de conformidad con la legislación nacional e internacional, y considerar la posibilidad de compartir esos datos de forma responsable con los Estados pertinentes y con INTERPOL y otros organismos internacionales competentes.

25. Desde 2016, han sido pocos los combatientes terroristas extranjeros que han regresado y se han reasentado de hecho, debido, por un lado, a la muerte o el internamiento de muchos de ellos en las zonas de conflicto y, por otro, a su decisión de asentarse e integrarse en la región. Muchos Estados también han tomado medidas internas para impedirles que viajen y controlar o impedir su regreso, despojarlos de su ciudadanía, revocarles los permisos de residencia o negarles servicios consulares (es decir, la expedición de pasaportes y otros documentos de viaje). Continúa siendo difícil distinguir, entre quienes regresan o se reasientan, a los que siguen siendo una amenaza o pretenden llevar a cabo atentados.

26. Varios Estados Miembros han revisado sus marcos, políticas y estrategias nacionales de justicia penal e introducido nuevas leyes, especialmente cuando la adhesión a un grupo terrorista extranjero no se contemplaba como delito. Sin embargo, las nuevas leyes no pueden aplicarse con carácter retroactivo. La recopilación de las pruebas necesarias para juzgar con sentido a los combatientes terroristas extranjeros que regresan o se reasientan, incluidas las electrónicas y las recogidas en las zonas de conflicto, sigue planteando grandes dificultades a los Estados, sobre todo porque la información correspondiente debe cumplir las normas probatorias aplicables.

27. Los fiscales de algunos Estados de la Unión Europea han presentado cargos en causas que están en curso contra combatientes terroristas extranjeros que regresan por crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y genocidio, además de por delitos relacionados con el terrorismo, de acuerdo con las normas jurídicas internacionales. Así se demuestra que es posible juzgar a estas personas presentando múltiples cargos, lo que aumenta las posibilidades de que, si son declarados culpables, se les imponga una pena proporcional a sus actos. De esta manera también se ofrece un modelo para los enjuiciamientos en otros Estados.

28. Algunos Estados han argumentado que se debe juzgar a los combatientes terroristas extranjeros en las jurisdicciones donde presuntamente cometieron el delito, mientras que otros han cuestionado el uso de este enfoque desde un punto de vista práctico y jurídico, abogando por la repatriación y un enjuiciamiento nacional adecuado. Varias entidades (por ejemplo, las fuerzas del orden del Iraq y grupos como las Fuerzas Democráticas Sirias en la República Árabe Siria) han detenido a combatientes terroristas extranjeros y personas vinculadas a ellos con resultados legales y judiciales de distinto tipo. La privación de libertad por parte de un agente no estatal entraña importantes consideraciones relacionadas con los derechos humanos, sobre todo en lo que respecta al fundamento jurídico, la supervisión judicial y el trato que se dispensa durante la detención. Aunque es fundamental que se respeten las garantías procesales, especialmente las del debido proceso y el juicio imparcial, a algunos Estados les sigue costando cumplirlas y mantener la integridad del proceso judicial.

29. En este contexto, los combatientes terroristas extranjeros y sus familiares que viven en campos de desplazados, donde la mayoría son mujeres y niños, y de los que se sospecha que tienen vínculos con grupos terroristas incluidos en listas de las Naciones Unidas, han soportado unas condiciones humanitarias terribles, agravadas por la pandemia de COVID-19, y corren el riesgo de seguir siendo víctimas de la violencia, la explotación y la posible radicalización terrorista. Esta situación tiene profundas implicaciones para la seguridad y los derechos humanos. Todavía hay miles de combatientes terroristas extranjeros en los campamentos junto con sus familias. Sigue preocupando que se mantenga a miles de menores detenidos en la República Árabe Siria, especialmente el caso de los niños retenidos con varones adultos. De manera generalizada, se entiende que estos niños son, ante todo, víctimas, pero es muy complicado gestionar su caso, en particular su repatriación o no por parte de los Estados. Entre las complicaciones, cabe destacar la ausencia de acuerdos bilaterales de asistencia judicial recíproca; la falta de procedimientos establecidos para colaborar con agentes no estatales, incluidas las Fuerzas Democráticas Sirias, que administran la mayoría de los campamentos donde están estos niños; la falta de servicios consulares; la edad de responsabilidad penal; y las dificultades para determinar la filiación y la nacionalidad. A pesar de estos problemas, un pequeño número de Estados ha repatriado voluntariamente a todos sus nacionales menores de edad o a la mayoría de ellos.

30. El Consejo de Seguridad pone de relieve que las mujeres asociadas a los combatientes terroristas extranjeros pueden haber desempeñado diferentes funciones, como haber sido colaboradoras, facilitadoras o autoras de actos terroristas.

D. Lucha contra el extremismo violento que conduce al terrorismo

31. Los grupos terroristas han seguido explotando Internet y otras TIC como medios para la planificación, la organización, la radicalización y el reclutamiento de miembros, la recaudación de fondos y la difusión de propaganda, además de para otros fines operacionales. La mayoría de los Estados siguen teniendo problemas relacionados con los contenidos terroristas y violentos en línea, así como para desarticular la financiación del terrorismo y juzgar a quienes financian a organizaciones terroristas y participan en otras actividades de financiación ilícitas.

32. Comprender las motivaciones que llevan a una persona a la radicalización violenta es una tarea compleja, si bien fundamental para poder concebir políticas antiterroristas eficaces. Hay que contrarrestar a todos los niveles las narrativas y los discursos que utilizan los grupos terroristas para atraer a sus seguidores, tanto hombres como mujeres, y hacer avanzar su agenda.

33. A este respecto, preocupa que a algunos Estados Miembros de varias subregiones les siga costando frenar la propagación del extremismo violento dentro de las cárceles. Aunque los índices de reincidencia tras haber cometido un delito relacionado con el terrorismo siguen siendo sistemáticamente bajos, los Estados han expresado preocupación por la próxima puesta en libertad de presos terroristas y su potencial para radicalizar a los miembros de la comunidad y para llevar a cabo actividades de recaudación de fondos y de reclutamiento y operaciones para grupos terroristas.

E. Amenaza derivada de los nuevos métodos terroristas

34. La evolución de los métodos terroristas, que se van adaptando de forma continua para eludir las medidas de seguridad, es una amenaza constante para la comunidad internacional. Dado que la tecnología avanza rápidamente y sin cesar, es posible que

quienes tengan malas intenciones adapten las tecnologías y se aprovechen de los puntos débiles de los sistemas interconectados y la infraestructura crítica que existe, o que obtengan acceso a armas de destrucción masiva. Un ejemplo es el arma de fabricación casera impresa en 3D utilizada por un lobo solitario para cometer el atentado de Halle (Alemania) en 2019, que actuó movido por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia. El atacante trató de servir de inspiración a otros para que imitaran sus tácticas, lo que hizo temer que otros terroristas que actuaban por su cuenta pudieran intentar desarrollar y utilizar armas improvisadas, o acceder a ellas, para cometer ataques.

35. La mayoría de los análisis sobre la capacidad de los agentes terroristas sugiere que casos como el del atentado de Halle y el uso de sistemas rudimentarios de aeronaves no tripuladas por parte del EIIL son sucesos aislados³. Actualmente, estos grupos, y las personas a las que motivan, carecen de las capacidades operacionales, tecnológicas y logísticas que se necesitan para aprovechar la inteligencia artificial y las tecnologías emergentes y llevar a cabo ataques a gran escala.

36. No obstante, el uso de la tecnología por parte de estos grupos para fines de radicalización y reclutamiento, difusión de información errónea y desinformación en las plataformas virtuales, incluidas las de juegos, y financiación de actividades ilícitas seguirá creciendo, a medida que las innovaciones tecnológicas se vayan integrando cada vez más en las respuestas antiterroristas, tales como el aprendizaje automático y la inteligencia artificial. Las cuestiones relacionadas con la confidencialidad y la vigilancia de los datos y el deber de equilibrar las necesidades contrapuestas de la seguridad y la privacidad pueden plantear problemas.

III. Situación regional: África

A. Norte de África

Argelia, Egipto, Libia, Marruecos, Mauritania y Túnez

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

37. El Norte de África sigue haciendo frente a amenazas terroristas de muy distinto tipo. Una de ellas se caracteriza por la presencia de grupos terroristas afiliados a AQMI o al EIIL en el territorio de varios Estados. Sin embargo, el peso de estos grupos parece ser relativamente limitado en cuanto al número de atentados y bajas, y sus diferentes capacidades en comparación con las de los de otras regiones de África. El Secretario General, en su 12º informe sobre la amenaza que el EIIL (Dáesh) plantea a la paz y la seguridad internacionales y sobre las actividades con las que las Naciones Unidas ayudan a los Estados Miembros a afrontarla (S/2021/98), señaló, por ejemplo, que el Estado Islámico en el Iraq y el Levante-Libia había seguido decayendo, pero continuaba presente en el sur del país y mantenía células “durmientes” en algunas ciudades costeras del norte. Además, en Egipto, Ansar Bayt al-Maqdis (que juró lealtad al EIIL en 2014) mantenía una presencia activa en el noreste del Sinaí, y seguía cometiendo ataques, pero era posible que su capacidad fuera más de tipo local, y el alcance de sus vínculos con el núcleo del EIIL no estaba claro. AQMI seguía “reduciéndose en Argelia, y su centro de actividad se desplaza cada vez más hacia el Sahel” (S/2021/68, párr. 27). No obstante, los distintos grupos llevaron a cabo atentados mortales con regularidad en sus respectivas zonas de actuación, dirigidos

³ Véase www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted-trends-alert-may_2019.pdf.

principalmente contra las autoridades estatales (y las fuerzas militares y de seguridad, en particular), pero también hubo ataques contra civiles de Estados occidentales.

38. La segunda amenaza emana de los miles de combatientes terroristas extranjeros que viajaron al Iraq o a la República Árabe Siria y cuyo regreso, desde la derrota territorial del EIIL, empeora aún más la seguridad de la región. Estas personas están adiestradas, curtidas sobre el terreno y radicalizadas, y pueden ser un problema claro para la seguridad. Su presencia, sin un proceso adecuado de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración, también podría llevar a otras comunidades o grupos a la radicalización violenta, aunque hasta ahora hay pocas pruebas de la participación de los combatientes que regresan en las actividades terroristas en el Norte de África.

39. La tercera amenaza hace referencia a los “lobos solitarios” y las pequeñas células presentes en la subregión que han llevado a cabo una serie de atentados mortales en los últimos años en varios Estados del Norte de África y han resultado difíciles de detectar. En un Estado, dos sospechosos de ser miembros de una célula terrorista fueron detenidos por conspirar para contagiar de COVID-19 a unos miembros de las fuerzas de seguridad.

40. La inestabilidad política y de seguridad en Libia hace bastante vulnerable a toda la región, ya que puede continuar siendo un foco de grupos terroristas que, aunque debilitados en los últimos años, siguen siendo una amenaza. La presencia de grupos fuertes y cada vez más arraigados en algunos Estados del Sahel que limitan con la región, sumada a la inseguridad general y a la debilidad de las instituciones estatales, incluido el control de fronteras, es también una gran preocupación.

41. A más largo plazo, las continuas tensiones políticas, sociales y económicas en toda la región siguen socavando los cimientos de las instituciones que aseguran la gobernanza, la justicia y la prestación de servicios básicos y los pilares de una sociedad democrática eficaz. Su debilidad podría brindar más oportunidades a los grupos terroristas. Las crecientes protestas de la población y la percepción de que no se les hace caso podrían debilitar a las autoridades y hacerlas más vulnerables a la actividad terrorista. Las restricciones impuestas para contener la pandemia de COVID-19 han aumentado el malestar social en algunas partes del Norte de África. Convendrá mitigar los riesgos que entrañan las consecuencias económicas y sociales a largo plazo de la pandemia, que probablemente agraven los problemas ya existentes derivados de la escasez de oportunidades económicas, así como la oposición vocal a los gobiernos, que podrían empeorar el extremismo violento que conduce al terrorismo y la radicalización en la subregión.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en el Norte de África

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

42. A diferencia de lo que ocurría en 2016, la mayoría de los Estados de esta subregión disponen actualmente de estrategias para hacer frente al terrorismo y al extremismo violento. Dos de ellos las han formalizado en un documento orientativo específico y han designado un organismo coordinador para aplicarlo. Tres Estados no tienen un documento oficial, pero utilizan en la práctica un enfoque coherente para luchar contra el terrorismo, coordinando los distintos aspectos que componen su respuesta antiterrorista. Sin embargo, estos últimos enfoques parecen ceñirse en gran medida a los organismos públicos y carecen de un plan de acción detallado, además de no contemplar la colaboración con los grupos no gubernamentales. Tampoco suelen incluir estrategias para enjuiciar, rehabilitar y reintegrar a los combatientes terroristas extranjeros que regresan, lo que es un requisito importante dada la influencia que estos pueden llegar a ejercer.

Evaluación de los riesgos

43. Aunque parece que dos Estados norteafricanos no evalúan de forma sistemática la amenaza y los riesgos terroristas en su territorio, las fuerzas del orden de cuatro Estados sí parecen hacerlo al menos en cierta medida. Algunos Estados han optado por crear dependencias interinstitucionales específicas que, entre otras cosas, se ocupan de realizar este tipo de evaluaciones. Otros han confiado la tarea a algún organismo encargado de hacer cumplir la ley ya existente, que a veces ha de coordinarse con otros organismos para recopilar o hacer circular la información.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

44. Todos los Estados de esta subregión han introducido disposiciones legislativas que les permiten abordar el reclutamiento de personas con fines de terrorismo, lo que supone una mejora con respecto a 2016. Cuatro han adoptado leyes que tipifican como delito el reclutamiento de terroristas, y los dos que no lo han hecho penalizan las conductas relacionadas con ese tipo de actividad (por ejemplo, la incitación o la provocación).

Financiación

45. A diferencia de lo que ocurría en 2016, todos los Estados norteafricanos ya tipifican la financiación del terrorismo como delito autónomo. Cinco Estados lo consideran delito aunque los fondos no se hayan utilizado para cometer un acto terrorista. Todos parecen incluir la financiación tanto de terroristas individuales como de organizaciones terroristas, aunque en la legislación nacional de tres Estados solo se hace de manera implícita. Todos los Estados, excepto uno, permiten que una autoridad designada congele los fondos de los terroristas sin dilación. Se trata de una mejora significativa con respecto a 2016. Sin embargo, la puesta en práctica de esta medida ha ido con retraso. Solo dos Estados parecen haber congelado los activos de terroristas en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#). Todos, excepto uno, han creado una unidad de inteligencia financiera plenamente operativa con suficiente personal, formación y equipamiento, con vistas a reforzar sus marcos respectivos para prevenir y reprimir la financiación del terrorismo, de acuerdo con las normas del Grupo de Acción Financiera. Sin embargo, teniendo en cuenta el escaso número de informes de operaciones sospechosas que reciben al respecto y de operaciones sometidas a juicio, no parece que la actividad relacionada con la lucha contra la financiación del terrorismo que llevan a cabo estas unidades tenga un volumen significativo. Los seis Estados son miembros del Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte.

46. En cinco Estados, parece que la ley no permite a las autoridades fronterizas detener o retener dinero y títulos negociables al portador de los que se sospecha que están relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo, porque o bien no es competencia suya, o bien deben cumplirse otras condiciones para poder hacerlo (por ejemplo, haber presentado una declaración falsa a los agentes de aduanas). Se han hecho avances en la evaluación del riesgo de que se financie el terrorismo a través del sector sin fines de lucro. Dos Estados han completado dicha evaluación y un tercero la está haciendo.

Armas de fuego

47. Aunque cinco Estados han tipificado como delito el tráfico ilegal de armas pequeñas y armas ligeras, incluidas las armas de fuego, los actos conexos de la fabricación o alteración ilícitas de las armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas

aún no están tipificados como tales por cinco Estados. A pesar de la campaña Silenciar las Armas llevada a cabo por la Unión Africana y de los riesgos que conlleva la presencia de armas de fuego no controladas en la subregión, se han hecho pocos avances en este campo. Cinco Estados no han actualizado sus leyes para reflejar en ellas este asunto.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

48. En cuatro Estados norteafricanos, los servicios de inmigración están conectados a las bases de datos de INTERPOL a través de las Bases de Datos en Red Móvil o en Red Fija de dicha organización. Se trata de un avance significativo con respecto a 2016, aunque el grado de uso y eficacia de las conexiones parece variar. Aunque todavía no existe un sistema de información anticipada sobre los pasajeros (o de registro de nombres de los pasajeros) que funcione en la subregión, se han observado algunas mejoras. Las autoridades de cuatro Estados reciben las listas o los datos de los pasajeros con antelación, aunque no de forma sistemática. A falta de un marco jurídico e institucional adecuado, que incluya centros de detección/dependencias de información sobre los pasajeros específicos, la capacidad de detectar a posibles terroristas en la frontera varía considerablemente. Un Estado cuenta con equipos de detección y envía listas de terroristas, en las que se incluye a los combatientes terroristas extranjeros, a los puestos fronterizos. En otro, el principal organismo de inteligencia terrorista del país está presente en las fronteras. Del mismo modo, la capacidad para reconocer documentos fraudulentos en la frontera, e incluso verificar los elementos biométricos de identificación, es muy diferente en cada Estado.

49. La mayoría de los Estados recogen y almacenan los datos relativos a la entrada y salida de las personas que cruzan la frontera, pero rara vez capturan y comprueban la información biométrica, como las huellas dactilares. Varios Estados han intensificado la cooperación entre ellos para reforzar la seguridad de sus fronteras, sobre todo con asociados de la subregión o de Europa. Ningún Estado dispone de procedimientos específicos para impedir que se conceda la condición de refugiado a un terrorista, pero tres realizan controles de seguridad de los solicitantes de asilo en colaboración con el ACNUR, y dos permiten que este último lo haga por ellos.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

50. La mayoría de los Estados siguen basándose en disposiciones legislativas generales sobre la responsabilidad de los cómplices en los delitos graves para penalizar los actos preparatorios y auxiliares, en lugar de hacerlo como delitos autónomos. Sin embargo, cinco Estados consideran delito las manifestaciones específicas de apoyo a los actos terroristas. Además, cuatro Estados enjuician los actos preparatorios o de complicidad que se llevan a cabo en su territorio con el propósito de cometer actos terroristas en el extranjero.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

51. A diferencia de lo indicado en el estudio anterior, todos los Estados norteafricanos han remitido los casos de terrorismo a una única fiscalía, gracias a lo cual se han podido ir acumulando conocimientos especializados. En todos los Estados, excepto en uno, dicha instancia se centra en el terrorismo y ha adquirido una importante experiencia en su enjuiciamiento. No obstante, en vista del número de causas atendidas, a algunos Estados les vendría bien reforzar la capacidad humana y técnica. En todos los Estados existen técnicas especiales para investigar los casos de

terrorismo. Las que aparecen codificadas con más frecuencia en la legislación son la interceptación de las comunicaciones y las operaciones encubiertas.

52. Sin embargo, existen pocos mecanismos que supervisen de forma eficaz e independiente a los organismos encargados de hacer cumplir la ley en el Norte de África. En la actualidad, la mayoría de los Estados han creado órganos de derechos humanos cuyo mandato abarca examinar la labor de las fuerzas del orden en distintos grados, pero su eficacia no se ha demostrado. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han seguido expresando preocupación por las vulneraciones cometidas durante los períodos de detención y privación de libertad.

Estado de derecho

53. En cinco Estados, se utiliza un lenguaje demasiado amplio o vago para definir lo que es un acto terrorista, que podría utilizarse para tipificar como delito actividades que van mucho más allá de las previstas en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, como las manifestaciones no violentas o la disidencia política. Todos los Estados de esta subregión han promulgado leyes especiales que confieren poderes específicos a las fuerzas de seguridad en casos de terrorismo (por ejemplo, registros domiciliarios fuera del horario habitual y períodos prolongados de detención). Tan solo un Estado pone un límite temporal a algunas de estas disposiciones.

54. En casos de terrorismo, el procedimiento penal restringe los derechos de los sospechosos durante el proceso en todos los Estados norteafricanos. Mediante excepciones al procedimiento ordinario, cuatro Estados permiten prolongar los períodos de detención antes de la comparecencia ante el juez y retrasar el acceso a un abogado. Sin embargo, cuatro Estados prevén legalmente la presunción de inocencia y mantienen el principio de los juicios públicos en las causas de terrorismo.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

55. Hace poco, dos Estados prepararon y publicaron una serie de directrices sobre los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición para, así, informar a las autoridades extranjeras acerca de los requisitos que deben cumplirse en ambos casos. Solo dos Estados han consagrado el principio de *aut dedere aut iudicare* en su legislación.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

56. La mitad de los Estados norteafricanos han cooperado de manera bilateral en la investigación de casos de terrorismo, a menudo con Estados europeos, aunque también cada vez con más frecuencia con otros Estados de la subregión. Parte de esta cooperación se ha desarrollado en el contexto de importantes atentados terroristas de gran envergadura y se ha centrado en aspectos relacionados con el manejo de la escena del delito y la criminalística.

7. Recomendaciones principales

57. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

a) Aumentar la eficacia del sistema de notificación, entre otras cosas adoptando medidas para que las unidades de inteligencia financiera puedan realizar eficazmente sus funciones básicas de lucha contra la financiación del terrorismo y sensibilización de las entidades que están obligadas a informar de las operaciones sospechosas;

- b) Evaluar el riesgo de que se utilice a las organizaciones sin fines de lucro para financiar el terrorismo y las vulnerabilidades al respecto, sobre todo para prevenir y reprimir la financiación de actos terroristas, sin que con ello se atente contra la libertad de asociación;
- c) Fortalecer las investigaciones y los enjuiciamientos sobre la base del estado de derecho y el respeto de los derechos humanos;
- d) Reforzar el uso de las bases de datos de INTERPOL y mejorar la conectividad en los puestos fronterizos;
- e) Implantar sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y realizar controles de fronteras basados en evaluaciones de riesgo para detectar los movimientos de presuntos terroristas.

B. África Oriental

Comoras, Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, República Unida de Tanzania, Rwanda, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Uganda

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

58. Al-Shabaab (que juró lealtad a Al-Qaida en 2012) sigue siendo el grupo terrorista más activo en África Oriental y realiza atentados principalmente en Somalia, pero también en los Estados vecinos. Continúa siendo muy adaptable y sus ataques con fuego indirecto contra aviones y aeródromos aumentaron en 2021. El uso de coches bomba parece haber descendido a finales de 2020 y principios de 2021, pero el de artefactos explosivos improvisados personales aumentó. Los asesinatos de ancianos de los clanes y de funcionarios gubernamentales y de seguridad, reivindicados por Al-Shabaab, se intensificaron durante el período electoral de 2020-2021 en Somalia.

59. Desde 2016, Al-Shabaab también ha perpetrado atentados mortales importantes y complejos fuera de Somalia, incluso en Kenya (por ejemplo, el ataque al complejo hotelero DusitD2 el 15 de enero de 2019, que dejó más de 20 civiles muertos). Las actividades de reclutamiento y radicalización son un motivo constante de preocupación, sobre todo en los condados kenianos más cercanos a Somalia, como los de Lamu y Mombasa.

60. Al-Shabaab se viene posicionando desde hace tiempo como una alternativa viable al Gobierno Federal de Somalia y los estados miembros federados. Controla una parte sustancial de territorio, apuesta por una seguridad efectiva, su administración es eficiente y muchos lo consideran el “proveedor de justicia de preferencia”. El grupo ha tratado de aprovechar los vacíos dejados por la respuesta del Gobierno a la pandemia de COVID-19, por un lado, difundiendo un mensaje especialmente pensado para sembrar el miedo y propiciar las represalias y, por otro, promocionándose como la autoridad idónea para hacer frente al virus. Al parecer, ha creado un comité de prevención de la pandemia y un centro de atención en su cuartel general de Yilib y ha celebrado sesiones informativas con las comunidades locales.

61. En Somalia, el EIIL ha seguido cometiendo pequeños atentados y ha mantenido sus operaciones de reclutamiento y adiestramiento. También sirve de centro logístico para ISCAP, al que también ha proporcionado orientación, y ha ayudado a que distintos instructores y operativos tácticos viajen a la República Democrática del Congo y a Mozambique (véanse los apartados correspondientes a las situaciones regionales de África Central y África Meridional). El 14 de octubre de 2020, 14 días

antes de las elecciones presidenciales en la República Unida de Tanzania, ISCAP cometió sus primeros ataques transfronterizos en el país.

62. La estabilidad general de la subregión ha evolucionado mucho como resultado del acuerdo de paz del 9 de julio de 2018 entre Eritrea y Etiopía. En noviembre de 2018, el Consejo de Seguridad levantó las sanciones, incluido el embargo de armas, que se habían impuesto a Eritrea en 2009. Sin embargo, a finales de 2020, las tensiones étnicas, que llevaban mucho tiempo latentes, hicieron estallar el conflicto en la región etíope de Tigré y, según el ACNUR, dieron lugar a nuevos desplazamientos, incluido el de más de 50.000 solicitantes de asilo que cruzaron la frontera con el Sudán entre noviembre de 2020 y febrero de 2021⁴.

63. La destitución del presidente del Sudán, Omar Al-Bashir, el 11 de abril de 2019, abrió el actual período de transición en el que se están transformando las instituciones y estructuras de gobierno del país. El Consejo Soberano, formado por representantes civiles y militares, estará al frente del Estado hasta que se celebren elecciones.

64. Se espera que con la transición que está en curso en el Sudán mejoren la cooperación y la seguridad regionales. Se ha comentado que algunos ciudadanos sudaneses se han asociado a Boko Haram, aunque no en gran número. Además, los grupos armados que están activos en Darfur son los que siguen complicando la dinámica de la seguridad en el país⁵. En enero de 2021, la escalada de violencia intercomunitaria se saldó con decenas de muertos y heridos, así como con el desplazamiento de casi 50.000 personas en Darfur Occidental, lo que amenazó con deteriorar las condiciones de seguridad en la subregión tras la retirada de la UNAMID.

65. En toda la subregión, las denuncias de importantes violaciones de los derechos humanos, como las detenciones arbitrarias y las ejecuciones extrajudiciales por parte de las fuerzas de seguridad, ya sea en el contexto de las operaciones antiterroristas o, más recientemente, de la aplicación de las restricciones relacionadas con la COVID-19, siguen minando la confianza de la población y las iniciativas para formar alianzas eficaces de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. Los Estados de la subregión también han restringido el acceso a Internet y parece que han limitado los derechos de reunión y protesta pacífica durante los períodos electorales.

66. Los Estados de toda la subregión tienen puntos débiles, como la dificultad de regular una economía que se basa predominantemente en el dinero en efectivo. El reciente aumento del uso y del flujo de los pagos mediante dispositivos móviles también puede suponer un riesgo significativo que aún no se conoce bien. Teniendo en cuenta las rutas migratorias bien establecidas en la subregión, los desplazamientos por motivo de distintos conflictos (dentro de las fronteras y a través de ellas) y las omnipresentes redes de trata de personas, se debe reforzar la seguridad fronteriza. Pese a los intentos, desde 2016, de estrechar la cooperación entre los funcionarios de fronteras, las zonas porosas y sin gobierno siguen siendo un quebradero de cabeza para las autoridades estatales. En varios Estados donde se está saliendo de un conflicto, o donde todavía lo hay, es complicado frenar la proliferación a gran escala de las armas pequeñas y armas ligeras.

⁴ Véase <https://news.un.org/en/story/2021/01/1081422>.

⁵ Hubo avances gracias a la firma, el 3 de octubre de 2020, de un acuerdo de paz entre el Gobierno de transición y dos importantes grupos armados activos en Darfur. Sin embargo, la violencia volvió a desatarse después de que la operación conjunta de la UNAMID, que llevaba mucho tiempo en funcionamiento, concluyera en diciembre de 2020, de acuerdo con lo dispuesto en la resolución 2559 (2020).

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en África Oriental

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

67. Los cinco Estados de la Comunidad de África Oriental y otro más (Rwanda, Kenya, Sudán del Sur, República Unida de Tanzania y Uganda, más Burundi) han adoptado una estrategia regional de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, no está claro cómo esta se pondría en marcha en el plano nacional, o si se haría. En 2018, con el apoyo de las Naciones Unidas, la Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo⁶ estableció una estrategia regional para luchar contra el extremismo violento y prevenirlo, cuya aplicación corre a cargo de su Centro de Excelencia en la Prevención y la Lucha contra el Extremismo Violento, ubicado en la ciudad de Djibouti. Un Estado de la subregión (República Unida de Tanzania) es también miembro de la SADC, que sigue una estrategia y un plan de acción regionales de lucha contra el terrorismo (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Meridional). Otro Estado de la subregión (Rwanda) es también miembro de la CEEAC, que tiene una estrategia regional de lucha contra el terrorismo y la proliferación de las armas pequeñas y armas ligeras, así como un plan de acción (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Central).

68. En el plano nacional, parece que ningún Estado ha adoptado una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo. En uno, la lucha contra el terrorismo se plantea desde un enfoque coordinado que se basa en su política de seguridad nacional, pero aún no se ha formalizado mediante una estrategia unificada y por escrito. Cuatro Estados tienen estrategias nacionales amplias para prevenir y combatir el extremismo violento. Se trata de un avance con respecto a 2016. Un Estado ha sido pionero en el uso de planes de acción a nivel de condado para prevenir y combatir el extremismo violento. Dichos planes se ajustan al marco estratégico nacional y priorizan, al mismo tiempo, las medidas que responden a las necesidades locales detectadas. Otro Estado se ha comprometido a preparar un plan de acción nacional para prevenir y combatir el extremismo violento, para lo que ha solicitado el apoyo de las Naciones Unidas.

Evaluación de los riesgos

69. Todos los Estados de la subregión recopilan datos relacionados con la seguridad por diversos canales. Sin embargo, esa información no se comparte de forma sistemática entre los organismos competentes. Al parecer, muy pocos Estados tienen la costumbre de evaluar las amenazas y de apreciar de modo específico el riesgo de terrorismo. En un Estado, dos organismos encargados de hacer cumplir la ley son responsables de ese tipo de evaluaciones. Cuatro Estados han establecido mecanismos de coordinación nacional para mejorar su respuesta frente al terrorismo. Los organismos de inteligencia mantienen a los respectivos mecanismos al día de las amenazas y los riesgos relacionados con el terrorismo que les afectan. En un Estado, parece que el mecanismo de coordinación nacional se encarga de preparar las evaluaciones de riesgo. En otro, existe un equipo especial contra el terrorismo, que está formado exclusivamente por los organismos de seguridad y de aplicación de la ley, cada uno de los cuales tiene su propia dependencia antiterrorista encargada de evaluar el riesgo y que transmite esa información a los demás organismos de seguridad. Para reforzar la recogida de información en la que basar las evaluaciones de riesgo, un Estado también ha establecido puntos de contacto dedicados a la lucha contra el terrorismo en organismos ajenos al ámbito de la seguridad.

⁶ La Autoridad Intergubernamental para el Desarrollo está compuesta por ocho Estados (Djibouti, Eritrea, Etiopía, Kenya, Somalia, Sudán, Sudán del Sur y Uganda).

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

70. Cinco Estados tipifican como delito el reclutamiento con fines de terrorismo o en apoyo de una organización terrorista. Uno tipifica como delito el reclutamiento, aunque solo si es para cometer un determinado acto terrorista⁷. Parece que, en dos Estados que han adoptado leyes específicas de lucha contra el terrorismo, el reclutamiento en sí no es delito, aunque en uno de ellos sí lo es “captar a personas” para que formen parte de organizaciones terroristas. En los códigos penales de los tres Estados restantes no se tipifica como delito el reclutamiento de terroristas.

Financiación

71. Todos los Estados, excepto uno, tipifican la financiación del terrorismo como delito autónomo en su legislación interna. Cuatro no indican expresamente en sus leyes si la actividad de financiación se penalizaría aunque los fondos no se utilizaran para cometer, o intentar cometer, un acto terrorista. Siete aún no establecen claramente en sus leyes si la financiación del terrorismo se penalizaría aunque los fondos no pudieran vincularse a un acto terrorista. Tres no han explicitado si la financiación del terrorismo abarcaría tanto la de terroristas individuales como la de organizaciones terroristas.

72. Todos los Estados, excepto tres, han promulgado leyes por las que se establece un mecanismo que prevé la congelación de los activos de los terroristas de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#). Se trata de un avance con respecto a 2016. De esos ocho Estados, uno no especifica si los activos se pueden congelar de inmediato. Otro ha establecido por ley la posibilidad de congelar activos, pero carece de los reglamentos de ejecución correspondientes que permitan hacerlo sin dilación. Un Estado anunció públicamente la congelación de activos pertenecientes a individuos relacionados con Al-Shabaab.

73. Todos los Estados de la subregión disponen de leyes relativas a la creación de unidades autónomas de inteligencia financiera. Sin embargo, las unidades de este tipo todavía no están en pleno funcionamiento en cinco Estados, lo que limita mucho el intercambio de información financiera dentro de la subregión. De las seis unidades de inteligencia financiera restantes, la escasez de personal, unos presupuestos insuficientes y la falta de formación especializada en la materia dificultan su puesta en marcha efectiva, lo que se refleja en el poco volumen general de informes de operaciones sospechosas centrados específicamente en la financiación del terrorismo (un Estado informa de que solo recibió 11 entre 2012 y 2017). Parece que al menos tres unidades de inteligencia financiera han firmado memorandos de entendimiento con otras unidades del mismo tipo de la subregión y de otras zonas, y que una ha adquirido *software* específico para analizar los informes de operaciones sospechosas.

74. Las autoridades fronterizas de todos los Estados, excepto tres, están autorizadas por ley a detener y retener dinero y títulos negociables al portador de los que se sospecha que están relacionados con la financiación del terrorismo. Solo dos Estados han estimado o revisado el riesgo de que se financie el terrorismo a través del sector sin fines de lucro en el marco de sus respectivas evaluaciones nacionales de los riesgos de 2016 centradas en la lucha contra el blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo. Ambos Estados consideran que el riesgo es “medio bajo”. Un Estado evaluó únicamente el riesgo de blanqueo de dinero. Como los ocho Estados restantes todavía no han hecho una evaluación, es difícil determinar qué subconjunto de organizaciones sin fines de lucro es más vulnerable a la financiación del terrorismo

⁷ Un Estado penaliza el reclutamiento para la comisión de actos terroristas que impliquen la liberación de sustancias tóxicas al aire, el suelo o el agua.

en esta zona. También lo es tomar medidas contextualizadas y basadas en el riesgo para tratar de impedir que se financie el terrorismo sacando provecho de este sector, de acuerdo con la recomendación especial VIII del Grupo de Acción Financiera. Seis Estados son miembros del Grupo contra el Blanqueo de Dinero de África Oriental y Meridional, y tres lo son del Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte. Otro Estado señaló que era observador del Grupo contra el Blanqueo de Dinero de África Oriental y Meridional y que esperaba conseguir pronto la condición de miembro de pleno derecho.

Armas de fuego

75. Diez Estados de la subregión han firmado el Protocolo de Nairobi para la Prevención, el Control y la Reducción de las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras en la Región de los Grandes Lagos y el Cuerno de África (2004), que se redactó bajo los auspicios de la Organización de Cooperación de los Jefes de Policía de África Oriental y entró en vigor en 2005. Con arreglo al Protocolo de Nairobi, los Estados deben tipificar como delito determinadas conductas y promover la cooperación entre los servicios de inteligencia, las fuerzas del orden y los funcionarios de fronteras. El Protocolo también dio lugar a la creación del Centro Regional sobre las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras⁸.

76. En el plano nacional, cuatro Estados han tipificado como delito la fabricación, el tráfico y la alteración ilícitos de las armas de fuego, así como el borrado ilícito de sus marcas. Cuatro Estados aún no han penalizado ni la alteración de las armas de fuego ni el borrado de sus marcas. La fabricación ilícita de armas de fuego no está penalizada en un Estado y en otro no lo está el tráfico de armas de fuego. Al parecer, un Estado no ha tipificado como delito ninguna actividad relacionada con la fabricación, el tráfico y la alteración ilícitos de las armas de fuego, o con el borrado ilícito de sus marcas.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

77. Aunque todos los Estados de la subregión tienen acceso al sistema I-24/7 de INTERPOL a través de sus respectivas oficinas centrales nacionales, parece que ninguno de los funcionarios de primera línea tiene conexión a las bases de datos pertinentes de esa organización (incluidas la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos y las notificaciones rojas) o la lista de sanciones del Consejo de Seguridad contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida. Los principales aeropuertos de dos Estados están conectados con PISCES. En los puestos fronterizos terrestres y marítimos de toda la subregión siguen faltando personal, infraestructuras básicas, equipamiento y conectividad. Como consecuencia, la capacidad del personal de inmigración para detectar documentos de viaje fraudulentos en la frontera sigue siendo mínima, sobre todo, teniendo en cuenta que continúan usándose protocolos de entrada y salida en papel y que no hay acceso a la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos.

78. Dos Estados son beneficiarios del Programa de las Naciones Unidas de Lucha contra los Viajes de Terroristas, que ya ha ofrecido una hoja de ruta para que en ellos se implanten los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y de registro de sus nombres. Otro Estado ha desarrollado un sistema de información anticipada sobre los pasajeros que utiliza exclusivamente con su compañía aérea nacional. Los ocho Estados restantes están estudiando la posibilidad de actualizar sus

⁸ Véase <https://recsasec.org>.

infraestructuras para poder utilizar las prestaciones del sistema de información anticipada sobre los pasajeros.

79. Todos los Estados, salvo dos, han ratificado la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967, y todos los Estados, excepto tres, han promulgado leyes reguladoras del procedimiento para determinar la condición de refugiado. Solo un Estado codifica explícitamente en su legislación antiterrorista que el ministro competente puede denegar la condición de refugiado en interés de la seguridad nacional y la seguridad pública, si se cree, de forma razonable, que la persona ha cometido un acto terrorista o ha participado en su comisión. En los marcos legislativos de siete Estados hay disposiciones que podrían interpretarse de tal manera que quienes hubieran planeado o facilitado actos terroristas o participado en ellos⁹ quedarían excluidos. Sin embargo, sigue preocupando la capacidad real de los Estados de hacer los análisis necesarios para excluir efectivamente a dichas personas, sobre todo en aquellos que reciben un gran volumen de solicitudes de asilo. En dos Estados, los organismos de inteligencia colaboran estrechamente con las autoridades que están en primera línea para cribar (y autorizar) las solicitudes de asilo teniendo en cuenta distintos aspectos relacionados con la seguridad. Un Estado ha concedido la condición de refugiado *prima facie* a los nacionales de un país vecino sin seguir un proceso concreto para su determinación.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

80. Todos los Estados, excepto tres, han tipificado como delito los actos preparatorios o de complicidad en su legislación antiterrorista. En los que lo han hecho, no se excluye explícitamente el enjuiciamiento cuando se pretende cometer un acto terrorista contra otro Estado o sus ciudadanos. Sin embargo, solo un Estado permite explícitamente juzgar los actos preparatorios que se llevan a cabo en su territorio para cometer actos terroristas en el extranjero. Otro Estado penaliza la comisión de actos terroristas fuera de su territorio si con ello se dañan los intereses o la economía de la seguridad nacional o social del Estado. Otro Estado penaliza el intento de perturbar el orden político interno o la seguridad de un Estado extranjero mediante la violencia.

81. Un Estado ha penalizado la conspiración para cometer actos delictivos. Otros Estados lo han hecho cuando el fin es cometer delitos de terrorismo. Seis Estados han tipificado como delito la prestación de apoyo a los actos terroristas. Sin embargo, no hay uniformidad en la claridad o precisión con la que se define el concepto de “apoyo”, que puede incluir referencias a la “instigación”, la “asistencia moral”, la “entrega de documentos”, el “asesoramiento” o la “acogida”, entre otras cosas. Un Estado ha tipificado como delito la solicitud de apoyo para cometer actos terroristas.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

82. Aunque a raíz de las investigaciones y los juicios ha habido condenas relacionadas con el terrorismo en cuatro Estados de la subregión, a los investigadores y los fiscales les sigue faltando especialización para poder tratar los casos complejos. Tres Estados han creado dependencias fiscales dedicadas a la lucha contra el terrorismo, gracias a lo cual se han podido desarrollar algunas competencias especializadas. Un Estado dispone de dependencias de este tipo en la capital y también en los condados/provincias donde la amenaza terrorista es real. En un Estado,

⁹ Haciendo referencia, entre otras cosas, a los delitos graves comunes, los actos opuestos a los propósitos y principios de la Unión Africana, los delitos contra la paz, los delitos atroces o las violaciones graves de los derechos humanos.

estas dependencias tienen problemas de personal y de falta de control sobre los fondos para proteger a los testigos. En otro Estado, las dificultades son de naturaleza operacional, tales como conseguir que los testigos cooperen y obtener pruebas después de que ha habido un atentado terrorista. Un Estado señaló que sus fuerzas policiales tenían poca capacidad de investigación.

83. Un Estado ha establecido un mecanismo especial e independiente para que los organismos encargados de hacer cumplir la ley se sometan a supervisión civil y para que puedan examinarse las denuncias públicas sobre las faltas de conducta cometidas por la policía. Todos los Estados, excepto dos, cuentan con instituciones nacionales de derechos humanos a las que también se pueden remitir las denuncias de conducta policial indebida. Sin embargo, pocas de esas instituciones parecen tener la capacidad de realizar visitas a los lugares de detención. En otro Estado existe tanto un defensor del pueblo como una institución nacional de derechos humanos. En otro, parece que la institución nacional de derechos humanos todavía no ha entrado en funcionamiento.

84. Se han creado células/oficinas de derechos humanos y comités disciplinarios en los organismos encargados de hacer cumplir la ley de varios Estados de la subregión. En un Estado, las denuncias de conducta policial indebida se pueden presentar en línea directamente al cuerpo de policía. Pese a que estas figuras se han establecido formalmente, a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas les preocupa que siga habiendo denuncias de faltas de conducta cometidas por la policía y pocas investigaciones o procesamientos al respecto, incluso en casos relacionados con la lucha antiterrorista.

Estado de derecho

85. En toda la región, sigue habiendo discordancias con respecto a la definición de los delitos de terrorismo. Generalmente, la intención terrorista se define utilizando expresiones amplias y abiertas, lo que puede llevar a penalizar actos no violentos de protesta o disensión, incluida la libre expresión. Algunos delitos de terrorismo no se definen de manera clara o precisa, lo que puede hacer que se consideren como tales actos que van más allá de los previstos en los instrumentos internacionales pertinentes de lucha antiterrorista. Por lo general, una disposición mal definida puede plantear problemas con respecto a la carga de la prueba ante los tribunales y obstaculizar la cooperación internacional. En las leyes de un Estado se incluye una disposición que especifica que los actos cometidos en el marco de protestas, manifestaciones o paros laborales no se considerarán actos terroristas si con ellos no se tiene la intención de hacer daño.

86. Aunque las salvaguardias relativas a la libertad y el derecho a un juicio imparcial figuran en la Constitución de todos los Estados de la subregión, a los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas les sigue preocupando que no se apliquen. Siete Estados prevén un plazo de 48 horas para que los detenidos por terrorismo sean puestos a disposición de un juez o fiscal. En algunos casos, este período puede ampliarse o simplemente no se respeta. Tres Estados prevén un plazo de 24 horas o bien en la Constitución, o bien en la legislación antiterrorista. Las leyes de un Estado permiten tener detenida a una persona durante cinco días. En un Estado, los civiles acusados de delitos de terrorismo son juzgados por tribunales militares. A los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas también les preocupa la falta de independencia de algunos tribunales y las limitaciones impuestas a las audiencias o los juicios públicos y al acceso a la defensa durante todo el proceso de justicia penal.

87. En dos Estados, algunos agentes de seguridad pueden registrar un lugar sin necesidad de obtener una orden judicial, si es para prevenir un acto terrorista. En un Estado, el ministro competente puede dar instrucciones a los proveedores de servicios

de comunicación (incluidos los de telecomunicaciones y los de Internet) con el fin de prevenir la comisión de actos terroristas. En otro, el ministro competente puede designar a un agente de seguridad para que pueda interceptar las comunicaciones o realizar cualquier otro tipo de vigilancia, incluida la electrónica, de los sospechosos de terrorismo sin autorización judicial. En un tercer Estado se pide al secretario del Gabinete que cree normativas que permitan a los órganos de seguridad nacional interceptar las comunicaciones para poder detectar posibles actos terroristas, disuadir de ellos o desbaratarlos. Ninguna de estas facultades está sujeta a un plazo temporal concreto.

88. La legislación antiterrorista de cuatro Estados prevé el uso de distintas técnicas investigativas especiales, como la interceptación de las comunicaciones y la vigilancia electrónica. En la legislación general sobre el procedimiento penal de otro Estado se ofrece un fundamento para su uso. Un Estado regula distintas técnicas especiales de investigación en su Ley de delitos informáticos, que comprende los casos relacionados con el terrorismo. Dos Estados legislan el uso de técnicas especiales de investigación, entre ellas, las entregas vigiladas y el seguimiento de las cuentas bancarias, en sus leyes de lucha contra el blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

89. El marco jurídico de todos los Estados de la subregión, excepto el de uno, permite la asistencia judicial recíproca y la extradición. Un Estado establece explícitamente que, una vez que pasa a ser parte en un convenio antiterrorista, este se toma como fundamento de los acuerdos de extradición, con ciertas condiciones. Otros dos Estados permiten la asistencia judicial recíproca y la extradición en casos de financiación del terrorismo, pero no prevén claramente la aplicación de esta disposición a todos los delitos relacionados con el terrorismo. Otro Estado contempla la extradición en casos de financiación del terrorismo, pero aún no ha ratificado ninguno de los 19 instrumentos internacionales de lucha antiterrorista, si bien tipifica como delito la financiación del terrorismo.

90. Desde 2016, dos Estados han preparado directrices públicas sobre leyes y procedimientos internos, pero solo se refieren a la asistencia judicial recíproca. Uno de esos Estados presentó una solicitud de asistencia judicial recíproca y de extradición de sospechosos de los Estados de la Comunidad de África Oriental en el contexto de unas investigaciones relacionadas con el terrorismo y su solicitud se atendió satisfactoriamente. Las Comoras participan en una plataforma regional de justicia en la que también están Madagascar, Mauricio y Seychelles, y han preparado un manual sobre cómo presentarles solicitudes de asistencia judicial recíproca y de extradición.

91. Un Estado ha introducido el principio de *aut dedere aut iudicare* con respecto a todos los delitos, incluidos los relacionados con el terrorismo, y otro lo ha consagrado específicamente en su legislación antiterrorista. Otro Estado parece haberlo hecho solo con respecto al delito de financiación del terrorismo. En los marcos nacionales de los ocho Estados restantes no parece contemplarse dicho principio.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

92. Un Estado señala específicamente en la legislación antiterrorista su capacidad para cooperar con otros Estados en la realización de investigaciones. Todos los Estados de la subregión son miembros de la Organización de Cooperación de Jefes de Policía de África Oriental, que se creó en 1998 como respuesta práctica regional a la necesidad de aunar esfuerzos policiales frente la delincuencia transnacional y

organizada. Recientemente, la Organización ha establecido un Centro de Excelencia Regional contra el Terrorismo para reforzar las competencias de los profesionales de la justicia penal en materia de detección, prevención e investigación de las actividades terroristas; procurar que las operaciones transfronterizas sean eficaces y den buenos resultados; aumentar la legitimidad de la policía en toda la subregión; y crear productos de calidad centrados en la investigación e inteligencia antiterroristas. Un Estado (República Unida de Tanzania) es también miembro de la Organización de Cooperación Regional de los Jefes de Policía de África Meridional.

93. Tres Estados han participado en distintas operaciones conjuntas que recibieron el apoyo de la subdirección de redes terroristas y el equipo de tareas sobre la gestión integrada de las fronteras, ambos de INTERPOL. Una de ellas fue la operación Simba, llevada a cabo en marzo de 2019 con el objetivo de reforzar los controles de las fronteras, que se centró en el uso de las bases de datos de INTERPOL en los puntos fronterizos, algo que todavía no es una práctica habitual en los Estados de la subregión. La operación Simba II tuvo lugar en marzo de 2020¹⁰.

7. Recomendaciones prioritarias

94. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Velar por que la legislación sobre el terrorismo se defina de forma clara y precisa, y por que las actividades preparatorias, de complicidad y de apoyo a la comisión de actos terroristas se legislen conforme al principio de legalidad;
- b) Poner en práctica los regímenes de congelación de activos descritos en la resolución 1373 (2001) y sensibilizar a las entidades informantes sobre su obligación de notificar las operaciones sospechosas relacionadas con la financiación del terrorismo; proporcionar formación, suficiente personal y recursos presupuestarios y de *software* analítico a las unidades de inteligencia financiera; y desarrollar enfoques basados en el riesgo para las organizaciones sin fines de lucro que corresponda según las definiciones del Grupo de Acción Financiera;
- c) Reforzar la legislación sobre armas y municiones, tipificando todos los delitos relacionados con las armas de fuego y actualizando y digitalizando los registros de armas de fuego;
- d) Mejorar la recogida y el intercambio oportuno de información, incluida la de tipo financiero, respetando los derechos humanos, dentro y fuera de las fronteras nacionales; dar acceso a las bases de datos de INTERPOL a los funcionarios de primera línea; e impartir formación especializada a los funcionarios de inmigración y de aduanas sobre el uso de las bases de datos;
- e) Concebir estrategias de gestión de fronteras que garanticen la coherencia y definan claramente las funciones y responsabilidades de los organismos pertinentes, y desarrollar las capacidades de información anticipada sobre los pasajeros y de registro de sus nombres dentro de marcos jurídicos, administrativos e institucionales amplios que incorporen salvaguardias en materia de privacidad y protección de datos;
- f) Fortalecer la capacidad de los investigadores y los fiscales en lo que respecta a la tramitación de los casos complejos de lucha contra el terrorismo, incluidos los que tienen que ver con su financiación, y desarrollar e implantar programas sólidos de protección de testigos, como los centrados en la protección de los funcionarios de la justicia penal;
- g) Poner en marcha un sistema independiente para supervisar a los organismos de inteligencia y a los encargados de hacer cumplir la ley, procurando,

¹⁰ Véase <https://www.interpol.int/es/Como-trabajamos/Gestion-de-Fronteras/Proyecto-I-EAC>.

entre otras cosas, que las instituciones nacionales de derechos humanos tengan los recursos adecuados, y reforzando las iniciativas para investigar y perseguir las conductas policiales indebidas en el marco de las indagaciones relacionadas con el terrorismo;

h) Hacer lo posible por que las leyes permitan cooperar con otros Estados en los distintos delitos relacionados con el terrorismo y aplicar el principio de *aut dedere aut iudicare* a los delitos de terrorismo.

C. África Meridional

Botswana, Eswatini, Lesotho, Madagascar, Malawi, Mauricio, Mozambique, Namibia, Seychelles, Sudáfrica, Zambia y Zimbabwe

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

95. En comparación con otras subregiones africanas, África Meridional ha estado relativamente poco expuesta a las amenazas de los grupos terroristas internacionales. Sin embargo, desde 2016, en la subregión se ha producido un aumento drástico de la actividad terrorista, especialmente en el norte de Mozambique y a lo largo de su frontera con la República Unida de Tanzania. A partir de junio de 2019, ISCAP, la filial más reciente del EIL en aparecer en África, comenzó a reivindicar la responsabilidad de los atentados violentos en la zona. En su 12º informe sobre la amenaza que plantea el EIL (Dáesh) ([S/2021/98](#)), el Secretario General señaló que, en Mozambique, los grupos armados no estatales asociados a ISCAP se mostraron cada vez más cohesionados y capaces, y realizaron ataques indiscriminados y de represalia en la provincia septentrional de Cabo Delgado. El Secretario General también llamó la atención sobre las operaciones de ISCAP en la República Democrática del Congo (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Central) y sobre los supuestos vínculos entre ISCAP y el EIL en Somalia (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Oriental). ISCAP también ha promovido activamente sus actividades en los medios sociales y a través de Al-Naba, su boletín semanal. En octubre de 2020, en los medios sociales, ISCAP reivindicó dos atentados perpetrados en Mozambique e hizo su primera incursión transfronteriza en la República Unida de Tanzania en el período previo a las elecciones presidenciales tanzanas (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Oriental). Mozambique ha detenido a ciudadanos de la República Democrática del Congo, la República Unida de Tanzania, Somalia y Uganda en relación con los atentados de Cabo Delgado.

96. Durante mucho tiempo se ha explotado la subregión como punto de tránsito de terroristas y base para la planificación, el adiestramiento y la financiación de operaciones terroristas. Dado que la economía depende sobre todo del dinero en efectivo, uno de los principales puntos débiles de la zona tiene que ver con la financiación de la actividad terrorista. Aunque los Estados han hecho avances a este respecto, el marco jurídico y operacional general de la lucha antiterrorista sigue siendo incierto en gran medida. Antes de 2017, los Estados no habían tenido que hacer frente a atentados directos en su territorio, por lo que se centraban primordialmente en los problemas relacionados con el desarrollo. Las catástrofes climáticas también han hecho mella en las respuestas institucionales. El hecho de que la riqueza derivada de los recursos naturales y los elementos de la tierra no haya beneficiado en gran medida a las comunidades locales se ha sumado al sentimiento de injusticia y marginación.

97. La subregión sigue enfrentándose a la delincuencia organizada (transnacional) (por ejemplo, el tráfico de drogas, el contrabando y la trata de seres humanos, el comercio ilegal de armas, el comercio ilegal de especies silvestres y el furtivismo), así como a la corrupción. Las fronteras terrestres y marítimas largas y porosas son difíciles de controlar, y los grupos terroristas y de la delincuencia organizada se aprovechan de ello. Además, la subregión debe hacer frente una y otra vez a importantes movimientos de personas (migración mixta e irregular y de tipo laboral o desplazamientos ocasionados por conflictos y desastres naturales). Debido a la inestabilidad y los desastres naturales, el número de refugiados y desplazados ha aumentado considerablemente. En 2019 se informó de que había cerca de 534.000 personas de interés para el ACNUR en la subregión. A finales de diciembre de 2020, el ACNUR señaló que solo en las cuatro provincias del norte de Mozambique había 530.000 desplazados y que el total aumentaba a diario. Aunque la mayoría de los Estados cuentan con un sistema para determinar la condición de refugiado, sus capacidades y recursos generales no bastan para hacer frente a semejante volumen de personas y al fuerte incremento del número de refugiados. Además, el Protocolo de la SADC, de 2005, sobre la Facilitación de la Circulación de Personas aún no ha entrado en vigor.

98. A las preocupaciones relacionadas con la circulación de personas, las posibles vulnerabilidades de los sistemas de asilo y los efectos de los elevados flujos de efectivo se suma la de la proliferación de las armas pequeñas y armas ligeras en la subregión. Las leyes y los controles concernientes a las armas y municiones están en su mayoría desfasados, y hay poca capacidad operacional. Según el *Estudio mundial sobre el tráfico de armas de fuego* publicado en 2020 por la UNODC, en la región de la SADC se están traficando mayores volúmenes de armas de fuego. Estos factores, unidos a las estrictas medidas de seguridad para mitigar la propagación de la pandemia de COVID-19, podrían exacerbar aún más las tensiones y la sensación de marginación, lo que fomentaría la radicalización o el reclutamiento. En algunos Estados, las organizaciones de la sociedad civil y los medios de comunicación locales han denunciado el uso excesivo de la fuerza (por ejemplo, disparos, palizas, gases lacrimógenos y bombas de agua) por parte del ejército y la policía contra personas sospechosas de saltarse los confinamientos debidos a la pandemia. Las restricciones derivadas de la COVID-19 también han puesto de manifiesto la falta de servicios básicos y de oportunidades educativas y laborales.

99. Se debe hacer frente a estos riesgos para reducir la vulnerabilidad de la subregión y reforzar la respuesta y la resiliencia ante las amenazas terroristas, pero las capacidades y los recursos institucionales ya están al límite. Desde que comenzó la pandemia de COVID-19, la SADC ha emprendido diez acciones regionales coordinadas para contener la propagación del virus y mitigar sus efectos sociales y económicos. Varias de ellas contribuirán a fortalecer la cooperación regional en materia de prevención del terrorismo y comprenden medidas de gestión del riesgo de desastres, tales como el acuerdo alcanzado entre los Estados miembros de la SADC para establecer centros nacionales de operaciones de emergencia y la adopción de directrices para armonizar y facilitar las operaciones de transporte transfronterizo. Sin embargo, las principales estructuras subregionales, como el Centro Regional de Alerta Temprana, y la estrategia y el plan de acción de lucha contra el terrorismo, de 2015, todos ellos de la SADC, todavía no están en pleno funcionamiento.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en África Meridional

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

100. Desde 2016, muy pocos Estados han diseñado una estrategia y un plan de acción antiterroristas de alcance nacional que sean amplios e integrados. Sin embargo, en las estrategias nacionales de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo hay elementos propios de una estrategia nacional y amplia de lucha antiterrorista. Ocho Estados de esta subregión cuentan con una estrategia nacional contra el blanqueo de dinero para luchar contra la financiación del terrorismo y solo uno ha puesto en marcha una estrategia nacional amplia e integrada de lucha antiterrorista. Además, un Estado ha adoptado una estrategia regional de lucha contra el terrorismo que contempla la cooperación con otros asociados clave fuera de la región para complementar y reforzar los lazos bilaterales y multilaterales existentes y contribuir de manera significativa a las actividades globales para prevenir y combatir el terrorismo.

Evaluación de los riesgos

101. Solo un Estado ha desarrollado la capacidad de sus fuerzas de seguridad para evaluar periódicamente las amenazas y los riesgos relacionados con el terrorismo. El Centro Regional de Alerta Temprana de la SADC se creó para recopilar evaluaciones estratégicas y analizar los datos recogidos en el plano regional, facilitar el intercambio de información entre los Estados sobre los principales problemas que plantean una amenaza para la seguridad y la estabilidad de la subregión, y proponer formas y medios para prevenirlas, combatirlas y gestionarlas. Sin embargo, el Centro aún no puede realizar evaluaciones de las amenazas y los riesgos relacionados con el terrorismo.

102. Siete Estados han hecho evaluaciones nacionales de los riesgos y las amenazas en relación con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Sin embargo, en ellas solo se refleja una parte de las amenazas y los riesgos de tipo financiero desde la perspectiva de la aplicación de la ley. El hecho de que las autoridades del orden no evalúen con frecuencia el riesgo a escala nacional es una vulnerabilidad importante.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

103. Diez Estados de la subregión han tipificado como delito el reclutamiento con fines terroristas, ya sea a través de una ley específica de lucha contra el terrorismo o de sus códigos penales. Algunos Estados también han introducido disposiciones para penalizar la incitación y la conspiración para cometer actos terroristas. Diez Estados se adhieren a los principios del estado de derecho en los casos de terrorismo, pero la vaguedad y amplitud de las definiciones utilizadas en los textos podría dar lugar a una aplicación indebida. En la mayoría de los casos, las disposiciones no se han puesto a prueba porque se juzgan pocos casos de terrorismo.

Financiación

104. En la actualidad, todos los Estados han tipificado la financiación del terrorismo como un delito autónomo. Ocho Estados también penalizan la financiación tanto de terroristas individuales como de organizaciones terroristas. Aunque desde que se publicó el estudio anterior otros cuatro Estados han promulgado leyes que permiten congelar activos en virtud de lo dispuesto en la resolución 1373 (2001), los marcos

correspondientes de todos los Estados de la subregión todavía no se han puesto a prueba en gran medida.

105. Todos los Estados tienen unidades de inteligencia financiera funcionales e independientes. Sin embargo, la capacidad y los recursos de cada unidad para analizar eficazmente los informes de operaciones sospechosas y el número de informes relacionados con casos de financiación del terrorismo que se reciben, varían considerablemente en la subregión. Aunque las autoridades aduaneras de la mitad de los Estados de la subregión tienen autoridad legal para detener o retener dinero y títulos negociables al portador de los que se sospecha que están relacionados con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, la amenaza que supone el transporte transfronterizo de moneda con fines de financiación del terrorismo apenas se conoce y analiza. Solo dos Estados han hecho un examen de sus respectivos sectores sin fines de lucro para evaluar su vulnerabilidad al respecto. Una de las prioridades en la materia dentro del plan operacional del Grupo contra el Blanqueo de Dinero de África Oriental y Meridional es examinar el riesgo, en el plano regional, de que se utilice el sector sin fines de lucro de los Estados para financiar el terrorismo. Todos los Estados de esta región son miembros del Grupo contra el Blanqueo de Dinero de África Oriental y Meridional, y Sudáfrica es también miembro del Grupo de Acción Financiera.

Armas de fuego

106. En toda la subregión, las leyes que regulan las armas pequeñas y armas ligeras, incluidas las armas de fuego y las municiones, se han quedado obsoletas. Así pues, no todos los marcos jurídicos de estos Estados tipifican como delito la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de las armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas, y su grado de funcionamiento y aplicación también varía enormemente. En solo tres de ellos se cumplen todos los requisitos internacionales correspondientes. Todos los Estados, excepto uno, parecen tener una capacidad limitada para interceptar las armas de fuego que se trafican e informar al respecto.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

107. Todos los Estados de la subregión son miembros de INTERPOL, pero se dispone de poca información acerca del nivel de conectividad de los puestos fronterizos de primera línea con la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos y con la lista de sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida. Seis Estados tienen listas de vigilancia. Uno ha implantado un exhaustivo proceso de detección a través de su sistema de información anticipada sobre los pasajeros y otro lo está haciendo. Ningún Estado se dedica actualmente a recoger datos para el registro de nombres de los pasajeros. Las considerables diferencias en cuanto al grado de implantación y las capacidades técnicas de los sistemas de gestión de fronteras impide que haya una cooperación transfronteriza eficaz y deja expuesta a la subregión. La mayoría de los Estados han adoptado leyes específicas en relación con los refugiados e introducido sistemas para determinar su condición. Sin embargo, no está claro que la subregión pueda hacer frente al importante incremento del volumen de refugiados. El Protocolo de la SADC, de 2005, sobre la Facilitación de la Circulación de Personas, cuyo objetivo es reforzar la armonización de las leyes estatales y las prácticas de inmigración, aún no ha entrado en vigor.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

108. Aunque la legislación de siete Estados penaliza los actos preparatorios y de complicidad, en solo cuatro se pueden juzgar tales actos cuando el objetivo es cometer

un atentado contra otro Estado. Tres Estados tipifican como delitos autónomos la planificación y la preparación de actos terroristas y la contribución a ellos. Once Estados tipifican como delito la conspiración, la complicidad u otras formas de participación. Solo un Estado no tipifica específicamente como delitos autónomos la planificación, la preparación y el apoyo de actos terroristas.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

109. La capacidad y los recursos de la subregión para investigar y enjuiciar los actos terroristas siguen siendo limitados. Solo un Estado cuenta con una dependencia especializada en su enjuiciamiento dentro de su fiscalía nacional. Otro se sirve de acuerdos interinstitucionales para fortalecer la coordinación de la respuesta de la justicia penal frente a los atentados terroristas. A través de este mecanismo, un grupo de fiscales especiales (aunque no especializados) han colaborado con los organismos de seguridad para recopilar información entrevistando a las víctimas, por ejemplo. Asimismo, el uso de técnicas especiales de investigación sigue siendo limitado. La mayoría de los Estados pueden interceptar las comunicaciones por ley, pero solo uno ha empleado esta técnica en investigaciones sobre terrorismo.

Estado de derecho

110. Todos los Estados de la subregión han creado mecanismos para supervisar las actuaciones de las fuerzas del orden, pero su eficacia e independencia varían considerablemente. Todos los Estados consagran los principios del estado de derecho en sus Constituciones y otras leyes pertinentes (por ejemplo, las relativas a la policía). Cinco Estados tienen una comisión de policía y ocho, una institución nacional de derechos humanos. En muchos Estados de la subregión, las leyes específicas sobre la lucha contra el terrorismo siguen empleando una terminología vaga y amplia que, a falta de resoluciones judiciales en las causas de terrorismo, podría utilizarse de forma incorrecta o aplicarse indebidamente, lo que podría restringir de modo innecesario algunos principios de derechos humanos, tales como la libertad de asociación o de expresión. En la legislación de cuatro Estados, los actos terroristas se definen de manera precisa y completa.

6. Fomento de la cooperación internacional

111. La cooperación internacional se facilita mediante la adopción del Protocolo sobre Extradición de la SADC, que está vigente desde 2006. Sin embargo, el Protocolo de la SADC de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales aún no ha entrado en vigor porque no cuenta con un número suficiente de ratificaciones. Dos Estados carecen de una legislación específica sobre la asistencia judicial recíproca. Diez han adoptado leyes nacionales específicas para permitir tanto la extradición como la asistencia judicial recíproca. La eficacia de la aplicación y el uso de esos instrumentos jurídicos varía, sobre todo por los requisitos y las condiciones particulares que deben cumplirse en la aplicación de la ley. En 2016, solo un Estado contemplaba el principio de *aut dedere aut iudicare* en su legislación interna. Desde entonces, otro Estado también lo hace.

112. Tres Estados han publicado directrices sobre los procedimientos relativos a la asistencia judicial recíproca. Solo uno ha llevado a cabo un número significativo de investigaciones relacionadas con el terrorismo. Otro también coopera bilateralmente con los Estados vecinos para intercambiar datos forenses. Otro lo hace en las investigaciones relacionadas con casos de tráfico de drogas y delincuencia organizada. A nivel subregional, la cooperación bilateral se facilita a través de la Organización de Cooperación Regional de los Jefes de Policía de África Meridional.

7. Recomendaciones prioritarias

113. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Diseñar estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo;
- b) Reforzar la capacidad de realizar evaluaciones exhaustivas de las amenazas e intercambiar información en los planos nacional y regional;
- c) Aumentar el conocimiento y la concienciación sobre los riesgos de la financiación del terrorismo en general y en el sector sin fines de lucro en particular, y analizar dicho sector en cada Estado para buscar el subconjunto que presenta el mayor riesgo;
- d) Reforzar la capacidad de las fuerzas del orden y los funcionarios de la justicia penal para aplicar la legislación antiterrorista aplicando un enfoque basado en los derechos humanos;
- e) Mejorar el intercambio de información y el uso de las bases de datos de INTERPOL en primera línea, así como su conectividad;
- f) Reforzar la cooperación internacional y aplicar plenamente el principio de *aut dedere aut iudicare*, además de ratificar y poner en práctica los instrumentos pertinentes (por ejemplo, el Protocolo de la SADC de Asistencia Jurídica Mutua en Asuntos Penales).

D. África Occidental

Benin, Burkina Faso, Cabo Verde¹¹, Côte d'Ivoire, Gambia, Ghana, Guinea, Guinea-Bissau, Liberia, Malí, Níger, Nigeria, Senegal, Sierra Leona y Togo

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

114. África Occidental se enfrenta a una amenaza terrorista extremadamente grave. La presencia de grupos terroristas ha aumentado considerablemente en los últimos años. El espectacular aumento de la actividad terrorista en la subregión se debe principalmente a dos grupos: JNIM y EIGS¹². Aunque la presencia territorial y la actividad de Al-Qaida y sus afiliados (especialmente AQMI) se limitaban inicialmente al extremo norte de Malí, en la actualidad se han expandido por amplias zonas de Burkina Faso, Malí, el Níger y otras zonas. En 2017, Iyad Ag Ghali anunció la creación de JNIM¹³, que fusionaba a Ansar Eddine, Al Mourabitoun y la rama

¹¹ Cabo Verde también se incluye en el apartado correspondiente a la situación regional de África Central.

¹² Según el Centro Africano de Estudios Estratégicos, el número de sucesos violentos en el Sahel vinculados a JNIM y el EIGS aumentó drásticamente, pasando de 147 en 2017 a 999 en junio de 2020 (véase Centro Africano de Estudios Estratégicos, “[African militant Islamist groups set record for violent activity](https://africacenter.org/spotlight/african-militant-islamist-groups-new-record-violent-activity)”, disponible en <https://africacenter.org/spotlight/african-militant-islamist-groups-new-record-violent-activity>). El Institute for Economics and Peace señaló en el *Global Terrorism Index 2020* que, en 2019, el mayor aumento de muertes por terrorismo se había producido en Burkina Faso (donde el número de muertos pasó de 86 a 593). Este incremento se debió principalmente a las actividades del EIGS, JNIM y la rama de Ansaroul Islam en Burkina Faso (véase <https://visionofhumanity.org/wp-content/uploads/2020/11/GTI-2020-web-1.pdf>).

¹³ El 4 de octubre de 2018, el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados incluyó en la lista a JNIM como entidad terrorista (QDe.159).

sahariana de AQMI (y posteriormente el Frente de Liberación de Masina) dando lugar a un imponente bloque.

115. La creciente fuerza del EIIL en la subregión ha agravado la amenaza terrorista y ha contribuido al deterioro de la situación de la seguridad. Adnan Abu Walid al-Sahraoui creó el EIGS¹⁴ en 2015 después de separarse de Al Mourabitoun, afiliado a Al-Qaida, jurando lealtad al núcleo del EIIL. El EIGS, que opera en Burkina Faso, Malí y el Níger, así como en la región de Liptako-Gourma, ha llevado a cabo varios atentados mortales en los que han muerto civiles y soldados. Según los informes, la violencia asociada al EIGS se duplicó en 2020¹⁵.

116. Pese a que, inicialmente, ambos grupos tenían la intención de evitar el conflicto directo (habiendo, incluso, ciertos indicios de coordinación), los enfrentamientos entre el EIGS y JNIM se intensificaron a mediados de 2019 y acabaron en enfrentamientos abiertos con derramamiento de sangre. Aunque el EIGS se vio debilitado por su violenta competencia con JNIM en 2020, se cree que su liderazgo y sus estructuras de mando principales permanecen intactos. Sin embargo, parece que sus vínculos con ISWAP se han reforzado, lo que hace temer que estas dos mortíferas filiales del EIIL puedan ampliar su zona de operaciones en el Sahel. Se cree que JNIM y el EIGS también podrían expandir sus operaciones a los Estados costeros, por ejemplo al golfo de Guinea.

117. En la cuenca del lago Chad sigue siendo dominante la filial más fuerte del EIIL en África, ISWAP, que tiene sus orígenes en Boko Haram. En 2015, presionado por el ejército nigeriano y la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, que recibió su mandato de la Unión Africana¹⁶, Boko Haram amplió su zona de operaciones desde el noreste de Nigeria a la región que rodea el lago Chad. En marzo de ese año, Abubakar Shekau, entonces líder del grupo y conocido en todo el mundo por el infame secuestro de 276 colegialas en Chibok (Nigeria) en 2014, prometió lealtad al entonces líder del EIIL, Abu Bakr al-Baghdadi. Boko Haram adoptó así la bandera de ISWAP. Al cabo de un año, Abu Musab al-Barnawi (hijo del fundador de Boko Haram) y otros se separaron de Shekau. Su facción conservó la denominación de ISWAP, y la de Shekau volvió a llamarse Jama'atu Ahlis-Sunna Lidda'Awati Wal Jihad.

118. En 2019, surgió una tercera facción, Bakura¹⁷, al parecer aliada de Shekau, que ha cometido atentados en la región de Extremo Norte del Camerún y en la de Diffa, en el Níger. El nombre Boko Haram se utiliza habitualmente para hacer referencia a cualquiera de estos tres grupos. Boko Haram ha resistido a las operaciones militares y puede mantener una actividad terrorista significativa en la subregión. Según los estudios, su *modus operandi* se caracteriza por un notable grado de crueldad (ha explotado deliberadamente los estereotipos empleando más mujeres y niños suicidas que ningún otro grupo terrorista) y el desprecio por los principios de selección de

¹⁴ El 23 de febrero de 2020, el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados incluyó en la lista a EIGS como entidad terrorista (QDe.163).

¹⁵ Véase Centro Africano de Estudios Estratégicos, "Islamic State in the Greater Sahara expanding its threat and reach in the Sahel". Se puede consultar en <https://africacenter.org/spotlight/islamic-state-in-the-greater-sahara-expanding-its-threat-and-reach-in-the-sahel/>.

¹⁶ La Fuerza Especial Conjunta Multinacional recibió su mandato del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana y está bajo la dirección política de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad.

¹⁷ El Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados no ha incluido en la lista a Bakura.

objetivos y los esfuerzos por minimizar las bajas civiles¹⁸. Estas tácticas se han asociado más frecuentemente con Shekau. Por el contrario, ISWAP a menudo ha fomentado unas relaciones comunitarias más positivas distribuyendo bienes y servicios a las poblaciones rurales a las que el propio Estado ha descuidado. En diciembre de 2020, la fiscal de la Corte Penal Internacional concluyó su investigación previa sobre Boko Haram e indicó que había un fundamento razonable para creer que el grupo había cometido crímenes de guerra y de lesa humanidad¹⁹.

119. Las vulnerabilidades que han contribuido al aumento del terrorismo en la subregión no han desaparecido. Siguen existiendo varias zonas donde no hay presencia ni servicios del Estado, por lo que los grupos terroristas pueden penetrar con mayor facilidad, y ciertas regiones están efectivamente bajo su control. Como hay pocas estructuras de gobierno y las instituciones judiciales apenas funcionan, el Estado tiene dificultades para ofrecer servicios básicos de justicia o auxilio a las víctimas de los atentados terroristas, por no hablar de otros tipos de ayuda. La situación económica de muchos Estados, ya de por sí débil, ha estado sometida a nuevas presiones por las medidas impuestas para combatir la pandemia de COVID-19, lo que ha comprometido aún más los modos de subsistencia que dependen de la libertad de circulación. Las comunidades históricamente desfavorecidas siguen excluidas de los procesos políticos. Muchos Estados de la subregión se encuentran en la franja más baja del índice de desarrollo humano del PNUD.

120. Las iniciativas de los Estados para solucionar las vulnerabilidades mencionadas y luchar contra el terrorismo se ven restringidas por la escasez de recursos y capacidades. La inestabilidad política también ha socavado la capacidad de los Estados para desarrollar y mantener unas respuestas eficaces. La porosidad y vulnerabilidad de las fronteras siguen estando entre las principales preocupaciones²⁰. La corriente ilícita de armas a través del Sahel, debida a los conflictos del pasado y otros más recientes, hace que haya una disponibilidad generalizada para los grupos terroristas (S/2019/1011, párr. 10). Los grupos armados, la violencia intercomunitaria, el bandidaje y la delincuencia organizada desestabilizan aún más a muchos Estados de África Occidental. Las alianzas individuales y de grupo siguen fluctuando mucho. Tanto en el Sahel como en la cuenca del lago Chad, los grupos terroristas aprovechan los conflictos no resueltos para alimentar el descontento y explotar la insatisfacción local y, así, ganar legitimidad y apoyo entre determinadas comunidades. La migración y los flujos de población también complican el panorama de la seguridad. La situación en el centro del Sahel, incluyendo Burkina Faso, Malí y el Níger, ha seguido deteriorándose rápidamente, ya que miles de personas de Burkina Faso buscan refugio en Malí y el Níger. El empeoramiento de las condiciones de seguridad en Malí ha supuesto, a su vez, un aumento de los desplazamientos internos. La tensión que desencadenaron las elecciones de octubre de 2020 en Côte d'Ivoire provocó desplazamientos de población. Desde 2019, más de 70.000 nigerianos se han visto obligados a buscar refugio en la región de Maradi, en el Níger, como consecuencia de

¹⁸ Jason Warner y Hilary Matfess, "Exploding stereotypes: the unexpected operational and demographic characteristics of Boko Haram's suicide bombers", Centro sobre la Lucha contra el Terrorismo de la Academia Militar de West Point de los Estados Unidos (agosto de 2017).

¹⁹ Véase www.icc-cpi.int/nigeria.

²⁰ Entre los ejemplos de incidentes fronterizos cabe citar los siguientes: el secuestro, en mayo de 2019, de dos turistas franceses y el asesinato de su guía local en el Parque Nacional de Pendjari, en Benín, en la frontera con Burkina Faso; el ataque por parte de individuos no identificados a un puesto de control fronterizo, en mayo de 2019, en Kouri (ciudad maliense cercana a la frontera con Burkina Faso); y el ataque del 11 de junio de 2020 a un puesto militar en Côte d'Ivoire, cerca de la frontera con Burkina Faso.

la inseguridad que se vive en Nigeria a causa de la actividad de los bandoleros armados y los grupos terroristas²¹.

121. Estas vulnerabilidades son comunes en la mayor parte de la subregión. La mayoría de los Estados donde ha habido poca actividad terrorista comparten fronteras con Estados donde esta es elevada. Así pues, también corren el peligro de ser blancos de los terroristas o de la financiación del terrorismo. Se recluta a su población para que lleve a cabo actos terroristas, y se utiliza su territorio como refugio seguro. Los Estados han tratado de contrarrestar las amenazas terroristas, por ejemplo, aunando esfuerzos militares. La Fuerza Especial Conjunta Multinacional en la cuenca del lago Chad ha logrado algunos éxitos, pero no ha podido mantenerlos. La Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel, que cuenta con el aval de la Unión Africana y el apoyo de las Naciones Unidas, ha tenido dificultades para cumplir plenamente su cometido y sigue siendo blanco de complejos ataques, entre ellos, el atentado del 29 de junio de 2018 contra su cuartel general en Sevaré (Mali), que hizo que se suspendieran las operaciones hasta enero de 2019. No obstante, ha hecho algunos progresos a medida que sus operaciones, que comenzaron en noviembre de 2017 y se han centrado hasta ahora en la zona de Liptako-Gourma, aumentan en escala y duración, pero el resultado de sus operaciones está por ver. La Fuerza Conjunta ha reforzado su cooperación con la operación Barján, dirigida por Francia²², que a veces actúa junto con sus unidades. A su vez, la operación cuenta con el refuerzo de la Fuerza Especial Takuba de la Unión Europea.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en África Occidental

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

122. Aunque la CEDEAO adoptó en 2013 la Declaración Política sobre una Posición Común contra el Terrorismo, solo tres Estados de la subregión disponen de una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo. Se trata de una mejora marginal con respecto a 2016. Además, seis Estados parecen haber dado pasos para preparar una estrategia de este tipo, entre ellos cuatro que también han encargado a un comité interinstitucional de lucha contra el terrorismo o ministerio que la redacte. Sin embargo, parece ser que en las estrategias existentes no se incluyen enfoques integrales sobre el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración de las personas vinculadas a grupos terroristas. Un Estado tiene un marco nacional de política y un plan de acción para prevenir y combatir el extremismo violento, en el que se hace referencia al enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración, pero sigue siendo complicado ponerlo totalmente en marcha. La sociedad civil participó en el diseño de la estrategia de un Estado (véanse el apartado correspondiente a la situación regional de África Central y el tema destacado sobre el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración de las personas asociadas a Boko Haram en la cuenca del lago Chad (recuadro 2)).

Evaluación de los riesgos

123. Solo tres Estados evalúan periódicamente la amenaza terrorista y el riesgo para su territorio. Teniendo en cuenta el alcance de la amenaza terrorista en la subregión, estas evaluaciones son esenciales para mitigar el riesgo. Además de estos Estados, otros cuatro han creado organismos de inteligencia encargados de valorar las

²¹ ACNUR, “West and Central Africa Regional Update” (mayo a junio de 2020). Se puede consultar en: <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/77665>.

²² La operación Barján sucedió a la operación Serval que se había desplegado en Mali en enero de 2013.

amenazas a la seguridad, pero no parecen hacer evaluaciones sistemáticas y específicas sobre el terrorismo que incluyan información útil que permita tomar medidas. Otro Estado tiene una unidad de inteligencia que no parece haber realizado evaluaciones. En la mayoría de los Estados de la subregión, los servicios centrales de inteligencia o los organismos encargados de hacer cumplir la ley son los responsables de apreciar la amenaza terrorista. En un Estado, lo hace la dependencia de las fuerzas de seguridad encargada específicamente de investigar los casos de terrorismo.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

124. Dada la importante presencia de grupos terroristas en activo en África Occidental, conviene prestar atención al reclutamiento de terroristas. Ocho Estados cuentan con disposiciones legislativas que lo penalizan. Entre los que no lo hacen, tres han introducido disposiciones que tipifican como delito algunas conductas conexas, como buscar o solicitar apoyo para cometer actos terroristas. Otros Estados, algunos de ellos con graves problemas de terrorismo, no penalizan la captación de terroristas. Aunque, a veces, el reclutamiento por parte de un individuo o grupo se puede perseguir invocando otras disposiciones (por ejemplo, las relativas a la prestación de apoyo), no todos los casos posibles quedan cubiertos y el enjuiciamiento puede fracasar, en función de cómo se interpreten las leyes.

Financiación

125. La legislación para combatir la financiación del terrorismo es relativamente sólida en África Occidental. En 2015, la Unión Económica y Monetaria de África Occidental adoptó una directiva revisada sobre la lucha contra el blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo, que la mayoría de los Estados han incorporado a su legislación interna. En todos los Estados de África Occidental, la financiación del terrorismo es un delito autónomo. Todos los Estados, salvo dos, la penalizan aunque los fondos no se utilicen para cometer actos terroristas. Todos los Estados, excepto cuatro, permiten congelar de inmediato los fondos sospechosos de guardar alguna relación con el terrorismo. En la legislación de ocho Estados se contempla tanto la financiación de terroristas individuales como de organizaciones terroristas. Se trata de una mejora con respecto a 2016. En cambio, solo dos Estados tipifican explícitamente como delito la financiación del terrorismo, incluso cuando los fondos no pueden vincularse a actos terroristas concretos.

126. Sin embargo, la aplicación efectiva de estas disposiciones no ha ido a la par. Solo un Estado ha congelado activos terroristas en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#), a raíz de una solicitud de otros dos Estados. Todos los Estados, excepto uno, han creado una unidad de inteligencia financiera. Aunque todas las unidades de este tipo en la subregión parecen disponer de un presupuesto específico y de un personal multidisciplinar dedicado y formado, existen importantes disparidades entre su capacidad operativa y su nivel de actividad. En dos Estados, la unidad de inteligencia financiera analiza manualmente los informes de operaciones sospechosas. Un Estado ha desarrollado su propia tecnología para analizar la información. El volumen de informes de operaciones sospechosas que se remiten a la fiscalía sigue siendo bajo, al igual que el número de investigaciones. Desde 2016 se han registrado algunos avances en cuanto a las evaluaciones o los exámenes que realizan los Estados para determinar el riesgo de que se use el sector sin fines de lucro para financiar el terrorismo. Dos Estados han realizado este tipo de exámenes desde 2016, y otros dos han hecho evaluaciones nacionales del riesgo de financiación del terrorismo en los que se incluía algún análisis del sector sin fines de lucro. En todos los Estados, excepto en dos, las autoridades de frontera pueden, por ley, detener o retener dinero

y títulos negociables al portador de los que se sospecha que están relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo. Todos los Estados de esta región son miembros del Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental, que es una institución de la CEDEAO.

Armas de fuego

127. A pesar de que la Convención de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental sobre las Armas Pequeñas y las Armas Ligeras, Sus Municiones y Otros Materiales Conexos ha entrado en vigor, parece que se han producido pocos cambios en este ámbito desde 2016. Solo cuatro Estados tienen leyes exhaustivas que tipifican como delito la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitas de las armas de fuego, o el borrado ilícito de sus marcas. Trece Estados penalizan la fabricación y el tráfico ilícitos de armas, pero no su alteración o el borrado ilícito de sus marcas.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

128. Además de utilizar el PISCES, dos Estados han adoptado el Sistema de Información y Análisis de Datos sobre la Migración de la OIM. Dos Estados utilizan las tecnologías de gestión de fronteras de Securiport en los aeropuertos internacionales. No obstante, en los puestos fronterizos terrestres, la norma sigue siendo el registro manual de datos, y el acceso al sistema I-24/7 de INTERPOL entre los puestos terrestres y fronterizos sigue siendo insuficiente. Esto perjudica el intercambio de información y dificulta los controles de seguridad de las personas que cruzan las fronteras, además de ser un importante punto débil en la subregión. Tres Estados han establecido más puestos fronterizos conjuntos, además de los ya existentes desde 2016. En el marco del programa regional de facilitación del tránsito y el transporte por carretera de la CEDEAO, algunos de los principales puestos fronterizos se han convertido en puestos conjuntos para que haya un control de fronteras común y simultáneo.

129. Cinco Estados reciben asistencia del Programa de las Naciones Unidas de Lucha contra los Viajes de Terroristas para implantar sistemas de registro de nombres de los pasajeros y de información anticipada sobre ellos, aunque en la subregión todavía no hay ninguno como este último en funcionamiento. Cuatro Estados reciben esporádicamente listas de pasajeros o información anticipada sobre ellos. La capacidad para detectar a posibles delincuentes y sospechosos de terrorismo, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, en la frontera, sigue siendo limitada. Seis Estados han reforzado su capacidad tecnológica para detectar documentos de viaje fraudulentos, pero solo en los aeropuertos internacionales. El control de personas en los puestos fronterizos terrestres sigue siendo ocasional.

130. Todos los Estados, excepto uno, tienen procedimientos para determinar la condición de refugiado, de los que se encarga un organismo especializado. En una gran mayoría de los Estados, quienes han cometido un delito grave de índole no política no pueden obtener la condición de refugiado por ley. Al menos cuatro Estados verifican los antecedentes de los solicitantes durante el proceso de determinación de la condición de refugiado, de modo que las personas que han cometido un acto delictivo o participado en él, incluidas las actividades terroristas, no puedan aprovecharse del sistema.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

131. Solo cinco Estados han tipificado como delito autónomo la organización, planificación y preparación de actos terroristas. Asimismo, solo cuatro han penalizado los viajes o su facilitación y el equipamiento o la financiación de los combatientes terroristas extranjeros. Desde 2016, otros cuatro Estados han tipificado como delito el reclutamiento para fines de terrorismo y el hecho de dar o recibir adiestramiento, dentro o fuera del Estado, para cometer actos terroristas.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

132. Desde 2016, otros tres Estados han creado dependencias judiciales o fiscales especializadas en la lucha antiterrorista, lo que supone una muestra más de su disposición para hacer frente a los casos de terrorismo. Otros dos Estados disponen de dependencias de investigación especializadas en la lucha antiterrorista. Sin embargo, los jueces e investigadores que trabajan en ellas siguen sin tener los conocimientos expertos necesarios para poder gestionar el creciente número de causas con detenidos en prisión preventiva, que actualmente se cuentan por cientos. Además, en tres Estados en los que la amenaza terrorista es grave, dado el deterioro de la situación de la seguridad en sus territorios, hay amplias zonas fuera del alcance físico de las dependencias de investigación especializadas, que radican en las capitales y tienen pocos medios para desplazarse hasta el lugar de los atentados. El apoyo internacional ha sido fundamental para superar estas dificultades. En un Estado, los asociados internacionales facilitan el desplazamiento de los investigadores y jueces desde la capital hasta las regiones para recopilar pruebas, concluir las investigaciones y celebrar audiencias en las causas de la mayoría de los presuntos sospechosos, contribuyendo, así, a acercar la justicia a la población. En otro Estado, los fiscales dependen del apoyo internacional para poder desplazarse y acceder a los expedientes de las causas y a los detenidos que se encuentran bajo custodia militar lejos de la capital. Se han hecho avances en varios Estados donde se han tramitado mayores volúmenes de causas, también con mayor prominencia y más complejas. Sin embargo, siguen preocupando algunos aspectos de esos procesos y la lentitud de la justicia en general.

133. Diez Estados permiten el uso de técnicas de investigación especializadas en los casos de terrorismo, tales como diversos tipos de vigilancia electrónica y la interceptación de comunicaciones privadas, las entregas controladas, las investigaciones encubiertas y el levantamiento del secreto de los registros bancarios. Tres Estados no imponen límites a la duración o el alcance de tales medidas para tratar de mitigar la posibilidad de que se usen indebidamente o procurar que se empleen de manera proporcionada conforme a las normas internacionales de derechos humanos.

134. En toda la subregión, se han hecho pocos avances en la lucha contra la impunidad, concretamente en las denuncias de violaciones de los derechos humanos (es decir, ejecuciones sumarias, desapariciones forzadas, tortura, malos tratos y detenciones arbitrarias) cometidas por las fuerzas nacionales y regionales en el contexto de las operaciones antiterroristas. En los Estados donde las fuerzas militares participan en la respuesta al terrorismo son habituales las denuncias de violaciones de los derechos humanos (por ejemplo, ejecuciones extrajudiciales, incendios de viviendas y uso desproporcionado de la fuerza por parte de las fuerzas de seguridad y defensa) en el marco de las operaciones que se llevan a cabo. En Malí, la Comisión de la Verdad, la Justicia y la Reconciliación celebró dos rondas de audiencias públicas para que las víctimas pudieran testificar, pero no determinó a quién correspondía la responsabilidad de acciones específicas o presuntos crímenes. La Comisión Internacional de Investigación sobre Malí, encargada de investigar las denuncias de abusos y violaciones graves del derecho internacional de los derechos humanos y del

derecho internacional humanitario cometidos en Malí entre 2012 y 2018, presentó su informe final en junio de 2020 (S/2020/1332). En él se documentan numerosos casos de asesinatos, violaciones y otros abusos graves cometidos contra civiles y personas ajenas al combate por las fuerzas de defensa y de seguridad, y se recomienda llevar a los autores ante la justicia. Deberían tomarse medidas concretas para fortalecer el respeto de los derechos humanos en las operaciones antiterroristas, velando al mismo tiempo por la rendición de cuentas por las violaciones y los abusos.

135. De los nueve Estados que tienen una institución nacional de derechos humanos, seis han sido acreditados con la categoría “A” por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos. En Malí, el tribunal militar de Mopti (cuya jurisdicción abarca las regiones septentrionales del país) celebró su primera audiencia durante el mes de noviembre de 2020. Seis soldados fueron condenados a diversas penas de prisión (S/2020/1281, párr. 46).

136. Varios Estados están creando bases de datos policiales o digitalizando las existentes. Un Estado ha desarrollado una base de datos informatizada de este tipo que utilizan tanto la Policía Nacional como la Gendarmería Nacional. En cuatro Estados, los organismos encargados de hacer cumplir la ley siguen intercambiando poca información entre ellos por la falta de interoperabilidad entre las bases de datos manuales que mantiene cada uno.

Estado de derecho

137. En la legislación de la mayoría de los Estados, el terrorismo se define de forma poca precisa, lo que podría llevar a aplicar la ley con demasiada amplitud. Otros dos Estados han promulgado una ley especial sobre el terrorismo. A diferencia de lo observado en el estudio anterior, en la mayoría de los Estados se pueden emplear procedimientos penales de carácter excepcional en los delitos de terrorismo (es decir, períodos dilatados de detención y poderes amplios para hacer registros e incautaciones en cualquier momento). Ninguna de esas disposiciones está sujeta a límites temporales. En la práctica, y por lo general, siguen sin respetarse los principios fundamentales de los derechos humanos, tanto en los casos de terrorismo como en los penales. A los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas les preocupa que no se vele por los derechos del acusado (es decir, que se admitan largos períodos de prisión provisional, que no se lleve a los detenidos ante un juez en las 48 horas siguientes a su detención y que no se les informe de los motivos de su detención y de los cargos que se les imputan). Como el acceso a un abogado es limitado durante las investigaciones y el número de abogados defensores proporcionados o pagados por el Estado es reducido, muchos acusados no pueden recibir asesoramiento jurídico, y en algunos casos de terrorismo ha supuesto la ausencia de representación legal.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

138. Con el apoyo de sus asociados internacionales, los Estados del Sahel han seguido reforzando la cooperación en el marco de su plataforma judicial regional, creada en 2010. Se ha formado un comité técnico compuesto por puntos focales de la plataforma y expertos del Grupo de los Cinco del Sahel, con el fin de estudiar la manera de fortalecer la colaboración entre el Grupo y el mecanismo de cooperación judicial. En el sitio web de la plataforma (<https://pcjs-sahel.org>) hay formularios normalizados para facilitar la redacción de las solicitudes de asistencia judicial recíproca y extradición y su armonización en el plano subregional.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

139. En diciembre de 2015, los Estados del Grupo de los Cinco del Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger) aunaron fuerzas para crear la Plataforma de Cooperación en materia de Seguridad del G5 del Sahel con el objetivo de aumentar el intercambio de información policial y la elaboración de análisis penales. En 2020, debido a las restricciones a los viajes impuestas por la pandemia de COVID-19, la UNODC permitió a los representantes de la Plataforma conectarse virtualmente y seguir estableciendo un sistema de intercambio de información normalizado. En septiembre de 2017, Benín, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana y Togo pusieron en marcha la Iniciativa de Accra como mecanismo de cooperación y colaboración en materia de seguridad. La Iniciativa se basa en tres pilares: el intercambio de información e inteligencia; la formación del personal de seguridad e inteligencia; y la realización de operaciones militares transfronterizas conjuntas para mantener la seguridad de las fronteras. Benín, Burkina Faso, Côte d'Ivoire, Ghana y Togo ya han realizado varias operaciones militares conjuntas en sus zonas fronterizas.

140. Entre julio de 2017, cuando se estableció, y marzo de 2020, la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel realizó 24 operaciones²³, con las que se ha conseguido neutralizar o detener a terroristas y traficantes, incautar o destruir bienes (tales como vehículos, armas y municiones) y destruir depósitos logísticos e instalaciones de producción de artefactos explosivos improvisados (véase [S/2020/1074](#)).

7. Recomendaciones prioritarias

141. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Adoptar y aplicar con eficacia estrategias nacionales amplias que incluyan a todas las partes interesadas;
- b) Reforzar la eficacia de las iniciativas para luchar contra la financiación del terrorismo sensibilizando sobre determinados sectores regulados, dando formación para las investigaciones relacionadas con la lucha contra la financiación del terrorismo, poniendo en funcionamiento los mecanismos de congelación de activos y analizando el riesgo de que se financie el terrorismo a través del sector sin fines de lucro, así como otros puntos débiles de dicho sector;
- c) Reforzar las garantías procesales pertinentes al uso de las técnicas especiales de investigación;
- d) Modificar las leyes para que en ellas se definan los actos terroristas de forma clara y precisa de acuerdo con el principio de legalidad, haciendo, entre otras cosas, que los actos de planificación, preparación y apoyo se tipifiquen como delitos autónomos;
- e) Establecer mecanismos independientes, especializados y eficaces para supervisar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley, o reforzar los existentes;
- f) Mejorar la conectividad de los puestos fronterizos con el sistema I-24/7 de INTERPOL y promover el uso sistemático de sus bases de datos, entre otras cosas, intercambiando con dicha entidad la información que corresponda para reforzar la cooperación entre los servicios de gestión de fronteras y los homólogos extranjeros; y mejorar las infraestructuras, de modo que todos los puestos fronterizos terrestres

²³ Véase www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/G5Sahel_Report_E_Final_05.08.2020.pdf.

estén conectados a la red eléctrica y tengan acceso a Internet para poder recopilar información biométrica y biográfica sistemáticamente.

Recuadro 1

Tema destacado

Uso de las pruebas recogidas por los militares en los Estados del Sahel para llevar a los terroristas ante la justicia (Burkina Faso, Malí y Níger)

1. Contexto, fundamentos y dificultades

Según la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, más de 6.600 civiles murieron en Burkina Faso, Malí y el Níger entre octubre de 2019 y octubre de 2020^a. Desde 2013, cuando Francia inició la operación Serval en el norte de Malí, los esfuerzos militares concertados han sido fundamentales para combatir el terrorismo. Sin embargo, no se ha logrado contener del todo a los grupos terroristas, que, pese a que cada vez se ven más acorralados como consecuencia de las operaciones militares, han demostrado tener resiliencia, adaptabilidad y capacidades suficientes no solo para aguantar, sino también para expandirse (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Occidental). Está claro que para hacer frente a las dificultades que plantea (y expone) la evolución de la amenaza terrorista no basta con utilizar un enfoque militar. Para mantener los logros alcanzados gracias a los éxitos militares, hay que esforzarse por hacer justicia para las víctimas y las comunidades, y tales esfuerzos no solo deben estar sujetos a supervisión para que, así, los ciudadanos confíen en que la fuerza se usa de manera legítima, sino que también deberían consolidarse robusteciendo la buena gobernanza y la prestación de servicios.

En su resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo de Seguridad decidió que los Estados Miembros aseguraran el enjuiciamiento de toda persona que participara en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo o prestara apoyo a esos actos. Tanto el Consejo como la Asamblea General consideran que para luchar contra el terrorismo con eficacia es crucial promover respuestas capaces que se inscriban en la justicia penal y se basen en el estado de derecho. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo exhortó a los Estados Miembros a que compartieran mejores prácticas y conocimientos técnicos, con objeto de mejorar la reunión, la gestión, la preservación y el intercambio de información y pruebas pertinentes, en particular la información obtenida en las zonas de conflicto, a fin de que se pudiera enjuiciar a los responsables. En diciembre de 2019, las Naciones Unidas publicaron las directrices para facilitar la utilización y la admisibilidad como prueba en los tribunales penales nacionales de la información reunida, manejada, preservada e intercambiada por las fuerzas militares para el enjuiciamiento de delitos de terrorismo, en el marco de un proyecto encabezado por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo y desarrollado por el Grupo de Trabajo sobre Justicia Penal, Respuestas Jurídicas y Lucha contra la Financiación del Terrorismo del Equipo Especial del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas. Las directrices, que se basan en el derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario y el derecho internacional de los derechos humanos, así como en las prácticas de los Estados Miembros, reconocen que el papel de los militares en los procesos civiles de justicia penal

debería ser excepcional y servir para abordar aspectos prácticos, como garantizar la cadena de custodia de la información que estos recopilan y que se utilizará como prueba, y promover la cooperación entre estos y las autoridades de la justicia penal. En las directrices también se reconoce la soberanía de los Estados Miembros con respecto a dichas cuestiones, así como la importancia de las políticas y los marcos jurídicos nacionales (véase la sección VII.B).

La rendición de cuentas por los delitos de terrorismo cometidos en el Sahel exige, por un lado, que dos instituciones muy diferentes, con mandatos y culturas muy distintos, cooperen de modo eficaz y, por otro, que las instituciones militares y de justicia penal conozcan suficientemente cómo funciona cada una de ellas y se pongan de acuerdo sobre la necesidad de coordinar y cooperar. En el Sahel, el enjuiciamiento de las causas de terrorismo se sigue viendo obstaculizado de manera significativa por la dificultad de reunir pruebas admisibles para lograr una sentencia condenatoria. El papel de los militares para hacer posible una respuesta eficaz de la justicia penal al terrorismo se ha puesto a prueba en algunos Estados de la región, donde las organizaciones terroristas han aprovechado el aislamiento de algunos lugares y su falta de gobierno para llevar a cabo sus operaciones. En tales casos, los militares son los primeros (y, a veces, los únicos) en responder a los atentados. Por tanto, y aunque no estén adiestrados o equipados para ello o no tengan necesariamente el mandato legal de hacerlo, se han visto en la inusual posición de tener que asumir una serie de tareas que normalmente se confían a los agentes de la autoridad, como la detención de sospechosos y la recogida de información, para luego transferir a esos sospechosos y transmitir esa información a las autoridades judiciales. Esto plantea posibles problemas de derechos humanos relacionados, entre otras cosas, con la prohibición de la tortura y la detención arbitraria y el derecho a un juicio imparcial (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Occidental). Con demasiada frecuencia, estas causas no prosperan durante el proceso judicial por falta de información suficiente sobre el sospechoso o las circunstancias de su captura inicial, o simplemente porque los datos disponibles no se admiten como prueba por diversas razones (por ejemplo, violaciones de los derechos humanos, contaminación en la cadena de custodia o documentación insuficiente).

Gracias al aumento de los recursos y la mayor especialización de las dependencias judiciales y de investigación responsables^b, tres Estados del Sahel han concluido satisfactoriamente distintas causas^c. Sin embargo, cada vez son más los sospechosos que permanecen en prisión preventiva durante largos períodos de tiempo superando los plazos prescritos por la ley. Un Estado ha tramitado un elevado número de causas, si bien cientos de ellas fueron desestimadas por la fiscalía o el juez de instrucción o acabaron en absoluciones durante el juicio, años después de que los militares detuvieran a los sospechosos y estos fueran puestos en prisión preventiva. La razón principal de estos resultados fue la escasez de información disponible con respecto al motivo o las circunstancias de la captura o detención inicial por parte de los militares. Las dependencias de las fuerzas del orden encargadas de investigar los casos mucho tiempo después de la detención inicial de los sospechosos fueron incapaces de encontrar pruebas adicionales. De acuerdo con sus visitas de evaluación de 2018 a tres Estados del Sahel, el Comité contra el Terrorismo recomendó que se hiciera lo posible por reforzar la cooperación entre las

dependencias de investigación militares y de las fuerzas del orden y por que hubiera una comunicación eficaz. El Comité también recomendó a los tres Estados que sus ejércitos desarrollaran procedimientos operativos estándar para asegurar y manejar la escena del delito y que se hiciera un uso más sistemático de los formularios existentes destinados a recoger información clave para transmitirla rápidamente a las dependencias de investigación.

2. Avances

Los Estados del Sahel han tratado de estrechar la cooperación entre las autoridades militares y de la justicia penal. El 2 de marzo de 2018, los Presidentes de las Cortes Supremas de seis Estados del Sahel (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania, Níger y Senegal) adoptaron una serie de recomendaciones sobre la función de las Cortes Supremas en la lucha antiterrorista, en las que destacaron la necesidad de que el personal militar preparara sistemáticamente un informe sobre las circunstancias de la detención, redactado por un funcionario de la policía judicial, como el responsable en jefe o, en su defecto, el militar de mayor rango presente en el lugar de los hechos^d. El primero en emplear un formulario (diseñado al efecto por la dependencia de investigación encargada de los casos de terrorismo) para que los militares recogieran los datos principales y los transmitieran en un formato estandarizado fue un Estado del Sahel. Dicho Estado está desarrollando procedimientos operativos estándar en los que se describen las actuaciones de los militares en caso de captura y detención de los sospechosos de terrorismo o de recopilación y conservación de datos, que podrían ser admisibles en los tribunales^e. Esta tarea requiere la cooperación y aprobación de tres ministerios clave (Defensa, Interior y Justicia).

En el plano regional, en el contexto de la preparación por parte de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad de su Estrategia Regional para la Estabilización, la Recuperación y la Resiliencia de las Zonas de la Cuenca del Lago Chad Afectadas por Boko Haram, y junto con las autoridades militares y de justicia penal de los Estados de la cuenca del lago Chad, la Fuerza Especial Conjunta Multinacional creó un formulario en 2018 para ayudar a los militares a registrar y recopilar datos básicos y transmitirlos a las autoridades competentes^f. Posteriormente, en agosto de 2019, la Fuerza Especial, con el apoyo de la Unión Africana, adoptó una serie de procedimientos operativos estándar sobre la recepción, la detención, el traslado y la entrega a las autoridades nacionales de las personas asociadas a Boko Haram. Del mismo modo, en el marco y concepto estratégico de las operaciones de la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel, incluido su componente de policía, se contempla el principio de establecer una cooperación más estrecha entre los militares y las fuerzas del orden. El componente de policía de la Fuerza Conjunta se creó para asegurar la intervención judicial en las operaciones militares (es decir, mediante el enjuiciamiento de los autores de actos terroristas y actividades de delincuencia organizada detenidos por la Fuerza) y para hacer respetar los derechos humanos y el derecho internacional humanitario aplicable en la lucha contra el terrorismo^g.

3. Límites y problemas que perduran

Actualmente, los Estados de la región del Sahel están tramitando miles de causas a través de sus respectivos sistemas de justicia penal, con

medios extremadamente limitados y la dificultad añadida de tener que llevar ante la justicia a personas sospechosas de haber cometido delitos a miles de kilómetros de distancia de las capitales, donde se concentran la mayoría de los recursos judiciales y de investigación. Hasta la fecha, solo un Estado ha podido enviar a subunidades de sus dependencias de investigación especializadas a regiones más cercanas a las zonas donde transcurrían las operaciones militares. En otros Estados del Sahel ya están en marcha o se están planificando medidas similares.

Los Estados, en sus códigos de procedimiento penal, indican qué funcionarios tienen facultad para actuar como policía judicial y recoger, tratar, conservar o intercambiar la información que se utilizará como prueba en los procesos. Conforme a esas normas de procedimiento, tres Estados disponen de brigadas de policía militar para poder enviar a miembros de la gendarmería, con autoridad judicial, a colaborar con el ejército. Sin embargo, en la práctica, su envío no ha sido tan sistemático como se había previsto, por lo que los militares han debido ocuparse directamente de recoger, tratar, conservar e intercambiar información. Para que estos puedan cumplir tales tareas se deberán crear más capacidades, disponer de herramientas prácticas y dar formación. Un Estado está haciendo modificaciones legislativas para que los militares tengan la capacidad jurídica de participar en la recogida de información y para que las pruebas que se recojan sean admisibles.

En el plano regional (tal como lo conciben los Estados miembros del Grupo de los Cinco del Sahel), el componente de policía está formado por la brigada de policía militar de la gendarmería y las dependencias de investigación especializadas con jurisdicción nacional en los cinco Estados (Burkina Faso, Chad, Malí, Mauritania y Níger). La integración de la brigada en los batallones de la Fuerza Conjunta del Grupo de los Cinco del Sahel (o su ubicación cerca de ellos) ha sido gradual, “en parte debido a la falta de entendimiento común entre algunos actores, incluidos los militares y los policías, sobre el mandato y la función del cuerpo de policía militar en las operaciones del ejército”^h. Por tanto, conviene aclarar cuáles son las funciones del componente de policía y las de la brigada de policía militar. Las definiciones de la doctrina del componente de policía (es decir, su mandato, funciones, responsabilidades, estructura y funcionamiento, en general, y, más concretamente, los mandatos de la brigada de policía militar y las dependencias nacionales de investigación especializada) y de sus procedimientos operativos estándar, directivas y directrices siguen siendo objeto de debateⁱ. El Comité de Defensa y Seguridad de la Fuerza Conjunta está preparando una directiva sobre los deberes y las funciones de la policía judicial^j.

No está claro hasta qué punto la Fuerza Especial Conjunta Multinacional ha puesto en marcha sus procedimientos operativos estándar o si su aplicación se ha traducido en unas relaciones más sólidas con las autoridades judiciales. En cualquier caso, la aportación de los ejércitos nacionales de los Estados de la cuenca del lago Chad, al igual que la de los del Sahel, a la lucha contra Boko Haram sigue siendo determinante. Se debe reforzar la cooperación entre las instituciones nacionales competentes.

^a Véase www.globalr2p.org/publications/atrocity-alert-no-225.

^b En Burkina Faso, Malí y el Níger ya hay dependencias judiciales especializadas de ámbito nacional en funcionamiento, que comprenden dependencias de investigación especializadas: en Burkina Faso, la Dependencia Judicial Especializada y su Brigada de Investigación Especializada; en Malí, la

Dependencia Judicial Especializada y su Brigada de Investigación Especializada; y en el Níger, la Dependencia Judicial Especializada y su Oficina Central de Lucha contra el Terrorismo.

^c En Malí, al 3 de diciembre de 2020, la sesión de juicios penales del Tribunal Penal de Bamako había juzgado 45 causas relacionadas con el terrorismo en las que 62 imputados habían sido declarados culpables, 49 de ellos en rebeldía, y condenados a penas que iban de diez años de prisión a la pena de muerte y 20 imputados habían sido absueltos. Tras la celebración de la sesión ascendió a 142 el número de sospechosos de terrorismo juzgados desde que entró en funcionamiento en 2017 la Dependencia Judicial Especializada de Lucha, con 113 condenados y 29 absueltos. La Dependencia Judicial Especializada juzgó una serie de casos importantes entre octubre y diciembre de 2020, como el proceso de tres sospechosos en relación con dos atentados terroristas cometidos en Bamako en 2015 contra un restaurante y un hotel. El 28 de octubre los sospechosos fueron declarados culpables y condenados a muerte. La Dependencia también juzgó a 15 sospechosos acusados de terrorismo, incluido Souleymane Keita, el presunto líder de la brigada Jalid ibn al-Walid, un grupo terrorista vinculado a Ansar Eddine (S/2020/1281, párrs. 78 y 79).

^d Además de información identificativa, en dicho informe se podría especificar, por ejemplo, si el sospechoso estaba solo o fue capturado junto a un grupo, si estaba armado o no, qué arma se encontró en su poder, si el arma estaba caliente, si se resistió o si ya estaba herido cuando fue capturado. Se podría tomar una fotografía digital o un video de la persona en el lugar de la detención (véase www.globalcenter.org/wp-content/uploads/2018/10/GC-2018-Oct-Dust-Settles-Judicial-Terrorism-Sahel.pdf).

^e Con el apoyo de la UNODC y los Estados Unidos de América.

^f La actividad fue organizada por la UNODC y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, junto con la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y la Unión Africana, y contó con el apoyo de otras entidades de las Naciones Unidas.

^g En agosto de 2020, la Fuerza Conjunta estaba compuesta por siete batallones militares, desplegados en los cinco Estados miembros en tres sectores, formados por 4.208 soldados, entre ellos 15 mujeres, y 476 efectivos del componente de policía, entre ellos 27 mujeres (véase www.ohchr.org/Documents/Countries/Africa/G5Sahel_Report_E_Final_05.08.2020.pdf).

^h *Ibid.*

ⁱ La Fuerza Conjunta está preparando una doctrina para su componente de policía bajo la dirección del Asesor Policial, en colaboración con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la UNODC, la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí, la policía de las Naciones Unidas y la Célula de Asesoramiento y Coordinación Regional de la Unión Europea para el Sahel. Se espera que esta sirva para clarificar aún más las relaciones entre la policía militar, las dependencias nacionales de investigación especializadas y el Asesor Policial (*ibid.*).

^j El proyecto de directiva abarca tareas, tales como asegurar y dar cuenta de la escena del delito (con el apoyo de unidades de la Fuerza Conjunta); conservar las pruebas; incautar equipos (armas, municiones, teléfonos, vehículos, ordenadores, productos químicos y cualquier otro material que se considere útil para la investigación); realizar las primeras detenciones y las audiencias con las personas capturadas o las víctimas de los incidentes en los que participe la Fuerza Conjunta; identificar e interrogar a los testigos, según proceda; emprender cualquier otra acción necesaria para recoger pruebas y proseguir la investigación (por ejemplo, fotografías de los locales, toma de huellas dactilares de las personas capturadas o muertas u objetos incautados); redactar informes de lo que se ha hecho; y enviar a las dependencias de investigación especializadas los informes, los elementos de prueba obtenidos e incautados y las personas capturadas.

Recuadro 2

Tema destacado

Estrategias ampliadas y ajustadas a los distintos casos para el enjuiciamiento, la reintegración y la rehabilitación de las personas asociadas a Boko Haram en la cuenca del lago Chad (Camerún, Chad, Níger y Nigeria)

1. Contexto, fundamentos y dificultades

El grupo terrorista Boko Haram (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Occidental) lleva más de 12 años actuando en la cuenca del lago Chad y, según algunas fuentes, ha sido responsable de haber matado a más de 40.000 personas^a, de haber desplazado internamente a más de 3 millones y de haber generado más de 300.000 refugiados^b. Boko Haram ha demostrado ser resiliente ante la presión militar, cada vez mayor, que ejercen los Estados de la cuenca del lago Chad y la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, que ha sido autorizada por la Unión Africana y está formada por unidades de los Estados de la cuenca del lago Chad y Benín. Boko Haram sigue cometiendo atentados contra la población civil y el ejército en los cuatro Estados de la cuenca del lago Chad. En los últimos años, miles de personas vinculadas a este grupo han acabado siendo detenidas o estando bajo el control de las autoridades nacionales. Al parecer, algunas se han rendido y otras han sido capturadas o detenidas en el transcurso de operaciones militares. En toda la cuenca del lago Chad, comunidades enteras se han visto, y se siguen viendo, enormemente perjudicadas por todos estos acontecimientos. También son frecuentes los secuestros y el reclutamiento forzado (y los subsiguientes matrimonios forzados). Una profunda sensación de inseguridad, consecuencia de los continuos ataques, el entorno militarizado, la falta de medios de subsistencia y las restricciones a la movilidad, es prácticamente la norma. Hay distintas opiniones sobre cuál sería el enfoque más eficaz para hacer frente a los numerosos problemas derivados de todo ello.

El Consejo de Seguridad ha propuesto enfoques integrales y pangubernamentales que abarcan a toda la sociedad. En su resolución [2178 \(2014\)](#), estableció el requisito de concebir estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración de los combatientes terroristas extranjeros que regresen. En 2017, aplicó aspectos de ese requisito a la cuenca del lago Chad (resolución [2349 \(2017\)](#)) y luego desarrolló plenamente el requisito centrado en las estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración amplias y ajustadas a los distintos casos como enfoque multidimensional (resolución [2396 \(2017\)](#)). Ese requisito se incorporó a nivel regional en la Estrategia Regional para la Estabilización, la Recuperación y la Resiliencia de las Zonas de la Cuenca del Lago Chad Afectadas por Boko Haram, elaborada por la Comisión de la Cuenca del Lago Chad en 2018. Más concretamente, se incorporaron a su subestrategia, que se expuso en detalle en un documento base sobre el examen, el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración para la región de la cuenca del lago Chad, preparado conjuntamente por la Comisión de la Cuenca del Lago Chad y la Comisión de la Unión Africana y adoptado en 2018, y que es el marco aplicable a todas las personas “asociadas a” Boko Haram. En dicho documento, se entiende por personas “asociadas” aquéllas con respecto a las cuales las autoridades tienen alguna responsabilidad o poder y se cree que han tenido algún contacto con Boko Haram, sin presumir ni prejuzgar la naturaleza

de su relación con el grupo. La fase de examen se incluyó explícitamente en la subestrategia para poder dar a cada persona la clasificación o el apoyo adecuados^c. Por tanto, como se especifica en el documento base, la expresión “asociada a” se utiliza en este caso de modo diferente a como se hace en los programas de desarme, desmovilización y reintegración, donde hace referencia a una persona con algún tipo de capacidad de apoyo con respecto a un grupo armado. Lo que es más importante, el proceso de examen, enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración no se limita a quienes son sospechosos de haber cometido un delito de terrorismo, sino que, más bien, se trata de un enfoque global para abordar el caso de cualquier persona vinculada a Boko Haram, en particular las que están detenidas, incluidas las que necesitan apoyo para rehabilitarse en contextos ajenos a la justicia no penal.

Las autoridades competentes tienen desde el principio la difícil tarea de decidir cómo se atiende y se trata a las personas que, al parecer, han estado asociadas a Boko Haram y pueden haber cometido un delito terrorista, o que pueden ser víctimas o ambas cosas. Este delicado proceso decisorio está sometido a enormes presiones relacionadas con el tiempo, las circunstancias, los recursos y la escasez de conocimientos, que se ven agravadas por el número de personas implicadas y los riesgos que podría entrañar el hecho de tomar una decisión concreta para la que no habría vuelta atrás. Además, el ejército, que está al frente de las actividades para luchar contra Boko Haram usando la fuerza, suele ser quien trata primero con las personas que se rinden o que son capturadas. También es la institución con más personal. Por tanto, surgen inmediatamente preguntas con difícil respuesta, por ejemplo, con respecto a si el ejército es legalmente competente para tomar tales decisiones y si no lo es, a quién le corresponde hacerlo, y cómo deberían modificarse las leyes, normas y políticas vigentes para que el ejército pueda formar parte del proceso de examen, enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración. Esto no solo atañe a los militares de los Estados de la cuenca del lago Chad, sino también a la Fuerza Especial Conjunta Multinacional. En agosto de 2019, con la ayuda de la Unión Africana, la Fuerza Especial Conjunta adoptó procedimientos operativos estándar para que sirvieran de orientación en el proceso de recepción, detención, traslado y entrega a las autoridades nacionales de las personas vinculadas a Boko Haram en cumplimiento del derecho internacional y, en particular, de las normas internacionales de derechos humanos. Un Estado también ha hecho lo mismo.

Las iniciativas puestas en marcha al respecto por diversas instituciones y autoridades de ámbito nacional tienen los siguientes objetivos: combatir a Boko Haram con la fuerza militar y hacer frente a la inseguridad; restarle capacidad a Boko Haram alentando las “deserciones”; perseguir a los sospechosos de terrorismo; reforzar la desvinculación; dar apoyo psicosocial y ayuda para la subsistencia a las víctimas; y solucionar los problemas socioeconómicos de las comunidades afectadas para abrir el camino hacia la reconciliación. Con todo, aunque dichos objetivos son legítimos e importantes, a menudo se ha utilizado un enfoque unidimensional para cumplirlos, sin hacerse un planteamiento global y estratégico. Por tanto, existe el riesgo de que cada instancia de gobierno tome medidas demasiado centradas en los objetivos que le son prioritarios, sin tener suficientemente en cuenta cómo repercutirán en los demás. La decisión de enjuiciar, rehabilitar o reintegrar debería tomarse en el marco de un sistema global en apoyo de una respuesta sostenible plenamente

acorde con el derecho internacional de los derechos humanos. Se trata de algo especialmente importante dadas las diversas y complejas relaciones y experiencias que cada persona puede haber tenido con Boko Haram. Las decisiones sobre quién puede o debería rehabilitarse en primera instancia, por ejemplo, no pueden tomarse al margen de las decisiones sobre quién puede o debería ser procesado. De aquí surge toda una serie de complicaciones, en particular la necesidad de adoptar un enfoque global teniendo en cuenta el número de posibles interesados, tanto locales como nacionales, que no están acostumbrados a colaborar entre ellos.

Los Estados de la cuenca del lago Chad han avanzado en la formulación de directrices de examen, enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración, pero no tanto como para articular completamente unas estrategias integrales y solventar los obstáculos encontrados en los enfoques individuales. Además, el proceso de examen, enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración debe adaptarse a contextos, experiencias y circunstancias específicos, prestando especial atención a los factores relacionados con el género y la edad^d. El análisis de género no debería limitarse a tratar de comprender qué tipo de relación ha tenido una persona con Boko Haram o qué clase de experiencia traumática ha tenido y cómo ha vivido el conflicto, lo que puede estar fuertemente determinado por su sexo, sino también de qué manera los estereotipos de género afectan al desarrollo y la aplicación de unos enfoques eficaces. La participación de las principales partes interesadas en todo el proceso de examen, enjuiciamiento, rehabilitación y reinserción debería fortalecerse formando alianzas específicas con entidades que tengan conocimientos especializados, como las ONG, en determinados entornos programáticos (por ejemplo, iniciativas de rehabilitación en las prisiones o apoyo a la reintegración en las comunidades). Los enfoques también deben respetar las normas internacionales relativas a la infancia, incluidas las de justicia juvenil, y guiarse por el interés superior del niño. En los Estados de la cuenca del lago Chad, cuya población es de las más jóvenes del mundo, pueden surgir tensiones a partir de las suposiciones relacionadas con la edad y de las percepciones culturales.

2. Avances

Dos Estados se han puesto en marcha para concebir una estrategia ampliada de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración creando órganos encargados de coordinar la atención que se presta a las personas asociadas a Boko Haram que se han entregado a las autoridades. En ellos participan representantes de múltiples ministerios y organismos (tanto locales como nacionales) que pueden intervenir en una o varias fases del proceso de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración. Dos Estados han establecido el marco o documento de política en el que se basa el proceso. De esa manera, se ayuda a reforzar la coordinación entre los diversos participantes.

Tres Estados han avanzado bastante en el establecimiento de procesos para examinar el caso de cada persona y orientarla hacia el cauce correspondiente (ya sea el enjuiciamiento, la rehabilitación o la reintegración). Se trata del primer paso para poner en práctica procesos de examen, enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración, y sirve para abordar la cuestión fundamental de cómo distinguir a quienes deberían ser investigados o enjuiciados penalmente de quienes podrían participar en programas de rehabilitación y reintegración no basados en la justicia penal.

Para que las estrategias sean amplias es fundamental que el proceso de examen sea eficaz, porque con él se consolida la relación entre las diversas etapas del proceso de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración y se aporta coherencia al sistema. Sin embargo, el proceso de examen en sí mismo plantea algunas dificultades. Determinar las responsabilidades es una de ellas. Otras son de naturaleza operacional y conciernen a ámbitos, tales como la identificación de las personas asociadas a Boko Haram que han regresado directamente a las comunidades; la necesidad de poder acceder a múltiples comunidades; el gran volumen de personas a las que hay que examinar; y los largos períodos de privación de libertad por los que pasan las personas sometidas al proceso de examen y la falta de un fundamento jurídico claro para poder hacerlo. Los mismos tres Estados han designado entidades específicas para realizar los exámenes y tomar decisiones orientativas. Dos han confiado esta responsabilidad a entidades que ya eran importantes en la lucha antiterrorista (a las que también se pidió, en uno de los Estados, que hicieran partícipes a otras partes interesadas en el proceso) y el tercero creó un órgano especializado. Las autoridades competentes siguen definiendo criterios para que haya coherencia en la orientación de los casos y se han esforzado por cumplir el requisito de llevar ante la justicia a los autores de actos terroristas, de acuerdo con lo dispuesto en la resolución [1373 \(2001\)](#). No obstante, se siguen observando incoherencias en sus planteamientos.

En el plano nacional, estos mismos tres Estados han tratado de determinar las condiciones que debería cumplir una persona para optar a la reintegración. En dos Estados, solo se recomienda dar apoyo para la reintegración una vez que se ha decidido que la persona en cuestión es apta para ello, lo que ocurre, por lo general, después de que esta ha participado en un programa de rehabilitación, si bien a veces se decide directamente después de un intercambio con las autoridades, si se considera que no es necesario que se rehabilite. En el tercer Estado, se deriva a algunas personas a los servicios de ayuda para la reintegración siguiendo una vía similar y a otras simplemente se las deja en libertad después de recibir el “visto bueno” de las instancias de seguridad o el sistema de justicia penal para regresar a las comunidades de acuerdo con la ley. Se están tratando de aclarar estos procesos y de acordar criterios.

3. Límites y problemas que perduran

Todavía no se han implantado todos los elementos necesarios para que el proceso de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración se plantee desde una perspectiva global. Por tanto, es necesario reforzar los vínculos entre los diversos componentes que forman parte de él. En un Estado, la responsabilidad de ocuparse de las personas asociadas a Boko Haram ha recaído en las comunidades locales (con una participación mínima, en su caso, de las autoridades nacionales) y se ha hecho en gran medida de manera informal. Esto supone una enorme carga para unos recursos ya de por sí precarios y podría hacer que se utilicen enfoques muy distintos en cada comunidad, además de que conlleva el riesgo de que los autores de delitos terroristas graves acaben por no rendir cuentas por la limitada implicación de las autoridades estatales.

En un Estado, la cooperación entre el sistema de justicia penal y el órgano que coordina el proceso de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración ni está claramente reconocida ni es coherente en la fase de examen, pese a que la fiscalía es el único órgano facultado para decidir si

se presentan o no cargos. En otro Estado, sin embargo, las autoridades judiciales participan habitualmente en las fases decisorias iniciales.

En los cuatro Estados, el apoyo para la rehabilitación y la reintegración se reserva, sobre todo, para quienes se han entregado. En dos Estados, no se ofrece ayuda para la rehabilitación a quienes han sido detenidos, a los que se procesa de modo sistemático. En los otros dos Estados, se organizó un pequeño programa de rehabilitación dentro del sistema penitenciario, pero su capacidad es limitada. Por otra parte, no siempre se examina con detenimiento el caso de las personas que se entregan, a las que, a menudo, se exime del enjuiciamiento sin haberse hecho una verificación minuciosa porque ya no se las considera una amenaza, pese a las exigencias regionales y del Consejo de Seguridad.

Estas lagunas conceptuales se ven agravadas por las importantes dificultades que plantea en la práctica el elevado volumen de personas asociadas a Boko Haram a las que se debe procesar. Las instituciones carecen tanto de la capacidad inmediata como de los conocimientos especializados necesarios. La falta de infraestructuras físicas es otro problema. Cualquier avance que se produzca trae consigo la complicación adicional del análisis y las críticas internacionales, ya sea de manera justificada o no. Otro problema se deriva de la poca coordinación regional que existe. A pesar de los importantes esfuerzos realizados, sobre todo bajo la dirección de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad, para elaborar orientaciones que ayuden a mantener la coherencia entre los cuatro enfoques nacionales, sigue habiendo incongruencias, además de interrogantes jurídicos en cuanto a sus efectos. Los criterios que aplican las autoridades nacionales para determinar a quién se procesa no parecen haberse armonizado, lo que podría, entre otras cosas, hacer que una persona se entregue en un Estado y no en otro en razón de su aparente permisividad. En un Estado, aproximadamente la mitad de las personas que se entregaron a las autoridades eran nacionales de otro. Además, no parece haber ningún proceso sistemático o convenido para que las decisiones que se toman en un Estado se reconozcan en los demás, por lo que las personas corren el riesgo de ser procesadas en más de un país.

Los Estados de la cuenca del lago Chad han hecho avances para tener debidamente en cuenta las cuestiones relativas al género y a la edad, así como la experiencia de cada persona, en las estrategias y medidas de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración, de conformidad con lo dispuesto en la resolución [2396 \(2017\)](#). En un Estado, los menores no acompañados que se entregan son apartados del proceso de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración tan pronto como se completa la etapa del examen inicial y son enviados a un centro especializado, en colaboración con el UNICEF, antes de ser devueltos a sus familias. Los menores acompañados permanecen con sus familiares en los campamentos donde se examina y rehabilita a quienes regresan, pero se les da atención específica, también en colaboración con el UNICEF. Dentro de sus iniciativas de reintegración, un Estado ofrece formación profesional específicamente a los jóvenes y las mujeres en las comunidades que acogen a quienes han estado asociados anteriormente a Boko Haram.

Sin embargo, la adaptación de los enfoques también exige que las decisiones sobre cómo ocuparse de las personas o cómo tratarlas se tomen de forma individualizada y tengan en cuenta las cuestiones tanto de género como de edad. A veces, durante el proceso de examen, las decisiones

relativas al procesamiento se han tomado en función de la categoría a la que pertenece la persona. A pesar de que hay casos que demuestran lo contrario, las mujeres, los niños pequeños y las niñas suelen considerarse víctimas *prima facie*, y los adolescentes y los hombres, probables autores de actos violentos^e.

4. Componentes del enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración

Enjuiciamiento

Las estrategias integrales de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración exigen que se determine quién debería o no debería ser juzgado de acuerdo con el requisito establecido por el Consejo de Seguridad de que toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas, o que preste apoyo a esos actos, sea llevada ante la justicia.

En vista del amplio alcance de las leyes antiterroristas en los cuatro Estados de la subregión, la mayoría de los adultos asociados a Boko Haram podrían haber cometido un delito de terrorismo, aunque no hayan participado directamente en actos de violencia. En la legislación de todos ellos se penaliza la prestación de apoyo a los grupos terroristas en términos relativamente amplios. Por tanto, la gran mayoría de los miles de adultos asociados a Boko Haram, incluidos los que colaboraron con el grupo mientras su aldea estuvo ocupada, podrían haber cometido algún delito considerado grave por la legislación penal nacional. Para complicar aún más la situación, muchas personas se encuentran en algún punto del espectro víctima-perpetrador, y su relación con Boko Haram no se puede categorizar claramente. Alguien puede haberse asociado al grupo después de que lo secuestraran, pero posteriormente haber cometido un delito. El derecho penal de los Estados no prevé una forma explícita de abordar estas complejidades, salvo por las disposiciones generales relativas a los delitos cometidos bajo coacción.

También preocupan considerablemente las dificultades para obtener pruebas o incluso información suficiente en la que basar una decisión. En la cuenca del lago Chad, la mayoría de las detenciones las realizan los militares, que no están capacitados para obtener datos que puedan servir de prueba en los tribunales. Además, estos operan a menudo en entornos donde es especialmente difícil conseguir pruebas. Los procedimientos operativos estándar establecidos por un Estado^f y la Fuerza Especial Conjunta Multinacional, sumados a unas líneas de comunicación abiertas entre el ejército y los actores de la justicia penal, pueden ayudar en gran medida a remediar esta situación. A las autoridades competentes les es muy difícil tomar una decisión sin datos y pruebas suficientes para fundamentar el proceso de examen.

En los cuatro Estados se ha previsto la posibilidad, o bien por medio de políticas o bien por medio de la ley, de no procesar a algunas de las personas asociadas a grupos terroristas que se entregan a las autoridades. En comunicaciones públicas, los Gobiernos también han prometido ser indulgentes con quienes se entregan, pero sin explicar cómo es el proceso ni dar detalles. Sin embargo, y pese a lo dicho públicamente, en ocasiones se ha dispensado un trato menos indulgente, lo que ha dado lugar a largos períodos de detención sin tomar decisiones sobre los cargos penales, la rehabilitación o la puesta en libertad. Un Estado ha adoptado leyes que permiten no enjuiciar a una persona asociada a Boko Haram, siempre que

no haya cometido crímenes de lesa humanidad o de guerra, genocidio u otros delitos graves. Otro Estado ha aprobado un decreto por el que se crea un comité encargado de reintegrar a los antiguos miembros de Boko Haram que se han entregado. Estas medidas, si bien han servido para orientar las decisiones relativas al enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración, se deben aplicar cuidadosamente para cumplir con coherencia el compromiso de llevar a los terroristas ante la justicia.

Rehabilitación

En dos Estados, se han organizado programas de rehabilitación en las prisiones, aunque pequeños, para las personas asociadas a Boko Haram y otros reclusos, pero sin adaptarlos de ningún modo específico. En ambos Estados, parece que solo una minoría de los reclusos terroristas han participado en ellos. La disponibilidad y la pertinencia de los programas, así como el momento en el que se realizan, también son importantes, pues muchos sospechosos de haber cometido actos de terrorismo pasan largos períodos de tiempo en prisión preventiva.

Tres Estados han tomado medidas para rehabilitar a las personas asociadas a Boko Haram que se han rendido, después de pasar por el proceso de examen descrito antes. Para ello, han creado centros especializados donde se acoge a estas personas y se llevan a cabo actividades de rehabilitación que las preparan para reincorporarse a la sociedad. En general, los programas de este tipo no están dirigidos a las personas a las que se detiene o captura. En un Estado, hay un reglamento en el que se definen con precisión los objetivos y las funciones del centro que tienen habilitado para quienes se han separado voluntariamente de Boko Haram, por donde ya han pasado cientos de personas, muchas de ellas ciudadanos extranjeros, además de mujeres y niños. El proceso de rehabilitación consiste en aprender un oficio, recibir asesoramiento psicosocial y educación cívica y asistir a clases de alfabetización, así como a un curso de religión en el que se promueve la tolerancia religiosa. Las actividades las imparten las autoridades nacionales en colaboración con las organizaciones de la sociedad civil. Cabe señalar que quienes fueron detenidos y posteriormente puestos en libertad o absueltos también recibieron formación profesional en centros especializados.

El uso de este tipo de centros de rehabilitación, donde las personas se encuentran en un entorno en el que están prácticamente detenidas, donde no son libres de salir y donde se controla la circulación, plantea interrogantes con respecto a su legalidad. Hasta que las leyes no regulen estos programas, su situación no estará clara. Se deben establecer salvaguardias para que la participación y la presencia de los participantes en estos centros sean legales.

Además, sigue sin estar claro si al participar en un programa de rehabilitación se concede algún tipo de inmunidad de enjuiciamiento. Es posible que algunas autoridades hayan difundido esta idea, intencionadamente o no, en sus mensajes públicos, pero no han resuelto los interrogantes jurídicos que surgen al respecto. Dado que muchos de los interesados han cruzado fronteras y están detenidos en un Estado diferente al de su nacionalidad, resulta fundamental saber si la decisión de rehabilitar a una persona sin procesarla será reconocida en los otros Estados. Hasta la fecha, ningún Estado de la cuenca del lago Chad parece haber llegado a un acuerdo con otro sobre cómo tratar a sus nacionales o

reconocer los respectivos programas, si bien se han tomado decisiones *ad hoc*, en varios casos, para que quienes han participado en el programa de rehabilitación de un Estado puedan reasentarse en otro. En el llamamiento a la cooperación regional y la coordinación de las normas y los enfoques que se establece en la estrategia de estabilización regional se podrían abordar algunas de esas cuestiones.

Reintegración

Al parecer, los cuatro Estados han tomado al menos alguna medida para reintegrar en la comunidad a las personas que se han entregado, con el apoyo de algunos asociados internacionales. En el único Estado en el que no parece que se haga un examen sistemático o se preste ayuda para la rehabilitación, los asociados internacionales brindan a las comunidades de acogida cierto grado de apoyo (por ejemplo, asistencia psicosocial y derivación a médicos para quienes sufren traumas). También se facilita el diálogo entre quienes regresan a la comunidad y los líderes comunitarios, con el fin de aliviar las tensiones, fomentar la aceptación y aumentar las posibilidades de que su reintegración transcurra sin sobresaltos.

La reintegración también plantea importantes problemas a corto y largo plazo, tales como las dificultades que conlleva la reintegración en aquellas comunidades que siguen siendo blanco de los atentados terroristas o las campañas de reclutamiento, que rechazan a quienes se reintegran por considerar que tienen una mancha en su pasado o que se toman venganza contra ellos, o la percepción en la comunidad de que se ha tratado de manera injusta o favorable a estas personas. En este último caso, algunos Estados han optado por tratar de apoyar tanto a las personas como a las comunidades. De esa manera se pretende no solo facilitar la reintegración, sino también beneficiar a las comunidades en general y compensar las situaciones que pueden haber llevado a la radicalización o el reclutamiento. La comunicación estratégica también es crucial para preparar el regreso a las comunidades y conseguir que éstas sean verdaderos aliados y estén dispuestas a participar en los esfuerzos de reintegración, dándoles la confianza de que quienes se reintegran han pasado por un proceso de examen, no necesitan ser procesados o han sido rehabilitados. Para que dé buenos resultados, el apoyo para la reintegración también debería incluir a las víctimas y otras poblaciones vulnerables y estar estrechamente ligado a los procesos de justicia restaurativa basados en la comunidad.

^a Véase <https://acleddata.com/crisis-profile/boko-haram-crisis> (consultado por última vez el 9 de febrero de 2021).

^b Véase <http://data2.unhcr.org/en/situations/nigeriasituation> (consultado por última vez el 9 de febrero de 2021).

^c En su resolución 2396 (2017), el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados Miembros a que elaboraran y llevaran a cabo evaluaciones minuciosas del riesgo que planteaban las personas sospechosas respecto de las cuales tuvieran motivos suficientes para creer que eran terroristas.

^d El noveno pilar de la estrategia regional para la estabilización se centra en el empoderamiento y la inclusión de las mujeres y la juventud.

^e Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, nota al Consejo de Seguridad sobre el género y Boko Haram, 25 de junio de 2018.

^f Otro Estado lo está haciendo en la actualidad.

E. África Central

Angola, Burundi, Cabo Verde²⁴, Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, República Centroafricana, República Democrática del Congo y Santo Tomé y Príncipe

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

142. La amenaza terrorista en los Estados de la subregión de África Central es evidente. Boko Haram, cuya actividad se ha extendido desde su zona original de operaciones en el noreste de Nigeria a toda la región de la cuenca del lago Chad, hasta afectar a la región de Extremo Norte en el Camerún y a la provincia de Lago en el Chad, se ha escindido en dos grupos principales (uno de los cuales, ISWAP, está directamente afiliado al EIIL), y un tercer grupo, Bakura²⁵. Todos ellos, en conjunto, siguen siendo una amenaza importante para los Estados de la cuenca del lago Chad (véase también el apartado correspondiente a la situación regional de África Occidental).

143. En abril de 2019, la filial más reciente del EIIL, ISCAP, reivindicó su primer atentado en la República Democrática del Congo y desde entonces ha ido ganando fuerza. En 2020, el grupo utilizó “tácticas y capacidades sofisticadas” en sus operaciones y desplegó “capacidades avanzadas en diversos ataques en Beni y otras localidades de las provincias de Kivu del Norte e Ituri” (S/2021/98, párrs. 27 y 31). El objetivo de un atentado que llevó a cabo con éxito en octubre de 2020 en la prisión central de Kangbanyi, en Beni, era poner en libertad a unos 200 de sus “agentes y facilitadores” (*ibid.*, párr. 31). ISCAP también es una amenaza importante en el norte de Mozambique (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Meridional) y tiene vínculos con el EIIL en Somalia (véase el apartado correspondiente a la situación regional de África Oriental).

144. Los actos de violencia que cometen otros grupos armados, por ejemplo, en el Chad, la República Centroafricana y la República Democrática del Congo, siguen amenazando la estabilidad general de África Central, donde la violencia armada no cesa, y las amenazas persistentes que plantean los grupos armados internos y transfronterizos perturban la estabilidad de la subregión (véase S/2020/1154). En la República Centroafricana, la violencia de los grupos armados socavó aún más la estabilidad política y las condiciones de seguridad, a pesar del alto el fuego impuesto en virtud del Acuerdo Político para la Paz y la Reconciliación, firmado en Bangui el 6 de febrero de 2019.

145. El carácter mayoritariamente informal de las economías de la subregión, el predominio del dinero en efectivo y la escasa supervisión de los sectores económicos y las organizaciones sin fines de lucro siguen siendo fuentes de preocupación. Los controles de fronteras siguen siendo insuficientes para detectar e impedir la circulación de delincuentes, incluidos los presuntos terroristas, y el tráfico transfronterizo de armas. Las corrientes ilícitas de armas en toda la región de África Central y la disponibilidad generalizada de armas pequeñas y armas ligeras y sus municiones han seguido sosteniendo a los terroristas y a los grupos armados

²⁴ Cabo Verde también se incluye en el apartado correspondiente a la situación regional de África Occidental.

²⁵ El Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999), 1989 (2011) y 2253 (2015) relativas al EIIL (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados incluyó en la lista a Jama'atu Ahlis-Sunna Lidda'Awati Wal Jihad (Boko Haram) (QDe.138) el 22 de mayo de 2014; Abubakar Mohammed Shekau (QDi.322) el 26 de junio de 2014; y ISWAP (QDe.162) el 23 de febrero de 2020, como grupo escindido de Boko Haram.

organizados que operan en la subregión (véase [S/2019/1011](#)). Habría que vigilar de cerca el tráfico ilícito de recursos naturales y el riesgo de que los grupos terroristas se infiltren en las zonas productoras de oro y otros minerales y saquen provecho de ellas. Las violaciones de los derechos humanos (incluida la violencia sexual relacionada con el conflicto), cada vez más numerosas, que se atribuyen a las fuerzas de defensa y seguridad nacionales podrían generar aún más desconfianza entre la población. La situación humanitaria sigue siendo motivo de grave preocupación y ha empeorado como consecuencia de la pandemia de COVID-19²⁶.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en África Central

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

146. En el período transcurrido desde 2016, un Estado ha preparado una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo y dos están en proceso de hacerlo. En el plano regional, se han hecho bastantes avances. El 30 de julio de 2018, los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEEAC (que incluye a Angola, Burundi, el Camerún, el Chad, el Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial, la República Centroafricana, la República Democrática del Congo y Santo Tomé y Príncipe) y de la CEDEAO (que incluye a Cabo Verde) adoptaron la Declaración de Lomé sobre la Paz, la Seguridad, la Estabilidad y la Lucha contra el Terrorismo y el Extremismo Violento, en la que se comprometieron a reforzar la cooperación en materia de paz y seguridad. El 30 de agosto de 2018, en una conferencia ministerial de la Comisión de la Cuenca del Lago Chad, el Camerún, el Chad, el Níger y Nigeria adoptaron la Estrategia Regional para la Estabilización, la Recuperación y la Resiliencia de las Zonas de la Cuenca del Lago Chad Afectadas por Boko Haram (véase también el tema destacado sobre el enjuiciamiento, la reintegración y la rehabilitación de las personas asociadas a Boko Haram en la Cuenca del Lago Chad). Además, el 30 de julio de 2020, los Jefes de Estado y de Gobierno de la CEEAC aprobaron la estrategia regional de lucha contra el terrorismo y la proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras en África Central y su plan de acción. Las iniciativas para diseñar estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo y sus planes de acción deberían ajustarse a lo dispuesto en esos acuerdos regionales.

Evaluación de los riesgos

147. En cuatro Estados, los servicios de inteligencia tienen el mandato de evaluar las amenazas a la seguridad nacional, incluidas las amenazas y los riesgos relacionados con el terrorismo. No está claro si estas evaluaciones se hacen llegar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Tres Estados han creado dependencias especialmente dedicadas a evaluar de modo sistemático la amenaza terrorista. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley no parecen realizar evaluaciones de las amenazas o los riesgos.

²⁶ Se calcula que, en 2021, 2,8 millones de centroafricanos, es decir, más de la mitad de la población, y 12,5 millones de personas en la región de la cuenca del lago Chad necesitarán ayuda humanitaria (Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Central African Republic: situation report”, al 9 de febrero de 2021; y Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, “Lake Chad basin: humanitarian snapshot”, al 23 de noviembre de 2021). En la cuenca del lago Chad, la extensión de la violencia de Boko Haram al Camerún y al Chad tuvo efectos devastadores en la seguridad alimentaria y los medios de subsistencia, y también ha habido un fuerte aumento de los ataques directos contra los trabajadores humanitarios en África Central (véase [S/2020/1154](#)).

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

148. Solo tres Estados tipifican específicamente como delito el reclutamiento para cometer actos de terrorismo, y dos han adoptado disposiciones que penalizan la creación o fundación de grupos terroristas. El pilar I de la estrategia regional de la CEEAC para luchar contra el terrorismo y la proliferación de las armas pequeñas y las armas ligeras en África Central exige de forma explícita que los Estados tomen medidas para proteger a la población y acabar con el reclutamiento por parte de los grupos terroristas en la región.

Financiación

149. Aunque se han hecho avances desde 2016 y se ha reforzado el marco regional de lucha contra la financiación del terrorismo con la adopción, por parte de los Estados miembros de la CEMAC (Camerún, Chad, Congo, Gabón, Guinea Ecuatorial y República Centroafricana) y la República Democrática del Congo, del Reglamento núm. 01/CEMAC/UMAC/CM, de 11 de abril de 2016, relativo a la prevención y la represión del blanqueo de dinero y de la financiación del terrorismo y de la proliferación en África Central, sigue faltando capacidad para aplicar plenamente el marco desde el punto de vista nacional. El Reglamento es de aplicación directa e inmediata en todos los Estados interesados, y sustituye al Reglamento núm. 02/10 de la CEMAC, de 2 de octubre de 2010. En su artículo 9, el Reglamento define el delito de financiación del terrorismo conforme a lo dispuesto en el artículo 2 1) del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999 y ahora abarca la financiación tanto de terroristas individuales como de organizaciones terroristas. Aunque en dicho artículo no se penaliza explícitamente la financiación del terrorismo aun cuando los fondos se utilizan para fines distintos o no se pueden vincular a un acto terrorista concreto, los términos del artículo 9 d), en virtud del cual se castiga la prestación de apoyo a un terrorista o a un grupo terrorista, dejan claro que no es necesario que exista tal vínculo. A través del artículo 9, la CEMAC incorpora los delitos y los actos basados en el tratado cuya intención es causar la muerte o lesiones graves, con un propósito terrorista. Solo uno de los cuatro Estados restantes de la subregión ha promulgado leyes que penalizan la financiación del terrorismo siguiendo las recomendaciones del Grupo de Acción Financiera. Todos los Estados, excepto uno, pueden congelar fondos de manera inmediata, incluidos aquéllos a los que se refieren las disposiciones de la CEMAC en la materia, pero la mayoría ni han puesto en marcha el mecanismo de congelación de activos pertinente en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) ni han hecho uso de él.

150. Aunque todos los Estados, excepto uno, han creado unidades de inteligencia financiera, la mayoría de estas (ocho) no tienen ni autonomía financiera ni recursos (ni siquiera disponen de programas informáticos especializados para analizar los informes de operaciones sospechosas). Solo un Estado ha evaluado el riesgo de que se financie el terrorismo a través del sector sin fines de lucro, con el que se ha obtenido información sobre los orígenes y las formas de financiación, los sectores afectados y la distribución geográfica de los proyectos. En virtud del Reglamento núm. 01 de la CEMAC, de 2016, las autoridades competentes están facultadas para incautar el dinero en efectivo o los títulos negociables al portador que puedan estar relacionados con la financiación del terrorismo, por un período máximo de 72 horas. Además de los Estados miembros de la CEMAC, otros dos Estados han adoptado una base legislativa similar. Siete Estados de la subregión son miembros del Grupo de Acción contra el Blanqueo de Capitales en África Central, que también es un órgano de la CEMAC. Un Estado es miembro del Grupo contra el Blanqueo de Dinero de África Oriental y Meridional, y un Estado que no es miembro de ningún organismo

regional al estilo del Grupo de Acción Financiera tiene la condición de observador en dicho Grupo. Un Estado es miembro del Grupo Intergubernamental de Acción contra el Blanqueo de Dinero en África Occidental.

Armas de fuego

151. Solo dos Estados han actualizado la legislación que regula las armas pequeñas y armas ligeras, y solo dos han establecido un marco regulatorio con disposiciones sobre la alteración o el borrado ilícitos de las armas de fuego. El 8 de marzo de 2017 entró en vigor 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 (Convención de Kinshasa), de 2010, después de que Angola la ratificara. El 7 de diciembre de 2018, la CEEAC, la Oficina Regional de las Naciones Unidas para África Central y el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz y el Desarme en África pusieron en marcha un proyecto conjunto para aplicar la Convención de Kinshasa, que también tiene por objeto alentar a que los dos Estados restantes de la subregión la ratifiquen.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

152. La capacidad de los Estados de esta subregión para controlar eficazmente sus fronteras y frenar la movilidad de los terroristas sigue siendo muy deficiente. El acceso a las bases de datos de INTERPOL se restringe, por lo general, a sus Oficinas Centrales Nacionales y no llega a quienes están en primera línea. Sigue siendo conveniente que la mayoría de los Estados refuercen la capacidad de sus respectivas Oficinas Centrales Nacionales para que estas puedan consultar como es debido las principales bases de datos que necesitan para hacer su trabajo y para que haya una conectividad básica con los recursos de INTERPOL. Todos los Estados de esta subregión participan en el proyecto I-ONE de INTERPOL. Los sistemas informatizados de gestión de entradas y salidas de viajeros se usan principalmente en los aeropuertos internacionales en los cinco Estados que disponen de ellos. Los puestos de control de fronteras terrestres y marítimos siguen dependiendo de sistemas manuales y en papel. La implantación de los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y de registro de sus nombres sigue siendo parcial y marginal. En dos Estados que sí tienen acceso a las listas de pasajeros, la información y la tecnología existentes no son compatibles con tales sistemas. Todos los Estados de la CEMAC aprobaron en 2017 una política de circulación sin visado. Sin embargo, para que la libertad de circulación sea real, se deben introducir tecnologías de identificación biométrica y garantizar la coordinación regional entre la policía y las fuerzas de seguridad. Los Estados de la subregión que son miembros de la Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos (Angola, Burundi, Congo, República Centroafricana y República Democrática del Congo) están cooperando para poner en marcha un programa de acción regional que, entre otras cosas, prevé la gestión conjunta de la seguridad de las fronteras y la lucha contra la delincuencia transnacional y el terrorismo.

153. Sigue faltando una aplicación efectiva de las leyes internas sobre refugiados que prevén procedimientos para determinar la condición de refugiado. En siete Estados siguen haciendo falta mecanismos de aplicación con los que se puedan poner en práctica procedimientos de asilo justos y eficaces, que, al mismo tiempo, permitan dejar fuera a quienes hayan planificado o facilitado actos terroristas o participado en ellos.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

154. Solo tres Estados tipifican como delitos autónomos la preparación y la planificación de actos terroristas y la prestación de apoyo para cometerlos. Otros dos Estados recurren a la interpretación dada al delito general de “tentativa de acto terrorista” para penalizar los actos preparatorios y de complicidad. Un Estado permite específicamente el enjuiciamiento de los actos preparatorios que se llevan a cabo en su territorio con el fin de cometer actos terroristas en el extranjero.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

155. Las fiscalías de los Estados de esta subregión siguen teniendo poca capacidad para tratar causas complejas de terrorismo. Solo las de dos Estados tienen experiencia en su gestión. En un Estado, los delitos de terrorismo siguen formando parte del código penal militar. En otro, las dependencias especializadas tienen competencia exclusiva para investigar, perseguir y enjuiciar los actos de terrorismo. Cinco Estados han adoptado disposiciones específicas que permiten el uso de técnicas especiales de investigación (interceptación de comunicaciones, operaciones encubiertas, vigilancia y registros domiciliarios, por ejemplo) en los casos de terrorismo. Las condiciones para autorizar el uso de esas técnicas y revisarlas varían. No se sabe hasta qué punto las autoridades han utilizado o puesto a prueba esas técnicas. El intercambio de información entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley parece ser bastante limitado y las fuerzas del orden no tienen acceso directo a las bases de datos de los organismos pertinentes. Además, la falta de ficheros informatizados limita el intercambio oportuno de información entre las distintas instancias.

156. En toda la subregión siguen faltando mecanismos independientes encargados de recibir e investigar las denuncias de violaciones de los derechos humanos que cometen los agentes de la autoridad, lo que ayuda a que exista un clima de impunidad *de facto* en la mayoría de los Estados de la subregión. De las cinco instituciones nacionales de derechos humanos creadas en los Estados de la subregión, solo dos han sido acreditadas con la categoría “A” por la Alianza Global de las Instituciones Nacionales de Derechos Humanos (antes denominada, Comité Internacional de Coordinación de las Instituciones Nacionales para la Promoción y Protección de los Derechos Humanos).

Estado de derecho

157. Los Estados de la subregión han hecho avances legislativos desde 2016. Los delitos de terrorismo ya se tipifican en la legislación nacional de todos, salvo en la de uno, donde siguen figurando en el código militar. Sin embargo, la definición de los delitos es a menudo amplia o utiliza un lenguaje abierto, lo que aumenta el riesgo de que se apliquen erróneamente a actos que van más allá de los que se contemplan en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo o al discurso o la protesta no violenta. Un Estado ha excluido expresamente los actos de protesta pacífica de la categoría de actos de terrorismo. En abril de 2020, otro Estado abolió la pena de muerte por actos de terrorismo. En su diálogo permanente con los Estados Miembros de la subregión y de otros lugares, los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas siguen manifestando preocupación por los presuntos casos de privación de libertad y detención arbitrarias, los períodos prolongados de custodia policial que superan el plazo establecido, la prisión preventiva sin garantías legales, la detención en régimen de incomunicación y la detención de civiles bajo custodia militar por parte de las fuerzas de defensa y seguridad cuando se sospecha que han cometido delitos contra la seguridad del Estado. Se han observado deficiencias en la administración de justicia en general, como la falta de independencia del poder

judicial y el número insuficiente de jueces, fiscales y abogados cualificados, y la desigual cobertura geográfica del territorio por parte de las autoridades judiciales dificulta el acceso a la justicia.

158. Seis Estados aplican procedimientos penales excepcionales en los delitos de terrorismo (es decir, detención prolongada y registros domiciliarios en cualquier momento), sin que se establezca un límite temporal.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

159. Desde 2016, ningún Estado ha preparado unas directrices públicas sobre sus leyes y procedimientos nacionales para facilitar la tramitación de las solicitudes de asistencia judicial recíproca o de extradición. En solo dos Estados existe la obligación de juzgar si se deniega la extradición de un presunto terrorista. El principio de *aut dedere aut iudicare* se establece en el artículo 164 del Reglamento núm. 01/2016 de la CEMAC, pero dicho artículo se ciñe a la financiación del terrorismo.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

160. Hay poca información disponible sobre la cooperación bilateral entre Estados en las investigaciones relacionadas con el terrorismo. La Conferencia Internacional sobre la Región de los Grandes Lagos cuenta con un programa de acción regional que, entre otras cosas, prevé la gestión conjunta de la seguridad de las fronteras, la lucha contra la delincuencia transnacional y la lucha contra el terrorismo. Conforme a las leyes de otros dos Estados, las autoridades nacionales pueden formar equipos conjuntos de investigación. Otro Estado, en su legislación antiterrorista, apuesta por establecer mecanismos bilaterales o multilaterales para intercambiar información judicial y operacional sobre las actividades o los movimientos de los terroristas.

7. Recomendaciones prioritarias

161. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

a) En cooperación con el sector sin fines de lucro, evaluar el riesgo de que se utilice a estas organizaciones para financiar el terrorismo, tomando como base las definiciones del Grupo de Acción Financiera; y reforzar las medidas que protegen a las organizaciones sin fines de lucro vulnerables para que nadie se aproveche de ellas con el propósito de financiar actos terroristas, reconociendo al mismo tiempo el principio fundamental de la libertad de asociación;

b) Examinar y modificar las leyes para que la definición de los actos terroristas sea clara y precisa y no se aplique a actos distintos a los contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo; y reforzar las salvaguardias procesales de los acusados en las investigaciones y los juicios antiterroristas, incorporando el derecho a las debidas garantías procesales;

c) Actualizar e implantar los marcos legislativos sobre el control de las armas y municiones ilícitas;

d) Intensificar la supervisión de los organismos encargados de hacer cumplir la ley creando instituciones nacionales de derechos humanos o fortaleciéndolas, mediante la asignación de recursos y poderes investigativos suficientes a las instituciones existentes, para que se cumplan los principios relativos al estatuto de las instituciones nacionales de promoción y protección de los derechos humanos (Principios de París);

e) Hacer que los puestos terrestres y fronterizos estén conectados al sistema I-24/7 de INTERPOL; y promover el uso de las bases de datos de INTERPOL, así como el intercambio de información para reforzar la cooperación entre los servicios nacionales de control de fronteras y de aplicación de la ley y con sus homólogos extranjeros.

IV. Situación regional: Asia

A. Islas del Pacífico

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

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

162. Ningún Estado de las Islas del Pacífico ha sufrido un atentado terrorista. El riesgo de terrorismo para los Estados de la subregión se estima reducido, debido a su situación geográfica aislada, las limitaciones de transporte, su pequeño tamaño y población (factores que limitan el anonimato) y sus sectores financiero y comercial relativamente pequeños. Los Estados insulares del Pacífico tienen fronteras marítimas porosas y poca capacidad para gestionar sus aguas territoriales. También son vulnerables a las amenazas relacionadas con la ciberseguridad. En la actualidad no hay indicios de que se recluten combatientes terroristas extranjeros o que estos reciban adiestramiento u otro tipo de apoyo logístico en la subregión, pero los Estados insulares del Pacífico están expuestos a que los terroristas los utilicen como refugio, ya que las importantes limitaciones de recursos dificultan la aplicación de las medidas de control necesarias en muchos ámbitos de la lucha contra el terrorismo.

163. Se dispone de poca información para saber cómo los Gobiernos abordan de modo general la lucha contra el terrorismo o la supervisión de las actividades antiterroristas desde el punto de vista institucional u operacional. En general, los Gobiernos de la subregión parecen considerar que la amenaza terrorista es baja y, por tanto, destinan sus escasos recursos policiales, sobre todo, a investigar otro tipo de delitos. No obstante, estos Estados han avanzado mucho en la aplicación de diversas medidas antiterroristas en cumplimiento de lo previsto en la resolución [1373 \(2001\)](#). Han promulgado leyes de lucha contra el terrorismo y han tratado de seguir estrechando la coordinación y la cooperación subregionales, especialmente en el contexto marítimo.

164. Aunque hay poca delincuencia en la mayoría de los Estados insulares del Pacífico, se han detectado incidentes de delincuencia organizada transnacional en toda la subregión, como el tráfico de drogas y mercancías falsificadas, la trata de personas, la pesca ilegal y los delitos ambientales. Además, la situación creada por la pandemia de COVID-19 y sus efectos en el turismo, que es el pilar de muchas economías de la subregión, puede resultar ventajosa para los delincuentes y terroristas, o sus organizaciones, quienes podrían aprovecharse de los puntos débiles de la zona, especialmente para blanquear dinero y financiar actividades relacionadas con el terrorismo. Los Estados de la subregión han reforzado las medidas de cumplimiento de la ley para combatir la delincuencia transnacional, y tales medidas podrían adaptarse para luchar contra el terrorismo, si fuera necesario. Se han emprendido varias iniciativas para concienciar a las instituciones financieras de sus obligaciones de información, de acuerdo con las leyes nacionales de lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en las Islas del Pacífico

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

165. De los 12 Estados de la subregión de las Islas del Pacífico, solamente Fiji tiene una estrategia antiterrorista. Adoptada en 2010, la estrategia se basa en tres pilares (preparación, respuesta y recuperación), pero no está claro hasta qué punto los organismos gubernamentales siguen lo dispuesto en ella. En octubre de 2018, Samoa presentó una política de seguridad nacional, en la que la seguridad de las fronteras, los desastres naturales y el cambio climático, la ciberseguridad y dos aspectos de la seguridad humana figuraban como las principales amenazas a la seguridad y estabilidad. Papua Nueva Guinea ha tomado medidas para diseñar políticas y estrategias centradas en cuatro ámbitos principales, todos los cuales podrían incluirse en una estrategia antiterrorista amplia e integrada.

Evaluación de los riesgos

166. Aunque Fiji y Samoa han evaluado el riesgo de sus respectivos sectores financieros con respecto a la financiación del terrorismo, solo Samoa lo ha hecho específicamente en relación con el terrorismo. Es probable que los Estados que participan en la Red sobre el Delito Transnacional del Pacífico y su centro de coordinación (Centro de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia Transnacional en la Región del Pacífico) evalúen las amenazas y los riesgos relacionados con la delincuencia organizada.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

167. Diez Estados de la subregión han introducido disposiciones legislativas que les permiten abordar el reclutamiento para fines de terrorismo penalizando la captación de una persona para que forme parte de un grupo terrorista o para que participe en un acto terrorista. Se trata de una ligera mejora con respecto al estudio mundial anterior. Las leyes de un Estado solo tipifican como delito el reclutamiento cuando su finalidad es formar parte de organizaciones terroristas prohibidas.

Financiación

168. Solo un Estado de la subregión carece de leyes relacionadas con la financiación del terrorismo. Los otros 11 Estados la tienen tipificada como delito autónomo. Ocho la penalizan aunque los fondos no puedan vincularse a un acto terrorista concreto, y nueve lo hacen aunque los fondos no se hayan utilizado para cometer, o intentar cometer, actos terroristas.

169. Las leyes de nueve Estados contemplan la financiación tanto de terroristas individuales como de organizaciones terroristas. Ningún Estado ha establecido y puesto en marcha plenamente un mecanismo eficaz para congelar activos sin dilación, como se exige en la resolución 1373 (2001), o ha congelado activos en su virtud. Sin embargo, varios Estados han promulgado leyes para la congelación de activos, así como algún tipo de sistema para congelar los fondos sospechosos de terrorismo.

170. Ningún Estado dispone de una unidad de inteligencia financiera plenamente funcional con personal, formación y equipamiento satisfactorios. Aunque la mayoría de los Estados cuentan con disposiciones legislativas suficientes para regular las facultades, funciones y operaciones correspondientes a sus unidades de inteligencia financiera, la mayoría de estas carecen de los recursos humanos y de otro tipo necesarios para poder funcionar a pleno rendimiento, y se considera que varias de

ellas no operan con independencia de sus Gobiernos. Muchas unidades de inteligencia financiera de esta subregión reciben asistencia técnica y apoyo para reforzar su capacidad de realizar análisis financieros y tramitar y difundir informes. Varias han solicitado su adhesión a un grupo intergubernamental de unidades de inteligencia financiera.

171. Con arreglo a la ley, las autoridades fronterizas de diez Estados de la subregión pueden detener o retener dinero y títulos negociables al portador si un agente sospecha que están relacionados con actividades de blanqueo o de financiación del terrorismo. En la mayoría de los Estados, la ley correspondiente está vinculada a las definiciones de “delito grave” o “actividad ilícita”. En Fiji, las Islas Salomón, Palau y Samoa, la financiación del terrorismo se cita de modo específico en la ley pertinente. Desde que se publicó el estudio anterior, ha habido avances a la hora de evaluar el riesgo de que se financie el terrorismo a través del sector sin fines de lucro. Cinco Estados han examinado la situación de dicho sector en el marco de sus evaluaciones nacionales de riesgo. Las Islas Marshall comenzaron su proceso de evaluación nacional de riesgos en 2018, y Tonga está a punto de finalizar el primero que realiza. Nueve Estados Miembros pertenecen al Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero y tres que no son miembros de ningún organismo regional al estilo del Grupo de Acción Financiera tienen la condición de observador.

Armas de fuego

172. Once Estados han tipificado, en cierta medida, el tráfico ilegal de armas de fuego, así como los actos conexos de fabricación o alteración ilegal o ilícita de armas de fuego y de borrado ilícito de sus marcas. Todos los Estados de la subregión son partes en el Marco de Nadi, en virtud del cual se deben aplicar medidas legislativas que penalicen la fabricación, el tráfico, la venta y la posesión ilícitas de armas de fuego, municiones y otros materiales conexos. Solamente Fiji, Nauru y Palau son partes en el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo sobre Armas de Fuego).

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

173. Solo hay tres Estados insulares del Pacífico que todavía no pertenecen a INTERPOL. Se trata de un avance considerable con respecto al estudio anterior. En los tres Estados miembros de incorporación más reciente, todavía se están introduciendo los servicios y se está impartiendo formación, y el uso del sistema I-24/7 y otras herramientas de datos aún no está generalizado. Solo se sabe de un Estado de la subregión que haya proporcionado a las autoridades de inmigración y control de fronteras de primera línea las herramientas de las bases de datos y las listas de vigilancia de INTERPOL disponibles, y no se sabe de ninguno que haya establecido una capacidad efectiva para examinar a los viajeros en los puertos de entrada utilizando la Lista de Sanciones del Consejo de Seguridad contra el EIL (Dáesh) y Al-Qaida y las notificaciones rojas de INTERPOL. Nueve Estados²⁷ son miembros del Commonwealth, por lo que los ciudadanos de los Estados participantes en el acuerdo por el que se constituye dicha comunidad no necesitan un visado para entrar. Ningún Estado utiliza sistemas de información anticipada sobre los pasajeros o de registro de sus nombres, pero cuatro (Islas Marshall, Nauru, Tuvalu y Vanuatu) han introducido leyes que exigen que las aeronaves y las embarcaciones que llegan al

²⁷ Fiji, Islas Salomón, Kiribati, Nauru, Papua Nueva Guinea, Samoa, Tonga, Tuvalu y Vanuatu.

país avisen con antelación y suministren información sobre todos los pasajeros y los miembros de la tripulación. Fiji ha adoptado formalmente la estrategia del Programa de Identificación de Viajeros de la OACI, y la mayoría de los Estados han promulgado leyes que penalizan el uso de documentos de viaje fraudulentos.

174. Algunos Estados de la subregión están empezando a utilizar sistemas automatizados y están creando bases de datos para registrar de forma más sistemática los movimientos de los pasajeros. Las Islas Marshall han instalado un sistema de gestión de fronteras, el Sistema de Información y Análisis de Datos sobre la Migración de la OIM, en la mayoría de sus puertos aéreos y marítimos internacionales, lo que permite recoger, procesar, almacenar y analizar la información de los viajeros en tiempo real. Otro Estado ha desarrollado una base de datos del sistema de gestión de fronteras. Se sabe que cuatro Estados piden a los viajeros que rellenen tarjetas de llegada y salida, y dos exigen visados a todos los no ciudadanos que llegan al país. Solo unos pocos pueden registrar y almacenar los datos de los viajeros que entran y salen de sus fronteras.

175. Los organismos de control de fronteras y de aplicación de la ley de la mayoría de los Estados cooperan con sus homólogos de otros Estados insulares del Pacífico y colaboran estrechamente con organismos similares de Australia, los Estados Unidos y Nueva Zelandia para reforzar la seguridad de las fronteras, intercambiar información, luchar contra el uso de documentos de viaje fraudulentos y detectar e impedir los viajes de los terroristas. Tres Estados han suscrito convenios de libre asociación con los Estados Unidos, con quienes se coordinan estrechamente en materia de seguridad.

176. Dado que esta subregión no es un destino típico para los refugiados y las personas que solicitan asilo, son pocos los Estados que han introducido leyes o procesos en la materia. Solo las Islas Marshall y Palau tienen leyes en las que se indica específicamente que no concederán la condición de refugiado ni darán asilo a terroristas o presuntos delincuentes. Nauru y Papua Nueva Guinea han establecido marcos jurídicos para regular el caso de las personas que solicitan la condición de refugiado y el asilo, en los que se incluyen disposiciones sobre la presentación de alguna clase de documento identificativo y otra información exigida por el Gobierno que impediría conceder asilo a una persona de la que se sabe que ha planificado o facilitado un acto terrorista o ha participado en él. Sin embargo, se han planteado interrogantes sobre la manera en la que estos dos Estados tratan a los solicitantes de asilo cuando tramitan sus solicitudes en nombre de otro Estado. El Gobierno de Fiji colabora estrechamente con el ACNUR para cumplir sus obligaciones en virtud de la Convención de 1951.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

177. Once Estados de la subregión son competentes para enjuiciar actividades llevadas a cabo en ellos con el propósito de perpetrar actos terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. Sin embargo, dada la falta de procedimientos relacionados con el terrorismo en toda la subregión, la práctica de los Estados es incierta a este respecto. Las Islas Marshall, las Islas Salomón, Palau y Vanuatu sí tipifican específicamente como delito las actividades de preparación y planificación con fines terroristas o de actos terroristas, pero los otros ocho Estados se basan en disposiciones legislativas generales sobre la responsabilidad de los cómplices en los delitos graves para penalizar los actos preparatorios y auxiliares, en lugar de considerarlos delitos autónomos. Ocho Estados tipifican como delito la incitación o la conspiración para cometer actos terroristas u otras formas de apoyo a los mismos.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

178. Ningún Estado de la subregión ha juzgado una causa de terrorismo. Aunque las fiscalías nacionales de la mayoría de los Estados parecen estar facultadas para ocuparse de causas complejas de este tipo, no hay información suficiente para determinar si tienen la capacidad y los medios técnicos necesarios para ello. Es probable que en la mayoría de los Estados insulares del Pacífico, dado que están poco poblados y que suelen recurrir a expertos de otros Estados para que trabajen en sus fiscalías generales y otras oficinas judiciales, no existan ni los recursos humanos ni los conocimientos que se necesitan. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley utilizan técnicas especiales de investigación, pero lo hacen, más que nada, en casos de delincuencia organizada transnacional.

179. La fuerza de policía de Fiji cuenta con una dependencia de investigación de la ciberdelincuencia, donde trabajan investigadores y técnicos cualificados, para realizar análisis forenses de ordenadores y móviles. El Gobierno tiene previsto adquirir equipos policiales de examen forense de documentos y de tecnología de la información. En el Departamento de Policía de las Islas Marshall hay una división de investigación encubierta, y la ley autoriza el uso de la vigilancia encubierta, la vigilancia electrónica y la grabación de audio. En Papua Nueva Guinea se pueden utilizar dispositivos de escucha para interceptar las comunicaciones, inspeccionar el correo y recurrir a la facultad de registro y entrada y, en Samoa, están permitidos los dispositivos de vigilancia óptica y las escuchas telefónicas para interceptar y grabar las comunicaciones privadas. El Comisionado de Policía de Vanuatu puede autorizar operaciones encubiertas o de vigilancia y la entrega controlada de bienes en el caso de determinados delitos.

180. La mayoría de los Estados de la subregión tienen bases de datos policiales, y los organismos encargados de hacer cumplir la ley que participan en la Red sobre el Delito Transnacional del Pacífico²⁸ y contribuyen al Centro de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia Transnacional en la Región del Pacífico tendrán acceso a los datos que se envían a la Red a través de sus diversas dependencias de lucha contra la delincuencia transnacional. Sin embargo, la interoperabilidad y el intercambio de información entre las fuerzas del orden, el control de fronteras, las aduanas, las unidades de inteligencia financiera y otros organismos con mandatos antiterroristas son distintos en cada Estado, aunque la mayoría de ellos pueden intercambiar información con sus homólogos nacionales y regionales.

181. Parece que en la mayoría de los Estados insulares del Pacífico hay algún tipo de mecanismo independiente o civil para supervisar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En ocho Estados de la subregión existe la figura del defensor del pueblo (establecida por ley o la Constitución). Sin embargo, en dos de ellos el puesto lleva vacante varios años. En cuatro Estados esta figura no existe, pero dos han creado comisiones para atender las quejas contra dirigentes y funcionarios.

Estado de derecho

182. Un Estado no ha adoptado ninguna ley de lucha contra el terrorismo o tipificado específicamente como delito los actos terroristas, que tampoco se definen en su legislación penal o de otro tipo. Solo tres Estados han definido los actos terroristas en estricta conformidad con lo previsto en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo y han excluido las actividades de protesta, manifestación, disidencia y defensa de una causa. Los otros ocho Estados utilizan un lenguaje

²⁸ La Red sobre el Delito Transnacional del Pacífico proporciona una capacidad proactiva de investigación e información dirigida por la policía para combatir la delincuencia transnacional en el Pacífico con un enfoque regional y multiinstitucional.

demasiado abierto o vago que o bien podría utilizarse para penalizar actos que van mucho más allá de los previstos en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo o bien restringe los actos terroristas al indicar que estos deben entrañar daños, lesiones corporales, riesgos o interrupciones “graves” (sin definir los parámetros del término “grave”).

183. Las Constituciones de todos los Estados insulares del Pacífico prevén la protección de los derechos humanos y el estado de derecho, entre otras cosas, prohibiendo la detención y la privación de libertad de forma arbitraria, defendiendo el derecho a un juicio imparcial y público y estableciendo la presunción de inocencia hasta que se demuestre la culpabilidad. No existe una práctica estatal con respecto al procedimiento penal en causas de terrorismo, pero no hay razón para sospechar que los Estados no respeten el estado de derecho.

184. Sin embargo, en los marcos jurídicos de la lucha contra el terrorismo de cuatro Estados se conceden poderes especiales para detener a una persona sin que medie una acusación. Con arreglo a las leyes antiterroristas de Kiribati, Nauru y Tonga, algunos funcionarios pueden disponer que un extranjero abandone el país y no entre a él cuando haya motivos razonables para sospechar que ha participado o participará en la comisión de un acto terrorista. La persona contra la que se dicta una orden de este tipo puede permanecer detenida, sin que se presenten cargos, durante siete días, o más si es necesario, para organizar su expulsión. En las Islas Marshall la legislación es similar, aunque el período inicial de detención es de 48 horas, si bien este puede prorrogarse siete días más por orden judicial, sin necesidad de que se presenten cargos. Las leyes de las Islas Marshall también permiten detener a una persona como se ha explicado antes para evitar que interfiera en una investigación relacionada con sospechas de terrorismo. Es lógico que se contemple un plazo tan amplio para la expulsión, dada la situación geográfica de los Estados insulares del Pacífico y el limitado número de vuelos y barcos de pasajeros que prestan servicio en la zona, pero el hecho de que existan estos poderes administrativos, aunque nunca se hayan utilizado, suscita cierta preocupación.

185. Papua Nueva Guinea tiene leyes especiales que confieren poderes específicos a los agentes de la autoridad en casos de terrorismo y que permiten al Estado designar zonas prohibidas y restringidas en las que la policía puede realizar detenciones sin orden judicial cuando es probable que se esté llevando a cabo alguna actividad relacionada con el terrorismo. No obstante, la designación de dichas zonas no puede superar los tres meses.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

186. Los 12 Estados de la subregión han promulgado leyes de extradición y asistencia judicial recíproca, que son de acceso público y, a falta de unas directrices independientes sobre las legislaciones y los procedimientos internos de cada Estado, en ellas se explican claramente las normas y los procedimientos. Se podrían hacer mejoras en cuanto a la publicidad de los nombres y la información de contacto del personal pertinente de las autoridades centrales. Nueve Estados forman parte de los planes del Commonwealth para la cooperación internacional en asuntos penales entre Estados, como el Plan del Commonwealth sobre Asistencia Judicial Recíproca en Asuntos Penales (Plan de Harare) y el Plan de Londres para la Extradición en el Commonwealth (Plan de Londres)²⁹. Once Estados han consagrado el principio de “extraditar o juzgar” en su legislación interna. El Estado restante ni ha tipificado

²⁹ Véase https://thecommonwealth.org/sites/default/files/key_reform_pdfs/P15370_13_ROL_Schemes_Int_Cooperation.pdf.

como delito el terrorismo ni ha penalizado todos los delitos enunciados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Ese mismo Estado ha establecido limitaciones a lo que se considera un delito nacional. Su competencia para juzgar delitos cometidos fuera de sus fronteras también es limitada.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

187. Aunque los Estados de la subregión cooperan entre sí y colaboran estrechamente con Australia, los Estados Unidos y Nueva Zelanda en ámbitos relacionados con la delincuencia transnacional y organizada, el blanqueo de dinero, el fraude y otras actividades delictivas, no se tiene constancia de que hayan cooperado bilateralmente en investigaciones relacionadas con casos de terrorismo con alguna autoridad extranjera. La mayoría de los Estados de la subregión han creado una dependencia de lucha contra delincuencia transnacional³⁰ que trabaja a través de la Red sobre el Delito Transnacional del Pacífico para intercambiar datos y cooperar en el plano policial. A través de la Red, Vanuatu ha enviado a algunos agentes de policía a trabajar en Fiji y Samoa, así como con la Policía Federal Australiana. Vanuatu también tiene un acuerdo con los Estados Unidos en materia de protección marítima, que abarca la realización de investigaciones y otras formas de cooperación. Varios Estados enviaron agentes de policía y efectivos militares a las Islas Salomón en el marco de la Misión Regional de Asistencia a las Islas Salomón, que concluyó oficialmente en junio de 2017.

7. Recomendaciones prioritarias

188. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Elaborar estrategias nacionales amplias e integradas contra el terrorismo y mecanismos eficaces para aplicarlas, tal como se exige en las resoluciones del Consejo de Seguridad [1963 \(2010\)](#), [2129 \(2013\)](#) y [2395 \(2017\)](#);
- b) Aumentar la eficacia de las leyes e instituciones de lucha contra la financiación del terrorismo, entre otras cosas, creando capacidades en las unidades de inteligencia financiera y los organismos supervisores y reguladores y modificando los mecanismos de congelación de activos, en cumplimiento de la resolución [1373 \(2001\)](#);
- c) Reforzar la capacidad de los funcionarios de control de fronteras y de aduanas para vigilar con eficacia a las personas y los equipajes que cruzan sus fronteras, con el fin de prevenir los viajes de terroristas y los movimientos transfronterizos ilícitos de fondos, e incluir métodos que mejoren la detección de documentos de viaje fraudulentos y de posibles terroristas y moneda falsa, el análisis de los riesgos a partir de información de inteligencia y el control de pasajeros;
- d) Reforzar el uso de las bases de datos y las listas de vigilancia de INTERPOL y, en la medida de lo posible, ampliar la conectividad a todos los organismos que participan en la lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional, así como a los funcionarios de primera línea que se ocupan de la seguridad de las fronteras;
- e) Implantar sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y de registro de sus nombres y realizar controles de fronteras basados en la evaluación de los riesgos, de acuerdo con las normas y los métodos recomendados de la OACI

³⁰ La Red se ha ampliado y ahora consta de 28 dependencias de lucha contra la delincuencia transnacional dotadas de personal local y situadas en 20 Estados insulares del Pacífico. El Centro de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia Transnacional en la Región del Pacífico, con sede en Apia, se encarga de coordinar la gestión, mejora y difusión de los productos de inteligencia policial preparados por el Centro.

pertinentes y los requisitos establecidos en las resoluciones del Consejo de Seguridad 2396 (2017) y 2482 (2019), respetando plenamente los derechos humanos y las libertades fundamentales;

f) Velar por que todos los procedimientos administrativos especiales de detención y expulsión se lleven a cabo de acuerdo con el principio de no devolución y otros requisitos de derechos humanos y por que los poderes de ese tipo se ejerzan de la misma manera.

B. Asia Sudoriental

Brunei Darussalam, Camboya, Filipinas, Indonesia, Malasia, Myanmar, República Democrática Popular Lao, Singapur, Timor-Leste, Tailandia y Viet Nam

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

189. Desde que se publicó el anterior estudio mundial, el EIIL ha seguido perdiendo territorio en el Iraq y la República Árabe Siria y se ha vuelto más activo en Asia Sudoriental. Los combatientes terroristas extranjeros inspirados por el EIIL se han infiltrado en la región y los grupos terroristas locales siguen inspirándose en él y jurándole lealtad. Asia Sudoriental sigue siendo origen, punto de tránsito y destino de combatientes del EIIL, así como de militantes relacionados con el Grupo Abu Sayyaf (también conocido como la Provincia de Asia Oriental del Estado Islámico), Al-Qaida y Jemaah Islamiyah, entre otros grupos.

190. Los líderes del EIIL respaldaron la yihad declarada en la isla de Mindanao, en el sur de Filipinas, en 2016 y alentaron a los combatientes que no podían llegar hasta la República Árabe Siria a viajar a Filipinas en su lugar. Los Gobiernos de la región expresaron gran preocupación por el hecho de que el EIIL intentara utilizar el sur de Filipinas como puerta de entrada para establecerse en Asia Sudoriental. En mayo de 2017, unos combatientes terroristas extranjeros afiliados al EIIL y unos militantes asociados al Grupo Abu Sayyaf y al Grupo Maute (también conocido como Estado Islámico de Lanao) atacaron y ocuparon secciones de la ciudad lacustre de Marawi, en Mindanao. Estalló entonces un enfrentamiento con las fuerzas gubernamentales, que dio lugar a un asedio de cinco meses que devastó la ciudad. Tras el asedio, el Gobierno de Filipinas estableció un gobierno local autónomo musulmán en Mindanao y está tratando de hacer partícipes a los antiguos grupos terroristas. Sin embargo, los militantes opositores siguen actuando en el sur del país, donde han cometido e intentado cometer actos terroristas. El Grupo Abu Sayyaf ha seguido operando desde las islas del sur de Filipinas y ha realizado secuestros a cambio de rescates y otros ataques contra intereses marítimos a lo largo de la ruta comercial de Joló-Célebes y en la región oriental de Sabah.

191. El EIIL reivindicó la autoría de distintos atentados en Filipinas, Indonesia y Malasia entre 2016 y 2019. Los Gobiernos de Asia Sudoriental han expresado preocupación por el continuo apoyo al EIIL y a sus grupos afiliados en esta subregión y por el atractivo de la zona para los combatientes terroristas extranjeros. Los oficiales militares de esos tres países han señalado la posibilidad de que los combatientes terroristas extranjeros se desplacen con facilidad entre Indonesia, la región de Sabah (Malasia) y la zona insular de Mindanao (Filipinas), ya que es difícil impedir que los militantes circulen a través de los mares de Joló y Célebes y las porosas fronteras marítimas. Filipinas, Indonesia y Malasia han tratado de estrechar su cooperación a todos los niveles en el marco del acuerdo trilateral firmado en 2016. Desde ese año, los grupos y las personas partidarias del EIIL han seguido perpetrando atentados con

un elevado número de bajas, centrándose en objetivos “desprotegidos”, como los lugares de culto y los hoteles, y ataques contra las fuerzas del orden y los intereses del Gobierno nacional. Además, sigue preocupando que cada vez más mujeres colaboren con el EIIL y sus afiliados, por ejemplo, para cometer atentados suicidas.

192. A los Gobiernos también les preocupa la amenaza terrorista que supone el posible regreso a la subregión de los nacionales de sus Estados que viajaron a la República Árabe Siria y el Iraq para apoyar al EIIL. Desde enero de 2021, varios combatientes terroristas extranjeros procedentes de Asia Sudoriental han regresado a sus países de origen o se han trasladado a otros de la subregión. En Asia Sudoriental, hay un alto riesgo de radicalización y reclutamiento en los centros penitenciarios y de detención, y muchos Estados están teniendo importantes problemas relacionados con el hacinamiento en las prisiones, lo que agrava ese riesgo³¹. Además, varios presos encarcelados anteriormente por cargos de terrorismo ya han cumplido o están a punto de cumplir sus condenas y representarán una amenaza cuando sean puestos en libertad³².

193. Los Gobiernos de Asia Sudoriental han observado que el reclutamiento de terroristas en la subregión se ha llevado a cabo principalmente a través de interacciones entre pares, más que a través de plataformas en línea. Durante la pandemia, la captación ha disminuido, sobre todo la realizada en línea por el EIIL en Malasia. Sin embargo, los Gobiernos son conscientes de que los grupos terroristas locales pueden estar reposicionándose entre bastidores, debido a las restricciones relacionadas con la COVID-19, y están alerta ante la posibilidad de que surjan otros nuevos una vez que estas se levanten en su totalidad. Una de las tendencias observadas en Asia Sudoriental es el cambio de planteamiento por parte del EIIL, que ha pasado de reclutar a combatientes y buscar recursos para su campaña en Oriente Medio a alentar a los grupos locales a que cometan atentados de imitación y exploten el descontento local para incitar al terrorismo.

194. La disponibilidad y el uso de Internet en los Estados de Asia Sudoriental, que han aumentado rápidamente, han ayudado a que se difunda más propaganda en línea y a que las plataformas de los medios sociales se utilicen indebidamente para transmitir argumentos terroristas e incitar a la violencia. Los grupos terroristas suelen utilizar los medios sociales para ganar simpatías dejando entrever un supuesto trato injusto por parte de las autoridades. El uso indebido de los medios sociales para difundir propaganda aumentó en Filipinas tras el asedio de Mindanao, cuando los grupos terroristas utilizaron las plataformas en línea para darse a conocer, difundir información errónea y recaudar fondos. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley de todos los Estados de esta subregión, especialmente los de Filipinas, Indonesia, Malasia y Singapur, han estado vigilando las actividades en línea de grupos terroristas y militantes extremistas conocidos. Algunos Estados han creado dependencias y organismos especializados. La Real Policía de Malasia ha establecido un centro de contrapropaganda, y tanto la Policía Nacional como el Departamento de Justicia de Filipinas han formado ciberunidades, además de una oficina para hacer frente a la ciberdelincuencia.

³¹ Según las conversaciones mantenidas con los Estados Miembros durante las últimas visitas.

³² Abu Bakar Ba'asyir es un líder espiritual indonesio de Jemaah Islamiyah que fue el autor intelectual del atentado de 2002 en Bali y que salió de la cárcel en enero de 2021.

Recuadro 3

Tema destacado**Planteamiento de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo desde un punto de vista que abarca a toda la sociedad en Asia Sudoriental**

En el párrafo 32 de su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad recalcó la importancia de que se adoptara un enfoque pangubernamental y reconoció el papel que podían desempeñar las organizaciones de la sociedad civil, en particular en los sectores de la salud, el bienestar social y la educación, para ayudar a rehabilitar y reintegrar a los combatientes terroristas extranjeros que regresaban o se trasladaban y a sus familias, ya que era posible que esas organizaciones tuvieran los conocimientos más apropiados y pudieran acceder a las comunidades locales y colaborar con ellas para enfrentar los retos que planteaban el reclutamiento y la radicalización conducente a la violencia. Los Estados de la subregión son conscientes de lo importante que es plantear la lucha antiterrorista desde una perspectiva que abarque a toda la sociedad y de lo valioso que es incluir a las partes interesadas pertinentes de los gobiernos, la sociedad civil y el sector privado, y colaborar con ellas.

Los Estados de esta subregión han establecido vínculos con el sector privado y creado alianzas público-privadas en ámbitos cruciales (por ejemplo, la protección aérea, marítima, de infraestructuras críticas y de blancos “fáciles”). También han creado este tipo de alianzas para abordar los aspectos de prevención e investigación relacionados con la lucha contra la financiación del terrorismo. Por ejemplo, Malasia ha creado un centro de formación sobre la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo para los funcionarios del gobierno y los empleados de las instituciones financieras. En 2019, Malasia puso en marcha la Red de Inteligencia Financiera de Malasia (MyFINet), una iniciativa en la que participan el Banco Central, la policía, las autoridades de aduanas y 18 entidades informantes. A través de ella, se quiere facilitar el intercambio de información entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y las entidades informantes para, así, reforzar la detección e investigación de los casos relacionados con la financiación del terrorismo. En 2017, Singapur creó la AML/CFT Industry Partnership, una alianza para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo en la que colaboran el Banco Central, la policía y distintas instituciones financieras privadas. Su misión es fomentar y estrechar la colaboración para investigar casos concretos. El país también ha formado hace poco un equipo de tareas que trabaja ininterrumpidamente y en el que participan distintas empresas de envío de remesas, cuyo objetivo es investigar los atentados terroristas. En 2021, la unidad de inteligencia financiera de Indonesia estaba pensando en introducir una plataforma de intercambio de información para los organismos encargados de hacer cumplir la ley y el sector privado, cuyo fin era ayudar a prevenir la financiación del terrorismo.

Filipinas, Indonesia y Malasia también han formado alianzas público-privadas con proveedores de servicios de comunicación ubicados en la subregión para hacer frente a las actividades terroristas en línea, como la propaganda, el reclutamiento, la incitación y la recaudación de fondos. En 2018, Indonesia coorganizó la reunión subregional de Asia Sudoriental sobre la lucha contra el terrorismo, a la que asistieron varios proveedores de

servicios de comunicación con sede en los Estados Unidos. El encuentro se centró en la cooperación entre los gobiernos y las empresas tecnológicas para combatir la propaganda terrorista en línea. Desde entonces, varios grandes proveedores de servicios de comunicación han creado recursos específicos, tales como equipos de profesionales jurídicos que trabajan en oficinas regionales o nacionales, para facilitar la cooperación con las fuerzas del orden y gestionar las solicitudes de pruebas digitales y de retirada y conservación de contenidos. En general, aunque se deben tomar medidas para proteger la libertad de expresión y la privacidad, se ha avanzado mucho en la cooperación entre los gobiernos y el sector privado destinada a luchar contra la explotación de Internet para fines de terrorismo.

Varios Estados han reforzado su capacidad de evaluar los riesgos creando grupos de reflexión e institutos de investigación o entablando relaciones con las universidades para que el mundo académico participe en las políticas gubernamentales. El Centro Regional de Asia Sudoriental para la Lucha contra el Terrorismo, dependiente del Ministerio de Relaciones Exteriores de Malasia, ha investigado en profundidad la relación entre la juventud y la lucha contra el terrorismo. El Gobierno de Malasia también coopera con la Universidad Islámica Internacional de Malasia en este ámbito. Singapur ha creado el Centro Internacional de Investigación sobre Violencia Política y Terrorismo, dentro de la Escuela de Estudios Internacionales S. Rajaratnam de la Universidad Tecnológica de Nanyang.

Algunos Estados de Asia Sudoriental colaboran estrechamente con las comunidades locales y los agentes no gubernamentales en la lucha contra el extremismo violento que conduce al terrorismo. Varios Estados han desarrollado planes de acción nacionales y promueven un enfoque en el que se hace partícipe a toda la sociedad, desde los líderes comunitarios y religiosos al mundo académico y los educadores, los empresarios, los trabajadores sanitarios y sociales, los grupos de mujeres y jóvenes y distintas organizaciones de la sociedad civil centradas en ámbitos tales como la prevención, la detección, la rehabilitación y la reinserción. La ASEAN ha adoptado un plan de acción para prevenir y contrarrestar el auge de la radicalización y el extremismo violento (2018-2025) y un plan de trabajo conexo para 2019-2025 (plan de trabajo de Bali), en el que ha definido ámbitos, actividades y resultados prioritarios para que los organismos públicos fortalezcan la legislación, aumenten la buena gobernanza, refuercen las medidas de aplicación de la ley y amplíen las asociaciones en apoyo de un enfoque que abarque a toda la sociedad en toda la región.

El Centro Regional ha organizado programas juveniles de alcance nacional sobre el fomento de la resiliencia comunitaria y se ha asociado con una universidad australiana para reforzar la colaboración entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en toda Asia Sudoriental. Como estrategia preventiva, el Organismo Nacional de Lucha contra el Terrorismo de Indonesia ha seleccionado a cientos de jóvenes en todo el país para que sean “embajadores de paz”. Indonesia colabora con una organización de la sociedad civil para enseñar a los docentes a detectar los factores de radicalización terrorista, y varios Estados están desarrollando sistemas comunitarios de alerta para ayudar a reconocer a las personas que pueden ser vulnerables a la radicalización o al reclutamiento para fines de terrorismo.

Todos los Estados de esta subregión son conscientes de la necesidad de implantar programas de desvinculación, rehabilitación y reinserción. Algunos se han centrado en contrarrestar la propagación del extremismo violento cuando conduzca al terrorismo y en establecer programas de desradicalización en los centros penitenciarios (el hacinamiento se acerca al 600 % en varios Estados). Dos Estados han construido recientemente nuevas prisiones de máxima seguridad para mantener separados del resto de la población penitenciaria a los terroristas presos. Conscientes de que los terroristas encarcelados acabarán cumpliendo sus condenas y siendo puestos en libertad, la mayoría de los Estados de esta subregión han diseñado programas de rehabilitación y reintegración. En varios Estados, estos programas comienzan con la atención en el seno de las instituciones y luego, se sigue un enfoque multidisciplinario en el que participan las oficinas penitenciarias y las partes interesadas de la comunidad. Por ejemplo, en Singapur, la organización de voluntarios Religious Rehabilitation Group, que está formada por estudiosos y profesores islámicos, ha ayudado al servicio penitenciario nacional a asesorar a los detenidos que han sido radicalizados para cometer actos violentos. En Indonesia, las organizaciones de la sociedad civil han impartido formación al personal penitenciario sobre cómo gestionar a los reclusos terroristas. Se espera que los interesados de la comunidad, al igual que los propios presos rehabilitados, participen en la reintegración de los presos terroristas a los que se pone en libertad. Tanto Indonesia como Filipinas han logrado desradicalizar a distintos terroristas gracias a sus programas de rehabilitación y reintegración y han recurrido a antiguos terroristas ya rehabilitados para ayudar a rehabilitar y reintegrar a otros. Los Gobiernos de Asia Sudoriental han intensificado recientemente su actividad para que la atención que se presta en la comunidad a estas personas después de ponerlas en libertad se plantee desde una perspectiva que incluya a toda la sociedad.

A medida que ha ido aumentando el número de organizaciones de la sociedad civil que colaboran con los gobiernos en la lucha contra el extremismo violento, los Estados de la subregión han comenzado a desarrollar herramientas para catalogar su trabajo y proporcionar plataformas que ayuden a coordinar sus funciones y actividades. Filipinas, por ejemplo, ha confeccionado una lista de organizaciones internacionales y de la sociedad civil y, en 2019, creó un mecanismo de apoyo para coordinar la financiación del Fondo Mundial de Compromiso y Resiliencia Comunitarios para los programas de lucha contra el extremismo violento. Indonesia también ha hecho una recopilación de las actividades existentes en materia de lucha contra el extremismo violento y ha creado una plataforma de asociación entre el Gobierno y las partes interesadas de la comunidad para evitar la duplicación y hacer que la coordinación sea más eficaz. La eficacia de los enfoques que abarcan a toda la sociedad para luchar contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce a él ha quedado demostrada, y el Comité reconoce que las relaciones de colaboración entre los sectores público y privado son una buena práctica y que la cooperación entre los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil en Asia Sudoriental ha dado buenos resultados.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en Asia Sudoriental

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

195. Malasia y Singapur han concebido estrategias y planes de acción antiterroristas amplios e integrados y perfeccionado sus mecanismos de coordinación. Filipinas adoptó un plan de acción nacional para prevenir y combatir el extremismo violento en 2019, e Indonesia publicó un reglamento presidencial en enero de 2021 concerniente a su plan de acción nacional para 2020-2021 destinado a prevenir y combatir el extremismo violento que conduce al terrorismo. Malasia ha estado preparando un plan de acción nacional para prevenir y combatir el extremismo violento y tiene previsto finalizarlo hacia finales de 2022. En los últimos cinco años, los cuatro Estados han reconocido la importancia de adoptar enfoques pangubernamentales y pansociales y han colaborado para aplicar dichas metodologías, haciendo partícipes a distintas partes interesadas (por ejemplo, los organismos públicos, la sociedad civil y el sector privado) en la preparación de estrategias y políticas relativas a la lucha contra el terrorismo y otros ámbitos de la gobernanza.

Evaluación de los riesgos

196. Se sabe que los organismos encargados de hacer cumplir la ley de cinco Estados de la subregión llevan a cabo evaluaciones de los riesgos centradas en la lucha contra el terrorismo, que son de carácter exhaustivo, por un lado, y en sectores concretos, por ejemplo, sobre la seguridad aeroportuaria, las infraestructuras críticas, la financiación del terrorismo y el control de las fronteras, por otro, en cooperación con los asociados operacionales correspondientes y en función de las amenazas y los puntos débiles de cada Estado. Se ha cooperado para que las unidades de inteligencia financiera puedan realizar evaluaciones regionales del riesgo de financiación del terrorismo. La unidad de inteligencia financiera de Indonesia dirige una cumbre anual sobre la lucha contra la financiación del terrorismo y trabaja en estrecha colaboración con su homólogo en Australia. Las unidades de inteligencia financiera de Australia, Filipinas, Indonesia y Malasia han establecido un programa de intercambio de analistas para hacer un seguimiento de la financiación del terrorismo.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

197. En 2018, Indonesia modificó su legislación antiterrorista, y Filipinas introdujo una nueva ley en la materia en 2020. Desde que se publicó el estudio anterior, varios Estados han hecho cambios también a sus códigos penales para tipificar como delito la captación de miembros para grupos terroristas. De los 11 Estados de la subregión, 9 penalizan específica y plenamente el reclutamiento de terroristas. Los otros dos pueden hacerlo invocando las disposiciones legales generales existentes.

Financiación

198. En los últimos cinco años, todos los Estados de Asia Sudoriental han avanzado mucho en la lucha contra la financiación del terrorismo. Todos ellos han tipificado la financiación del terrorismo como delito autónomo y, a excepción de dos, también penalizan la financiación tanto de individuos como de grupos terroristas. Todos los Estados son parte en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, de 1999, y miembros en activo del Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero.

199. Todos los Estados de esta subregión han introducido mecanismos para congelar sin dilación los activos y los fondos de los terroristas, de conformidad con lo previsto en la resolución [1373 \(2001\)](#), pero cinco aún no los han puesto a prueba y varios no pueden implantarlos en la práctica. Todos los Estados de la subregión han formado unidades de inteligencia financiera operacionales. Se considera que siete de ellas, que se sirven de un grupo intergubernamental para que el intercambio de información que realizan de manera activa entre sí sea eficaz, están en pleno funcionamiento. Varios Estados han reforzado sus capacidades para analizar e investigar la financiación del terrorismo. Singapur ha formado hace poco un equipo de tareas que trabaja ininterrumpidamente y en el que participan entidades del sector privado y empresas de envío de remesas, cuyo objetivo es servir de apoyo en las investigaciones sobre financiación del terrorismo en el contexto de atentados terroristas concretos.

200. Todos los Estados de esta subregión disponen de sistemas de declaración o divulgación para detectar el movimiento de dinero en efectivo y títulos negociables al portador en los aeropuertos internacionales. Las autoridades competentes de seis Estados pueden detener y retener dinero y títulos negociables al portador en caso de sospecha de financiación del terrorismo.

201. Tres Estados han hecho un examen de su sector sin ánimo de lucro para evaluar el riesgo de que se financien actividades terroristas a través de él y han indicado su intención de realizar exámenes más detallados. Todos los Estados son miembros del Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero, y dos lo son también del Grupo de Acción Financiera.

Armas de fuego

202. El contrabando de armas pequeñas y armas ligeras, que incluye las armas de fuego, sigue siendo frecuente entre los grupos terroristas locales de algunos Estados de esta subregión como medio para recaudar fondos y aumentar su suministro de armas. En 2020, cuatro Estados, junto con INTERPOL, llevaron a cabo una operación de seguridad fronteriza denominada Maharlika III contra terroristas y grupos delictivos organizados, en la que se confiscaron más de 13.000 armas de fuego valoradas en más de un millón de euros y se detuvo a un miembro del Grupo Abu Sayyaf. En otro Estado, han comenzado las labores de separación de antiguos militantes y de retirada de armas. El objetivo es que, en 2022, se hayan separado y retirado 40.000 antiguos combatientes y armas.

203. Todos los Estados de la subregión tipifican como delito la fabricación, el tráfico, la importación y la exportación ilícitas de armas de fuego, pero solamente tres penalizan específicamente su alteración o el borrado de sus marcas. Varios Estados se están esforzando por controlar el acceso que los agentes de la autoridad tienen a las armas de fuego, después de unos incidentes en los que desaparecieron armas de fuego y materiales radiactivos de unas instalaciones gubernamentales y unos agentes de policía se vieron implicados en atentados terroristas.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

204. En Singapur se utilizan la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos de INTERPOL y sus notificaciones rojas para el proceso de control de seguridad de la inmigración en primera línea. Aunque todos los demás Estados tienen acceso a las bases de datos y las herramientas del sistema I-24/7 de INTERPOL, algunos nunca han cotejado los documentos de viaje ni con la base de datos ni con las notificaciones rojas. Cuatro Estados incluyen tanto los datos de INTERPOL como la información de la Lista de Sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida en sus listas

de vigilancia nacionales, que están a disposición de los funcionarios de primera línea encargados de controlar las fronteras. En un Estado todavía no hay sistemas electrónicos para escanear los documentos de viaje. Los Estados de esta subregión están tratando de reforzar la seguridad de los documentos de viaje que expiden introduciendo características biométricas y velando por la integridad de los llamados documentos justificativos de la identidad. Todos los Estados, salvo uno, expiden pasaportes electrónicos. Cinco participan en el Directorio de claves públicas de la OACI.

205. Tres Estados aplican sistemas interactivos de información anticipada sobre los pasajeros y de registro de sus nombres, y otros dos lo hacen en sus principales aeropuertos internacionales. Un Estado solamente tiene implantado un sistema interactivo de información anticipada sobre los pasajeros. Cinco Estados de la subregión no tienen ninguno de estos sistemas. En diciembre de 2020, un Estado adoptó una ley para implantar un sistema de información anticipada sobre los pasajeros y actualmente participa en el Programa de las Naciones Unidas de Lucha contra los Viajes de Terroristas. En el ámbito marítimo, no hay un requisito normalizado para que las embarcaciones proporcionen declaraciones o listas de pasajeros, y la mayoría de los Estados no utilizan ni sistemas de información anticipada sobre los pasajeros ni de registro de sus nombres en sus puertos marítimos internacionales. Tres Estados³³ son miembros del Commonwealth, lo que permite la entrada sin visado de los ciudadanos de los Estados que pertenecen a dicha comunidad.

206. Todos los Estados tienen algún mecanismo de registro de las personas que cruzan sus fronteras. Unos utilizan sofisticados sistemas biométricos en tiempo real para recopilar y almacenar la información de entrada y salida de los viajeros, y otros emplean sistemas menos rigurosos. Dos Estados han establecido sistemas electrónicos de control de fronteras que están conectados a las sedes de varias instancias básicas. Un Estado utiliza el sistema PISCES³⁴; otro tiene un sistema de información de control de las fronteras en todos los puertos y registra los datos biográficos de los viajeros que entran y salen del país. Cuatro Estados utilizan sistemas biométricos mejorados de distinto tipo en puntos clave de entrada.

207. En Asia Sudoriental, las marcadas diferencias en la capacidad para controlar las fronteras obstaculizan la cooperación transfronteriza o intrarregional. La ASEAN, entre cuyos miembros hay diez Estados de esta subregión, ha declarado que se debe aplicar un enfoque regional común para controlar las fronteras y que sus Estados miembros deben responder a la delincuencia transfronteriza y las amenazas a la seguridad colaborando entre ellos. Se han tomado algunas medidas para alcanzar ese objetivo. La mayoría de los Estados han recibido formación de sus homólogos extranjeros o han cooperado con ellos para reforzar la capacidad de los funcionarios de control de fronteras de examinar a los pasajeros, detectar los documentos de viaje fraudulentos y reconocer a los viajeros que pueden suponer un riesgo para la seguridad.

208. Solo tres Estados son parte en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. El ACNUR colabora estrechamente con dos Estados para determinar la condición de refugiado. Es también el único responsable de hacerlo en tres Estados de la subregión donde no hay un sistema de asilo. Dos Estados no aceptan ni solicitantes de asilo ni refugiados. En un Estado se ha establecido un procedimiento para determinar la condición de refugiado, el cual permite examinar de forma exhaustiva a los solicitantes y recurrir las decisiones de primera instancia.

³³ Brunei Darussalam, Malasia y Singapur.

³⁴ Herramienta de control de las fronteras basada en datos biométricos que cuenta con el apoyo del Programa de Intercepción de Terroristas del Departamento de Estado de los Estados Unidos.

Otro Estado ha puesto en marcha un sistema con el que puede determinar la condición de refugiado y asilado, y ha modificado recientemente su procedimiento de registro para asegurarse de que quienes buscan refugio en él no pertenecen a grupos terroristas.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

209. Un Estado revisó su legislación antiterrorista en 2018, y otro lo hizo en 2020. En ambos casos, se introdujeron algunos nuevos elementos que se exigen en las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad. Tres Estados tipifican específicamente como delito las actividades de preparación y planificación con fines de terrorismo o de actos terroristas y los otros ocho se basan en las disposiciones legislativas generales sobre la responsabilidad de los cómplices de delitos graves para penalizar los actos preparatorios y auxiliares. La mayoría de los Estados de esta subregión tipifican como delito la instigación o la conspiración para cometer actos terroristas u otras formas de apoyo. Sin embargo, varios Estados no parecen abordar el tema de los actos preparatorios o de complicidad realizados dentro de sus fronteras para cometer actos terroristas contra otros Estados.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

210. Tres Estados han creado dependencias especializadas en la lucha contra el terrorismo, tanto dentro de la policía como dentro de la fiscalía. Todos ellos han investigado y juzgado bastantes causas de terrorismo, tanto de forma independiente como mediante la cooperación bilateral, y colaboran estrechamente en materia de investigación, además de haber establecido cauces policiales, militares, diplomáticos y de inteligencia para estar en contacto con las entidades competentes de los Estados donde hay conflictos y los Estados vecinos, con el objetivo de recabar información sobre aquellos de sus nacionales que hayan viajado a dichos países para apoyar al EIIL, Al-Qaida y las organizaciones terroristas afiliadas. La capacidad de los Estados menos afectados por el terrorismo sigue sin ponerse a prueba.

211. En la investigación de las causas de terrorismo, las leyes de todos los Estados de Asia Sudoriental permiten interceptar las comunicaciones mediante una orden judicial. En algunos Estados existen diversas órdenes de restricción, por ejemplo, para colocar un dispositivo de vigilancia electrónica a un sospechoso de terrorismo al que se ha puesto en libertad, mediante la correspondiente orden judicial. Otras técnicas especiales, tales como las operaciones encubiertas, parecen emplearse en el marco de las investigaciones. En algunos Estados, se puede tener mucho tiempo en prisión preventiva o detención administrativa a una persona mientras se investiga y juzga una causa de terrorismo, con el fin de eludir las estrictas restricciones temporales previstas en los códigos de procedimiento penal. Las escuchas telefónicas, la grabación de las telecomunicaciones, la interceptación de las comunicaciones electrónicas y postales y la vigilancia encubierta son técnicas especiales de investigación comúnmente autorizadas y utilizadas en la mayoría de los Estados de la subregión.

212. En Asia Sudoriental se ha observado una tendencia cada vez mayor a dejar que los militares participen en las operaciones antiterroristas, reflejo de los incidentes de terrorismo a mayor escala que ocurren. En 2018, un Estado introdujo una nueva disposición legal por la que se establecía un mando militar conjunto de operaciones especiales y se permitía que los militares tomaran parte en las operaciones antiterroristas. En 2016, otro Estado creó una fuerza especial, la primera de seguridad integrada de la subregión responsable de hacer frente a las amenazas terroristas, que está formada por distintos organismos encargados de hacer cumplir la ley y el ejército.

En otro Estado, en 2017, los militares encabezaron varias operaciones antiterroristas importantes o participaron en ellas.

213. Parece que existe algún tipo de mecanismo independiente o civil para supervisar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley en cuatro Estados de la subregión y un cierto grado de seguimiento en otros dos. En Indonesia, varias oficinas y comisiones, como el Defensor del Pueblo, la Comisión Nacional de Policía y la Comisión Nacional de Derechos Humanos, pueden proporcionar mecanismos de supervisión externa de la labor policial. Timor-Leste ha creado la Oficina del Defensor de los Derechos Humanos y la Justicia, que se centra, sobre todo, en las actividades de los servicios de seguridad del país. En Tailandia, se vigila a la policía a través de un sistema de mecanismos de supervisión externa por parte de una comisión parlamentaria y de supervisión administrativa interna de la policía.

Estado de derecho

214. Los Estados de la subregión han definido el terrorismo de distinta manera en sus leyes. Dos han definido claramente los actos terroristas y uno sigue una legislación modelo. Los otros ocho emplean un lenguaje demasiado amplio o vago que podría utilizarse para castigar actos que van mucho más allá de los que se contemplan en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Cuatro Estados han sido denunciados por entidades de derechos humanos por reprimir a disidentes políticos y defensores de los derechos humanos recurriendo a medidas propias del antiterrorismo.

215. En cuanto al procedimiento penal en las causas de terrorismo, el proceso que se sigue en todos los Estados consiste en presentar y juzgar los delitos correspondientes en un tribunal penal ordinario. En la Constitución de los Estados de la subregión, se garantiza el juicio imparcial y se presume la inocencia de los acusados hasta que se demuestre su culpabilidad. Sin embargo, la práctica de los Estados con respecto a la detención y el encarcelamiento arbitrarios y otras disposiciones se ha considerado deficiente en algunos casos. Al Comité de Derechos Humanos le preocupa que, en un Estado, la policía pueda mantener detenidos a los sospechosos de terrorismo hasta 60 días (ampliables) sin ponerlos a disposición judicial. En otro Estado se han promulgado leyes que atentan contra el *habeas corpus*, institución regulada constitucionalmente, y que también permiten detener sin cargos a una persona de manera prolongada en las causas de terrorismo. Asimismo, se ha observado que la nueva legislación antiterrorista que están promulgando los Estados de la subregión tiende a permitir períodos de detención más largos antes de la inculpación.

216. Siete Estados han promulgado leyes de emergencia o especiales para poder ejercer poderes concretos en determinadas circunstancias relacionadas con la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, solo un Estado³⁵ ha impuesto una limitación temporal a la vigencia de tales poderes especiales. Tres Estados de la subregión pueden recurrir a la detención administrativa para prevenir supuestos atentados y detener a sospechosos de terrorismo y extremistas violentos. Un Estado puede mantener detenida a una persona hasta dos años seguidos, con prórrogas indefinidas, en contra de lo previsto en su procedimiento penal.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

217. Todos los Estados de esta subregión han hecho progresos significativos en el ámbito de la cooperación judicial internacional desde que se publicó el estudio anterior. En un logro histórico en la asistencia judicial recíproca interregional, el

³⁵ Malasia prevé un límite para las detenciones sin orden judicial con arreglo a su ley especial antiterrorista, que, en 2017, se prorrogó hasta 2022.

Tratado de Asistencia Judicial Recíproca en Materia Penal entre Países Miembros de la ASEAN con Ideas Afines, de 2004, fue elevado a la categoría de tratado de la ASEAN en abril de 2019. Además, en abril de 2020 se creó una red de cooperación para la asistencia judicial recíproca (Red de Justicia de Asia Sudoriental). En febrero de 2021, diez Estados se habían unido a ella y en su secretaría había dos puntos de contacto de las respectivas autoridades centrales. La Red está concebida de forma abierta y se espera que otros Estados de fuera de la región de Asia Sudoriental también participen en ella. Asimismo, se está preparando un tratado regional de extradición bajo el liderazgo de Singapur.

218. Desde que se publicó el estudio anterior, Camboya, Myanmar y la República Democrática Popular Lao han promulgado nuevas leyes de asistencia judicial recíproca o extradición. Diez Estados han adoptado leyes de asistencia judicial recíproca y siete, de extradición. Cinco Estados han subido los detalles de los procedimientos a sus sitios web gubernamentales. Todos los Estados de esta subregión pueden prestar asistencia judicial recíproca y permitir la extradición con arreglo a los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo si no existen tratados bilaterales o de otro tipo al respecto, pero solo parecen permitir la cooperación si es de manera recíproca. Tres Estados forman parte de los planes del Commonwealth para la cooperación internacional en asuntos penales entre Estados, como el Plan de Harare sobre asistencia judicial recíproca y el Plan de Londres para la extradición.

219. Con respecto al principio de *aut dedere aut iudicare*, cabe señalar que solamente Camboya y Tailandia están legalmente obligados a remitir las causas a las autoridades fiscales si se rechaza la extradición.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

220. Algunos Estados han tomado medidas para que haya un mayor intercambio de datos entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Para ello, han firmado memorandos de entendimiento o creado otros acuerdos de intercambio de información. Tres Estados han tomado medidas para reforzar la capacidad de los órganos responsables de coordinar la lucha contra el terrorismo, a fin de facilitar el intercambio efectivo de datos entre los organismos públicos.

221. Todos los Estados de la subregión han establecido plataformas para intercambiar información con sus homólogos extranjeros a través de organismos regionales, como la ASEAN; a través de un subgrupo, a saber, la Asociación de Jefes de Policía de la ASEAN; a través de INTERPOL; y mediante acuerdos bilaterales. En 2018, seis Estados de la región pusieron en marcha la iniciativa “Our Eyes” para que los altos funcionarios de defensa pudieran intercambiar información sobre el terrorismo y el extremismo violento que conduce a él. Aunque varios Estados Miembros cooperan estrechamente con asociados extranjeros en ámbitos relacionados con la delincuencia transnacional y otras operaciones delictivas, solo se sabe de un Estado que haya cooperado bilateralmente en investigaciones relacionadas con casos de terrorismo con autoridades extranjeras. Esto se debe a que las leyes de la mayoría de los Estados de esta subregión descartan las investigaciones conjuntas integradas con otros Estados por cuestiones relacionadas con la protección de la soberanía.

7. Recomendaciones prioritarias

222. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

a) Revisar y modificar las leyes para que la definición de los delitos relacionados con el terrorismo sea precisa y cumpla los requisitos fijados en los instrumentos internacionales en la materia, de modo que las leyes no se utilicen

indebidamente para reprimir a los disidentes políticos y los defensores de los derechos humanos;

b) Reforzar la investigación de los casos relacionados con el terrorismo mediante la formación y el desarrollo de la capacidad de los agentes de la autoridad, sobre todo para saber detectar e investigar la financiación del terrorismo;

c) Adoptar medidas para que no se utilice indebidamente a las organizaciones sin fines de lucro (incluidas las madrasas) para financiar el terrorismo, salvaguardando al mismo tiempo sus actividades legítimas;

d) Robustecer la seguridad de las fronteras implantando sistemas de información anticipada sobre los pasajeros o de registro de sus nombres en los puertos aéreos y marítimos internacionales, con las debidas garantías de confidencialidad y protección de datos, e incrementando y fortaleciendo el control de los pasajeros, las mercancías y los cargamentos conforme a evaluaciones de riesgo basadas en inteligencia;

e) Hacer lo posible por que las fuerzas de seguridad y control de las fronteras recluten y retengan a más mujeres, y por que en los materiales de capacitación se tengan en cuenta los distintos papeles que estas desempeñan en el terrorismo como autoras, partidarias, propagandistas, víctimas y asociadas para la prevención;

f) Establecer mecanismos de supervisión imparciales y eficaces, velando por su independencia, que puedan atender las denuncias individuales de faltas de conducta cometidas por las fuerzas del orden, los funcionarios de la fiscalía u otros funcionarios públicos, especialmente en los Estados donde el ejército participa activamente en la lucha contra el terrorismo;

g) Velar por que en la práctica se respeten los derechos de las personas detenidas, privadas de libertad y acusadas, tal como se contemplan en la ley, sobre todo en lo que respecta a las garantías procesales, y por que en las políticas de prevención del terrorismo no se recurra a las detenciones masivas y los largos períodos de detención sin cargos.

C. Asia Meridional

Afganistán, Bangladesh, Bhután, India, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

223. Si bien el grado de violencia en algunos Estados de la subregión, especialmente el Pakistán, ha descendido desde el anterior estudio mundial, no se trata de una tendencia general y el nivel de amenaza terrorista sigue siendo elevado en Asia Meridional. Desde que se realizó el anterior estudio, varios Estados han sufrido ataques. Numerosos grupos terroristas, entre ellos los talibanes, Al-Qaida en el Subcontinente Indio y el Estado Islámico en el Iraq y el Levante-Jorasán, así como la Red Haqqani, Lashkar-e-Tayyiba, Jaish-i-Mohammed y Harakat ul-Mujahidin³⁶, siguen activos en la subregión.

224. Gran parte de la actividad terrorista desplegada en la subregión de Asia Meridional parece estar inspirada, cuando no dirigida, por Al-Qaida y el EIIL, y la desarrollan sus afiliados regionales o grupos terroristas que se inspiran en esas

³⁶ Red Haqqani (Tae.012), Lashkar-e-Tayyiba (QDe.118), Jaish-i-Mohammed (QDe.019) y Harakat ul-Mujahidin (QDe.008).

entidades. Al-Qaida y el EIIL y sus afiliados han reivindicado algunos atentados. Desde el anterior estudio, realizado en 2016, la India ha sufrido varios ataques transfronterizos perpetrados por esas entidades terroristas. El 2 de enero de 2016, Jaish-i-Mohammed cometió un atentado terrorista contra una estación de las Fuerzas Aéreas Indias en Pathankot, en el noroeste de la India, en el que murieron siete miembros del personal de seguridad. El 25 de junio de 2016, otro grupo terrorista, Lashkar-e-Tayyiba, atacó un convoy de las fuerzas de seguridad indias en Jammu y Cachemira y mató a ocho miembros del personal de seguridad. El 18 de septiembre de 2016, Jaish-i-Mohammed perpetró un atentado atroz contra el cuartel general de una brigada del Ejército Indio en Uri, en el que murieron 23 soldados. El 14 de febrero de 2019, en la autopista nacional Jammu-Srinagar, un terrorista suicida a bordo de un vehículo bomba atacó un convoy de vehículos que transportaba personal de seguridad indio y causó 40 muertos. El atentado fue perpetrado por Jaish-i-Mohammed.

225. En julio de 2016, el EIIL reivindicó un atentado que se cobró más vidas que ningún otro atentado terrorista en Bangladesh. Sin embargo, Bangladesh puso en duda esa reivindicación y afirmó que el responsable había sido un grupo extremista local prohibido, Jama'at-ul-Mujahideen, y se desprendió de la investigación que los atacantes eran todos de nacionalidad bangladesí.

226. En abril de 2019, Sri Lanka sufrió una serie de ataques. Tres hoteles de lujo en Colombo fueron objeto de atentados suicidas y tres iglesias de diferentes ciudades fueron atacadas durante los servicios de Pascua. Como consecuencia, más de 250 personas murieron y 500 resultaron heridas. El carácter coordinado de los atentados, así como la cantidad de explosivos usados y después descubiertos, llevó a Sri Lanka a concluir que los atentados se habían planificado con antelación y habían estado bien financiados. El EIIL reivindicó los actos, pero Sri Lanka anunció que habían sido perpetrados por personas radicalizadas vinculadas al grupo National Towheet Jama'at.

227. Maldivas también ha sufrido atentados vinculados al EIIL. En febrero de 2020, tres ciudadanos extranjeros fueron apuñalados en Hulhumalé. Un grupo local, "AlMustaqim Media", se asignó la denominación de soldados del EIIL en Maldivas y reivindicaron los apuñalamientos. En abril de 2020 se prendió fuego a siete pequeñas embarcaciones en el puerto de la isla de Mahibadhoo, en el centro de Maldivas. El EIIL se atribuyó la autoría, según las informaciones disponibles, en represalia por las investigaciones gubernamentales sobre el extremismo y el tráfico de drogas. La radicalización y el reclutamiento con fines terroristas siguen siendo motivo de gran preocupación en Maldivas.

228. En los cinco años previos a julio de 2021, se habían perpetrado numerosos atentados terroristas en todo el Afganistán. Pese al diálogo político mantenido con los talibanes, en 2021 aumentó la frecuencia con que estos y otros grupos activos en el Afganistán cometieron atentados. Los funcionarios públicos, especialmente los que trabajan en el sector de la justicia, han sido objetivo de ataques con frecuencia. En febrero de 2017, un terrorista suicida del EIIL atacó el Tribunal Supremo del Afganistán y mató a 21 personas. En enero de 2021, dos juezas que trabajaban para el Tribunal Supremo fueron abatidas a tiros en Kabul, y en febrero de 2021 otro juez fue asesinado en Yalalabad. La situación en el Afganistán lleva cambiando desde agosto de 2021, cuando también se produjo un atentado suicida con explosivos en el aeropuerto internacional de Kabul.

229. Desde el anterior estudio, los terroristas y las organizaciones terroristas en Asia Meridional han recurrido sobre todo a Internet, en particular las plataformas de medios sociales, para reclutar a nuevos adeptos y mantener motivados a sus miembros. Algunos se han trasladado a la web oscura y plataformas encriptadas, lo que plantea dificultades añadidas para los investigadores y los agentes de la autoridad.

En diciembre de 2020 se publicó en numerosos sitios web el 11º número de la revista web simpatizante del EIIL, *Voice of Hind*, que busca atraer a musulmanes del subcontinente indio y más allá. En la revista aparecía un artículo supuestamente escrito por partidarios del EIIL en Maldivas, quienes destacaban la importancia de alentar y planificar atentados en Occidente, así como ataques dirigidos contra occidentales en Maldivas y el ejército y la policía estatales. Los autores del artículo también ofrecían orientaciones para planificar y reivindicar atentados, sostenían que la democracia y el Islam eran incompatibles y justificaban la inmolación como forma de ejecución.

230. Muchos Estados de la subregión tienen considerables economías informales que operan en efectivo y que los han hecho vulnerables a la financiación del terrorismo. Algunos Estados de la subregión, como el Afganistán, son centros conocidos del narcotráfico a gran escala, lo que plantea problemas especiales en lo referente a la lucha contra la financiación del terrorismo. La producción y el tráfico de drogas, así como las fuentes de ingresos actuales y potenciales que proporcionan a las organizaciones terroristas, complican aún más las condiciones de seguridad porque sustentan las sinergias que vinculan a grupos terroristas y grupos delictivos organizados.

Recuadro 4

Tema destacado

Pruebas electrónicas: mayor empleo y valoración de su utilidad en Asia Meridional

En el párrafo 21 de su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad alienta a los Estados Miembros a que refuercen la cooperación con el sector privado, de conformidad con el derecho aplicable, en particular con las empresas de tecnología de la información y las comunicaciones, en la reunión de pruebas y datos digitales en casos relacionados con el terrorismo y los combatientes terroristas extranjeros.

El uso de Internet y los medios sociales está creciendo de manera exponencial en Asia Meridional. Los funcionarios que investigan y enjuician casos de terrorismo, delincuencia organizada y otros delitos graves se enfrentan con frecuencia al reto de cómo obtener pruebas electrónicas para tratar de prevenir atentados y llevar ante la justicia a terroristas y otros delincuentes. Una vez aprehendidos los sospechosos, casi todos los enjuiciamientos dependen, al menos en parte, del uso de pruebas electrónicas, entre ellas datos de localización, publicaciones en medios sociales, mensajes de texto y correo electrónico y registros de llamadas de celulares. Para tal fin, es preciso que los investigadores, los fiscales y los funcionarios judiciales estén totalmente familiarizados con los métodos de reunión, conservación y análisis de pruebas electrónicas, así como con las reglas de admisibilidad de esas pruebas. Además, en la mayoría de los casos en Asia Meridional, las pruebas electrónicas estarán ubicadas en servidores de otro Estado, lo cual causa más complicaciones para obtenerlas y conservarlas.

Cuando se realizó el anterior estudio mundial, la capacidad de la policía, los fiscales y los funcionarios judiciales de Asia Meridional para usar pruebas electrónicas en sus investigaciones y enjuiciamientos era escasa o nula. Aunque siguen existiendo carencias en esa esfera, se ha prestado cada vez más atención a la importancia de las pruebas electrónicas y se han producido mejoras considerables.

Los fiscales y la policía han adquirido experiencia y capacidad en la obtención transfronteriza de pruebas electrónicas mediante la cooperación con otros cuerpos de policía, la comunicación directa con los proveedores de servicios y el proceso de asistencia judicial recíproca. Estos profesionales también han tomado conciencia de lo importante que es solicitar a los proveedores de servicios que preserven pruebas electrónicas de manera oportuna y han empezado a familiarizarse con los requisitos que imponen los principales proveedores.

A medida que la capacidad de la policía y los fiscales siga mejorando en este sentido, será esencial que los jueces y magistrados se familiaricen con las cuestiones técnicas, operacionales y jurídicas que se plantean en relación con las pruebas electrónicas, ya que son los jueces quienes deben pronunciarse sobre la admisibilidad de las pruebas y sobre las demás acciones que suelen plantearse en asuntos relativos a las pruebas electrónicas, como las relacionadas con el derecho a la intimidad. Por tanto, se recomienda que los Estados de la subregión incluyan a los jueces y magistrados en las sesiones de capacitación y las actividades de creación de capacidad que guarden relación con las pruebas electrónicas.

El personal de las fuerzas del orden necesita recursos y conocimientos técnicos considerables para extraer y analizar pruebas electrónicas. Muchos organismos y departamentos de policía más pequeños carecen de recursos suficientes para reunir y analizar con eficacia esas pruebas. Por tanto, se recomienda que los Estados de la subregión alienten la formación de alianzas entre, por un lado, los departamentos y organismos pequeños y, por otro, los departamentos más grandes del mismo campo, lo que podría facilitar recursos comunes en todos los departamentos y regiones.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en Asia Meridional

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

231. En el estudio anterior se observó que muy pocos Estados de Asia Meridional habían aplicado una estrategia nacional totalmente amplia e integrada de lucha contra el terrorismo. Esa tasa de aplicación ha mejorado, ya que el Afganistán (en julio de 2021), Bangladesh, la India y el Pakistán adoptaron estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo. No obstante, el resto de los Estados aún no las han adoptado.

Evaluación de los riesgos

232. Dos Estados acostumbran a llevar a cabo evaluaciones frecuentes o específicas del riesgo de amenaza. El Ministerio del Interior de la India realiza evaluaciones nacionales de riesgos sobre el terrorismo y su financiación. La Autoridad Nacional de Lucha contra el Terrorismo del Pakistán se encarga de hacer evaluaciones de las amenazas y los riesgos relacionados con el terrorismo. Varios Estados de la subregión organizan ejercicios y diálogos interinstitucionales destinados a evaluar el riesgo y se considera que han sido eficaces.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

233. Si bien solo dos Estados de Asia Meridional han promulgado disposiciones por las que se crea un delito específico que abarca el reclutamiento en un grupo terrorista, otros tres Estados han aprobado legislación que penaliza el reclutamiento de una persona para que cometa actos terroristas, y otro Estado puede recurrir a disposiciones legales de carácter general sobre la incitación y la conspiración para tratar el reclutamiento como delito. Solo un Estado ha tipificado como delito el reclutamiento de mercenarios.

Financiación

234. Los Estados de la subregión han realizado avances notables en la lucha contra la financiación del terrorismo desde el anterior estudio. Todos los Estados han promulgado disposiciones que tipifican la financiación del terrorismo como delito autónomo en su legislación penal nacional, y seis Estados la han tipificado en sus leyes internas de manera que abarque la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas. En los últimos cinco años, cuatro Estados han actualizado sustancialmente sus regímenes respecto de la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo a fin de cumplir las normas internacionales. Si bien algunas leyes nacionales podrían beneficiarse de modificaciones técnicas, esas lagunas de poca importancia que quedan pendientes en la tipificación se están solventando mediante las evaluaciones mutuas y los procesos de seguimiento conexos del Grupo de Acción Financiera y el Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero.

235. Desde el anterior estudio, se ha creado conciencia en toda la subregión sobre la exigencia de congelar activos y su valía para prevenir actos terroristas. Todos los Estados de la subregión cuentan con procedimientos para congelar los activos de terroristas en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#), pero los regímenes empleados son eficaces en diferente grado. Cuatro Estados han promulgado legislación que establece procedimientos para congelar, *ex parte* y sin dilación, los bienes o fondos de personas y entidades designadas, pero no todos los Estados coinciden en la manera en que llevan a cabo esos procesos. Tres Estados han indicado que se han congelado cuentas y fondos vinculados a personas y grupos designados. El Ministerio del Interior de la India ha publicado un procedimiento detallado en el que se describen las obligaciones de todas las personas implicadas en la aplicación de sanciones financieras selectivas de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#). No obstante, la eficacia general de los regímenes de congelación en Asia Meridional no ha mejorado sustancialmente desde el anterior estudio, y la mayoría de los Estados de la subregión siguen sin cumplir lo dispuesto en la resolución sobre la congelación de activos. En algunas ubicaciones, las entidades terroristas incluidas en listas siguen recaudando fondos para financiar el terrorismo por conducto de organizaciones pantalla, por ejemplo, usando de manera indebida las organizaciones sin fines de lucro, por diversos medios, como la beneficencia, las donaciones y la financiación colectiva.

236. Todos los Estados de la subregión tienen unidades de inteligencia financiera en funcionamiento, si bien algunas llevan más tiempo operando y son bastante más grandes y productivas que otras. Por ejemplo, un Estado presentó 65 informes de operaciones sospechosas en un ciclo de revisión anual, mientras que otro Estado presentó 1.436.340 en ese mismo ciclo. En la India, la unidad de inteligencia financiera es una organización autónoma cuyos procesos están totalmente automatizados. Según las informaciones recogidas, varias unidades de inteligencia financiera pueden realizar análisis y elaborar productos de inteligencia de buena calidad relativos a la financiación del terrorismo, pero algunas aún no se consideran

independientes, y varias siguen careciendo de recursos suficientes en lo referente al personal y el equipamiento. Las unidades de inteligencia financiera de algunos Estados se beneficiarían de una legislación revisada que les permitiera comunicar de manera espontánea inteligencia financiera a los organismos encargados de hacer cumplir la ley e hiciera posible que esos organismos y otros la solicitaran directamente. Cinco Estados eran miembros activos de un grupo intergubernamental de unidades de inteligencia financiera, y la solicitud de otro Estado estaba en trámite en el momento de redactar el presente documento.

237. Cuatro Estados de Asia Meridional tienen potestad legal para retener el dinero en efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospecha que están relacionados con el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo. Otros dos Estados han promulgado leyes que prevén la posibilidad de retener fondos en caso de necesidad. En un Estado, el sistema de declaración es insuficiente para los objetivos de la lucha contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo, y las autoridades aduaneras no están facultadas para retener ni incautar efectivo o títulos negociables al portador relacionados con presuntas actividades delictivas. En la subregión, existen variaciones en el período que se pueden mantener retenidos el efectivo o los títulos negociables al portador, pero, en la mayoría de los casos, solo se autoriza una retención temporal de los fondos. No todos los Estados de la subregión proporcionan a sus unidades de inteligencia financiera información procedente de las declaraciones que refleja el movimiento transfronterizo de fondos. La India ha incorporado el papel de los transportistas de dinero a su evaluación nacional de riesgos. Si bien el Pakistán realizó una evaluación de riesgos sectorial sobre el contrabando de efectivo en 2019, en la mayoría de los Estados de la subregión sigue haciendo falta reforzar la capacitación de los funcionarios de aduanas para distinguir, prevenir y detectar el movimiento transfronterizo ilícito de fondos mediante transportistas de dinero.

238. Desde el anterior estudio, tres Estados de la subregión han emprendido una evaluación del riesgo de que se use el sector sin fines de lucro de manera indebida para financiar el terrorismo. El Pakistán evaluó el riesgo de financiación del terrorismo que va unido a las organizaciones sin fines de lucro en su evaluación de riesgos de la financiación del terrorismo de 2018/19 y su evaluación nacional de riesgos de 2019, y ha determinado cuáles de esas organizaciones se ajustan a la correspondiente definición del Grupo de Acción Financiera³⁷. El Ministerio del Interior de la India evaluó los riesgos de las organizaciones sin fines de lucro en 2020 y 2021 como elemento temático de su evaluación nacional de riesgos más amplia. Sri Lanka también ha adoptado medidas para actualizar su evaluación del sector sin fines de lucro designando un comité para revisar y modificar la legislación vigente sobre las organizaciones de ese tipo; el comité ha concluido sus deliberaciones sobre una nueva ley relativa al sector sin fines de lucro. Todos los Estados de la subregión son

³⁷ El Pakistán ha adoptado varias medidas para evaluar su riesgo de financiación del terrorismo, por ejemplo, hizo una evaluación del riesgo de financiación del terrorismo en 2018/19 y una evaluación nacional de riesgos sobre el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo en septiembre de 2019 y publicó un documento confidencial sobre los perfiles de amenazas de financiación del terrorismo transnacional correspondientes a las principales organizaciones terroristas en noviembre de 2019. Mediante la evaluación nacional de riesgos, se confirmó que el uso indebido de organizaciones sin fines de lucro para financiar el terrorismo seguía constituyendo una amenaza importante, tanto interna como externa, que las organizaciones benéficas eran una fuente de fondos para casi todas las entidades de interés y que se tenía conocimiento de que las organizaciones terroristas usaban organizaciones sin fines de lucro “pantalla”, entre ellas organizaciones benéficas registradas (Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero, “1st follow-up report: mutual evaluation of Pakistan”, septiembre de 2020).

miembros del Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero y la India también pertenece al Grupo de Acción Financiera.

Armas de fuego

239. Todos los Estados de la subregión, excepto uno, han promulgado leyes que prohíben el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras. Sin embargo, con frecuencia existen lagunas en lo referente a la penalización de la alteración ilícita de armas de fuego y el borrado ilícito de las marcas que las caracterizan. Un Estado ha promulgado legislación que parece que faculta al Gobierno para controlar la transferencia de armas, pero no la tipifica como delito de manera explícita. Desde el anterior estudio, no se han producido cambios notables en la promulgación y aplicación de legislación y reglamentos relativos a las armas de fuego en los Estados de Asia Meridional. El tráfico de armas en la subregión sigue siendo un problema.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

240. Todos los Estados de la subregión son miembros de INTERPOL y están conectados a sus bases de datos y herramientas por conducto de las correspondientes oficinas centrales nacionales. Algunos Estados han hecho extensiva esa conexión a sus autoridades de inmigración y control de fronteras en primera línea. Por ejemplo, las autoridades de inmigración en primera línea de Sri Lanka llevan conectadas a las bases de datos de INTERPOL desde 2012 y pueden cotejar en el acto a todos los pasajeros entrantes y salientes con la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos, las notificaciones rojas y la Lista de Sanciones del Consejo de Seguridad contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida. En el momento de la presente evaluación, Maldivas se encontraba en las fases finales de un proyecto a largo plazo para conectar sus organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley directamente con las bases de datos policiales de INTERPOL.

241. La gestión de las fronteras en Asia Meridional ha mejorado desde el anterior estudio, pero siguen existiendo carencias en varios ámbitos fundamentales. Los ciudadanos de los Estados miembros de la SAARC pueden viajar sin visado entre los Estados de la subregión. La India ha actualizado y modernizado sus registros de inmigración, pasaportes y documentos justificativos de la identidad, lo que ha contribuido a mejorar la seguridad fronteriza en la región. Dos Estados ofrecen visados a la llegada para todos los viajeros. Cinco Estados³⁸ son miembros del Commonwealth, que permite la entrada sin visado de los ciudadanos de los Estados que participan en el acuerdo de esa comunidad. Si bien esto es conveniente para los turistas, los combatientes terroristas extranjeros, terroristas y otros delincuentes también pueden aprovechar los acuerdos de exención de visado y las fronteras abiertas para seguir pautas de viaje evasivas o itinerarios fragmentados, lo que impide que los funcionarios determinen el punto de origen de los viajeros. En los regímenes de exención de visado o visado recibido a la llegada, los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros podrían ser la única forma útil de identificar a posibles combatientes terroristas extranjeros, terroristas y otros delincuentes.

242. Los Estados de la subregión han mejorado notablemente en la implantación de los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros. Cuando se realizó el anterior estudio, la India era el único Estado de la subregión que usaba un sistema de información anticipada sobre los pasajeros. En la actualidad, un Estado tiene en vigor un sistema interactivo de ese tipo y se prevé que

³⁸ Bangladesh, India, Maldivas, Pakistán y Sri Lanka.

otro lo implante. Otros dos Estados implantaron dicho sistema en 2020 y 2021. Un Estado introdujo un sistema de registro de nombres de los pasajeros en 2021, y se prevé su implantación en otros dos Estados. Tres Estados aún no han promulgado legislación que imponga la implantación de un sistema de información anticipada sobre los pasajeros, y cuatro Estados aún no exigen sistemas de registro de nombres de los pasajeros.

243. En la subregión se han implantado otras mejoras del control de las fronteras, entre otras se han fortalecido los registros de inmigración y los documentos de viaje. Por ejemplo, la India ha acometido la considerable tarea de actualizar y modernizar los registros de inmigración, los pasaportes y los documentos justificativos de la identidad, y ahora expide pasaportes electrónicos y participa en el Directorio de claves públicas de la OACI. El Pakistán ha automatizado por completo el sistema de fabricación de pasaportes, que está dotado de una serie de medidas de seguridad para cotejar los datos biográficos con las bases de datos nacionales de identificación y garantizar así que los pasaportes se expiden a sus legítimos propietarios. Ahora también expide documentos de viaje de lectura mecánica que cumplen las normas de la OACI e incorporan elementos de seguridad. Bangladesh también ha puesto en marcha un programa para sustituir más de seis millones de pasaportes manuscritos por otros electrónicos y ahora participa en el Directorio de claves públicas. Maldivas ya expide pasaportes electrónicos. No obstante, algunos Estados de la subregión siguen enfrentándose a dificultades por el uso de documentos de identidad y de viaje fraudulentos, y han de adoptarse medidas adicionales para proteger la fabricación de documentos de viaje y actualizarlos incorporando elementos de seguridad y antifalsificación. Sería beneficioso que las autoridades de control de fronteras de algunos Estados recibieran capacitación en la detección de pasaportes fraudulentos y el control eficaz de los pasajeros.

244. Si bien la mayoría de los Estados de la subregión han desarrollado y usan tarjetas de desembarque para los pasajeros que llegan y unos pocos usan tarjetas de embarque para los pasajeros que salen, se tiene constancia de que Maldivas, que usa el sistema PISCES, es el único Estado que registra y almacena la información de entrada y salida de las personas que cruzan sus fronteras en un sistema automatizado. Un Estado carece de un sistema de bases de datos en su aeropuerto internacional y los registros se siguen llevando manualmente.

245. La cooperación en materia de gestión de fronteras en la subregión continúa siendo relativamente escasa, debido en parte a las tensiones bilaterales que aún hacen imposible cooperar plenamente en algunos casos. Varios Estados han establecido relaciones bilaterales entre sí, y cinco Estados pueden participar en determinados protocolos de información en su calidad de miembros del Commonwealth. Muchos Estados de la subregión cooperan con otros fuera de ella en actividades de creación de capacidad y formación y para realizar ejercicios de control de fronteras y lucha contra el terrorismo, en particular por conducto de la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). La Organización ofrece a los Estados de Asia Meridional la posibilidad de intercambiar información para combatir la utilización de documentos de viaje fraudulentos y detectar e impedir los viajes de los terroristas. Además, todos los Estados de Asia Meridional son miembros de la SAARC y participan en su Unidad de Vigilancia de Delitos de Terrorismo, que sirve de eje central para cotejar, analizar y difundir información sobre los delitos relacionados con el terrorismo, así como intercambiar conocimientos y estrategias para combatir el terrorismo y la delincuencia organizada.

246. Ninguno de los Estados de la subregión tiene en vigor un procedimiento nacional para determinar la condición de refugiado que evite que se conceda el asilo a personas involucradas en actividades terroristas o conseguir que se les revoque. En

cambio, los Estados dependen de la estrecha cooperación con el ACNUR y organismos conexos de las Naciones Unidas para registrar a los refugiados y determinar su condición. En julio de 2021, el Afganistán era el único Estado de Asia Meridional que se había adherido a la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Según el ACNUR, el Pakistán acoge a uno de los grupos más grandes de refugiados del mundo. No obstante, el hecho de que carezca de normativa nacional que regule la verificación de los solicitantes de asilo para ver si se les aplican las cláusulas de exclusión aumenta la posibilidad de que los terroristas abusen de la generosidad del país como lugar de acogida de comunidades de refugiados.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

247. Desde el anterior estudio, los Estados de Asia Meridional han trabajado activamente para aplicar por completo los aspectos jurídicos de la resolución [1373 \(2001\)](#). La India y Maldivas han actualizado sustancialmente sus regímenes jurídicos de lucha contra el terrorismo y varios Estados han adoptado medidas para promulgar disposiciones que apliquen la resolución [2178 \(2014\)](#). Desde el estudio anterior, el Afganistán ha modificado su Código Penal, en parte para facilitar el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo. No obstante, en el momento de realizarse el anterior estudio, la mayoría de los Estados de la subregión no habían tipificado explícitamente los actos de planificación y preparación como delitos autónomos, aunque es posible que hubieran podido enjuiciarlos aplicando teorías sobre la responsabilidad accesoria y por conspiración. A efectos prácticos, esa distinción no ha afectado de manera notable al enjuiciamiento de la planificación y preparación de actos de terrorismo. En algunos lugares, las entidades terroristas designadas por las Naciones Unidas y sus afiliados, incluso si se prohíben en la legislación interna conforme a la resolución [1373 \(2001\)](#), actúan abiertamente, entre otras cosas en concentraciones públicas y recaudando fondos en apoyo de actividades terroristas. También hay casos en que los grupos afiliados de entidades terroristas prohibidas o sus pantallas operan con diferentes nombres y desde otros países.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

248. En el anterior estudio se observó que muchos Estados carecían de capacidad para investigar y enjuiciar eficazmente los delitos de terrorismo y financiación del terrorismo. La mayoría no podía recurrir a las pruebas forenses, que son una poderosa herramienta de vital importancia para investigar y enjuiciar casos de terrorismo, entre otros, atentados terroristas con bomba, porque carecían de laboratorios forenses o recursos humanos y técnicos suficientes para atender todas las necesidades en esa esfera. Por lo general, se ha producido una mejora en este ámbito complicado y cambiante, y dos Estados de la subregión han mejorado e incrementado el uso de las pruebas forenses. Las fiscalías de la subregión cuentan con profesionales capacitados y motivados que disponen de mayor acceso a las pruebas forenses que en el momento de realizarse el anterior estudio. También ha mejorado notablemente la capacidad de los investigadores y fiscales de usar pruebas electrónicas para investigar y enjuiciar casos de terrorismo.

249. La mayoría de los Estados de la subregión facultan a varios organismos, tanto nacionales como provinciales, y al ejército para investigar los delitos de terrorismo. La capacidad de investigación en la subregión sigue enfrentándose a obstáculos porque esos organismos no se coordinan ni comunican entre sí lo suficiente y porque las esferas de responsabilidad y competencia se superponen. Aunque tres Estados (India, Maldivas y Pakistán) han reconocido esa carencia y han creado organismos

nacionales de coordinación de la lucha contra el terrorismo, queda margen de mejora en la subregión.

250. Los Estados de la subregión han mejorado su capacidad de usar técnicas especiales de investigación desde el anterior estudio. Entre esas técnicas, las más frecuentes son la interceptación de las comunicaciones y la vigilancia electrónica, que se emplean en cinco Estados.

251. Algunos Estados de la subregión han establecido algún tipo de mecanismo de supervisión de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, con miras a velar por la profesionalidad y el respeto de los derechos humanos en su labor antiterrorista. No obstante, la mayoría de los mecanismos de supervisión no son independientes desde el punto de vista legal y funcional, por ejemplo, no tienen estructuras de supervisión externas a la jerarquía policial o militar y carecen de capacidad para enjuiciar a agentes de la autoridad por conducta indebida o para investigar y remitir casos a una fiscalía independiente. Varios mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, así como la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, han señalado numerosos casos de abusos de la policía y las fuerzas de seguridad, entre ellos ejecuciones extrajudiciales y torturas.

Estado de derecho

252. La definición de actos de terrorismo en la legislación de numerosos Estados de la subregión es excesivamente amplia y se aplica a actos que rebasan el ámbito de los instrumentos internacionales.

253. Los Estados de la subregión han tenido dificultades para respetar plenamente el estado de derecho en los casos de terrorismo. En un Estado de la subregión, se ha recluso de manera preventiva a presuntos delincuentes sin acceso a asistencia letrada ni la oportunidad de que un funcionario judicial independiente revise su detención. En otro Estado, las autoridades competentes tienen hasta 180 días de plazo para informar al acusado sobre el delito que se le imputa. En algunos Estados, existe el derecho a una revisión judicial de la prisión preventiva, pero debido al enorme volumen de trabajo a que se enfrentan los tribunales, se producen demoras excesivas y es posible que transcurra un tiempo considerable hasta que se informe a los sospechosos sobre los cargos que se les imputan.

254. Cuatro Estados de la subregión no han aprobado leyes que concedan facultades excepcionales a las autoridades para luchar contra el terrorismo. Otros tres Estados tienen facultades excepcionales que no están sujetas a límites temporales.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

255. Desde el anterior estudio, los Estados de la subregión han mejorado su cooperación subregional e internacional en lo referente a la cooperación jurídica oficial (por ejemplo, la asistencia judicial recíproca y la extradición). Cuatro Estados de la subregión han designado autoridades centrales nacionales para la asistencia judicial recíproca y la extradición o están en vías de hacerlo. La India, que designó al Ministerio del Interior como autoridad central para la asistencia judicial recíproca y al Ministerio de Relaciones Exteriores como autoridad central para la extradición, actualizó sus directrices para la asistencia judicial recíproca en 2019, con miras a mejorar la cooperación judicial internacional. Cinco Estados participan en mecanismos del Commonwealth para la cooperación internacional en asuntos penales entre Estados, como el Plan de Harare sobre la asistencia judicial recíproca y el Plan de Londres sobre la extradición.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

256. El intercambio subregional e internacional de información operacional por parte del personal de las fuerzas del orden ha mejorado en cierto grado desde el anterior estudio. Uno de los motivos de este cambio es que se han creado autoridades nacionales de lucha contra el terrorismo, algunas de ellas tras la publicación del anterior estudio mundial, que sirven para facilitar la comunicación y la cooperación con asociados externos. También se ha avanzado mucho en la esfera de las pruebas electrónicas, lo cual necesariamente entraña la cooperación internacional entre los Estados de la subregión, ya que las sedes de todas las grandes compañías de TIC y medios sociales se encuentran fuera de la región. No obstante, hay margen para mejorar en esta esfera.

7. Recomendaciones prioritarias

257. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

a) Modificar los delitos de terrorismo para que todos los delitos recogidos en tratados se tipifiquen como graves en la legislación interna, toda definición pertinente de delito de terrorismo sea clara y precisa y la legislación cumpla lo dispuesto en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo e introducir nuevos delitos para tipificar toda la gama de actos preparatorios relacionados con los combatientes terroristas extranjeros y los delitos cautelares enunciados en las resoluciones [1373 \(2001\)](#) y [2178 \(2014\)](#);

b) Reforzar los reglamentos y los mecanismos para congelar sin dilación los fondos y demás activos financieros de quienes cometan actos terroristas, los intenten cometer, participen en ellos o los faciliten y, además, proporcionar un sistema eficaz de designaciones con arreglo a la resolución [1373 \(2001\)](#);

c) Aumentar el intercambio de inteligencia entre la policía, el ejército y los servicios de inteligencia, entre otras cosas mediante la elaboración de protocolos de intercambio de información e inteligencia, y estudiar la posibilidad de crear equipos de tareas interinstitucionales conjuntos y un mecanismo nacional de coordinación de la lucha contra el terrorismo;

d) Reforzar la gestión de las fronteras implantando una gestión coordinada de las fronteras porosas y abiertas entre todos los organismos nacionales y con los asociados regionales e internacionales, haciendo extensivo el acceso inmediato a la red de I-24/7 de INTERPOL a todos los funcionarios de fronteras y potenciando la adopción y aplicación de la información anticipada sobre los pasajeros y el registro de nombres de los pasajeros, según el principio de “ventanilla única”, con las debidas garantías de privacidad y protección de datos;

e) Idear y aplicar medidas jurídicas y operacionales para determinar si se cumplen las condiciones exigidas para la condición de refugiado y el asilo;

f) Aumentar la capacidad de la policía, los fiscales y los jueces para obtener y gestionar pruebas electrónicas, entre otras cosas la extracción de pruebas de dispositivos electrónicos y su análisis forense, y presentar solicitudes de asistencia judicial recíproca para obtener pruebas de proveedores de servicios de Internet y compañías de medios sociales;

g) Establecer mecanismos eficaces, independientes e imparciales para las fuerzas del orden y de seguridad con responsabilidades en materia de lucha contra el terrorismo y capacitar al personal en técnicas de investigación e interrogatorio respetuosas con los derechos humanos.

D. Asia Central y Cáucaso meridional

Armenia, Azerbaiyán, Georgia, Kazajistán, Kirguistán, Tayikistán, Turkmenistán y Uzbekistán

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

258. Asia Central sigue enfrentándose a problemas de seguridad considerables, entre otras cosas por su proximidad a regiones marcadas por la actividad terrorista, el tráfico ilícito de drogas y armas, la vulnerabilidad a la propaganda y el reclutamiento de terroristas y los riesgos que supone la dependencia generalizada de las remesas de fondos paralelas. La protección y la gestión de las fronteras en Asia Central y el Cáucaso meridional sigue viéndose obstaculizada por la escasez de recursos, el terreno accidentado y los conflictos no resueltos, que también afectan a la cooperación regional e internacional.

259. En la actualidad, las Naciones Unidas incluyen en sus listas a tres organizaciones terroristas activas en Asia Central como afiliadas al EIIL o Al-Qaida: el Movimiento Islámico del Turquestán Oriental, el Grupo Yihad Islámica y el Movimiento Islámico de Uzbekistán. En los últimos años, el número de atentados o incidentes relacionados con el terrorismo en Asia Central ha sido relativamente reducido. Sin embargo, el número de atentados terroristas perpetrados fuera de la región por personas procedentes de ella ha aumentado. En 2017, Georgia llevó a cabo una operación antiterrorista a gran escala con un involucrado que figuraba en las listas de las Naciones Unidas como afiliado al EIIL o Al-Qaida.

260. La mayoría de los Estados de Asia Central y el Cáucaso meridional se han visto afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, como Estados de origen (de varios millares de combatientes) y rutas de tránsito. Algunos de los altos mandos del EIIL y el Frente Al-Nusra (tres de los cuales figuran actualmente en las listas del Consejo de Seguridad) eran combatientes procedentes de estas subregiones. En los últimos años, el fenómeno del regreso y la reubicación de combatientes terroristas extranjeros también ha pasado a suscitar preocupación.

261. Se deberían vigilar estrechamente los nuevos riesgos de radicalización en conexión con la pandemia. En Asia Central³⁹, según las informaciones disponibles, las comunidades religiosas radicales han aprovechado la falta de apoyo social de los Gobiernos con fines de reclutamiento y radicalización por medio de actividades benéficas, deportivas y educativas. En el contexto de los cierres de lugares oficiales de culto a raíz de la COVID-19, las reuniones religiosas en domicilios particulares se han extendido por toda Asia Central. Los reclusos y los trabajadores migrantes han sido algunos de los objetivos más vulnerables y afectados. Se calcula que alrededor del 80 % de los centroasiáticos que fueron radicalizados y se unieron a grupos terroristas o violentos lo hicieron mientras vivían en el extranjero, a menudo de forma ilegal, en Estados de destino de la migración laboral. Aquellos que se vieron obligados después a regresar a sus Estados de origen (por haber perdido el empleo durante el confinamiento y la recesión económica y no haber podido llegar a las zonas de conflicto a raíz de las restricciones a los viajes) representan una amenaza potencial en cuanto a la propagación del extremismo violento que conduce al terrorismo y la organización de células durmientes en Asia Central. Desde el comienzo de la pandemia, se ha detenido a varias docenas de estas personas, acusadas de planificar y preparar atentados terroristas en sus Estados de origen. En muchas prisiones de la

³⁹ Véase también Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, *The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism*, diciembre de 2020, págs. 5 y 6 (Asia Central).

subregión, el hacinamiento ha aumentado considerablemente y las condiciones han empeorado. La mayoría de los programas presenciales de prevención y rehabilitación se han suspendido. La crisis de la COVID-19 también parece haber agudizado las tensiones étnicas y contribuido a aumentar el riesgo de atentados terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia.

Recuadro 5

Tema destacado

Nacionales centroasiáticos que viajaron previamente al Iraq y la República Árabe Siria para unirse al EIIL o que nacieron en territorio que estaba bajo control del EIIL

En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad puso de relieve, entre otras cosas, que las mujeres y los niños asociados a los combatientes terroristas extranjeros que regresaban o se trasladaban a una zona de conflicto o de ella podían haber desempeñado diferentes funciones, como haber sido colaboradores, facilitadores o autores de actos terroristas, y era necesario que se les prestara una atención especial al elaborar estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración que se ajustaran a los distintos casos. También destacó que era importante ayudar a las mujeres y los niños asociados a los combatientes terroristas extranjeros que podían ser víctimas del terrorismo, y recalcó la importancia de que se adoptara un enfoque pangubernamental, en particular en diversos sectores, para ayudar a rehabilitar y reintegrar a los combatientes terroristas extranjeros que regresaban o se trasladaban y a sus familias. Asimismo, la resolución alentaba a los Estados Miembros a que elaboraran salvaguardias jurídicas adecuadas para que las estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración que elaboraran cumplieran plenamente con sus obligaciones con arreglo al derecho internacional, en particular en los casos relacionados con niños. Cuatro Estados de Asia Central y un Estado en el Cáucaso meridional han retornado de manera proactiva a centenares de sus nacionales, sobre todo mujeres y niños, y han trasladado a niños desde la República Árabe Siria y el Iraq tras determinar que habían nacido de nacionales suyos en territorio que estaba bajo control del EIIL. Varios cientos más han regresado a Asia Central y el Cáucaso meridional por iniciativa propia. Entre los diversos problemas a que se enfrentan las iniciativas de repatriación, esos Estados han señalado dificultades para identificar a sus ciudadanos en la República Árabe Siria y el Iraq y averiguar su ubicación en campamentos o prisiones; negociar con los actores estatales y no estatales pertinentes a fin de obtener su liberación y tránsito seguro; velar por que rindan cuentas mediante el enjuiciamiento y abandonen las tácticas, influencias y argumentos del EIIL; destacar a profesionales muy especializados en la rehabilitación; garantizar unas condiciones de vida seguras y oportunidades a largo plazo; y combatir la estigmatización y la discriminación dentro de las comunidades.

En su caso, las personas sospechosas de participar en actividades terroristas en el extranjero han sido enjuiciadas^a y otras están recibiendo servicios de rehabilitación y reintegración. Algunos Estados Miembros de la región son menos estrictos que otros en lo que respecta a investigar y enjuiciar a sus retornados y consideran que la mayoría de los nacionales que se marcharon a las zonas de conflicto de la República Árabe Siria y el Iraq se dejaron llevar en gran medida por la propaganda engañosa sobre

los objetivos y las actividades del EIIL, así como por el deseo de obtener beneficios económicos, y desde entonces se han desengañado y han expresado su decepción o remordimiento. En muchos casos, las autoridades no han encontrado pruebas suficientes de la implicación en actividades terroristas. En cambio, se centran en tomar determinadas medidas de vigilancia y realizar actividades de concienciación y campañas de contrapropaganda entre los grupos de población potencialmente vulnerables. La aplicación de esas medidas debe ser compatible con las obligaciones que incumben a los Estados Miembros en virtud de las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001), 2178 (2014) y 2396 (2017) en lo que respecta a llevar a los terroristas ante la justicia; prevenir los viajes de combatientes terroristas extranjeros, su financiación y el reclutamiento para dichos viajes y tipificarlos como delitos; y formular y poner en práctica estrategias adecuadas de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración de los combatientes terroristas extranjeros que regresen y los familiares acompañantes.

Si bien algunos de estos Estados han enjuiciado a mujeres combatientes terroristas extranjeras o vinculadas a combatientes terroristas extranjeros por su implicación en actividades terroristas (llevadas a cabo en el extranjero o después de su regreso), otros han concedido amnistías en el contexto del retorno voluntario o no han enjuiciado a mujeres dando por supuesto que no les había quedado otra alternativa que seguir a sus cónyuges al extranjero. Un Estado ha modificado su legislación para poder indultar a los combatientes que regresan voluntariamente del Iraq o la República Árabe Siria y renuncian a los grupos militantes extranjeros (con la posibilidad de mantenerlos en una lista de vigilancia). Además de las obligaciones que incumben a los Estados Miembros en relación con la rendición de cuentas, también es necesario velar por que los procesos de justicia penal respondan a las cuestiones de género y eviten los estereotipos por razón de género.

En dos Estados de Asia Central, la práctica ha consistido en alojar a los retornados en centros de rehabilitación, donde se someten a procedimientos de rehabilitación psicosocial y reintegración de diverso tipo (entre ellos, asistencia médica, psicológica, teológica y social) y reciben ayuda con la formación profesional, la recuperación o la expedición de nueva documentación. Kazajistán^b ha creado 17 centros especializados en varias regiones del Estado. Uzbekistán^c ha establecido un sólido marco legislativo, incluida su Ley sobre el Terrorismo de 2018, que prevé un enfoque integral de la rehabilitación social. Todavía no se ha evaluado la eficacia de esas iniciativas de rehabilitación y reintegración (sobre todo a largo plazo).

Las familias y comunidades que acogen a los retornados, en particular los niños, necesitan un seguimiento y apoyo continuos por parte de las autoridades u organizaciones pertinentes a fin de hacer frente a la situación a largo plazo de los retornados y atender sus necesidades físicas, psicológicas, emocionales y materiales. El fracaso de las medidas de reintegración podría acarrear riesgos de rerradicalización, revictimización, transición a otras formas de comportamiento delictivo y violento, nuevos reclutamientos, etc. Los retos que se avecinan exigen apoyo y estrategias integrales, adaptados y a largo plazo para el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración de las personas vinculadas a grupos terroristas, incluidas las repatriadas desde zonas de conflicto. Aun así, desde 2018, la oficina del Comisionado para los Derechos del Niño para

el Presidente de la Federación de Rusia logró retornar a 318 niños de la República Árabe Siria y el Iraq.

^a A julio de 2020 se había detenido, condenado y sentenciado por su implicación en el terrorismo a 45 personas retornadas (33 hombres y 12 mujeres) en el marco de la operación Zhusan, ejecutada por Kazajstán.

^b En 2019, Kazajstán, con la asistencia de varios Estados Miembros, organismos de las Naciones Unidas y organizaciones internacionales, ejecutó operaciones especiales (denominadas Zhusan y Rusafa) para repatriar a sus ciudadanos desde zonas de conflicto de la República Árabe Siria y el Iraq, respectivamente. Más de 600 ciudadanos kazajos (a saber, 33 hombres, 156 mujeres y 420 niños (32 de ellos huérfanos)) fueron repatriados en el marco de estas operaciones.

^c En 2019, Uzbekistán ejecutó dos operaciones especiales, Mehr-1 y Mehr-2 (Bondad 1 y 2), para repatriar desde zonas de conflicto armado a nacionales vinculados a combatientes terroristas extranjeros. En mayo de 2019, 156 ciudadanos de Uzbekistán, en su mayor parte mujeres y niños (1 hombre, 48 mujeres y 107 niños), fueron devueltos a Taskent desde Oriente Medio. En octubre de 2019, un grupo de 64 niños y niñas (39 niños y 25 niñas) también fueron devueltos a su hogar desde el Iraq como parte de la operación Mehr-2. En diciembre de 2020, en el marco de la operación Mehr-3, Uzbekistán repatrió a 25 mujeres y 73 niños desde campamentos de la República Árabe Siria. En 2018-2019, Uzbekistán (actuando en estrecha colaboración con asociados extranjeros) repatrió a 57 de sus ciudadanos (a saber, 14 hombres, 9 mujeres y 34 niños) desde el Afganistán.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en Asia Central y el Cáucaso meridional

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

262. Los cinco Estados de Asia Central han adoptado medidas para hacer frente al terrorismo de manera amplia e integrada, en concreto participando en el Plan de Acción Conjunto para la Aplicación de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo en Asia Central a nivel regional, que actualmente se encuentra en un proceso de examen decenal tras la conclusión de tres etapas⁴⁰. Desde 2016, todos los Estados de Asia Central han elaborado nuevas estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento y los correspondientes planes de acción, en muchos casos con el apoyo de organizaciones internacionales. La mayor parte de estas estrategias y planes de acción nacionales reflejan un enfoque pangubernamental y, en diverso grado, incluyen elementos de un enfoque que abarca a toda la sociedad. No obstante, siguen planteándose dificultades para aplicarlos en la práctica y realizar un seguimiento y una evaluación eficaces.

263. Armenia y Georgia han adoptado estrategias amplias. En Georgia, hay diversas partes interesadas (entre ellas, autoridades locales y actores de la sociedad civil) implicadas en la ejecución de la estrategia, y se ha creado un organismo permanente para supervisar la ejecución. Armenia también ha desarrollado y puesto en marcha un programa para aplicar su estrategia. El tercer Estado en el Cáucaso meridional incluyó el terrorismo como uno de los elementos de su estrategia general nacional de seguridad en 2007, pero aún no ha formulado una estrategia nacional amplia e integrada. El Comité ha recomendado que la formule.

⁴⁰ La fase III, que comenzó en 2018, pretende ayudar a los Estados de Asia Central a responder a los desafíos emergentes de la lucha antiterrorista y la prevención del extremismo violento en la región, así como prestar el apoyo continuado y coordinado del sistema de las Naciones Unidas a los Estados de la región a fin de aplicar el Plan de Acción Conjunto para ejecutar la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo.

Evaluación de los riesgos

264. La mayoría de los Estados de Asia Central y el Cáucaso Meridional han creado organismos nacionales que coordinan sus medidas y evaluaciones de amenazas en conexión con la lucha contra el terrorismo. Dos Estados en el Cáucaso meridional han creado centros para reunir y analizar información sobre amenazas terroristas, en los que combinan la información recibida de asociados nacionales e internacionales y transmiten las evaluaciones de las amenazas a los organismos competentes encargados de hacer cumplir la ley. Un Estado también publica una versión no clasificada de su documento de evaluación de las amenazas e informa anualmente al Parlamento. Todos los organismos que participan en la lucha contra el terrorismo también realizan sus propias evaluaciones y análisis de riesgos en función de las responsabilidades que les atañen. En los casos en que no se acostumbra a distribuir esas evaluaciones con antelación a los organismos pertinentes (como ocurre en varios Estados de Asia Central), esa práctica puede ir en menoscabo de los esfuerzos de esos organismos por orientar su labor y ajustar sus evaluaciones de riesgos. En ese sentido, el Comité ha recomendado a los Estados que intensifiquen el intercambio de información.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

265. Georgia y Kazajstán han añadido a su Código Penal una disposición explícita que penaliza el reclutamiento con el fin de organizar actividades terroristas. Otros Estados contemplan la responsabilidad penal por el reclutamiento mediante una disposición del código penal que penaliza el que se involucre a otra persona en actividades terroristas, junto con otras disposiciones relativas al adiestramiento de terroristas, la organización de actividades terroristas o los llamamientos públicos al terrorismo. En todos los Estados de Asia Central, las leyes sobre la lucha contra el terrorismo incluyen el “reclutamiento” en las definiciones de actividad terrorista.

Financiación

266. Todos los Estados de Asia Central y el Cáucaso meridional han tipificado la financiación del terrorismo como delito autónomo que abarca la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas, incluso cuando no está vinculada a un acto de terrorismo concreto. Las lagunas de poca importancia que quedan pendientes en la tipificación se solventan mediante los procesos de evaluación y seguimiento mutuos de los organismos regionales al estilo del Grupo de Acción Financiera pertinentes.

267. Todos los Estados de ambas subregiones han establecido marcos jurídicos que hacen posible, en principio, congelar los activos de terroristas sin dilación. En la práctica, la rapidez con que se aplican las medidas de congelación vigentes en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad depende de los motivos de la designación o la decisión de congelar los activos. No hace mucho, Kirguistán ha aprobado legislación por la cual las entidades informantes pueden congelar directamente los activos de las personas incluidas en listas, sin necesidad de que la unidad de inteligencia financiera adopte antes una decisión, lo que mejora notablemente la aplicación de esas medidas en lo referente a la eficacia y oportunidad. En un Estado del Cáucaso meridional, la obligación de congelar activos entra en vigor de inmediato, y es necesario notificar con prontitud a las entidades informantes sobre la orden de congelación. Sin embargo, en otro Estado del Cáucaso meridional, parece ser que el régimen jurídico permite demoras de hasta 15 días. Cuatro de los cinco Estados de Asia Central han congelado activos en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) y cooperan activamente en estas cuestiones por conductos regionales y bilaterales.

Dos Estados en el Cáucaso meridional aún no han congelado ningún activo en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#), y el tercero solo ha congelado una pequeña cantidad (lo que resulta incongruente con el número de juicios celebrados en conexión con el terrorismo y las designaciones realizadas).

268. Las unidades de inteligencia financiera de todos los Estados de Asia Central son plenamente operacionales y se benefician de la capacitación y el apoyo continuos proporcionados por organizaciones internacionales y regionales, así como por conducto de los mecanismos de coordinación de la asistencia técnica del Grupo Euroasiático contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo. Las unidades están dotadas de programas informáticos relativamente modernos y un mecanismo de tramitación automática de los informes de operaciones sospechosas y de transacciones que superan el límite establecido. Sin embargo, al menos dos unidades de inteligencia financiera han señalado que carecen de personal suficiente. Una unidad (en noviembre de 2017) no había recibido ningún informe de operaciones sospechosas en relación con la presunta financiación del terrorismo ni había realizado ninguna investigación financiera al respecto. En el Cáucaso Meridional, los tres Estados también han tomado medidas importantes para reforzar sus unidades de inteligencia financiera aumentando la dotación de recursos humanos y proporcionando programas informáticos y herramientas de minería de datos actualizados. En Armenia, el intercambio de información con otras autoridades competentes se realiza a través de una red específica, que proporciona a esas autoridades una vía de comunicación segura y protegida. Cinco Estados de Asia Central son miembros del Grupo, y tres Estados en el Cáucaso meridional son miembros de MONEYVAL del Consejo de Europa.

269. Los tres Estados en el Cáucaso meridional han concedido a las autoridades fronterizas potestad legal para detener o retener el dinero en efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que están relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo. Aunque dos Estados de Asia Central cuentan con legislación explícita, no se aplica efectivamente en la práctica y las autoridades aduaneras no desempeñan ningún papel significativo en la detección o investigación de la financiación del terrorismo. En otros dos Estados de Asia Central, las autoridades aduaneras solo pueden actuar tras recibir la información pertinente de los organismos encargados de hacer cumplir la ley o la unidad de inteligencia financiera. En un Estado de Asia Central, el sistema de declaración no está equipado para afrontar los objetivos de la lucha contra el blanqueo de dinero a fin de combatir la financiación del terrorismo, y las autoridades aduaneras no están facultadas para retener o incautar fondos o títulos negociables al portador en caso de presuntas actividades de blanqueo de dinero o financiación del terrorismo. Ese Estado indicó recientemente que había empezado a redactar modificaciones de su Código Aduanero a fin de subsanar las deficiencias conexas. En los cinco Estados, aún se ha de seguir aumentando la capacidad de los funcionarios de aduanas para descubrir, prevenir y detectar el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo mediante transportistas de dinero.

270. Los Gobiernos de Armenia y Azerbaiyán han realizado evaluaciones exhaustivas de la vulnerabilidad de sus sectores sin fines de lucro a ser utilizados de manera indebida con fines de financiación del terrorismo. Uno de esos Estados hace exámenes periódicos y considera que el riesgo es relativamente bajo debido a los estrictos reglamentos vigentes para el registro y la presentación de informes de las organizaciones sin fines de lucro. En el otro Estado, las principales consideraciones eran las características clave de las organizaciones sin fines de lucro en el Estado, los reglamentos vigentes relativos a sus interacciones con los Estados de mayor riesgo y la ausencia de condiciones propicias para las actividades terroristas y la financiación del terrorismo en ese Estado. El tercer Estado aún no ha realizado una evaluación

independiente del riesgo de financiación del terrorismo en su sector sin fines de lucro. En Kazajstán, la unidad de inteligencia financiera lleva a cabo un análisis bienal de la vulnerabilidad de ese sector al riesgo de blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo, prestando especial atención a los deportes de combate, los internados privados y los orfanatos, así como las escuelas religiosas. Otros dos Estados de Asia Central han adoptado medidas para evaluar o examinar su sector sin fines de lucro a fin de determinar el riesgo de que se utilice para financiar el terrorismo, bien como ejercicio puntual bien como parte de la evaluación del riesgo nacional de blanqueo de dinero para luchar contra la financiación del terrorismo. Sin embargo, no han actualizado esas iniciativas ni han hecho el seguimiento conexas. En los dos Estados restantes, no se ha realizado ninguna evaluación ni examen del sector sin fines de lucro respecto de los riesgos de financiación del terrorismo.

Armas de fuego

271. Habida cuenta de que todos los Estados de Asia Central y el Cáucaso meridional han tipificado como delitos la fabricación o reparación ilícitas de armas de fuego y piezas de repuesto, así como la compra, la venta, el almacenamiento, el tráfico, el envío o el transporte ilícitos de armas de fuego, municiones, sustancias explosivas y artefactos explosivos, el Comité ha recomendado que velen por que sus marcos jurídicos, así como las medidas operacionales y los controles pertinentes, abarquen también la alteración ilícita de las armas de fuego y el borrado ilícito de las marcas que las caracterizan.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

272. Los tres Estados en el Cáucaso meridional han conectado sus procesos de verificación de la inmigración en primera línea a la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos y las notificaciones rojas sobre presuntos delincuentes y personas buscadas en el sistema I-24/7 de INTERPOL, así como a la Lista de Sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida. En Asia Central, en cuatro de los cinco Estados, los procesos nacionales de verificación de la inmigración en primera línea no están directa o totalmente conectados a esas fuentes. En la mayoría de los Estados de la subregión, la Oficina Central Nacional de INTERPOL tiene la única conexión directa y controla el nivel de acceso a las bases de datos de INTERPOL que se concede a las delegaciones locales y otros organismos competentes. Esto se debe, en parte, a los impedimentos legislativos para integrar esas fuentes en las bases de datos nacionales y, en parte, a que los Estados no pueden costear el mantenimiento de las conexiones de red correspondientes. No obstante, Kazajstán ha comunicado recientemente que ha aplicado la recomendación del Comité en ese sentido y ha incorporado las bases de datos pertinentes de INTERPOL a su base de datos nacional integrada (administrada por el Ministerio del Interior), lo que permite a todos los funcionarios de aplicación de la ley, investigación y migración realizar comprobaciones en línea en el acto.

273. Ningún Estado de Asia Central o el Cáucaso meridional ha terminado de implantar un sistema de información anticipada sobre los pasajeros, pero la mayoría ha tomado medidas al respecto, entre otras solicitar asistencia técnica, realizar análisis comparativos de los sistemas existentes, crear equipos de tareas interinstitucionales y comenzar exámenes legislativos y trámites de adquisición. En algunos Estados, determinadas aerolíneas proporcionan voluntariamente información anticipada sobre los pasajeros, pero no existe un marco legislativo adecuado. Cuando ha procedido, el Comité ha celebrado los progresos realizados y ha alentado a los Estados en cuestión a gestionar de manera eficaz y concluir la implantación de un sistema de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros. La Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) ha ayudado activamente a los

Estados de Asia Central en esta esfera. Al menos un Estado ha confirmado su disposición a recibir asistencia en el marco del Programa de las Naciones Unidas de Lucha contra los Viajes de Terroristas.

274. En Asia Central, los guardias de fronteras utilizan el análisis de los riesgos vigente, la elaboración de perfiles y los avisos recibidos de las fuerzas del orden de otros Estados para determinar qué personas merecen mayor escrutinio. En Georgia se publican mensualmente análisis de los riesgos y se distribuyen a los funcionarios que trabajan en los puestos de control de fronteras.

275. Al menos dos Estados de Asia Central pueden usar las bases de datos de INTERPOL para detectar documentos falsos. Uzbekistán emplea su propio programa informático, que proporciona imágenes, descripciones y los elementos de seguridad de los documentos de viaje e identidad auténticos expedidos por otros Estados y organizaciones internacionales. Un Estado en el Cáucaso meridional ha equipado sus puestos de control de fronteras con equipos móviles y fijos (entre ellos, lectores de pasaportes y minilaboratorios) y los ha dotado de empleados capacitados para examinar documentos de viaje. El Comité ha considerado que otro Estado en el Cáucaso meridional podría beneficiarse de equipo más avanzado para la documentación de viaje y programas informáticos especializados. Dos Estados de la subregión registran automáticamente los datos sobre la entrada o la salida de las personas que cruzan sus fronteras. En Asia Central, se carece de información suficiente sobre la implantación de sistemas automatizados para registrar y almacenar la entrada y salida de quienes cruzan las fronteras, pero al menos dos Estados los usan en algunos aeropuertos y puestos de control de fronteras.

276. Todos los Estados de ambas subregiones disponen de medidas para cooperar con otros Estados en la gestión de las fronteras, entre otras cosas mediante acuerdos bilaterales con los Estados vecinos (que prevén el intercambio de información y la capacitación conjunta) y la cooperación con organismos regionales. Las iniciativas regionales de lucha contra el terrorismo y seguridad fronteriza en Asia Central, como la capacitación conjunta y los ejercicios de simulación, se coordinan en particular por medio de las estructuras pertinentes del Centro Antiterrorista de la Comunidad de Estados Independientes, la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva y la Estructura Regional de la OCS contra el Terrorismo. La OSCE ha apoyado a los Estados de la región mediante, entre otras cosas, cursos de capacitación sobre la detección de documentos falsos y de impostores. Los Estados de la región (en particular los fronterizos con el Afganistán) también reciben una cantidad considerable de ayuda internacional en esta esfera (entre otras cosas por conducto de la OIM y el PNUD, y las iniciativas del Programa de Gestión de Fronteras en el Norte del Afganistán y el Programa de Gestión de Fronteras en Asia Central). En el Cáucaso meridional, los marcos de cooperación permanente incluyen también Frontex, así como mecanismos mundiales como INTERPOL y la Organización Mundial de Aduanas. Armenia y Georgia han concluido un acuerdo sobre la gestión de fronteras que facilita la cooperación entre sus respectivos organismos estatales.

277. Los tres Estados del Cáucaso meridional cuentan con sistemas para determinar la condición de refugiado. En un Estado, esto incluye medidas prácticas para tomar las huellas dactilares de todos los solicitantes de asilo y cotejar algunos de ellos con las bases de datos nacionales e internacionales cuando se han encontrado posibles vínculos con el terrorismo. En otro Estado, se toman las huellas dactilares y se verifica la identidad, y la evaluación incluye comprobaciones con el servicio de inteligencia y los organismos de seguridad para determinar si existe alguna conexión con el terrorismo. Las autoridades de inmigración encargadas de los procedimientos de determinación de la condición de refugiado carecen de acceso a las listas de vigilancia internacionales. El Comité ha recomendado que se cotejen a todos los solicitantes de

asilo con las bases de datos pertinentes al realizarse el registro inicial de la solicitud de asilo. Respecto de uno de los Estados de la subregión, el Comité observó que la legislación interna sobre la condición de refugiado ampliaba los motivos de exclusión respecto de los establecidos en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. El Comité ha subrayado que, en todos esos casos, toda medida antiterrorista debe aplicarse de manera compatible con el derecho internacional de los refugiados, incluida la Convención de 1951.

278. Un Estado de Asia Central no ha puesto a disposición pública un marco jurídico para la determinación de la condición de refugiado. Tres Estados han promulgado leyes que especifican que la implicación en actividades terroristas es motivo para denegar la condición de refugiado, y en un Estado existen motivos generales para denegarla sobre la base de la seguridad nacional, si bien no se hace referencia específica al terrorismo. No obstante, por lo general se carece de información suficiente sobre las medidas prácticas aplicadas para velar por que los procedimientos de asilo no sean usados de forma indebida por los terroristas o con fines terroristas. Un Estado señaló recientemente que no había habido ningún caso en que se hubiera sospechado de que los solicitantes de la condición de refugiado estaban implicados en el terrorismo. A raíz de la falta de capacidad, la verificación de antecedentes en ese Estado no incluye el cotejo de datos biométricos.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

279. Los tres Estados en el Cáucaso meridional tienen legislación vigente que hace posible enjuiciar todo acto preparatorio o de complicidad cometido en el Estado con el propósito de perpetrar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. En la mayoría de los Estados de Asia Central, un delito cometido en el territorio de un Estado (lo que activa el enjuiciamiento penal de conformidad con el Código Penal nacional) es un delito que comenzó, continuó o finalizó en el territorio de ese Estado. Un examen de las disposiciones legislativas sobre la materia de dos Estados de Asia Central no dejó claro si bastaban para enjuiciar los actos preparatorios o de complicidad cometidos en esos Estados con el objeto de perpetrar actos de terrorismo en el extranjero, especialmente si no se habían llegado a consumarse. La Ley de Lucha contra el Terrorismo de Turkmenistán establece específicamente su competencia para enjuiciar a quienes estén implicados en actividades terroristas, entre otras cosas en aquellos casos en que las acciones terroristas se planifican o se llevan a cabo fuera del Estado, pero son perjudiciales para los intereses de este, así como en otros casos previstos en los tratados internacionales en los que el Estado es parte.

280. Los actos de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas en Asia Central y el Cáucaso meridional suelen enjuiciarse apoyándose en una combinación de disposiciones de la parte general del Código Penal sobre la responsabilidad de los cómplices y otras relativas a los delitos específicos de terrorismo. El Código Penal de un Estado de Asia Central abarca explícitamente la preparación y otras formas de apoyo a los actos de terrorismo. Las leyes antiterroristas de la mayoría de los Estados de ambas subregiones también comprenden la organización, planificación y preparación de un acto terrorista en la definición de “actividad terrorista”.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

281. En los Estados de Asia Central, la investigación previa de los delitos relacionados con el terrorismo suele corresponder al organismo nacional de seguridad, bajo la supervisión de la Fiscalía General responsable de controlar que las fuerzas del orden y las autoridades de investigación que llevan a cabo las actividades

operacionales e investigativas cumplan la legislación interna. La legislación de al menos un Estado permite explícitamente que las investigaciones previas de casos penales complejos o de gran envergadura se asignen a un equipo de investigación que puede estar integrado por investigadores de varios organismos y dirigido por un fiscal. Kirguistán ha introducido recientemente la función de juez de instrucción. Si bien cuatro de los cinco Estados poseen una amplia experiencia en el enjuiciamiento de casos de terrorismo (varios de ellos complejos), no se dispone de mucha información sobre la pericia, los medios técnicos y los recursos humanos de las autoridades competentes. Un Estado informó al Comité de que no había llevado a cabo ninguna investigación ni enjuiciamiento en relación con el terrorismo. El Comité ha observado que una carencia común en Asia Central es la falta de capacidad de los Estados para reunir información y pruebas en relación con los delitos cometidos por sus combatientes terroristas extranjeros mientras se encuentran en zonas de conflicto en el extranjero.

282. Un Estado en el Cáucaso meridional ha establecido una unidad designada para supervisar la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y ha tomado medidas para que la unidad cuente con los medios técnicos y los recursos humanos necesarios. El Comité ha alentado a ese Estado a que siga reforzando esas capacidades para hacer frente a la cambiante amenaza terrorista. En el segundo Estado de la subregión, una unidad policial especializada lleva a cabo la investigación previa en los casos relacionados con el terrorismo. Una unidad de la Fiscalía General especializada en delitos contra la seguridad pública supervisa las investigaciones, pero no participa en ellas. En el tercer Estado, existe una unidad de enjuiciamiento especializada, pero otros siete organismos también están autorizados a investigar casos relacionados con el terrorismo.

283. La legislación de los ocho Estados autoriza a las fuerzas del orden a emplear una serie de técnicas especiales de investigación, como el control de mensajes y comunicaciones postales y telegráficas, las escuchas telefónicas, la minería de datos en los canales de comunicación, la compra o adquisición controlada y el uso de colaboradores encubiertos y no encubiertos. Por lo general, no se precisa autorización para usar técnicas especiales de investigación en pesquisas ordinarias (por ejemplo, el registro de equipos informáticos). Sin embargo, para usar escuchas telefónicas u otras medidas intrusivas sin alertar a la persona que es objeto de la investigación, se debe suministrar justificación y, normalmente, la autorización explícita de la autoridad supervisora (en la mayoría de los Estados, la Fiscalía General; en un Estado, el juez de instrucción). La mayoría de los Estados admiten excepciones en casos urgentes relacionados con delitos muy graves a condición de que se obtenga una autorización judicial *a posteriori* (Cáucaso meridional) o de que el fiscal o juez de instructor competente determine o confirme que esa medida es legal (Asia Central). Un Estado del Cáucaso meridional exige que toda la información reunida mediante técnicas especiales de investigación se destruya al cabo de seis meses si no resulta útil para la investigación.

284. Durante el período en que los Estados de Asia Central se enfrentaron a la salida a gran escala de combatientes terroristas extranjeros, el Comité observó que no se recurría plenamente a las técnicas mencionadas respecto de los combatientes terroristas extranjeros que se marchaban y recomendó que se aprobara legislación sobre el uso de técnicas especiales de investigación a fin de facilitar la conversión de información de inteligencia en pruebas admisibles en los tribunales, con especial referencia a los combatientes terroristas extranjeros (incluido el uso de información extraída de Internet, entre otras cosas los medios sociales, para activar la vigilancia de presuntos combatientes terroristas extranjeros). En el caso de al menos un Estado de Asia Central, el Comité de Derechos Humanos ha expresado su preocupación por la ausencia de un marco jurídico claro que regule las actividades de vigilancia, entre

otros por los servicios de inteligencia, y por que, según las informaciones recogidas, se ha restringido la salida y entrada en el Estado de las personas incluidas en la lista de vigilancia estatal.

285. Los tres Estados en el Cáucaso meridional han establecido múltiples mecanismos para supervisar a las fuerzas del orden, entre ellos la presentación de informes anuales al parlamento, un órgano de supervisión interna dentro del servicio de seguridad, un órgano independiente para investigar las denuncias de tortura y delitos conexos cometidos por las fuerzas del orden y un mecanismo general para denuncias individuales contra las fuerzas del orden. Por ejemplo, en un Estado, el Departamento de Investigaciones Internas del Ministerio del Interior supervisa el cumplimiento de la ley y el respeto de los derechos humanos y las libertades civiles en el ejercicio de funciones y puede investigar las denuncias.

286. En los Estados de Asia Central, la Fiscalía General supervisa que las acciones de los organismos encargados de hacer cumplir la ley sean legales y coherentes. En los cinco Estados, de esto se encarga una autoridad independiente, que abarca departamentos dedicados a la protección de los derechos humanos. En este contexto, un fiscal puede controlar la legalidad de las investigaciones penales y las actividades en las operaciones y registros; comprobar la legalidad de la detención; ordenar la puesta en libertad de personas detenidas en contravención de la legislación aplicable; y anular las decisiones ilegales o infundadas del investigador o el fiscal subordinado correspondiente. Kirguistán introdujo recientemente nuevas funciones de supervisión para los jueces de instrucción, pero esos mecanismos no se han aplicado plenamente. La mayoría de los Estados también han facultado a una defensoría del pueblo como asesora para, entre otras cosas, realizar inspecciones no anunciadas de los lugares de reclusión y los centros penitenciarios como mecanismo para prevenir la tortura. Sin embargo, la mayoría de las defensorías del pueblo carecen de recursos e independencia.

Estado de derecho

287. Las leyes antiterroristas de la mayoría de los Estados de Asia Central ofrecen definiciones de “terrorismo” (referidas a la ideología, las políticas o las tácticas de acción), “actividad terrorista” y “acción terrorista”. Los códigos penales de los Estados definen el delito de terrorismo (o, en algunos casos, los actos de terrorismo). El Comité ha advertido sistemáticamente a los Estados de Asia Central sobre la posibilidad de que una definición demasiado amplia de los delitos de terrorismo pueda aplicarse a acciones no violentas o amenazas conexas.

288. En dos Estados en el Cáucaso meridional, el Comité consideró que la definición de actos de terrorismo era lo bastante clara y precisa. El Comité encomió a Georgia por examinar y modificar de manera proactiva y continua su legislación antiterrorista a la luz de las normas internacionales y la evolución de la amenaza terrorista. En el tercer Estado, la definición contiene algunos elementos imprecisos, por ejemplo, cubre los actos que causan “consecuencias socialmente peligrosas”.

289. Los códigos procesales penales de todos los Estados de Asia Central y el Cáucaso meridional contienen garantías esenciales relativas al estado de derecho. No obstante, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado serias preocupaciones respecto de su aplicación práctica en los casos penales en la mayoría de los Estados de ambas subregiones (por ejemplo, en algunos casos, respecto de las denuncias de tortura y malos tratos de las personas privadas de libertad, la falta de independencia judicial, el uso frecuente de confesiones coaccionadas como pruebas en los tribunales, los obstáculos para apelar un veredicto de culpabilidad sobre cuestiones de fondo y las limitaciones de acceso a la asistencia letrada). Estos motivos de preocupación podrían afectar al tratamiento de los casos

de terrorismo. El Comité ha alentado a todos los Estados en cuestión a que sigan dialogando con los mecanismos pertinentes de las Naciones Unidas sobre estos asuntos y proporcionen información actualizada a la Dirección Ejecutiva.

290. Las leyes antiterroristas de todos los Estados de ambas subregiones prevén regímenes jurídicos aplicables a determinadas operaciones antiterroristas o zonas, que otorgan a las autoridades competentes una amplia gama de facultades especiales. Entre ellas se incluye, por ejemplo, la potestad para limitar o suspender temporalmente el tráfico o la circulación de peatones y el acceso a determinados lugares; retirar vehículos y personas de determinados lugares, verificar documentos de identidad y tomar medidas especiales de identificación; detener y trasladar a las autoridades competentes a las personas que hayan cometido o intentado cometer actos encaminados a interferir en medidas legítimas de lucha contra el terrorismo; entrar libremente en residencias y otros locales y vehículos; y ejercer mayores facultades para registrar a personas. Si bien este régimen de operaciones antiterroristas cesa cuando se elimina el peligro, no existe ninguna limitación en la duración de dichas operaciones.

6. Fomento de la cooperación internacional

291. En todos los Estados de Asia Central, los procedimientos relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición están establecidos en el código procesal penal. Algunos Estados han proporcionado información breve específicamente relacionada con la Convención para el directorio en línea que administra la UNODC. Dos de los tres Estados del Cáucaso meridional han elaborado y publicado directrices sobre las leyes y los procedimientos internos relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición a fin de informar a las autoridades extranjeras sobre los requisitos que deben cumplirse para obtener asistencia o extradición. El otro Estado ha facilitado alguna información a través del sitio web del Consejo de Europa (aunque solo de forma resumida).

292. Kirguistán ha incluido una disposición explícita en su ley antiterrorista que establece que, en caso de denegarse la extradición de una persona extranjera o apátrida que no resida permanentemente en el Estado y que haya cometido o sea sospechosa de haber cometido un delito de carácter terrorista, se someterá a la persona en cuestión a un enjuiciamiento penal por los motivos y según los procedimientos recogidos en la legislación nacional. En otros Estados de la subregión, el principio *aut dedere aut iudicare* solo se plasma parcialmente o no se plasma en absoluto. Las dos Convenciones de la Comunidad de Estados Independientes sobre Asistencia Judicial y Relaciones Jurídicas en Cuestiones Civiles, Familiares y Penales, firmadas respectivamente en Minsk en 1993 y en Chisinau en 2002, prevén el enjuiciamiento de los nacionales del Estado, ya que no pueden ser objeto de extradición.

293. En el Cáucaso meridional, solo Georgia ha promulgado legislación interna que incluye disposiciones para garantizar que el principio *aut dedere aut iudicare* se cumpla plenamente en la práctica. La legislación de otro Estado de la subregión prevé el enjuiciamiento en los casos en que se ha denegado la extradición, pero solo como motivo discrecional a petición del Estado que solicita la extradición (lo cual es incompatible con el carácter obligatorio de la norma).

294. Georgia y Kazajistán han implantado marcos jurídicos específicos para la creación y el funcionamiento de grupos de investigación mixtos en los que participan autoridades extranjeras. La posibilidad de crear grupos de investigación mixtos internacionales también está prevista en el Acuerdo de la Comunidad de Estados Independientes de 1999 sobre el Procedimiento de Estacionamiento y Cooperación de Agentes de la Aplicación de la Ley en la Comunidad de Estados Independientes y en la Convención de Chisinau de 2002. En el marco del Programa Interestatal de

Medidas Conjuntas para Combatir la Delincuencia se ha preparado un proyecto de acuerdo sobre la creación y el funcionamiento de grupos de investigación mixtos en el territorio de la Comunidad de Estados Independientes. En la mayoría de los Estados, la interacción con las autoridades extranjeras en forma de intercambio de información, consultas, etc. es posible a través de la cooperación bilateral oficiosa. Los Estados también han aprovechado los cauces de la Oficina de la Comunidad de Estados Independientes de Coordinación de la Lucha contra la Delincuencia Organizada. Los Estados de ambas subregiones han puesto en común ejemplos de operaciones antiterroristas conjuntas que han dado fruto y en las que han participado fuerzas del orden y organismos fronterizos. Armenia ha informado de que coopera en la investigación de un caso relacionado con la presunta preparación de actos terroristas a través de los medios sociales. Recientemente, Georgia ha accedido a participar en los equipos de investigación mixtos creados por Europol en virtud de su Acuerdo en materia de Cooperación Operativa y Estratégica.

7. Recomendaciones prioritarias

295. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Examinar y revisar la legislación para garantizar que todos los delitos establecidos en los instrumentos internacionales pertinentes de lucha contra el terrorismo se plasmen adecuadamente en la legislación interna, y que todas las definiciones de los delitos de terrorismo pertinentes sean claras y precisas, de modo que lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre la materia recién aprobadas se refleje plenamente en la legislación revisada de lucha contra el terrorismo, especialmente respecto de los viajes de combatientes terroristas extranjeros y otros delitos cometidos por combatientes terroristas extranjeros en el extranjero;
- b) Mejorar las herramientas a disposición de las entidades informantes para detectar automáticamente las transacciones sospechosas y transmitir la información correspondiente a la unidad de inteligencia financiera;
- c) Examinar de manera periódica sus sectores sin fines de lucro en lo referente a su vulnerabilidad a ser usados de manera indebida con fines de financiación del terrorismo y potenciar la divulgación en el sector para concienciarlo de los riesgos pertinentes;
- d) Aumentar la capacidad de las fuerzas del orden y la fiscalía para reunir datos procedentes de fuentes digitales, entre ellos datos encriptados, datos contenidos en teléfonos celulares y datos situados fuera de sus jurisdicciones, y mejorar la capacitación de la judicatura en el tratamiento de las pruebas digitales;
- e) Hacer extensivo el acceso inmediato a la red I-24/7 de INTERPOL a todos los funcionarios de fronteras y los agentes del orden y utilizar activamente la información que figura en los sistemas de información multilaterales, como los mensajes de difusión y las bases de datos de INTERPOL (entre ellos los datos nominales, la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos y la base de datos de huellas dactilares o iARMS);
- f) Gestionar activamente el proceso de implantación de los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros para velar por que se recojan, analicen y difundan los datos de manera efectiva;
- g) Potenciar el uso de los datos biométricos para cotejar a los sospechosos con las bases de datos pertinentes, entre ellas las de INTERPOL, y para realizar verificaciones de antecedentes de los solicitantes de asilo como parte del proceso para determinar la condición de refugiado;

h) Redoblar los esfuerzos para seguir mejorando la cooperación, en asuntos operacionales y legales, con los Estados Miembros que se encuentran en zonas de conflicto con presencia activa de combatientes terroristas extranjeros o en sus proximidades.

E. Asia Occidental

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

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

296. Como se señaló en el anterior estudio mundial, eran pocos los Estados de Asia Occidental que habían soportado recientemente un conflicto prolongado, pero algunos habían sufrido de manera notable por la actividad terrorista. Para 2020, los atentados terroristas habían afectado a 10 de los 12 Estados Miembros de la subregión. La fragilidad de la situación política y las condiciones de seguridad en algunos Estados sigue siendo digna de vigilancia. En el anterior estudio también se observó que la proximidad al conflicto armado que se desarrollaba en la República Árabe Siria y las actividades de diversas organizaciones terroristas intensificaba enormemente el riesgo terrorista que padecía Asia Occidental. Esta situación no ha cambiado, debido en parte al continuo desplazamiento de personas desde el Iraq y la República Árabe Siria, lo que da lugar a problemas constantes de seguridad transfronteriza e importantes tensiones políticas y económicas para los Estados situados en la subregión. La longitud y porosidad de muchas fronteras terrestres y el deficiente control fronterizo siguen incrementando la vulnerabilidad de la subregión.

297. El EIIL sigue constituyendo una amenaza terrorista activa dentro de las fronteras de algunos Estados de la subregión. En su opinión, la mayoría de los Estados de la subregión (que, de manera predominante, son de fe musulmana) deberían observar una interpretación más estricta de las enseñanzas religiosas. De ahí que las amenazas dirigidas contra las familias reales gobernantes en siete de los Estados de la subregión también continúen mereciendo atención. No obstante, los niveles de amenaza varían según el Estado. En el caso de aquellos con economías avanzadas y recursos, las amenazas terroristas van dirigidas contra su posición concreta, lo que a su vez se refleja en las asignaciones presupuestarias destinadas a los programas de lucha contra el terrorismo.

298. En seis Estados, la importante presencia extranjera constituye un pilar fundamental de la fuerza de trabajo. Los grupos terroristas han lanzado declaraciones en las que amenazan con perpetrar atentados en esos Estados, especialmente contra ciudadanos e intereses occidentales, cuarteles, instalaciones petrolíferas, medios de transporte y aviación, hoteles y centros comerciales. Habida cuenta del grado en que las economías de algunos de los Estados de la subregión dependen de los intereses y la mano de obra occidentales, estas amenazas se toman muy en serio, sobre todo porque ya se han materializado en algunos casos.

299. Las grandes poblaciones juveniles de la mayoría de los Estados de la subregión son muy activas en línea y, por tanto, vulnerables a la radicalización en ese medio. La explotación de las TIC, incluidos los medios sociales, por grupos terroristas plantea un problema sustancial a los Estados Miembros de Asia Occidental. La Secretaría General del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo ha adoptado medidas encaminadas a redactar un tratado amplio sobre el ciberterrorismo. La Convención Árabe de 2010 sobre la Lucha contra los Delitos relativos a la Tecnología

de la Información no cubre completamente todos los delitos relacionados con el uso indebido de Internet con fines terroristas.

300. Como se señaló en el anterior estudio, los Estados de la subregión se contaban entre los más afectados por el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. El Iraq y la República Árabe Siria continúan siendo la principal zona explotada por el EIIL, que también sigue aprovechando su capacidad para permanecer en los Estados Miembros caracterizados por escasas perspectivas de estabilización y reconstrucción. La presencia del EIIL continúa dando pábulo al sectarismo e incrementando la intensidad, duración y complejidad de los conflictos en Asia Occidental. Existen numerosos factores que pueden haber contribuido a ayudar a los Estados de Asia Occidental a hacer frente a las nuevas amenazas y problemas que llevan aparejados los combatientes terroristas extranjeros, entre ellos, el hecho de que el fenómeno no es nuevo en la subregión. Hace dos decenios, varios de estos Estados adoptaron medidas legislativas y operacionales en relación con los retornados “árabes afganos” tras la guerra en el Afganistán. Asimismo, todos los Estados de la subregión han introducido medidas para aplicar la resolución [1373 \(2001\)](#), que puede emplearse para encarar problemas relacionados con el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros.

301. Los Estados de la subregión han expresado su preocupación por el creciente uso de Internet con fines terroristas, entre otras cosas para difundir propaganda terrorista y reclutar adeptos en las redes sociales populares. El acceso a Internet también ha aumentado en los Estados de la subregión durante la pandemia de COVID-19, lo que ha ampliado el público al que llegan los grupos terroristas. La mayoría de los Estados de la subregión reconocen la amenaza que supone la difusión en medios sociales de argumentos que no son cuestionados y sus efectos en el reclutamiento. Algunos Estados han promulgado leyes y reglamentos sobre la ciberdelincuencia o el uso de Internet con fines terroristas, pero han resultado ser insuficientes para frenar las actividades de reclutamiento de los terroristas, en particular en línea.

2. Aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) en Asia Occidental

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

302. Como se señaló en el anterior estudio, no parece que ningún Estado de la subregión haya adoptado una estrategia nacional amplia e integrada de lucha contra el terrorismo. Se han hecho algunos progresos en ese sentido, ya que algunos Estados Miembros han introducido desde entonces proyectos de estrategia de lucha contra el terrorismo, y otros han hecho llegar esos proyectos al sistema de las Naciones Unidas para recabar sus observaciones, una buena práctica en opinión del Comité. Otros han ampliado el abanico de interesados que participan en la formulación y aplicación de las estrategias, lo que también se considera una buena práctica. Se alentó a los Estados de la subregión a que siguieran implicando a otros sectores de la sociedad, como el académico, los medios de comunicación, el sector privado y las ONG, a fin de aumentar la resiliencia de la población al terrorismo.

Evaluación de los riesgos

303. Ningún Estado de Asia Occidental lleva a cabo periódicamente evaluaciones detalladas y exhaustivas de la amenaza terrorista. En cambio, la mayoría de los Estados han realizado evaluaciones nacionales del riesgo de financiación del terrorismo o están en vías de realizarlas. Si bien de esta manera se pueden conocer los riesgos generales respecto de las actividades terroristas y se ponen de relieve las vulnerabilidades conexas, no basta para prevenir todas las actividades terroristas.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

304. Cuando se realizó el anterior estudio mundial, eran pocos los Estados que habían tipificado explícitamente el reclutamiento con fines terroristas como delito en su legislación. El resto de los Estados siguieron recurriendo a disposiciones de carácter general en sus respectivos códigos penales, que tipificaban como delitos diversas formas de participación en organizaciones terroristas (en las que estaría comprendido el acto de reclutamiento).

305. Los Estados de Asia Occidental no han formulado estrategias nacionales para prevenir y reprimir el reclutamiento con el fin de participar en actividades terroristas. La mayoría de los Estados siguen orientando sus esfuerzos hacia la aplicación de la ley en lugar de formular estrategias amplias para prevenir el reclutamiento.

Financiación

306. Todos los Estados de la subregión han promulgado leyes que tipifican la financiación del terrorismo como delito autónomo, pero los informes del Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte siguen conteniendo recomendaciones para hacer mejoras técnicas en la redacción de la legislación relativa a esos delitos. En la mayoría de los Estados de la subregión, el delito abarca la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas.

307. Como se señaló en el anterior estudio, según el Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte, ninguno de los Estados de la subregión cumplía plenamente el requisito de congelar sin dilación los fondos terroristas, de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#). En muchos Estados siguen existiendo lagunas en la aplicación legislativa, aunque el Comité ha observado que algunos Estados cumplen este requisito en la actualidad. Las demás lagunas comprenden la ausencia de la obligación legal de congelar los activos; la falta de un proceso específico para el mecanismo de designación; y el recurso a mecanismos de carácter general del derecho penal, como la incautación y la confiscación de activos. Aunque, recientemente, la mayoría de los Estados de la subregión han adoptado medidas para congelar activos de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#), la información disponible sobre estadísticas y jurisprudencia indica que los Estados aún no las han puesto plenamente en práctica. Pese a enfrentarse a un elevado riesgo de financiación del terrorismo, la mayoría de los Estados de la subregión aún no han congelado activos con arreglo a lo dispuesto en la resolución [1373 \(2001\)](#). No obstante, algunos Estados del Golfo han notificado haberlo hecho.

308. La mayoría de los Estados de la subregión han establecido unidades sofisticadas de inteligencia financiera que están equipadas con programas informáticos internos para detectar informes de operaciones sospechosas. El Comité encomió a Omán por desarrollar programas informáticos avanzados que facilitan la vigilancia de todas las transacciones financieras en el acto, empleando reglas automatizadas para señalar transacciones y patrones sobre la base de posibles tipologías de financiación del terrorismo. Algunos Estados de la subregión se han implicado más en las actividades del Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte. Las unidades de inteligencia financiera de la subregión han aumentado su dotación de personal en los últimos años; han introducido facultades amplias para solicitar informes de operaciones sospechosas y conseguir información adicional, lo que incluye el acceso a bases de datos de las fuerzas del orden; han actualizado los programas informáticos y las herramientas de minería de datos; y han proporcionado programas de capacitación especializada a instituciones financieras, funcionarios de justicia penal y funcionarios de aduanas y fronteras para aumentar su capacidad. Una de las

carencias que persisten es la falta de recursos humanos capacitados y herramientas informáticas, lo que obstaculiza los esfuerzos de las unidades de inteligencia financiera por elaborar y aplicar análisis estratégicos sobre los informes de operaciones sospechosas. Once Estados de la región son miembros del Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte, y la Arabia Saudita también es integrante del Grupo de Acción Financiera. Un Estado no pertenece a ningún organismo regional al estilo del Grupo de Acción Financiera.

309. Una de las principales carencias que dificultan las iniciativas de los Estados de la subregión para interrumpir el flujo de fondos es el intercambio insuficiente de información e inteligencia. Sigue sin existir una plataforma o red subregional que facilite el intercambio de información amplia y oportuna entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley y los asociados de los servicios de inteligencia en lo que concierne a los flujos financieros que eluden el control de las instituciones competentes.

310. Casi todos los Estados de la subregión han realizado una evaluación de riesgos de algún tipo en relación con la vulnerabilidad de sus sectores sin fines de lucro al uso indebido con fines de financiación del terrorismo. Las buenas prácticas encontradas en este contexto en los Estados del Golfo provienen de la Arabia Saudita, Qatar, Omán y los Emiratos Árabes Unidos. En la mayoría de los casos, esa evaluación ha sido un componente de sus evaluaciones nacionales generales del riesgo de financiación del terrorismo, pero esto no favorece un análisis en profundidad.

Armas de fuego

311. Como se señaló en el anterior estudio, la mayoría de los Estados de la subregión habían promulgado legislación para regular la posesión y el uso de armas, pero solo unos pocos habían incluido disposiciones que se refirieran explícitamente a la fabricación, el almacenamiento o la alteración de armas de fuego o el borrado ilícito de las marcas que las caracterizan. La situación no ha cambiado desde entonces, y la mayoría de los Estados de la subregión justifican las lagunas en la penalización de la alteración de las armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas con el hecho de que no las fabrican. Esta laguna se detectó en el anterior estudio.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

312. En los últimos años, algunos Estados del Golfo de la subregión se han convertido en importantes centros aéreos internacionales por cuyos aeropuertos transitan un número considerable de pasajeros y grandes volúmenes de carga. También se han hecho cuantiosas inversiones para implantar medidas avanzadas, entre ellas el uso eficaz de la tecnología, a fin de proteger las fronteras y detectar y prevenir la circulación de los terroristas, entre ellos los presuntos combatientes terroristas extranjeros. Entre esas medidas figura la implantación de sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros. El Estado de los Emiratos Árabes Unidos ha instalado un sistema interactivo de información anticipada sobre los pasajeros más moderno, mientras que un número reducido de Estados de la subregión ya disponen de sistemas de información anticipada sobre los pasajeros. Varios están desarrollando un sistema de registro de nombres de los pasajeros, y algunos Estados carecen de ambos.

313. Como se señaló en el anterior estudio, la mayoría de los Estados de la subregión habían establecido una Oficina Central Nacional de INTERPOL dotada de la debida capacidad. Sin embargo, cada Oficina usa en diferente grado las herramientas y los servicios de INTERPOL. Varios Estados han hecho extensivo el acceso a la base de datos I-24/7 de INTERPOL a los funcionarios en primera línea de los puestos de

control de fronteras oficiales. Sin embargo, no son muchos los Estados de la subregión que han informado sobre el grado en que aportan datos a las bases de datos de INTERPOL por conducto de sus respectivas oficinas centrales nacionales. El Comité ha observado que un Estado es un usuario especialmente activo de los servicios de INTERPOL y ha señalado su buena práctica de forjar de manera proactiva relaciones con las fuerzas del orden y los organismos de gestión de fronteras y con otros Estados de otras regiones con antelación suficiente a un aumento previsto de visitantes extranjeros.

314. La mayoría de los Estados no han adoptado medidas adecuadas para que los funcionarios en primera línea encargados de regular la circulación transfronteriza de personas reciban al instante información actualizada con la que poder realizar una evaluación eficaz y contrastada de los riesgos relacionados con los viajes y controles para contribuir a detectar a presuntos terroristas. Algunos Estados del Golfo han emprendido proyectos para construir barreras en las secciones de las fronteras donde el riesgo de infiltración es elevado. Las fronteras compartidas por los Estados del Golfo se han beneficiado de la seguridad que ofrece el gran nivel de coordinación entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley. La mayoría de estos Estados cuentan con mecanismos avanzados para registrar la entrada y la salida de las personas que cruzan sus fronteras, en particular a través de los aeropuertos.

315. Los Estados del Golfo de la subregión siguen cooperando en el marco del Consejo de Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, en particular intercambiando información e inteligencia. Con independencia de los acuerdos bilaterales, los demás Estados de la subregión no han establecido ninguna plataforma subregional que permita el intercambio rápido y eficaz de información. Los Estados participan en la cooperación bilateral para la gestión de las fronteras de manera más oficiosa y aún no han desarrollado una plataforma de cooperación más sostenible.

316. Ninguno de los Estados Miembros de la subregión cuenta con procedimientos para determinar la condición de refugiado ni leyes y procedimientos en vigor para impedir que se conceda el asilo a personas que hayan planificado o facilitado actos terroristas o hayan participado en su comisión. El Comité ha reiterado la necesidad de disponer de legislación y un marco internos en este ámbito, que se aplicarían de manera compatible con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951. No son muchos los Estados de la subregión que han soportado una carga desproporcionada de refugiados y solicitantes de asilo en los últimos años, pese a su proximidad a las zonas de conflicto. El ACNUR ha expresado su preocupación por la falta de métodos de control oficiales o procedimientos operativos estándar en el proceso de determinación de la condición de refugiado.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

317. Todos los Estados de la subregión han promulgado legislación que prevé el enjuiciamiento de todo acto preparatorio o de complicidad cometido en el Estado con el propósito de perpetrar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. La legislación no es explícita en ese sentido, sino que se desprende de los principios generales extraterritoriales del derecho penal interno aplicables a los delitos de terrorismo.

318. Como se señaló en el anterior estudio, todos los Estados de la subregión usaban disposiciones vigentes de carácter general para tipificar como delitos graves los actos preparatorios y de complicidad. Algunos habían penalizado la comisión de un delito grave en grado de tentativa, mientras que apenas ninguno había promulgado disposiciones específicas que contemplaran la planificación y preparación de delitos

relacionados con el terrorismo. Desde entonces, la mayoría de los Estados de la subregión han promulgado leyes específicas para aplicar las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad en materia de lucha contra el terrorismo y los instrumentos regionales e internacionales que han ratificado, lo que les ha permitido penalizar delitos específicos relacionados con el terrorismo. Otros, en cambio, han incorporado modificaciones en sus códigos penales para armonizarlos con las normas internacionales sobre la lucha contra los actos terroristas y su prevención. Algunos otros, como Omán, han sostenido que su marco jurídico vigente basta para cubrir la mayoría de los actos cometidos en relación con el terrorismo.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

319. En cuanto a la capacidad, la pericia y los medios técnicos de las fiscalías de los Estados de la subregión para investigar y enjuiciar los casos de terrorismo, existe una disparidad entre la competencia jurídica y la práctica real. Por lo general, la Fiscalía General está facultada para ocuparse de enjuiciamientos penales por delitos de terrorismo, pero muy pocos Estados han demostrado en la práctica que sus fiscalías tienen la capacidad, la pericia, los medios técnicos y los recursos humanos necesarios para ocuparse de casos complejos de terrorismo, especialmente cuando abarcan otras jurisdicciones. Algunos Estados de la subregión han sufrido actos terroristas solo de forma limitada. Se ha hecho lo posible por reforzar las capacidades solicitando que se prepare más a los jueces y fiscales en el enjuiciamiento de casos relacionados con el terrorismo, en vista de la creciente sofisticación de esos delitos, y convirtiendo la información de inteligencia en pruebas para los enjuiciamientos por terrorismo. Se necesita más información de todos los Estados sobre la capacidad de enjuiciamiento.

320. Los Estados de la subregión han previsto el uso de múltiples técnicas especiales de investigación para investigar casos de terrorismo (por ejemplo, operaciones encubiertas, interceptación de comunicaciones, vigilancia y acceso a datos informáticos). La legislación pertinente no siempre establece claramente las condiciones que deben cumplirse para emplear esas técnicas (por ejemplo, sanciones mínimas y motivos suficientes para sospechar de la comisión de un acto, así como la adopción de medidas sobre la base de una orden escrita motivada, con un contenido mínimo preestablecido y dictada por un juez a petición del fiscal). La mayoría de los Estados de la subregión aún no han invertido en la capacitación de los investigadores en pesquisas relacionadas con el terrorismo, entre otras cosas mediante la creación de dependencias de las fuerzas del orden específicas.

321. Ningún Estado de la subregión ha establecido mecanismos de supervisión que sean funcionalmente independientes del Gobierno. La mayoría de los Estados recurren a la Fiscalía General para enjuiciar casos de conductas delictivas de agentes de la autoridad o para investigar y remitir casos a un mecanismo disciplinario interno bajo los auspicios del Ministerio del Interior. En la mayor parte de los Estados de la subregión, el papel de la Fiscalía comprende una función de vigilancia o supervisión (aunque pocos Estados la han dotado de los instrumentos necesarios para garantizar una supervisión efectiva de las actividades de aplicación de la ley).

322. En la mayoría de los Estados de la subregión, la definición de acto terrorista es excesivamente amplia y resulta poco clara e imprecisa, por lo que se corre el riesgo de que se aplique a actos distintos de los contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Algunos de los problemas más habituales en ese sentido son el uso de términos demasiado amplios o imprecisos en la definición y la tipificación como delitos de ciertas conductas no violentas que quedan fuera del ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Un Estado del Golfo, Qatar, ha aplicado las recomendaciones del Comité de revisar su legislación y volvió a redactar su Ley de Lucha contra el Terrorismo en 2019 para

incluir una definición precisa que se centre debidamente en los actos violentos cometidos con intención terrorista.

323. Los Estados de la subregión han recurrido en gran medida a la investigación y el enjuiciamiento basados en confesiones. Si se garantizara el acceso sin trabas a las nuevas tecnologías, en particular en los Estados del Golfo, resultaría más fácil desarrollar técnicas especiales de investigación con miras a investigar y enjuiciar sobre la base de pruebas, con el debido respeto al estado de derecho y los derechos humanos. Se alienta a todos los Estados de la subregión a que continúen dialogando con los organismos internacionales de derechos humanos a este respecto y mantengan informado al Comité sobre los progresos realizados en ese sentido.

Estado de derecho

324. Los mecanismos internacionales de derechos humanos siguen preocupados por algunas leyes y políticas antiterroristas de los Estados de la subregión, entre otras cosas en lo tocante a los casos en que se han usado las disposiciones de este ámbito para silenciar y reprimir a personas críticas del Gobierno y determinados sectores de la población. Al evaluar las debidas garantías procesales, el Comité y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han determinado una serie de deficiencias habituales, como los períodos prolongados de detención antes de comparecer ante un juez; los períodos extensos de prisión preventiva; las demoras o restricciones para acceder a la asistencia letrada; las demoras a la hora de informar a los detenidos sobre sus derechos en un idioma que comprendan; y el uso de la detención preventiva en régimen de incomunicación, la cual limita el acceso a la asistencia letrada y la correspondencia.

325. Algunos Estados de la subregión han promulgado leyes ampliadas de estado de emergencia que confieren a determinadas autoridades facultades específicas para luchar contra el terrorismo y otras formas de delincuencia. Por ejemplo, estas leyes se refieren a medidas de control administrativo, como restricciones a la circulación, y la ampliación de las facultades de registro para las fuerzas del orden. En la mayoría de los casos, no parece que estas leyes estén sujetas a plazos temporales.

6. Fomento de la cooperación internacional

326. Muy pocos Estados han elaborado y publicado directrices sobre la legislación y los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición a fin de informar a las autoridades extranjeras sobre los requisitos que deben cumplirse para obtener asistencia o extradición por medio de los sitios web de los ministerios correspondientes. 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 punto focal.

327. La legislación interna de los Estados de la subregión no garantiza que el principio *aut dedere aut iudicare* previsto en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo se cumpla plenamente en la práctica. Las leyes internas en la materia contemplan la remisión de casos a las autoridades competentes con fines de enjuiciamiento en determinadas circunstancias, sin llegar a hacerla obligatoria, y tampoco disponen que esas remisiones deban hacerse “sin dilación indebida”.

328. Respecto de la cooperación bilateral en las investigaciones sobre terrorismo, no parece que todos los Estados de la subregión hayan cooperado de manera bilateral en investigaciones relacionadas con casos de terrorismo. Pese a haber suscrito acuerdos bilaterales, los Estados de la subregión no han establecido ninguna plataforma subregional que facilite el intercambio rápido y eficaz de información. Tradicionalmente, los Estados del Golfo cooperan en el marco del Consejo de

Cooperación de los Estados Árabes del Golfo, en particular intercambiando información e inteligencia. La cooperación por conducto del Consejo se ha visto menoscabada recientemente por el trastorno de las relaciones regionales, pero se está haciendo lo posible por restablecerla.

7. Recomendaciones prioritarias

329. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Modificar los delitos de terrorismo para que los delitos recogidos en tratados se tipifiquen como graves en la legislación interna y toda definición de delito de terrorismo sea clara y precisa a fin de que se respete el principio de legalidad; incluir nuevos delitos para tipificar toda la gama de actos preparatorios y delitos cautelares relacionados con los combatientes terroristas extranjeros previstos en las resoluciones [1373 \(2001\)](#) y [2178 \(2014\)](#); y garantizar la admisibilidad de las pruebas obtenidas mediante técnicas especiales de investigación en los casos relacionados con los combatientes terroristas extranjeros, respetando al mismo tiempo el derecho internacional de los derechos humanos, en particular, el derecho a la libertad de expresión y a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada;
- b) Elaborar estrategias amplias e integrales de lucha contra el terrorismo y planes de acción que otorguen una función destacada a la juventud, las familias, las mujeres, los líderes religiosos, culturales y educativos y otros grupos de la sociedad civil afectados;
- c) Fortalecer los regímenes jurídicos, institucionales y prácticos para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo mejorando la supervisión e incrementando las facultades de las autoridades supervisoras;
- d) Reforzar la gestión de las fronteras haciendo extensivo el acceso a las bases de datos de INTERPOL a los puestos fronterizos en primera línea y aumentando la inversión en herramientas y equipos para controlar y vigilar las fronteras;
- e) Implantar sistemas de información anticipada sobre los pasajeros o registro de nombres de los pasajeros, con las debidas garantías de privacidad y protección de datos, tomar medidas para prevenir la falsificación de documentos de viaje e identidad y estudiar la posibilidad de expedir documentos de viaje biométricos;
- f) Intensificar la cooperación entre los funcionarios de aduanas y de fronteras a fin de reforzar la capacidad para identificar a las personas que planteen un riesgo de ser transportistas de dinero y detectar posibles vínculos con la financiación del terrorismo;
- g) Proteger contra la devolución y velar por que las medidas adoptadas para aplicar las resoluciones en materia de lucha contra el terrorismo acaten el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario;
- h) Incluir una declaración explícita de que, a los efectos de la extradición, los actos de terrorismo no se pueden considerar actos políticos e incorporar una prohibición de la extradición en aquellos casos en que existen razones fundadas para pensar que el acusado estaría en peligro de ser sometido a torturas;
- i) Aumentar la capacidad de los funcionarios de aplicación de la ley y de seguridad en la investigación de casos relacionados con el terrorismo, velando al mismo tiempo por que se respeten los derechos humanos y el estado de derecho.

F. Asia Oriental

China, Japón, Mongolia, República de Corea y República Popular Democrática de Corea

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

330. Desde el anterior estudio, un solo Estado ha sufrido atentados terroristas y otros dos han experimentado el terrorismo en el pasado (a manos de grupos nacionales o grupos con vínculos a elementos u organizaciones terroristas extranjeros). Además, algunos nacionales de países de Asia Oriental han perdido la vida en atentados terroristas perpetrados en el extranjero. China ha sufrido una serie de atentados por parte de grupos terroristas incluidos en listas, el más reciente de ellos en febrero de 2017. China publicó una lista nacional de terroristas y organizaciones terroristas designados, en la que figuran el Movimiento Islámico del Turquestán Oriental⁴¹ y varias personas y grupos vinculados a él. Los intereses chinos en el extranjero también han sido objeto de ataques específicos. En agosto de 2016 se cometió un atentado suicida con coche bomba contra la embajada china en Kirguistán, y en 2018 se produjeron varios atentados en el Pakistán (el último de ellos, un ataque de los separatistas de Baluchistán contra el consulado chino en Karachi). Los Estados de la subregión han adoptado políticas de tolerancia cero con el terrorismo y han reforzado su legislación y sus instituciones de seguridad a fin de prevenir y combatir activamente el terrorismo.

331. Aunque se pensaba que los conflictos en el Iraq y la República Árabe Siria apenas habían afectado a la subregión de Asia Oriental, según las informaciones disponibles el EIIL y sus grupos afiliados habían reclutado a combatientes terroristas extranjeros entre sus habitantes. Los nacionales de los Estados de la subregión también han sido reclutados por otras organizaciones terroristas, y el posible retorno de combatientes terroristas extranjeros a sus países de origen suscita preocupación. Habida cuenta de la sofisticación de la infraestructura tecnológica de la subregión, la posibilidad de que se reclute a más jóvenes es motivo de inquietud, y todos los Estados han tomado medidas para contrarrestar la difusión de propaganda terrorista en línea.

332. Es posible que el Japón se haya enfrentado a problemas de seguridad en relación con los preparativos y la celebración de los Juegos Olímpicos y Paralímpicos de Tokio 2020, que tuvieron lugar en 2021. Pese a su reciente experiencia en la celebración de eventos deportivos internacionales, la subregión debe seguir reforzando la seguridad de las fronteras y la cooperación para enfrentarse a los crecientes riesgos de seguridad resultantes de las amenazas terroristas en evolución. Existe un considerable margen de mejora en la cooperación y el intercambio de información entre los Estados de Asia Oriental.

⁴¹ Algunos Estados Miembros discuten la existencia del Movimiento Islámico del Turquestán Oriental, mientras que otros mantienen que sigue operando y constituye una amenaza terrorista. La organización sigue figurando como QDe.088 en la Lista Consolidada del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y la lista de sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida aprobada por el Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones [1267 \(1999\)](#), [1989 \(2011\)](#) y [2253 \(2015\)](#) relativas al Estado Islámico en el Iraq y el Levante (Dáesh), Al-Qaida y las personas, grupos, empresas y entidades asociados. El examen realizado en cumplimiento de la resolución [2368 \(2017\)](#) del Consejo concluyó el 24 de noviembre de 2020.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en Asia Oriental

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

333. Tres Estados de la subregión de Asia Oriental han llevado a la práctica una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo. La República de Corea ha adoptado una estrategia centrada en seis esferas principales (entre ellas, la seguridad y los derechos humanos); China ha aplicado estrategias para hacer frente al terrorismo interno y las amenazas procedentes del extranjero, así como estrategias específicas sobre la aplicación de la ley, la ciberseguridad, la protección de infraestructuras críticas y otros ámbitos importantes. El Plan de Acción contra el Terrorismo del Japón establece 16 medidas necesarias para prevenir el terrorismo. Los tres Estados también han creado estructuras gubernamentales globales para encarar y coordinar las cuestiones de lucha contra el terrorismo. Además, Mongolia ha establecido un organismo centralizado, el Consejo Nacional de Coordinación de la Lucha Antiterrorista, integrado por un amplio abanico de organismos de lucha contra el terrorismo, el cual define las prioridades de la lucha antiterrorista y coordina las actividades de prevención y las respuestas del Gobierno.

Evaluación de los riesgos

334. Se sabe que los organismos encargados de hacer cumplir la ley y otros organismos de seguridad en los cuatro Estados realizan evaluaciones de las amenazas y los riesgos en relación con el terrorismo. En China, la Ley de Lucha contra el Terrorismo establece que se deben hacer evaluaciones periódicas de los riesgos de los principales objetivos potenciales. En Mongolia, los organismos de aplicación de la ley y control de fronteras han adoptado metodologías de gestión de riesgos. Dos Estados llevan a cabo evaluaciones periódicas de las amenazas y los riesgos como parte de sus enfoques operacionales de seguridad, y también han realizado evaluaciones nacionales de riesgos. Mongolia ha hecho una evaluación nacional de riesgos en materia de terrorismo y proliferación, blanqueo de dinero y financiación del terrorismo. China ha realizado una serie de evaluaciones de las amenazas, las vulnerabilidades y los riesgos para diversos elementos de su sector financiero y concluyó su primera evaluación nacional de riesgos en 2017. La República de Corea sigue un proceso continuo de evaluación de riesgos que ha generado tres evaluaciones nacionales de riesgos. El Japón hizo su primera evaluación nacional de riesgos en 2015 y publica informes anuales conexos.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

335. Los cinco Estados de la subregión han aprobado disposiciones legislativas con las que podrán dar respuesta al reclutamiento con fines de terrorismo. No obstante, solo un Estado ha promulgado legislación en la que se tipifique como delito de manera clara y específica el reclutamiento de una persona para formar parte de un grupo terrorista, participar en un acto de terrorismo o realizar actividades terroristas. Otro Estado impone una prohibición general de todas las formas de reclutamiento para grupos terroristas. La legislación de un Estado penaliza solo el reclutamiento para una organización terrorista designada por las Naciones Unidas.

Financiación

336. Cuatro Estados han promulgado leyes relativas a la financiación del terrorismo. No se dispone de información suficiente para determinar la eficacia de la legislación en el quinto Estado. Cuatro Estados han tipificado la financiación del terrorismo como

delito autónomo incluso si los fondos no pueden vincularse a un acto determinado de terrorismo y la han tipificado como delito incluso si los fondos no se han utilizado para cometer, o intentar cometer, un acto terrorista. Cuatro Estados cubren la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas. Por lo general, los Estados de la subregión han cumplido en un grado relativamente alto las normas internacionales para combatir la financiación del terrorismo, y sus marcos regulatorios y capacidades institucionales son generalmente sólidos.

337. Desde el anterior estudio mundial, dos Estados han establecido mecanismos generales para congelar activos sin dilación, de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#). Dos de los otros tres Estados han promulgado leyes sobre congelación de activos, además de establecer algún tipo de sistema para congelar fondos que presuntamente pertenecen a terroristas. Tres Estados han congelado activos de terroristas, pero solo uno lo ha hecho claramente con arreglo a la resolución [1373 \(2001\)](#).

338. Los cinco Estados han promulgado disposiciones legislativas que rigen las facultades, las funciones y las operaciones de las unidades de inteligencia financiera. Cuatro Estados han establecido unidades de inteligencia financiera plenamente operacionales, con niveles satisfactorios de operaciones, dotación de personal, capacitación y equipamiento. El quinto Estado ha promulgado una ley que establece claramente las funciones de la unidad de inteligencia financiera, pero no se puede evaluar su eficacia y no queda claro en qué medida esa unidad concreta puede funcionar de manera independiente. Tres unidades de la subregión son miembros activos de un grupo intergubernamental de unidades de inteligencia financiera que vela por el intercambio eficaz de información.

339. Los cinco Estados exigen a los pasajeros que cumplimenten formularios de declaración de aduanas. En dos Estados Miembros, las autoridades de frontera están facultadas legalmente para detener o retener dinero y títulos negociables al portador si un agente sospecha que están relacionados con un delito, como el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo. En otros dos Estados, las autoridades están autorizadas a detener y retener los fondos solo si no se declaran o si se presenta una declaración falsa.

340. Desde el anterior estudio, se ha avanzado en la evaluación del riesgo de financiación del terrorismo del sector sin fines de lucro. China, el Japón y la República de Corea han incluido exámenes de sus sectores sin fines de lucro en las evaluaciones nacionales de riesgos. Un Estado está reuniendo datos e información para su evaluación de riesgos de las organizaciones sin fines de lucro y ya ha tomado medidas para concienciarlas sobre la financiación del terrorismo y los riesgos conexos. Cuatro Estados de la región son miembros del Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero y tres lo son también del Grupo de Acción Financiera. Un Estado no pertenece a ningún organismo regional al estilo del Grupo de Acción Financiera.

Armas de fuego

341. Los cinco Estados han adoptado medidas para tipificar como delitos el tráfico ilícito de armas de fuego, los actos conexos de fabricación ilícita, la fabricación o alteración ilícitas de armas de fuego o el borrado ilícito de las marcas que las caracterizan. Un Estado en particular aplica controles estrictos en este ámbito. Dos Estados han suscrito el Protocolo contra la Fabricación y el Tráfico Ilícitos de Armas de Fuego, sus Piezas y Componentes y Municiones, que complementa la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional (Protocolo sobre Armas de Fuego), y dos Estados más lo han ratificado.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

342. Solo hay un Estado en la subregión que no es miembro de INTERPOL. Los otros cuatro Estados lo son desde hace más de tres décadas y han creado oficinas centrales nacionales operacionales. Tres Estados tienen pleno acceso al sistema mundial de comunicación policial I-24/7 de INTERPOL y las bases de datos conexas. Los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley usan las redes de bases de datos policiales, comprueban historiales delictivos y pueden llevar a cabo investigaciones de antecedentes y comparaciones de datos biométricos en respuesta a las consultas entre oficinas. Las notificaciones especiales de INTERPOL y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas también son totalmente accesibles. Un Estado ha hecho extensivo el acceso a las bases de datos I-24/7 de INTERPOL a su policía nacional y fronteriza, así como a los funcionarios de inmigración y seguridad de fronteras en primera línea. Otro Estado integra la información de INTERPOL sobre la marcha en su base de datos compartida para la inmigración y el control de las fronteras. Un Estado aún no ha hecho extensiva la información instantánea a sus funcionarios en primera línea y parece usar un sistema más antiguo, que necesita que su Oficina Central Nacional descargue la información de INTERPOL y la distribuya a través de sus sistemas de red internos de aplicación de la ley.

343. Cuatro Estados de Asia Oriental emplean información anticipada sobre los pasajeros y un registro de nombres de los pasajeros, y dos de ellos usan un sistema interactivo de información anticipada sobre los pasajeros. Un Estado no exige información anticipada sobre los pasajeros ni un registro de los nombres. En tres Estados, los funcionarios de inmigración y seguridad fronteriza tienen acceso a información anticipada sobre los pasajeros; los agentes de facturación de las aerolíneas en los aeropuertos internacionales de un Estado también están conectados a un sistema de ese tipo. En un Estado, los datos de información anticipada sobre los pasajeros también están vinculados al sistema automatizado de información aduanera para contribuir a la gestión de riesgos. Los cuatro Estados que emplean información anticipada sobre los pasajeros y un registro de nombres de los pasajeros realizan evaluaciones de los riesgos y estudios de las amenazas y llevan a cabo operaciones de seguridad para detectar y prevenir la circulación de los terroristas. Un Estado opera de manera ininterrumpida un estricto sistema de control de fronteras, que realiza evaluaciones de riesgos del control de las fronteras y previene el paso de terroristas y otras amenazas consideradas peligrosas para la seguridad nacional. Los cinco Estados han promulgado leyes que tipifican como delito el uso de documentos de viaje fraudulentos, y las autoridades de inmigración y control de fronteras adoptan medidas, como el uso de máquinas de gran rendimiento, para verificar la autenticidad de los documentos de viaje.

344. Cuatro Estados expiden pasaportes electrónicos, y estos Estados han establecido controles adecuados sobre todos los procesos de solicitud, adjudicación y expedición de documentos de viaje (entre otras cosas para verificar la validez de los documentos de nacimiento, matrimonio y otros documentos de identidad) e incluyen elementos avanzados de seguridad en los documentos nacionales de identidad y de viaje para prevenir su falsificación. Tres Estados participan en el Directorio de claves públicas de la OACI.

345. Los Estados de la subregión usan sistemas automatizados para registrar la circulación de los pasajeros. Tres Estados han creado sofisticadas bases de datos biométricos para registrar y almacenar los datos personales de los visitantes extranjeros. En un Estado, la Ley de Administración de Salidas y Entradas autoriza la recogida de datos biométricos en la frontera y su conservación durante 90 días. La legislación de inmigración de otro Estado establece que todos los viajeros extranjeros

deben registrar su estancia. Un Estado está estableciendo una red nacional de registro civil y control de pasaportes. Todos los Estados exigen a los viajeros que cumplimenten tarjetas de entrada y salida, y dos Estados exigen visados a todos los no ciudadanos entrantes. Los otros tres Estados solo exigen visado a los ciudadanos procedentes de Estados con los que no hayan firmado acuerdos de exención de visado para viajar. En todos los casos en que son obligatorios, los visados deben solicitarse con antelación al viaje, y las autoridades de control de fronteras recogen información y cotejan a los solicitantes con las bases de datos de terroristas conocidos.

346. Los organismos de control de fronteras y aplicación de la ley de todos los Estados de Asia Oriental cooperan con sus homólogos en otros Estados de la subregión (si bien algunos solo cooperan con asociados bilaterales y vecinos transfronterizos y otros lo hacen de manera más amplia). Por ejemplo, un Estado colabora estrechamente con sus vecinos transfronterizos y a través de la OCS, así como bilateralmente con los Estados de los que proceden grandes números de viajeros. Los Estados de la subregión se coordinan con sus asociados para reforzar la seguridad de las fronteras, intercambiar información, combatir el uso de documentos de viaje fraudulentos y detectar y prevenir los viajes de los terroristas. Se sabe que tres Estados aportan con frecuencia información sobre documentos de viaje robados, perdidos y fraudulentos a la base de datos de INTERPOL sobre documentos de viaje robados y perdidos, y que dos Estados Miembros destinan funcionarios de enlace a Estados extranjeros para facilitar el intercambio de información operacional y facilitar el paso de los auténticos viajeros.

347. Asia Oriental no es un destino popular entre los refugiados y los solicitantes de asilo, pero la mayoría de los Estados de la subregión han promulgado disposiciones legales conexas y dos Estados han establecido procesos para conceder el asilo o la condición de refugiado. Dos Estados dependen de la estrecha cooperación con el ACNUR y organismos conexas de las Naciones Unidas para registrar a los refugiados y determinar su condición. Tres Estados han promulgado leyes que establecen específicamente que no se concederá la condición de refugiado ni el asilo a ningún terrorista o presunto delincuente.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

348. Solamente dos Estados han establecido claramente competencias para enjuiciar todo acto cometido en el Estado con el propósito de perpetrar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. Un Estado tipifica como delitos autónomos los actos de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas, velando por que el significado de esos términos esté claro. Otros dos Estados tipifican como delito la preparación de actos o delitos de terrorismo. Un Estado ha promulgado disposiciones para combatir la planificación y la facilitación. Un Estado tipifica como delitos la instigación y el apoyo y parece recurrir a disposiciones legislativas de carácter general en lo referente a la responsabilidad de los cómplices en delitos graves para penalizar los actos preparatorios y otros actos de complicidad, en lugar de tipificarlos como delitos autónomos.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

349. Dos Estados se han pronunciado sobre casos complejos de terrorismo y tienen sistemas de justicia penal con fiscales debidamente capacitados a todos los niveles. Un Estado ha adoptado medidas para aumentar su capacidad de enjuiciamiento, entre otras cosas mediante la creación de equipos especializados de fiscales. Un Estado también se ha esforzado por potenciar las capacidades conexas de otros Estados

Miembros. Si bien las fiscalías nacionales de los otros tres Estados parecen estar facultadas para ocuparse de casos complejos de terrorismo, en dos casos se carece de información suficiente para determinar si tienen la capacidad y los medios técnicos necesarios.

350. Las autoridades de cumplimiento de la ley y de seguridad de la subregión disponen de una serie de facultades especiales y técnicas especiales de investigación, previstas en sus respectivas leyes de lucha contra el terrorismo. Por lo general, se permite la vigilancia electrónica y por video cuando existen indicios de que se están planificando delitos o se están cometiendo. Se pueden reunir pruebas fotográficas y biométricas, y en determinadas circunstancias es posible que se autoricen escuchas telefónicas y la vigilancia encubierta. La interceptación de las comunicaciones y el acceso a envíos postales, así como las facultades de registro y entrada, también parecen estar autorizados por la ley o tras recibirse un permiso especial, dependiendo de cada Estado. En un Estado, la legislación antiterrorista concede un permiso específico a las autoridades del orden público para detener, registrar e investigar a los sospechosos. Los cinco Estados de Asia Oriental utilizan en gran medida los sistemas de vigilancia por televisión de circuito cerrado, que son controlados por personal policial y de los servicios de seguridad en todo momento. Todos los Estados han implantado también tecnologías de reconocimiento facial biométrico como práctica habitual para reunir datos y vigilar al público, incluidos ciudadanos extranjeros y nacionales.

351. Al parecer, en tres de los Estados de la subregión existe algún tipo de mecanismo independiente o civil para supervisar a los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Según se informa, solo un Estado ha creado una Defensoría del Pueblo para encargarse de asuntos policiales y de aplicación de la ley, pero otros Estados han creado defensorías del pueblo que se ocupan de la corrupción y otros asuntos. En China, los órganos del Estado, los órganos judiciales y las autoridades administrativas tienen funciones de supervisión legal, y los Congresos del Pueblo y sus comités permanentes pueden supervisar los organismos encargados de hacer cumplir la ley por una serie de medios (entre otras cosas organizando investigaciones, aceptando denuncias y peticiones del público y realizando inspecciones). La Comisión Nacional de Seguridad Pública opera de forma independiente para supervisar la Agencia Nacional de Policía, garantizando la neutralidad política y formulando políticas para las operaciones policiales. La Ley de Lucha contra el Terrorismo de la República de Corea prevé el nombramiento de un Oficial de Protección de los Derechos Humanos, bajo la jurisdicción del Comité Nacional contra el Terrorismo, para prevenir los abusos relacionados con las actividades antiterroristas. La Fiscalía General de Mongolia solía estar a cargo de la supervisión de los organismos encargados de hacer cumplir la ley, pero parece que ya no es así. No se dispone de información sobre las prácticas de supervisión en uno de los Estados, pero en un informe del Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas de 2019 se señaló que los agentes del orden consideran la tortura y los malos tratos como una forma de obtener confesiones y castigar a los presos⁴², y que el Estado no ha establecido una institución nacional de derechos humanos.

Estado de derecho

352. Dos Estados han definido los actos terroristas en gran parte con arreglo a los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, pero ninguno ha ofrecido excepciones para las actividades de apoyo, protesta, manifestación y disidencia. Tres

⁴² Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en la República Popular Democrática de Corea (A/HRC/40/66); Consejo de Derechos Humanos, 40º período de sesiones (25 de febrero a 22 de marzo de 2019).

Estados emplean formulaciones excesivamente amplias o imprecisas que podrían usarse para penalizar actos que en ningún modo están contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo al hacer referencia a actividades que “menoscaban el orden público” o se llevan a cabo con “fines antiestatales”.

353. Al evaluar las debidas garantías procesales, el Comité determinó que no todos los Estados de la subregión respetaban plenamente algunos principios clave del estado de derecho en los casos de terrorismo. Algunos de los problemas detectados por el Comité y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas son demoras o limitaciones en el acceso a la asistencia letrada en casos de terrorismo; períodos extensos de prisión preventiva; la obtención de confesiones sin la presencia de un abogado; denuncias de que no siempre se respeta la presunción de inocencia en la práctica pese a estar prevista en la legislación; e inquietudes respecto de la independencia del poder judicial. Por ejemplo, en un Estado Miembro, el detenido puede permanecer en un calabozo de la comisaría de policía hasta 23 días, con acceso limitado a un abogado y sin posibilidad de libertad bajo fianza.

354. La legislación antiterrorista de los cinco Estados Miembros parece conceder facultades adicionales a determinadas autoridades para luchar contra el terrorismo. La legislación de un Estado autoriza la reunión de información relativa a las finanzas, los desplazamientos y la ubicación de presuntos terroristas, y la legislación de otro confiere amplias facultades a las autoridades del orden público para imponer una serie de medidas restrictivas contra las personas que estén siendo investigadas por sospecha de actividades terroristas. Un Estado ha aprobado leyes y reglamentos adicionales de lucha contra el terrorismo que autorizan facultades especiales. Estas leyes especiales no están sujetas a límites temporales.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

355. Cuatro Estados de la subregión han promulgado leyes sobre la extradición y la asistencia judicial recíproca. Aunque no parece que ningún Estado haya preparado directrices específicas sobre sus leyes y procedimientos internos conexos, las leyes de extradición y asistencia judicial recíproca de todos los Estados de la subregión contienen disposiciones claras sobre las normas y los procedimientos y se han publicado. Se deben redoblar los esfuerzos por dar a conocer los nombres y la información de contacto del personal pertinente de las autoridades centrales. Solo un Estado recoge claramente en su legislación el principio de “extraditar o juzgar” (haciéndolo extensivo a nacionales, extranjeros y apátridas en cualquier circunstancia). En el resto de los Estados, la aplicación del principio se limita a los delitos recogidos en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo en los que son partes o la legislación no incluye específicamente el principio.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

356. China, el Japón y la República de Corea han creado bases de datos integradas de lucha contra el terrorismo que contienen información e inteligencia sobre terroristas y grupos terroristas, datos de las fuerzas del orden nacionales e información suministrada por asociados extranjeros y a las que pueden contribuir y acceder diversos organismos de aplicación de la ley y de seguridad.

357. Si bien cuatro Estados de Asia Oriental cooperan con sus asociados bilaterales y multilaterales en esferas relacionadas con la delincuencia transnacional y organizada, el blanqueo de dinero, el fraude y otras actividades delictivas, solo dos Estados han cooperado de manera bilateral con autoridades extranjeras en investigaciones

relacionadas con casos de terrorismo. En particular, un Estado participa activamente en la cooperación bilateral y regional con los Estados de Asia Central por medio del marco de la OCS. En su calidad de Estado observador de la OCS, un Estado puede participar en investigaciones internacionales conjuntas destacadas y otras formas de cooperación llevadas a cabo por medio de las redes de la OCS.

7. Recomendaciones prioritarias

358. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

a) Elaborar estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo y mecanismos efectivos para aplicarlas, de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad [1963 \(2010\)](#), [2129 \(2013\)](#) y [2395 \(2017\)](#);

b) Examinar y revisar la legislación para garantizar que las definiciones de terrorismo que figuran en las leyes nacionales no son excesivamente amplias o imprecisas y que los delitos de terrorismo solo abarcan los actos violentos intencionados con clara intención terrorista y no penalizan las reuniones pacíficas, las protestas no violentas ni la expresión legítima de opiniones o pensamientos;

c) Reforzar las medidas para combatir la financiación del terrorismo, entre otras aumentar la capacidad de las unidades de inteligencia financiera, mejorar la legislación sobre congelación de activos en cumplimiento de los requisitos de la resolución [1373 \(2001\)](#) (incluida la congelación sin dilación) y prevenir el movimiento transfronterizo ilícito de fondos;

d) Hacer extensivo el acceso a la red I-24/7 de INTERPOL a las entidades nacionales encargadas de la aplicación de la ley en todos los puestos de control de fronteras y comisarías de policía (en su caso, integrando el sistema en los sistemas nacionales) y potenciar el uso de las bases de datos de INTERPOL entre las entidades de la aplicación de la ley y la incorporación de información en ellas;

e) Mejorar la seguridad fronteriza mediante controles de las fronteras y los pasajeros fundamentados en evaluaciones de los riesgos a partir de información de inteligencia y aumentar la capacidad operacional de la información anticipada sobre los pasajeros y el registro de nombres de los pasajeros, entre otras cosas la capacidad de reunir, usar, tratar y proteger esos datos, de conformidad con las normas y métodos recomendados de la OACI pertinentes y las resoluciones [2396 \(2017\)](#) y [2482 \(2019\)](#);

f) Velar por que la vigilancia, la reunión de datos y las medidas restrictivas especiales aplicadas con fines antiterroristas sean compatibles con las disposiciones pertinentes de la resolución [2396 \(2017\)](#), cumplan con las buenas prácticas y salvaguardias en materia de protección de datos y acaten los principios de necesidad y proporcionalidad, y por que no supongan discriminación ni injerencia arbitraria o ilegal en la intimidad, la familia, el hogar o la correspondencia;

g) Garantizar que las facultades, las técnicas de investigación y las medidas restrictivas especiales sean compatibles con los principios de legalidad, proporcionalidad y necesidad, incorporar salvaguardias para proteger ante la elaboración de perfiles raciales, étnicos o discriminatorios de otro tipo y considerar la posibilidad de limitar las facultades especiales concedidas a las autoridades del orden público e implantar procedimientos claros y accesibles para que las personas afectadas puedan impugnar el uso de esas medidas ante una autoridad judicial;

h) Fomentar el respeto al derecho a un juicio imparcial y las garantías procesales, concretamente en relación con la prohibición de la tortura u otros tratos y penas crueles e inhumanos, y garantizar que no se recurra a detenciones masivas y largos períodos de prisión sin cargos como parte de las políticas de prevención del terrorismo.

V. Situación regional: América Latina

A. Centroamérica

Belice, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua y Panamá

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

359. Aunque la amenaza terrorista continúa siendo reducida, la subregión de América Central se ha visto obligada, durante numerosos años, a enfrentarse a la violencia y la corrupción derivadas de la delincuencia organizada y el tráfico de drogas. Los Estados de la subregión han seguido reforzando sus medidas de lucha contra el terrorismo, principalmente en el marco del Comité Interamericano de la OEA contra el Terrorismo. Algunos Estados han realizado recientemente nuevas designaciones de grupos terroristas; por ejemplo, en enero de 2020, Honduras anunció una nueva designación de organizaciones terroristas internacionales.

360. Los Estados han centrado sus esfuerzos en aumentar la seguridad de las fronteras, prevenir la financiación del terrorismo, mejorar la aplicación de la ley y el intercambio de inteligencia e información y fortalecer las respuestas de la justicia penal al terrorismo. México ha seguido reforzando sus instituciones encargadas de hacer cumplir la ley a fin de reducir la violencia. Desde el descubrimiento de servidores de datos controlados por el EIIL en Panamá, los Estados también se han centrado en reforzar la ciberseguridad. También es prioritario aumentar la protección de las infraestructuras críticas, como el canal de Panamá. La Autoridad del Canal de Panamá, actuando con el apoyo de asociados regionales e internacionales, se ha mantenido en alerta a fin de proteger la vía de transporte.

361. Si bien varios Estados han reforzado sus capacidades antiterroristas, son pocos los que han promulgado una legislación amplia de lucha contra el terrorismo o establecido marcos jurídicos sólidos al respecto. La mayoría sigue enfrentándose a problemas relacionados con la corrupción, la debilidad de las instituciones de gobierno, la insuficiencia de la cooperación interinstitucional y la falta de recursos (todo lo cual sigue obstaculizando el progreso de la subregión en su conjunto).

362. Desde el anterior estudio mundial, la viabilidad operacional persistente de los poderosos grupos delictivos organizados y cárteles de la droga ha causado un nuevo recrudecimiento de la violencia, la erosión del estado de derecho y violaciones de los derechos humanos. El flujo emigratorio constante se ve impulsado por el desorden imperante, sobre todo en Nicaragua y los Estados del Triángulo Norte (El Salvador, Guatemala y Honduras). La región de América Central es una zona de tránsito de la cocaína que parte de América del Sur en dirección a los Estados Unidos. Se sabe que el Triángulo Norte y la región meridional de América Central ven importantes envíos de armamentos, tanto dentro de la subregión como destinados a grupos delictivos y de insurgentes en los Estados de América del Sur.

363. Los Estados de la subregión están vigilantes ante las crecientes amenazas del extremismo vinculado a grupos motivados por el racismo, la xenofobia y la intolerancia conexas, así como otras formas de extremismo violento que conduce al terrorismo. No se conoce ninguna actividad operacional vinculada al terrorismo internacional en América Central, pero la percepción de que la amenaza del terrorismo es reducida podría aumentar la vulnerabilidad de la región al reclutamiento y la financiación con fines terroristas. Existen datos recientes de que las organizaciones delictivas pueden estar adoptando tácticas terroristas o de que han surgido células en la subregión. En 2019, la Policía Nacional de Nicaragua anunció que había

desarticulado dos grupos de delinquentes que tenían la intención de cometer atentados terroristas en los departamentos de Chinandega, León y Masaya.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en América Central

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

364. Ningún Estado de la subregión ha formulado una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo ni un plan de acción, como se recomienda en las resoluciones del Consejo de Seguridad 1963 (2010), 2129 (2013) y 2395 (2017). Tres Estados han seguido aplicando estrategias nacionales de seguridad que incluyen la lucha contra el terrorismo como componente y subrayando la necesidad de la cooperación regional e internacional. En otros Estados, se han emprendido iniciativas para examinar el cumplimiento de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, elaborar estrategias para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo, reunir datos sobre las medidas antiterroristas gubernamentales, presentar informes sobre las medidas tomadas y recomendar nuevas medidas.

Evaluación de los riesgos

365. Si bien la mayoría de los Estados no parecen realizar evaluaciones sistemáticas de la amenaza y los riesgos del terrorismo, tres Estados han creado organismos que hacen evaluaciones en las esferas de la prevención, la detección de información de inteligencia y la investigación. Por ejemplo, México ha creado el Centro Nacional de Inteligencia en la Secretaría de Seguridad y Protección Ciudadana, que es el organismo principal de detección, disuasión y prevención de las amenazas terroristas. En noviembre de 2018, comenzó la andadura del Sistema Nacional de Inteligencia del Paraguay (compuesto por el Consejo Nacional de Inteligencia y la Secretaría Nacional de Inteligencia), que ayudará a evaluar y prevenir las amenazas de los grupos terroristas y las organizaciones delictivas transnacionales. Belice lleva a cabo evaluaciones de las amenazas y los riesgos por medio de su Centro de Coordinación Conjunta de Inteligencia. La mayoría de los Estados de la subregión han aplicado un enfoque basado en los riesgos para luchar contra el blanqueo de dinero y la financiación del terrorismo.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

366. Tres Estados de la subregión han promulgado disposiciones legislativas con las que podrán dar respuesta al reclutamiento con fines de terrorismo, lo cual supone una mejora desde el anterior estudio mundial. Otros han adoptado disposiciones legislativas de carácter más general que tipifican el delito de incitación de actos terroristas. Dos Estados pueden recurrir al delito de asociación ilícita.

Financiación

367. Todos los Estados de la subregión han incorporado en su legislación penal interna un delito autónomo de financiación del terrorismo. Los delitos de los siete Estados abarcan la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas. En seis Estados, el delito de financiación del terrorismo abarca la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas. Siete Estados han establecido reglamentos sobre la congelación de activos de terroristas, así como autoridades designadas. Sin embargo, solo hay un Estado que haya promulgado legislación que permitiría la congelación de activos con arreglo a la resolución 1373 (2001), si bien ese sistema aún no se ha puesto a prueba. En varios Estados, no

existe ningún procedimiento específico para las designaciones internas, y las demoras en los sistemas administrativos impiden que se congelen los activos sin dilación. Al parecer, ningún Estado de la subregión ha congelado fondos ni investigado o enjuiciado casos relacionados con la financiación del terrorismo. En 2017, Panamá recibió una solicitud de un tercer Estado para designar a cuatro personas relacionadas con organizaciones terroristas internacionales que figuraban en la lista nacional panameña. Panamá accedió a la solicitud, pero no localizó fondos en Panamá⁴³.

368. Todos los Estados de la subregión han creado unidades de inteligencia financiera, pero los niveles de capacidad, financiación, dotación de personal y resultados varían notablemente. Dos Estados han creado unidades plenamente operacionales (si bien una de ellas es notablemente mayor que la otra) y cinco Estados han establecido los marcos jurídicos y las estructuras necesarios para su funcionamiento. La mayoría de las unidades de inteligencia financiera son independientes, pero en su mayor parte también necesitan más personal. La cooperación con unidades de inteligencia financiera similares por conducto del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica y el Grupo de Acción Financiera del Caribe parece ser bastante eficiente. Las unidades de todos los Estados de la subregión, salvo uno, son miembros activos de un grupo intergubernamental de unidades de inteligencia financiera, lo cual facilita el intercambio eficaz de información. Seis Estados de la región son integrantes del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica, y México lo es también del Grupo de Acción Financiera; dos de ellos son además miembros del Grupo de Acción Financiera del Caribe.

369. Al parecer, solo tres Estados han concedido facultad legal a sus funcionarios de fronteras para detener o retener el dinero en efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que están relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo. En el resto de los Estados, las autoridades fronterizas carecen de esa facultad o exigen otras condiciones (como hacer una declaración falsa a los agentes de aduanas). Solo cuatro Estados han realizado una evaluación o un examen de su sector sin fines de lucro para determinar el riesgo de que se utilice para financiar el terrorismo. Un Estado ha elaborado una guía con un enfoque basado en los riesgos específica para los sectores no financieros que contiene un capítulo dedicado a las organizaciones sin fines de lucro que cubre medidas concretas relativas a las prácticas de registro y supervisión sectoriales. No hay indicios de que los Estados hayan llevado a cabo actividades de divulgación en relación con las vulnerabilidades de las organizaciones sin fines de lucro al uso indebido para la financiación del terrorismo y los riesgos conexos.

Armas de fuego

370. Todos los Estados de la subregión han promulgado leyes y reglamentos restrictivos para controlar las armas de fuego. La mayoría tipifica como delitos la fabricación y el tráfico ilícito de armas, municiones, explosivos y otros materiales conexos. Una laguna común a la mayoría de los Estados es el hecho de que no se tipifica como delito el borrado ilícito de las marcas. En México, todas las armas de fuego en poder de las fuerzas armadas y de seguridad del Estado se marcan, en el momento de su fabricación, con información relativa al fabricante, el calibre, el modelo, el número de serie y el Estado donde se fabricaron. México tipifica como delitos la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de las armas de fuego, así como el borrado ilícito de las marcas que las caracterizan. En Costa Rica, las autoridades competentes siguen procedimientos reconocidos de localización y rastreo de armas, empleando tecnología de identificación balística para localizar armas y municiones.

⁴³ Técnicamente, no se congelaron fondos en este caso porque no se encontraron en Panamá. Panamá tardó menos de 48 horas en designar a estas personas en su lista nacional.

No obstante, la disponibilidad y la proliferación de las armas de fuego ilegales en la subregión y los vínculos crecientes entre los grupos delictivos organizados, las bandas violentas y el terrorismo siguen suscitando preocupación.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

371. Al parecer, solo un Estado ha conectado por completo sus procesos de control de la inmigración en primera línea con las bases de datos y las herramientas del sistema I-24/7 de INTERPOL, y también puede cotejar información de inmediato con la Lista de Sanciones del Consejo de Seguridad contra el EIL (Dáesh) y Al-Qaida. En otros tres Estados, parece que el personal en primera línea de los principales aeropuertos internacionales y la policía de determinadas localidades pueden realizar comprobaciones sobre la marcha en la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos de INTERPOL. Por ejemplo, Belice ha creado el Centro de Coordinación Conjunta de Inteligencia, que reúne información de inteligencia sobre asuntos delictivos procedente de todos los organismos gubernamentales e INTERPOL, y la difunde a los organismos pertinentes y todos los puertos de entrada. En los cuatro Estados restantes, se pone información a disposición de los organismos encargados de hacer cumplir la ley por conducto de las oficinas centrales nacionales de INTERPOL. Se sabe que varios Estados solo hacen un uso limitado de las bases de datos de INTERPOL, pese al gran volumen de pasajeros que cruzan sus fronteras.

372. Todos los Estados de la subregión cuentan con capacidad para controlar a los viajeros en sus principales aeropuertos internacionales y la mayoría de los puestos oficiales de control de las fronteras terrestres. México reforzó su capacidad de control de las personas que entran en su territorio en 2019 y actualmente es el único Estado de la subregión que ha implantado sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros. Otros seis Estados han implantado sistemas de información anticipada sobre los pasajeros, y el Estado restante también está tomando medidas para implantar uno. Dos Estados han autorizado el uso de sistemas de registro de nombres de los pasajeros, pero no los han implantado. Todos los Estados exigen visados a los pasajeros entrantes, y ahora México también exige a los visitantes que proporcionen información en un formulario oficial de inmigración de entrada (la “tarjeta de turista de México”)⁴⁴ antes de llegar. No obstante, Belice y Guyana, como miembros del Commonwealth, y Belice, Guyana y Suriname, como miembros de la CARICOM, permiten la entrada sin visado a los ciudadanos de los Estados⁴⁵ que participan en esos acuerdos comunitarios. Asimismo, la mayoría de los Estados centroamericanos han establecido programas de exención de visado con diversos Estados fuera de la subregión. Cuatro Estados son parte en el Convenio Centroamericano de Libre Movilidad⁴⁶, por el que los ciudadanos de los Estados signatarios pueden cruzar sus fronteras libremente, y los ciudadanos extranjeros que han entrado en un Estado pueden cruzar las fronteras terrestres de otros Estados participantes sin obtener permisos ni someterse a controles en los pasos fronterizos. La porosidad de las fronteras terrestres y marítimas entre la mayoría de los Estados de la subregión socava aún más la eficacia del control de viajeros.

⁴⁴ La posesión de la tarjeta de turista de México es un requisito de entrada para todos los ciudadanos extranjeros que viajan a México por turismo, negocios u ocio.

⁴⁵ Belice y Guyana mantienen excepciones y exigen a los ciudadanos de algunos Estados del Commonwealth que obtengan visados de entrada.

⁴⁶ El Convenio Centroamericano de Libre Movilidad fue suscrito en junio de 2006 entre las naciones centroamericanas de El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua y estableció la libre circulación de sus ciudadanos a través de las fronteras que separan los cuatro Estados signatarios sin restricción ni control alguno.

373. Existen algunas diferencias respecto de la capacidad de los Estados para detectar documentos fraudulentos en la frontera. Se sabe que las autoridades fronterizas de dos Estados han recibido capacitación en materia de detección de pasaportes fraudulentos y dos Estados han instalado equipos para detectar documentos de viaje falsificados. Panamá es el único Estado que participa en el Directorio de claves públicas de la OACI.

374. Los Estados de la subregión también han reforzado sus sistemas nacionales de control de fronteras, y cinco Estados pueden registrar la entrada y la salida de personas que cruzan sus fronteras y almacenar esos datos en sistemas automatizados, bien en su propio sistema nacional (dos Estados) bien en el de un organismo regional (tres Estados). No obstante, la escasa infraestructura técnica ha limitado la capacidad de conciliar los registros de entrada y salida en tres Estados.

375. Todos los Estados han puesto en práctica medidas para cooperar con otros Estados a fin de reforzar la seguridad de sus fronteras internacionales. Por ejemplo, Panamá firmó acuerdos de intercambio de información con Colombia y Costa Rica en 2019 para facilitar una mayor cooperación con miras a combatir las organizaciones delictivas transnacionales. Las fuerzas de seguridad panameñas también han llevado a cabo operaciones con Colombia y Costa Rica para determinar cuáles son las rutas y redes conexas. Un Estado, México, ha celebrado acuerdos de coordinación del control de fronteras con Belice, Guatemala y los Estados Unidos.

376. Todos los Estados de la subregión son miembros del Comité Interamericano de la OEA contra el Terrorismo, que fomenta la cooperación e imparte capacitación a los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo. Los Estados de la CARICOM reciben información sobre amenazas terroristas y posibles viajeros terroristas a través del Centro Regional Conjunto de Comunicaciones y el Centro Regional de Fusión de Inteligencia de la Agencia de Implementación de la CARICOM para el Crimen y la Seguridad, la Secretaría General del Sistema de la Integración Centroamericana y el Programa Regional de Seguridad Fronteriza en América Central. La secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo apoya activamente a los Estados en la preparación y ejecución de planes nacionales y regionales para reforzar la protección marítima, aduanera y portuaria, la coordinación interinstitucional y el intercambio de información. Varios Estados participan también en las consultas virtuales sobre la iniciativa del Foro Mundial contra el Terrorismo relativa a la protección marítima y los viajes de los terroristas en lo tocante a las implicaciones mundiales de los viajes de los terroristas en el dominio marítimo.

377. México ha adoptado medidas legales específicas para garantizar que no se conceda el asilo o la condición de refugiado a quienes hayan cometido un delito de terrorismo, y otros dos Estados han promulgado leyes que podrían utilizarse para denegar el asilo a personas que se considere que hayan cometido delitos de terrorismo. Todos los Estados menos uno tienen un proceso nacional de determinación de la condición de refugiado o el asilo, y todos los Estados cooperan con el ACNUR. Desde el anterior estudio, la mayoría ha emprendido actividades para mejorar su legislación y procedimientos conexos, concretamente en el marco de la Iniciativa de Control de Calidad regional. La principal dificultad sigue residiendo en la necesidad de reducir los plazos de tramitación de las solicitudes de asilo.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

378. Cuatro Estados de la subregión tipifican como delito el uso de su territorio nacional para cometer o preparar actos terroristas contra otros Estados. La legislación de otros Estados contiene disposiciones sobre los actos generales de terrorismo

preparatorios o de complicidad, pero nada específico sobre el uso del territorio nacional para preparar actos terroristas contra otros Estados. Cinco Estados penalizan como delitos autónomos las actividades de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

379. Algunos Estados de la subregión han desarrollado la capacidad de enjuiciar eficazmente casos penales complejos, pero ningún Estado ha creado un equipo especializado en casos de terrorismo. La mayoría de los Estados cuentan con un sistema para capacitar de manera constante a los fiscales y han adoptado medidas para reforzar su capacidad general para juzgar casos. México reorganizó su Fiscalía General en 2019 para formar grupos interdisciplinarios de investigación. La Procuraduría General de Panamá reforzó su estructura mediante la creación de una unidad especializada en blanqueo de capitales y financiación del terrorismo en 2016. No obstante, algunos Estados siguen viéndose limitados por la corrupción; la intimidación de jueces, fiscales y testigos; y las ineficiencias que derivan en largas listas de espera y la acumulación de casos pendientes. En dos Estados se ha puesto en duda la independencia del poder judicial.

380. Todos los Estados de la subregión han promulgado disposiciones legislativas que autorizan el uso de técnicas especiales de investigación a las fuerzas del orden y los servicios de seguridad. La mayoría se emplean solo en la investigación de casos penales y necesitan aprobación a nivel judicial o de la fiscalía general. Algunas de las técnicas especiales de investigación que se suelen autorizar son el uso de equipos de grabación audiovisual, la interceptación de comunicaciones, la videovigilancia, las escuchas telefónicas, el uso de informantes y la vigilancia encubierta. En 2017, el Comité de Derechos Humanos expresó su preocupación por la información recibida de que un Estado recurría con frecuencia a su Ley Especial sobre Intervención de las Comunicaciones Privadas, que entraña una amplia vigilancia de comunicaciones del ámbito privado.

381. Por lo general, la supervisión de las estructuras de aplicación de la ley y los servicios de seguridad es débil en la subregión de América Central. Aunque los seis Estados han establecido algún tipo de mecanismo de supervisión de los organismos encargados de hacer cumplir la ley con miras a velar por el profesionalismo y el respeto de los derechos humanos en su labor antiterrorista, dos Estados no han implantado ningún mecanismo de supervisión. Siete Estados han recibido observaciones del Comité de Derechos Humanos sobre medidas consideradas incompatibles con las normas y reglas internacionales.

Estado de derecho

382. Pocos Estados han definido el “terrorismo” y los “actos de terrorismo” con la suficiente claridad y precisión como para que esa definición no se aplique a casos no contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Con algunas excepciones, las definiciones son muy vagas y podrían aplicarse a personas que simplemente ejercen su derecho a manifestarse. En lo que respecta a al menos un Estado, el Comité de Derechos Humanos también ha expresado su preocupación por la tendencia a ampliar indebidamente la noción de “terrorismo” para incluir actos delictivos cometidos generalmente por bandas y grupos delictivos organizados.

383. Las constituciones y leyes de todos los Estados de la subregión recogen el derecho a un juicio público imparcial, la presunción de inocencia, el derecho a estar presente en el juicio y el derecho a asistencia letrada de manera oportuna, y prevén un poder judicial independiente. Sin embargo, en la práctica estas normas no se cumplen. En lo que respecta a algunos Estados, los mecanismos de derechos humanos

de las Naciones Unidas también han expresado su preocupación por que se siga recurriendo a la detención y reclusión arbitrarias como medio para reprimir la disidencia. Otros organismos han manifestado su inquietud por que no se respeten las garantías jurídicas fundamentales, en particular el derecho a comparecer ante un juez en el plazo establecido por la ley, y por que sigan produciéndose casos de tortura y malos tratos contra personas detenidas por protestar y disentir.

384. Solo se sabe de un Estado que aplique procedimientos penales excepcionales en relación con los delitos de terrorismo definidos en su ley de terrorismo, y esos procedimientos no están sujetos a límites temporales. Otro Estado ha promulgado disposiciones especiales para las “zonas con alta criminalidad” que facultan al Ministerio de Seguridad Nacional para designar “zonas especiales” y conferir facultades ampliadas de arresto y detención a la policía y las fuerzas de seguridad dentro de esas zonas. Si bien en un principio eran en respuesta a las bandas criminales, las disposiciones podrían aplicarse a las organizaciones delictivas transnacionales y emplearse para contener la actividad terrorista.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

385. Todos los Estados centroamericanos son miembros del Comité Interamericano de la OEA contra el Terrorismo y partes en la Convención Interamericana contra el Terrorismo, y también han ratificado la Convención Interamericana sobre Asistencia Mutua en Materia Penal. Siete Estados son miembros de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional⁴⁷. En el plano regional, la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal contiene una biblioteca virtual que ofrece información jurídica relacionada con la asistencia jurídica recíproca y la extradición en los 34 Estados miembros activos de la OEA. Dos Estados han elaborado y publicado directrices sobre la legislación y los procedimientos internos relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición. Belice y Guyana participan en mecanismos del Commonwealth para la cooperación interestatal en asuntos penales, como el Plan de Harare sobre asistencia judicial recíproca y el Plan de Londres sobre extradición.

386. En caso de que se deniegue la extradición, todos los Estados de la subregión están obligados a someter el caso a su propio sistema judicial a efectos de enjuiciamiento en cumplimiento del principio *aut dedere aut iudicare*.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

387. Siete Estados de la subregión han creado un marco jurídico para el establecimiento de equipos conjuntos de investigación. Los ocho Estados son miembros de la Red de Fiscales contra el Crimen Organizado⁴⁸ y cooperan, entre otras cosas, mediante equipos conjuntos de investigación contra la delincuencia organizada. La mayoría de los Estados han cooperado bilateralmente con otros Estados de la subregión y con asociados externos para llevar a cabo investigaciones en conexión con la delincuencia organizada transnacional y los delitos relacionados con las drogas. Por ejemplo, Panamá y los Estados Unidos han creado el Equipo de Tareas Conjunto sobre Extranjeros de Interés Especial, un mecanismo bilateral para

⁴⁷ La Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional está integrada por las autoridades centrales y los puntos de contacto de los ministerios de justicia, las fiscalías y las autoridades judiciales de los 22 Estados que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como por el Tribunal Supremo de Puerto Rico.

⁴⁸ La Red de Fiscales contra el Crimen Organizado proporciona una plataforma de cooperación entre las fiscalías de sus Estados miembros (Belice, Colombia, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y República Dominicana).

intercambiar información sobre terroristas conocidos y presuntos, y han cooperado en varios casos. Panamá también facilitó la investigación multilateral y la eliminación de los servidores informáticos controlados por el EIIL que se encontraron en el país. Como se señaló antes, los tres Estados que participan en la Agencia de Implementación de la CARICOM para el Crimen y la Seguridad pueden contribuir a las investigaciones conjuntas dirigidas por ese organismo; también tienen acceso a los datos e información de otro tipo intercambiados entre los Estados miembros de la CARICOM por conducto de la Agencia de Implementación. En 2019-2020, la secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo comenzó a desarrollar la Red Interamericana contra el Terrorismo, una iniciativa insignia que responde a la necesidad expresada por los Estados miembros de la OEA de facilitar el intercambio inmediato de información operacional para prevenir y contrarrestar el terrorismo en la subregión. La Red Interamericana contra el Terrorismo iba a estar totalmente operacional en 2021 y facilitaría el contacto entre los puntos focales nacionales establecidos para agilizar el intercambio de información sobre posibles amenazas terroristas con el objetivo de prevenir incidentes o atentados.

7. Recomendaciones prioritarias

388. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Elaborar estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo y mecanismos efectivos para aplicarlas, según lo recomendado por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones [1963 \(2010\)](#), [2129 \(2013\)](#) y [2395 \(2017\)](#);
- b) Revisar la legislación pertinente para garantizar que el Estado tipifique como delitos autónomos los actos de planificación y preparación;
- c) Implantar regímenes amplios de congelación de activos de terroristas que incluyan un mecanismo de designación con las debidas garantías procesales y que puedan comunicarse rápidamente al sector privado a fin de que se puedan identificar y detectar los fondos o activos financieros pertenecientes a personas o entidades designadas;
- d) Garantizar que las autoridades competentes tengan la facultad legal de detener o bloquear la entrada y salida de dinero en efectivo o títulos negociables al portador de los que se sospeche que están relacionados con la financiación del terrorismo, y reforzar el intercambio de información entre la unidad de inteligencia financiera, la policía y las autoridades aduaneras con miras a prevenir la circulación transfronteriza ilícita de efectivo y títulos negociables al portador;
- e) Considerar la posibilidad de ratificar el Protocolo sobre Armas de Fuego y adoptar y llevar a la práctica una serie de medidas de lucha contra la delincuencia destinadas a aplicar todos los aspectos del Protocolo;
- f) Facilitar el pleno uso de las bases de datos nacionales de lucha contra el terrorismo y todas las bases de datos y herramientas de INTERPOL, así como el acceso a ellas, por todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y no solo los de las oficinas centrales nacionales, de manera que estén incluidas las entidades de todos los puestos de control de fronteras, aeropuertos, puestos de aduanas e inmigración y comisarías de policía;
- g) Intensificar la coordinación y el intercambio de información entre los Estados respecto de las diversas amenazas terroristas y aprovechar los mecanismos existentes para esos fines, entre otros la Red Interamericana de la OEA contra el Terrorismo;

h) Implantar mecanismos eficaces, independientes e imparciales que puedan atender las denuncias de particulares por conductas indebidas de las fuerzas del orden o la fiscalía;

i) Hacer extensivo el acceso inmediato a la red I-24/7 de INTERPOL a todos los funcionarios de fronteras;

j) Implantar sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros y realizar controles fronterizos sobre la base de evaluaciones de riesgos a fin de detectar los desplazamientos de terroristas conocidos y presuntos e identificarlos;

k) Fomentar el respeto al derecho a un juicio imparcial y las garantías procesales, concretamente en relación con la protección ante la privación ilegal y arbitraria de la libertad; la prohibición de la tortura y otros tratos y penas crueles e inhumanos; y el derecho a una audiencia sin dilaciones indebidas, entre otras cosas en el caso de los procedimientos de expulsión relativos a los ciudadanos extranjeros.

B. Caribe

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

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

389. En la subregión del Caribe, el terrorismo sigue siendo una amenaza poco probable, pero podría tener un impacto considerable. Los Gobiernos son conscientes de la amenaza cambiante y descentralizada que suponen los grupos terroristas internacionales, entre ellos el EIIL y Al-Qaida. El riesgo de reclutamiento con fines terroristas y radicalización hacia el extremismo violento que conduce al terrorismo, el volumen y la accesibilidad de la propaganda terrorista y el potencial de explotación del sistema bancario y las economías informales de muchos Estados para financiar las redes terroristas siguen suscitando preocupación. Además, a raíz de sus características geográficas, la subregión es vulnerable a las actividades delictivas marítimas, entre ellas el contrabando de drogas, el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras, y materiales químicos, biológicos, radiológicos o nucleares y el tráfico de personas.

390. En 2018, Trinidad y Tabago desbarató un plan inspirado en el EIIL para atacar sus celebraciones de carnaval. En 2020, el Gobierno de Jamaica extraditó a los Estados Unidos al jeque Abdullah al-Faisal por reclutar y prestar apoyo a personas que pretendían cometer actos terroristas. Según las informaciones disponibles, a principios de 2018, más de 200 combatientes terroristas extranjeros de los Estados miembros de la CARICOM habían viajado al Iraq y la República Árabe Siria. La mayor frecuencia de los atentados terroristas contra infraestructuras vitales y objetivos desprotegidos, entre ellos los espacios públicos vinculados al turismo, los grandes eventos y los lugares de culto, a nivel mundial, es otro motivo de preocupación.

391. El carácter transnacional del terrorismo crea el riesgo de que los Estados de la región del Caribe sean utilizados como bases para reclutar o adiestrar a terroristas y planificar o financiar actividades terroristas. La complejidad cada vez mayor de los posibles vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada subraya las dificultades crecientes en conexión con la capacidad de la subregión para investigar,

enjuiciar y resolver judicialmente los casos de terrorismo y sus vínculos con la delincuencia organizada transnacional. La prevalencia de las rutas de tráfico ilícito en toda la cuenca del Caribe también aumenta el riesgo de que se recurra a grupos delictivos organizados y bandas violentas para facilitar la salida y el regreso inadvertidos de combatientes terroristas extranjeros en la subregión.

392. Si bien los Estados de la subregión han reforzado sus capacidades de lucha contra el terrorismo, persisten una serie de dificultades, como la ausencia de estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo y de capacidad judicial y de enjuiciamiento; el uso limitado de técnicas especiales de investigación y medidas de protección de testigos; las carencias en la capacidad criminalística; la porosidad de los litorales; la falta de recursos financieros y humanos; y la escasa capacidad para contrarrestar la radicalización en línea y la propaganda extremista violenta conducente al terrorismo. Además, la pandemia de COVID-19 puede proporcionar una oportunidad para que los terroristas individuales y las organizaciones terroristas exploten las vulnerabilidades de la región en lo referente a la lucha contra el terrorismo.

Recuadro 6

Tema destacado

Seguridad (aérea, terrestre y marítima) de las fronteras en el Caribe

Las obligaciones en materia de seguridad de las fronteras establecidas en la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad exigen 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. En la resolución, el Consejo también exhorta a todos los Estados a que adopten las medidas necesarias para prevenir la comisión de actos de terrorismo; intensifiquen y agilicen el intercambio de información operacional; y cooperen para prevenir el tráfico de armas, explosivos y materiales peligrosos. La gestión eficaz de las fronteras tiene particular importancia con respecto a los combatientes terroristas extranjeros, como se indica en la resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo y se reafirma posteriormente en la resolución [2396 \(2017\)](#) del Consejo, que incluye la exigencia de que los Estados Miembros establezcan sistemas de información anticipada sobre pasajeros y desarrollen la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo decidió que los Estados Miembros debían elaborar listas de control o bases de datos de terroristas conocidos y presuntos, incluidos combatientes terroristas extranjeros, a fin de que los organismos de aplicación de la ley, los servicios de fronteras, las autoridades de aduanas, las entidades militares y los órganos de inteligencia las utilizaran para el control de viajeros y la realización de evaluaciones de riesgos e investigaciones, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos. Además, se alienta a los Estados a que compartan esa información utilizando mecanismos bilaterales y multilaterales. En su resolución [2482 \(2019\)](#), el Consejo exhortó a los Estados a que fortalecieran la gestión de las fronteras para detectar eficazmente e impedir la circulación de los terroristas y grupos terroristas y los grupos de delincuencia organizada transnacional que colaboraban con ellos.

Intercambio de información, coordinación interinstitucional y cooperación

La mayoría de las autoridades de inmigración en primera línea tienen acceso a las listas de vigilancia y las alertas nacionales. Desde el anterior estudio, dos Estados (Jamaica y Trinidad y Tabago) han creado bases de datos centrales de lucha contra el terrorismo a las que pueden acceder, según sus necesidades, los organismos encargados de hacer cumplir la ley competentes. Un Estado (Jamaica) ha aprobado una directiva destinada a garantizar la gestión eficaz de su lista de vigilancia de lucha contra el terrorismo. Tres Estados (Bahamas, Jamaica y Trinidad y Tabago) han establecido mecanismos nacionales interinstitucionales para coordinar la información de inteligencia y la planificación estratégica conjunta de todos los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley y los departamentos gubernamentales. Por lo general, la infraestructura de inteligencia criminal de los Estados (respecto del establecimiento y mantenimiento de listas o bases de datos integradas de vigilancia contra el terrorismo, las capacidades de inteligencia y los equipos de tecnología de la información) presenta diferencias notables.

Cooperación y coordinación internacionales y regionales

Los sistemas nacionales de gestión de fronteras de la mayoría de los Estados de la subregión se apoyan en iniciativas regionales ampliadas, como el sistema de información anticipada sobre los pasajeros, el sistema integral de seguridad fronteriza de la CARICOM y el sistema de listas de vigilancia de la CARICOM. Desde el anterior estudio, los Estados han incrementado el uso de la lista de vigilancia regional de la CARICOM para facilitar el intercambio y el análisis de información de inteligencia, entre otras la relativa a pasaportes robados y perdidos, delitos y afiliaciones terroristas. Todos los Estados de la subregión son miembros de INTERPOL y reciben e intercambian información relativa al terrorismo y otros delitos graves mediante los mecanismos de INTERPOL, así como mediante los sistemas de la CARICOM, algunos de los cuales se han ampliado desde 2016 para facilitar el intercambio y el análisis de información y evaluaciones de inteligencia fundamentales. En 2018, INTERPOL creó una oficina de enlace con sede en el Centro Regional Conjunto de Comunicaciones de la Agencia de Implementación de la CARICOM para el Crimen y la Seguridad a fin de apoyar la cooperación policial en la subregión.

Desde el anterior estudio mundial, los Estados de la subregión han reforzado su cooperación y coordinación en materia de medidas de aplicación de la ley y control de fronteras, especialmente en el marco de la CARICOM y el Comité Interamericano de la OEA contra el Terrorismo. En febrero de 2018, la subregión del Caribe aprobó una estrategia antiterrorista común dentro de la CARICOM. En la estrategia se pide a los Estados que mejoren las capacidades de información e inteligencia, refuercen los controles de las fronteras y fomenten las relaciones coordinadas y cooperativas entre los organismos de inteligencia, seguridad y aplicación de la ley en los planos nacional, regional e internacional. Para tal fin, la Agencia de Implementación de la CARICOM para el Crimen y la Seguridad y el Comité Interamericano de la OEA contra el Terrorismo han seguido apoyando a los Estados en sus esfuerzos por reforzar los mecanismos de intercambio de información e inteligencia sobre terroristas y combatientes terroristas extranjeros individuales, entre otras cosas para

la lucha contra el tráfico de armas pequeñas y armas ligeras, la capacitación conjunta y los mecanismos de alerta temprana.

La CARICOM ha sido especialmente innovadora en lo que respecta a establecer acuerdos regionales para compartir la infraestructura de control de fronteras y los datos de los viajeros. Entre los mecanismos más destacados en ese sentido figuran las dos subagencias de la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad, a saber, el Centro Regional Conjunto de Comunicaciones y el Centro Regional de Fusión de Inteligencia, que sirven para facilitar el intercambio de información e inteligencia con los Estados miembros y los asociados internacionales. El Centro Regional de Fusión de Inteligencia trabaja para mejorar el intercambio de evaluaciones de amenazas y riesgos con las autoridades nacionales y el apoyo analítico para tal fin y respalda al Centro Regional Conjunto de Comunicaciones en la esfera de la seguridad fronteriza. El Centro Regional Conjunto de Comunicaciones analiza y coteja la información anticipada sobre los pasajeros recibida con las listas de vigilancia regionales e internacionales que preparan los Estados participantes, junto con otra información sobre los viajeros, como los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros, a fin de detectar y detener a terroristas conocidos o presuntos. Solo en 2018 se cotejaron los registros de más de 63 millones de pasajeros. Los Estados reciben la información simultáneamente a través de sus departamentos de inmigración mediante los respectivos sistemas de gestión de fronteras. Esta estructura ha hecho posible que los agentes de la autoridad nacionales y regionales realicen evaluaciones conjuntas de los riesgos y mejoren la capacidad de selección de objetivos. La colaboración por conducto de la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad hace posible que los Estados participantes reduzcan los costos y los recursos humanos necesarios.

Todos los Estados de la CARICOM cumplen plenamente el requisito de la resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo de Seguridad sobre los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y la mayoría ha aprobado legislación sobre el uso de los datos del registro de nombres de los pasajeros con arreglo a la resolución [2396 \(2017\)](#) del Consejo. Es necesario garantizar la capacidad operacional del registro de nombres de los pasajeros, entre otras cosas la capacidad de reunir, procesar y analizar sus datos, en cumplimiento de las normas y métodos recomendados de la OACI sobre la materia y de conformidad con las resoluciones del Consejo [2396 \(2017\)](#) y [2482 \(2019\)](#), entre otras cosas respecto de las garantías en materia de privacidad y protección de datos.

Protección marítima

Mantener la seguridad de las fronteras marítimas y la vigilancia de las zonas marítimas y costeras supone un desafío para muchos Estados de la subregión. La dificultad de patrullar con efectividad los inmensos espacios marinos se ve a menudo agravada por la falta de fronteras físicas y puestos de control. Otros problemas a los que se enfrenta la mayor parte de los Estados de la subregión son la carencia de recursos financieros y humanos, equipos y conocimientos especializados, y la ausencia de cooperación a nivel intraestatal e interestatal. Solo unos pocos Estados han establecido un enfoque amplio de la protección marítima en el contexto de la lucha contra el terrorismo.

Desde el anterior estudio, los Estados de la subregión han reforzado sus medidas para compartir información sobre la seguridad de cargamentos y otras cuestiones aduaneras. La Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad ha colaborado estrechamente con todos los Estados de la CARICOM para facilitar la aprobación del Sistema de Información Anticipada sobre la Carga. Hasta el momento, cinco Estados de la subregión (Antigua y Barbuda, Barbados, Dominica, Granada y San Vicente y las Granadinas) han promulgado leyes en relación con este Sistema. El Comité Interamericano contra el Terrorismo ha seguido apoyando activamente a los Estados miembros en la preparación y ejecución de planes nacionales y regionales para reforzar la protección marítima, aduanera y portuaria, la coordinación interinstitucional y el intercambio de información. También ha incrementado su participación en las consultas virtuales sobre la iniciativa del Foro Mundial contra el Terrorismo relativa a la protección marítima y los viajes de los terroristas en lo tocante a las implicaciones mundiales de los viajes de los terroristas en el dominio marítimo. En coordinación y colaboración con la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, la Organización Marítima Internacional y otros asociados estratégicos, el Comité Interamericano contra el Terrorismo también ha seguido fortaleciendo las capacidades de los organismos aduaneros y de seguridad fronteriza encargados de controlar la circulación de mercancías y sus medios de transporte a través de fronteras terrestres, aéreas y marítimas fomentando el diálogo regional, reforzando las capacidades técnicas y operacionales, sobre todo en relación con la inspección de cargamentos y contenedores, y promoviendo el intercambio de información.

Red Interamericana contra el Terrorismo

En 2019, la secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo comenzó a desarrollar la Red Interamericana contra el Terrorismo en respuesta a las necesidades expresadas por los Estados miembros de la OEA de facilitar el intercambio inmediato de información operacional a fin de prevenir y combatir el terrorismo en la subregión. Esta plataforma (que se asemeja a la red 24/7 creada por el Consejo de Europa) iba a estar totalmente operacional a principios de 2021 y facilitaría el contacto entre los puntos focales nacionales establecidos, designados por cada Estado, para agilizar el intercambio de información sobre posibles amenazas terroristas con el objetivo de prevenir incidentes o atentados. Los miembros de la OEA de América Central y del Sur también tendrán acceso a la plataforma.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en el Caribe

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

393. La mayoría de los Estados Miembros de la subregión aún no han adoptado estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo, según lo recomendado por el Consejo de Seguridad en sus resoluciones 1963 (2010), 2129 (2013) y 2395 (2017). En 2018, Trinidad y Tabago aprobó una estrategia amplia de lucha contra el terrorismo que se centra, entre otras cosas, en disuadir a las personas de participar en el terrorismo o apoyarlo, mejorar las capacidades operacionales nacionales de lucha contra el terrorismo y fomentar la resiliencia

nacional después de un ataque. Ese mismo año, Jamaica creó un comité directivo en su foro nacional de lucha contra el terrorismo para elaborar su estrategia nacional antiterrorista, que refleja las disposiciones de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. No obstante, la mayoría de los Estados de la subregión siguen recurriendo a las estrategias nacionales de seguridad para hacer frente a diversos tipos de delincuencia, en lugar de a estrategias específicas de lucha contra el terrorismo que integren medidas de aplicación de la ley y tengan en cuenta componentes socioeconómicos y de derechos humanos, género y estado de derecho.

Evaluación de los riesgos

394. Parece que varios Estados de la subregión realizan evaluaciones de las amenazas y los riesgos de terrorismo. No todos los Estados de la subregión han adquirido suficiente experiencia en la reunión de datos, el análisis y el desarrollo y difusión de información de inteligencia. La mayoría de los Estados reciben datos sobre amenazas del Centro Regional de Fusión de Inteligencia para apoyar la detección nacional y regional de amenazas.

395. Desde el anterior estudio, algunos Estados de la subregión han creado instituciones internas para prevenir la comisión de actos terroristas. Por ejemplo, en 2019, las Bahamas aprobaron la Ley sobre el Organismo Nacional para el Crimen y la Inteligencia, por la que se estableció dicho organismo para, entre otras cosas, coordinar la información de inteligencia y la planificación estratégica conjunta de todos los organismos nacionales encargados de hacer cumplir la ley y los departamentos gubernamentales.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

396. La mayoría de los Estados han aprobado disposiciones legislativas para reprimir el reclutamiento de terroristas y combatientes terroristas extranjeros. Dos Estados siguen basándose en leyes de carácter general que prohíben la asociación para delinquir, la conspiración y el apoyo al terrorismo. Otros Estados han promulgado leyes que incluyen el reclutamiento para fines terroristas en su definición de “actividades terroristas”. En un Estado, el ámbito de aplicación de la disposición sobre el reclutamiento para fines terroristas se aplica solo al reclutamiento para convertirse en miembro de una organización terrorista y no cubre como delito autónomo el reclutamiento de personas para que participen en un acto terrorista. Desde el anterior estudio, varios Estados han implantado marcos legislativos que prevén la proscripción ejecutiva o judicial de grupos como organizaciones terroristas ilegales y castigan como delito el posterior reclutamiento o la participación en ellas. En 2018, Trinidad y Tabago creó el delito de acordar reclutar o reclutar a un niño para que participe en la comisión de un acto terrorista como circunstancia agravante.

Financiación

397. Todos los Estados tipifican la financiación del terrorismo como delito autónomo que abarca la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas. Varios Estados han aprobado o modificado leyes y sistemas para congelar sin dilación los fondos de terroristas con arreglo a la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad. No obstante, en la práctica, no se ha puesto a prueba la eficacia de los mecanismos de congelación de activos en la mayoría de los Estados y no se han congelado fondos de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#). Las unidades de inteligencia financiera de casi todos los Estados son plenamente operacionales y están dotadas de recursos humanos y financieros suficientes. Algunos Estados han

reforzado las capacidades de sus respectivas unidades en relación con la recepción y el análisis de informes de operaciones sospechosas, la investigación de delitos de financiación del terrorismo y la cooperación internacional. Once Estados de la región son miembros del Grupo de Acción Financiera del Caribe y dos, del Grupo de Acción Financiera de Latinoamérica.

398. Varios Estados han intensificado la coordinación entre las autoridades competentes para detectar e investigar el transporte transfronterizo de dinero en efectivo u otros títulos negociables al portador, lo que ha dado lugar a una serie de incautaciones. Sin embargo, algunos Estados siguen careciendo de legislación para que las autoridades competentes detengan o retengan el dinero y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que están relacionados con la financiación del terrorismo o cuya declaración sea fraudulenta. Desde el anterior estudio, los Estados han revisado sus marcos jurídicos relativos a las organizaciones sin fines de lucro, han tenido en cuenta la amenaza que suponen estas en sus evaluaciones nacionales de riesgos y han incrementado sus actividades de divulgación en el sector. No obstante, solo unos pocos Estados han realizado evaluaciones de riesgos para determinar qué subsector sin fines de lucro es más vulnerable a la financiación del terrorismo.

Armas de fuego

399. En cierta medida, la mayoría de los Estados tipifican como delitos el tráfico y la fabricación ilícitos de armas de fuego, así como el borrado de las marcas oficiales. Desde el anterior estudio, varios Estados han aprobado leyes internas o las han reforzado a fin de convertir la posesión, el uso y la transferencia de armas de fuego y municiones en delitos graves, entre otras cosas aumentando las multas y las penas. Sin embargo, pese a las numerosas iniciativas y mecanismos destinados a encarar los problemas de la violencia armada, la subregión sigue viéndose afectada gravemente por el flujo de armas de fuego y municiones ilegales.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

400. La mayoría de los Estados han potenciado el uso del sistema I-24/7 de INTERPOL (incluidas las notificaciones rojas) y la Lista de Sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida para controlar a los viajeros internacionales que entran en su territorio. Varios Estados también han hecho extensivo el acceso a la Base de Datos en Red Móvil y la Base de Datos en Red Fija de INTERPOL a los funcionarios en primera línea encargados de consultar los documentos de viaje en la base de datos de INTERPOL sobre documentos de viaje robados y perdidos. Sin embargo, algunos Estados siguen sin tener acceso directo a las bases de datos de INTERPOL o hacen un uso limitado de ellas, pese a los volúmenes de pasajeros que cruzan sus fronteras. Los funcionarios en primera línea dependen de la información procedente de las oficinas centrales nacionales de INTERPOL o el Centro Regional Conjunto de Comunicaciones.

401. Todos los Estados de la subregión han implantado sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y varios han aprobado o modificado la legislación para incluir los datos del registro de nombres de los pasajeros. No obstante, la mayoría de los Estados siguen careciendo de capacidad operacional, entre otras cosas la capacidad de reunir, procesar y analizar los datos del registro de nombres de los pasajeros de conformidad con las normas y métodos recomendados de la OACI sobre la materia según lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2396 \(2017\)](#) y [2482 \(2019\)](#). Los Estados también han reforzado la capacidad de sus sistemas nacionales de control de fronteras para detectar a posibles terroristas. Varios

Estados han implantado los pasaportes biométricos, con chips electrónicos integrados, e instalado lectores automáticos de pasaportes a fin de detectar documentos de viaje falsos o fraudulentos. Otros Estados han integrado elementos de seguridad, como marcas de agua, en sus pasaportes nacionales. Desde el anterior estudio, los funcionarios de inmigración de varios Estados han recibido capacitación en detección de documentos fraudulentos.

402. Solo unos pocos Estados parecen registrar la entrada y la salida de personas que cruzan sus fronteras y almacenarlas en un sistema automatizado. Jamaica ha actualizado su sistema de registro electrónico de entrada y salida de pasajeros de inmigración para admitir pasaportes electrónicos y adaptarse al creciente número de registros e imágenes almacenados. En otros Estados, la infraestructura aeroportuaria anticuada ha limitado la capacidad de conciliar los registros de entrada y salida.

403. Todos los Estados de la subregión son miembros de INTERPOL y pueden intercambiar información con esta organización y con otros de sus miembros por conducto de sus oficinas centrales nacionales. También reciben y comparten información operacional con sus homólogos de otros Estados de la CARICOM y con el sistema de seguridad de la región del Caribe oriental. Se intercambia información frecuentemente con la Agencia de Implementación para el Crimen y la Seguridad y sus subagencias, a saber, el Centro Regional Conjunto de Comunicaciones y el Centro Regional de Fusión de Inteligencia. El Centro Regional Conjunto de Comunicaciones está conectado a la base de datos de I-24/7 de INTERPOL sobre documentos de viaje robados y perdidos y recibe todas las notificaciones, así como datos de la Lista de Sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida. Todos los Estados de la CARICOM reciben alertas del Centro Regional Conjunto de Comunicaciones. La CARICOM ha ampliado su sistema integral de seguridad fronteriza para facilitar aún más el intercambio y el análisis de información de inteligencia fundamental sobre, entre otras cosas, pasaportes robados y perdidos, delitos y afiliaciones terroristas. No está claro si se somete a las personas que entran en todos los Estados de la subregión a un control basado en las listas de vigilancia locales, de la CARICOM y de las Naciones Unidas e INTERPOL.

404. Desde el anterior estudio, Jamaica ha aprobado una directiva destinada a facilitar la gestión eficaz de su lista de vigilancia de lucha contra el terrorismo, a modo de orientación para los organismos competentes, en particular el personal de inmigración, seguridad fronteriza e inteligencia con responsabilidad en la lucha contra el terrorismo. Al parecer, algunos Estados comparten las listas de vigilancia nacionales de terroristas conocidos y presuntos, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, con las fuerzas del orden y los funcionarios de fronteras para controlar a los viajeros y realizar evaluaciones de riesgos e investigaciones, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos y las garantías en materia de protección de datos.

405. Determinar si los solicitantes de asilo han estado implicados en actividades terroristas sigue presentando especiales complicaciones en la subregión. Varios Estados son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967. Sin embargo, son pocos los Estados que han aprobado leyes o reglamentos administrativos sobre el asilo o la condición de refugiado o que han establecido procedimientos nacionales de asilo. Parece ser que solo dos Estados verifican los antecedentes de los solicitantes de asilo y cotejan sus nombres con las listas de vigilancia y las bases de datos regionales e internacionales sobre delincuencia. En la mayoría de los Estados, la responsabilidad de velar por que no se conceda la condición de refugiado a una persona que haya cometido un acto terrorista recae en el ACNUR, que se encarga del registro y la determinación de la condición de refugiado.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

406. En la subregión se reconoce cada vez más lo fundamental que es intervenir contra los actos terroristas durante las fases de planificación y preparación. Varios Estados tipifican la planificación, la preparación y el apoyo de actos terroristas como delitos autónomos y cuentan con leyes que penalizan la planificación y preparación de atentados terroristas contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. La mayoría de los Estados castigan a los autores de delitos consumados o en grado de tentativa, a los cómplices e incitadores, a quienes los ordenan o dirigen o a quienes cooperan en su comisión. No obstante, solo unos pocos Estados definen con suficiente precisión los elementos de la planificación, la preparación y el apoyo ilegales a un grupo terrorista o la comisión de un acto de terrorismo.

407. Desde el anterior estudio, la mayoría de los Estados de la subregión han tipificado como delitos toda la gama de actos terroristas relacionados con los viajes de combatientes terroristas extranjeros con arreglo a la resolución [2178 \(2014\)](#) del Consejo de Seguridad, incluidos los viajes con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de impartir o recibir adiestramiento con fines de terrorismo. Dominica y Trinidad y Tabago también han creado nuevos delitos que penalizan los viajes sin autorización previa a cualquier lugar designado como “zona geográfica declarada”.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

408. En los últimos años, las fiscalías nacionales de varios Estados de la subregión han mejorado su capacitación y recursos para juzgar casos penales complejos. Trinidad y Tabago ha creado la Unidad Antiterrorista en la Oficina del Fiscal General y el Ministerio de Asuntos Jurídicos. En 2018, el Servicio de Policía de Trinidad y Tabago detuvo e imputó por primera vez a una persona en virtud de la Ley de Lucha contra el Terrorismo modificada por incitar a actos de violencia racial a través de los medios sociales. No obstante, por lo general, las capacidades y la pericia en materia judicial y de enjuiciamiento para combatir los actos de terrorismo siguen siendo limitadas. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación sobre la administración de justicia, entre otras cosas los recursos insuficientes, la falta de jueces y la escasez general de personal, que han causado grandes demoras en los juicios y períodos de prisión preventiva prolongada.

409. Las estrategias proactivas de aplicación de la ley y las investigaciones complejas con frecuencia entrañan el uso de técnicas especiales de investigación. Desde el anterior estudio, varios Estados han aprobado leyes que exigen el uso de técnicas como la vigilancia electrónica, las operaciones encubiertas y la entrega vigilada. En la mayoría de los casos, las técnicas especiales de investigación pueden emplearse como herramientas de investigación previa autorización judicial y bajo supervisión, pero no para reunir pruebas. Varios Estados han actualizado su legislación para regular la interceptación legal de las comunicaciones si se cumplen unas condiciones claramente definidas. En la mayoría de los casos, las pruebas o registros electrónicos son admisibles como medios probatorios en los procedimientos judiciales y se sigue un proceso de autenticación.

410. Varios Estados han creado órganos oficiales de supervisión externa que pretenden complementar la obligación ministerial de rendir cuentas y su responsabilidad sobre la conducta policial. Otros Estados han revisado su capacidad de supervisión de las fuerzas del orden, pero esos exámenes por lo general carecen de independencia y eficacia. En los últimos años, los mecanismos de derechos humanos

de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por la conducta indebida de la policía y los largos períodos de prisión en la subregión. Desde el anterior estudio, las Bahamas y Jamaica han creado comités de supervisión parlamentaria que ejercen funciones de supervisión interna en relación con los organismos de inteligencia y encargados de hacer cumplir la ley. En 2020, Jamaica aprobó su Ley de Protección de Datos, por la que se estableció un Comité de Supervisión de la Protección de Datos para, entre otras cosas, prevenir las injerencias arbitrarias o ilícitas en la vida privada.

Estado de derecho

411. La mayoría de los Estados han definido el “terrorismo” y los “actos de terrorismo” con la suficiente claridad y precisión como para que no se apliquen a casos no contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Desde el anterior estudio, Trinidad y Tabago ha dado respuesta a la preocupación de que la legislación antiterrorista pueda emplearse para reprimir la disidencia política o las acciones colectivas. El alcance de la definición que figura en su Ley de Lucha contra el Terrorismo (Enmienda) de 2018 excluye un acto cometido en el marco de una manifestación, protesta o parada del trabajo. Las leyes nacionales de lucha contra el terrorismo de otros Estados de la subregión contienen garantías similares. En 2020, Haití promulgó el Decreto para el Refuerzo del Orden Público, que amplió la definición de actos de terrorismo para incluir actos como el robo, la extorsión, el incendio provocado y la obstrucción o bloqueo de vías públicas a fin de obstaculizar la circulación. No obstante, la nueva definición es actualmente incompatible con las normas internacionales de derechos humanos, y podría utilizarse contra personas que participan en movimientos sociales en los que se producen daños materiales involuntarios.

412. En la mayoría de los Estados de la subregión, toda persona acusada de delitos, incluidos los relacionados con el terrorismo, tiene derecho a garantías procesales específicas, entre ellas el derecho de toda persona a gozar de igualdad ante los tribunales y cortes de justicia; el derecho a que se presuma su inocencia; el derecho a ser oída con las debidas garantías; el derecho a ser juzgada dentro de un plazo razonable y por un tribunal competente, independiente e imparcial; y el derecho a someter el fallo condenatorio y la pena a un tribunal superior conforme al derecho internacional de los derechos humanos. Sin embargo, desde el anterior estudio, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por que se mantenga a algunos detenidos sin cargos recluidos más de 48 horas. En otros Estados, la acumulación de casos en los tribunales penales ha dado lugar a períodos de detención preventiva prolongada. Varios Estados de la región deben seguir fomentando el respeto al derecho a un juicio imparcial y las garantías procesales, específicamente en relación con la protección contra la privación ilegal y arbitraria de la libertad, la prohibición de la tortura y otros tratos y penas crueles e inhumanos y el derecho a una audiencia sin dilaciones indebidas, entre otras cosas en el caso de los procedimientos de expulsión relativos a ciudadanos extranjeros.

413. Las leyes de lucha contra el terrorismo de varios Estados de la subregión contemplan procedimientos penales especiales, entre ellos el uso de órdenes de detención, para investigar y enjuiciar delitos relacionados con el terrorismo, y el uso de facultades ampliadas para realizar arrestos o registrar locales sin orden judicial. Estos procedimientos especiales van acompañados de salvaguardias adecuadas, como la revisión judicial de las órdenes de detención y períodos máximos de detención. En la mayoría de los Estados, las fuerzas del orden deben obtener autorización judicial para ejercer vigilancia electrónica sobre las comunicaciones privadas en investigaciones penales, también en los casos de terrorismo. En otros Estados, el ministerio de seguridad nacional puede declarar una determinada “zona especial” y conferir así facultades especiales a la policía y los organismos de seguridad, entre

ellas facultades ampliadas de arresto y detención. Los Estados de la subregión no han creado salas especiales o especializadas en los tribunales ordinarios ni tribunales especiales que se ocupen de los casos relacionados con el terrorismo.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

414. Los Estados de la subregión han establecido marcos jurídicos y acuerdos de asistencia judicial recíproca y extradición, entre otros acuerdos regionales y subregionales. No obstante, unos pocos Estados han elaborado y publicado directrices sobre la legislación y los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición a fin de informar a las autoridades extranjeras sobre los requisitos que deben cumplirse para obtener asistencia. Los Estados también se beneficiarían de la adopción de mecanismos (por ejemplo, la publicación de manuales procedimentales para las autoridades de aplicación de la ley, fiscales y judiciales) a fin de facilitar la difusión de información a sus autoridades internas sobre la práctica y los procedimientos de asistencia judicial recíproca, y sobre la presentación de solicitudes a otros Estados. En el plano regional, la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal contiene una biblioteca virtual que ofrece información jurídica relacionada con la asistencia jurídica recíproca y la extradición en los 34 Estados miembros activos de la OEA.

415. Si se decide no extraditar a un terrorista, todos los Estados, salvo uno, pueden someter el asunto sin dilación indebida a sus autoridades competentes a efectos de su enjuiciamiento, mediante procedimientos conformes a su legislación. En la práctica, los problemas surgen cuando las pruebas (entre otras cosas con respecto a los autores del delito, los testigos y las víctimas) se encuentran en el extranjero. Varios Estados han celebrado acuerdos o arreglos bilaterales o multilaterales en materia de asistencia judicial recíproca, pero son pocos los que permiten el uso de investigaciones conjuntas en el contexto de la cooperación internacional y regional.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

416. El intercambio de información de inteligencia entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley de la subregión (y, en particular, entre los Estados de la CARICOM) es esencial para planificar eficazmente las investigaciones conjuntas y reforzar la cooperación en el Caribe en materia de aplicación de la ley. Varios Estados de la subregión han establecido marcos jurídicos y mecanismos operacionales, entre ellos arreglos oficiosos, para cooperar de manera bilateral o multilateral en asuntos penales relacionados con el terrorismo. Un Estado detuvo a uno de sus nacionales en virtud de una orden de extradición de otro Estado por cargos relacionados con el terrorismo. Desde el anterior estudio, Barbados y Trinidad y Tabago han suscrito un acuerdo de cooperación bilateral sobre la base del ejemplo específico de los viajes de cierto terrorista, que transitó por Barbados y regresó a Trinidad y Tabago. También se creó una lista de vigilancia para evaluar otros desplazamientos.

7. Recomendaciones prioritarias

417. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Elaborar estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo y mecanismos efectivos para aplicarlas, según lo recomendado en las resoluciones del Consejo de Seguridad [1963 \(2010\)](#), [2129 \(2013\)](#) y [2395 \(2017\)](#);
- b) Implantar un régimen amplio de congelación de activos de terroristas que incluya un mecanismo de designación con las debidas garantías procesales y la capacidad de congelar “sin dilación” y que garantice que las decisiones respecto de

la congelación se comuniquen rápidamente al sector privado a fin de que se puedan identificar y detectar los fondos o activos financieros pertenecientes a personas o entidades designadas;

c) Hacer lo posible para que los funcionarios de aduanas reciban capacitación especializada en la lucha contra la financiación del terrorismo, por ejemplo, en prácticas respetuosas de los derechos humanos para elaborar perfiles de riesgo de clientes y seleccionar objetivos, la identificación de moneda falsificada, la reunión de información de inteligencia y la detección del fraude, también en colaboración con operadores de líneas aéreas y armadores de buques;

d) Regular las actividades de los intermediarios de armas y la intermediación de armas;

e) Facilitar el pleno uso de las bases de datos nacionales de lucha contra el terrorismo y todas las bases de datos y herramientas de INTERPOL, así como el acceso a ellas, por todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, y no solo los de las oficinas centrales nacionales, de manera que estén incluidas las entidades de todos los puestos de control de fronteras, aeropuertos, puestos de aduanas e inmigración y comisarías de policía;

f) Alcanzar la capacidad operacional en materia de registro de nombres de los pasajeros, entre otras cosas la capacidad de reunir, utilizar, procesar y proteger esos datos de conformidad con las normas y métodos recomendados de la OACI sobre la materia y según lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2396 \(2017\)](#) y [2482 \(2019\)](#);

g) Aprobar legislación y establecer la capacidad necesaria en TIC para reunir, registrar, conservar, buscar y utilizar los datos de entrada o salida de los viajeros que cruzan sus fronteras, incluidos procesos para el tratamiento de la información personal (biográfica y biométrica) que respeten el derecho a la intimidad y cumplan con los requisitos de protección de datos;

h) Desarrollar un órgano de revisión o supervisión independiente para supervisar a los organismos de aplicación de la ley y de inteligencia, incluidas la legislación y las prácticas nacionales en materia de seguridad, y considerar la posibilidad de crear una institución nacional de derechos humanos de conformidad con los Principios de París;

i) Fomentar el respeto al derecho a un juicio imparcial y las garantías procesales, concretamente en relación con la protección ante la privación ilegal y arbitraria de la libertad; la prohibición de la tortura y otros tratos y penas crueles e inhumanos; y el derecho a una audiencia sin dilaciones indebidas, entre otras cosas en el caso de los procedimientos de expulsión relativos a los ciudadanos extranjeros.

Recuadro 7

Tema destacado

Impedir que los grupos terroristas adquieran armas mediante el tráfico ilícito en América Latina y el Caribe

1. Contexto

En su resolución [2117 \(2013\)](#), la primera resolución del Consejo de Seguridad centrada en la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, el Consejo recordó con preocupación la estrecha conexión que existía entre el terrorismo internacional, la delincuencia organizada transnacional, el tráfico de drogas, el blanqueo de dinero, otras

transacciones financieras ilícitas, la intermediación ilícita en el comercio de armas pequeñas y armas ligeras y el tráfico de armas de otros tipos. Posteriormente, en sus resoluciones [2322 \(2016\)](#) y [2370 \(2017\)](#), el Consejo se refirió a la relación que existía entre el terrorismo y la delincuencia organizada, expresando su preocupación por que los terroristas se beneficiaran y siguieran beneficiándose de la delincuencia organizada transnacional, incluido el tráfico de armas, personas, drogas y antigüedades, y reconociendo el papel indispensable que representaba la cooperación internacional en la prevención del delito y la justicia penal y el de unos sistemas de justicia penal imparciales y efectivos como cimientos fundamentales de toda estrategia de lucha contra el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional. Del mismo modo, en su resolución [2482 \(2019\)](#), el Consejo expresó su preocupación por el hecho de que los terroristas pudieran beneficiarse de la delincuencia organizada, ya fuera nacional o transnacional, como fuente de financiación o apoyo logístico, y reconoció que la naturaleza y el alcance de los vínculos entre el terrorismo y la delincuencia organizada variaban según el contexto. Los principios rectores sobre los combatientes terroristas extranjeros del Consejo de Seguridad ([S/2015/939](#), anexo II), y su adición ([S/2018/1177](#), anexo), proporcionan herramientas y orientaciones prácticas a los Estados Miembros para afrontar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras.

2. Amenaza en América Latina y el Caribe

Los Estados de América Latina y el Caribe se han visto afectados de manera desproporcionada por la proliferación y la disponibilidad de armas de fuego ilegales, sus piezas y componentes y municiones. Las armas pequeñas y las armas ligeras se usan con más frecuencia en homicidios en América Latina y el Caribe que en cualquier otra región del mundo. En 2017, cuatro Estados de América Latina registraron una cuarta parte de las muertes relacionadas con armas de fuego a nivel mundial^a. En la subregión del Caribe, cada año más del 70 % de las víctimas de homicidio mueren por armas de fuego^b. La proliferación de armas de fuego en la subregión también ha intensificado diversos conflictos internos en los últimos decenios.

Las armas pequeñas y las armas ligeras entran en el mercado ilícito de la subregión por diversos cauces, como el desvío del mercado legal al ilegal dentro de los Estados y entre ellos, y el reciclaje continuo de armas de fuego procedentes de anteriores conflictos. Algunos de los problemas más acuciantes son las desviaciones desde arsenales mal protegidos y el “comercio hormiga” (el contrabando de pequeñas cantidades de armas o sus piezas y componentes entre Estados fronterizos). En vista de la diversidad y la escala de las armas y municiones que entran y circulan en la subregión, se necesitan con urgencia una regulación y supervisión eficaces^c.

Vínculos entre las armas de fuego, la delincuencia organizada y el terrorismo

Los Estados de América Latina y el Caribe son conscientes de la amenaza que supone la relación en desarrollo entre los grupos de delincuencia organizada y las bandas violentas, por un lado, y los terroristas individuales y los grupos terroristas, por otro. La amenaza se ve agravada por la función que desempeñan las armas de fuego traficadas y

adquiridas ilícitamente en la posible comisión o financiación de actos de delincuencia organizada transnacional y terrorismo. Habida cuenta de que los delincuentes y terroristas dependen en gran medida de las armas para sus actividades, la adquisición de armas de fuego es potencialmente un ámbito natural de cooperación entre ambos tipos de actores. También existe el riesgo constante de que los grupos terroristas y de delincuencia organizada se aprovechen de la extensión y porosidad de las fronteras de los Estados, sus limitados recursos humanos y financieros, y las prioridades financieras y de otro tipo que compiten entre sí.

3. Respuestas

Políticas y estrategias nacionales y regionales

Para luchar contra el tráfico ilícito de armas de fuego e impedir que las organizaciones delictivas y los grupos terroristas adquieran y trafiquen armas pequeñas y armas ligeras, sus piezas y componentes y municiones, es necesario que los Estados transformen las políticas amplias sobre armas de fuego en otras más amplias de lucha contra la delincuencia vinculadas a la seguridad nacional. Varios Estados han formulado políticas de seguridad nacional que hacen referencia a las amenazas que suponen las armas pequeñas y las armas ligeras, pero solo unos pocos (como Colombia) hacen referencia específica al nexo entre terrorismo, las armas y la delincuencia. En el plano subregional, la Estrategia de Lucha contra el Terrorismo y la Estrategia para el Crimen y la Seguridad, ambas de la CARICOM, destacan los posibles vínculos entre la delincuencia organizada transnacional, la fabricación y el tráfico ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras, y el terrorismo.

Tipificación de determinados delitos y criterios de imposición de penas

Los marcos jurídicos integrales armonizados con instrumentos internacionales como el Protocolo sobre Armas de Fuego y la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional son una condición importante que debe cumplirse para prevenir y combatir el desvío y el tráfico ilícito de armas de fuego y su adquisición ilegal por parte de grupos delictivos o terroristas. Todos los Estados de la región han adoptado medidas legislativas para prohibir el tráfico y la fabricación ilícitos de armas pequeñas y armas ligeras, pero solo unos pocos regulan la intermediación (entre otras cosas exigiendo que los propios intermediarios estén registrados). La mayoría de los Estados tipifican como delitos la falsificación, el borrado, la supresión o la alteración ilícitos de las marcas únicas previstas en el Instrumento Internacional de Localización. Desde el anterior estudio, varios Estados han aprobado leyes internas o las han reforzado a fin de convertir la posesión, el uso y la transferencia ilícitos de armas de fuego y municiones en delitos graves, entre otras cosas aumentando las multas y las penas. No obstante, solo unos pocos Estados han adoptado y aplicado regímenes jurídicos y reglamentarios exhaustivos, incluidos sistemas integrados de mantenimiento de registros, que afronten todo el ciclo de las armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

La armonización de los marcos jurídicos entre los Estados y entre las leyes y normas nacionales y regionales contribuiría a facilitar la cooperación internacional en esta esfera y prevenir el riesgo de que los terroristas aprovechen las lagunas legales. En la subregión del Caribe, la CARICOM aprobó una ley modelo sobre este asunto en 2017. Desde el

anterior estudio, los Estados de la región han seguido tomando medidas para transponer las disposiciones del Protocolo sobre Armas de Fuego a la legislación nacional a fin de fomentar la normalización entre las naciones.

Refuerzo de la capacidad de investigación, enjuiciamiento, detección e incautación

La detección, la investigación y el enjuiciamiento de los autores de los delitos relacionados con las armas de fuego son esenciales para combatir eficazmente las actividades de tráfico, especialmente aquellas en las que están involucrados la delincuencia organizada transnacional y los grupos terroristas. Varios Estados de la región, como el Brasil, Colombia, Jamaica y Trinidad y Tabago, han creado programas o unidades especializados en armas de fuego dentro de sus estructuras de aplicación de la ley a fin de centralizar todas las cuestiones relacionadas con las armas de fuego, entre ellas las capacidades de localización. Guatemala y México han establecido unidades especializadas en sus fiscalías que se ocupan específicamente del tráfico de armas de fuego. Jamaica y el Uruguay han creado tribunales penales especializados con competencia en asuntos de tráfico ilícito de armas de fuego.

Desde el anterior estudio, varios Estados de la región han fortalecido la reunión y el análisis de información de inteligencia en los planos nacional, regional e internacional. Otros Estados han reforzado la capacidad de sus agentes de la autoridad para detectar e incautar armas de fuego, especialmente en los puestos de control de las fronteras terrestres, perfeccionando la selección de objetivos y aumentando la cooperación policial y aduanera. En 2016, el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe preparó una herramienta práctica y programas de capacitación para aumentar la capacidad de los funcionarios de aplicación de la ley y control de fronteras que desempeñan funciones de control e inspección en los puntos de entrada, salida y tránsito a fin de detectar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras.

Uso de análisis balísticos y forenses

Para mejorar la capacidad de investigación y enjuiciamiento de los delitos relacionados con las armas, algunos Estados han creado laboratorios forenses para conectar las pruebas de las escenas de los delitos con los mecanismos de análisis nacionales, regionales e internacionales. En el plano subregional, cinco Estados de la CARICOM utilizan la Red Regional Integrada de Información Balística como respaldo para las investigaciones penales. Hasta la fecha, cuatro Estados de la subregión (Barbados, Belice, Jamaica y Trinidad y Tabago) se han adherido a la Red de INTERPOL de Información Balística, con la que los Estados pueden realizar búsquedas regionales para detectar armas de fuego empleadas en delitos transfronterizos y usar la información para condenar a los autores.

Marcado, mantenimiento de registros y localización

La mayoría de los Estados de la región marcan las armas en el momento de fabricarlas e importarlas. Sin embargo, solo unos pocos Estados han establecido y mantenido registros de armas de fuego, entre otros registros exhaustivos de las armas de fuego incautadas, encontradas y entregadas, para prevenir y combatir eficazmente el tráfico ilícito de

armas de fuego. Varios Estados han creado centros de localización de armas de fuego y procedimientos nacionales para presentar solicitudes de localización, pero la mayoría sigue tropezándose con dificultades en sus iniciativas de localización.

Controles sobre las armas pequeñas y las armas ligeras que tienen en cuenta el género

El tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras sigue facilitando en la subregión un amplio abanico de actividades que constituyen violaciones de los derechos humanos, como la muerte y mutilación de niños, la violación y otras formas de violencia sexual y de género^d. En el momento de realizarse el anterior estudio mundial, las consideraciones de género aún no se habían integrado lo suficiente en las políticas que regulan las armas pequeñas y las armas ligeras. Desde el anterior estudio, la Oficina de Asuntos de Desarme de las Naciones Unidas y el Centro Regional de las Naciones Unidas para la Paz, el Desarme y el Desarrollo en América Latina y el Caribe han publicado material de orientación sobre el control de las armas pequeñas que tiene en cuenta el género, han prestado asistencia para la creación de capacidad de los funcionarios de justicia penal de la región en la integración de las perspectivas de género en las medidas nacionales de control de armas y han aumentado la capacidad técnica de las mujeres capacitadas en medidas especializadas de control de armas, incluidas las investigaciones sobre armas de fuego.

Cooperación e intercambio de información a nivel internacional, regional y subregional

Varios Estados de la región siguen cooperando y compartiendo información sobre la incautación, la confiscación, la gestión y la localización de las armas de fuego objeto de tráfico ilícito, entre otras cosas en colaboración con el Centro Nacional de Rastreo de la Agencia de Alcohol, Tabaco, Armas de Fuego y Explosivos de los Estados Unidos de América. Los Estados también siguen presentando solicitudes de localización por medio del Sistema de INTERPOL para la Gestión de los Registros y el Rastreo de Armas Ilícitas (iARMS). En el plano subregional, la Agencia de Implementación de la CARICOM para el Crimen y la Seguridad ha preparado un memorando de entendimiento para intercambiar información balística en el marco de la Red Regional Integrada de Información Balística, así como procedimientos operativos estándar para transmitir pruebas balísticas, a fin de proporcionar directrices normalizadas para presentar pruebas relacionadas con las armas de fuego a los laboratorios del Sistema Integrado de Identificación Balística. El Grupo de Trabajo sobre Armas de Fuego y Municiones del MERCOSUR ha establecido una red de especialistas para intercambiar información, entre otras cosas experiencias y prácticas en el mercado de armas y municiones.

^a *Global Study on Firearms Trafficking* (publicación de las Naciones Unidas, 2020).

^b Estrategia de la CARICOM de Lucha contra el Terrorismo (2018).

^c *Global Study on Firearms Trafficking* (publicación de las Naciones Unidas, 2020); Mark Bromley y Alfredo Malaret, "ATT-related activities in Latin America and the Caribbean: identifying gaps and improving coordination", Instituto Internacional de Estocolmo de Investigación para la Paz (febrero de 2017).

^d ONU-Mujeres, *Iniciativa Spotlight* (2019). Puede consultarse en <https://mexico.unwomen.org/es/noticias.yeventos/articulos/2019/12/spotlight>.

C. América del Sur

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

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

418. Desde el anterior estudio mundial, la subregión ha seguido avanzando a buen ritmo en la prevención y la lucha contra el terrorismo, pero persisten algunas dificultades importantes. Pese a la percepción general de que la amenaza terrorista en la región es reducida, todos los Estados de la subregión son conscientes de la amenaza que representa el terrorismo y han adoptado gradualmente medidas para prevenir la comisión de actos de terrorismo e impedir la circulación transfronteriza de terroristas. No obstante, la región sigue siendo vulnerable a la financiación del terrorismo; la delincuencia organizada transnacional; el movimiento transfronterizo ilícito de fondos, armas y personas; y otras amenazas potencialmente vinculadas al terrorismo.

419. La porosidad de las fronteras sigue planteando importantes problemas en conexión con la violencia extrema y la inestabilidad. Las fronteras entre Colombia, el Ecuador y la República Bolivariana de Venezuela siguen siendo escenario de incidentes relacionados con la seguridad. La zona de la triple frontera entre la Argentina, el Brasil y el Paraguay continúa viéndose afectada por diversos tipos de delincuencia, como las actividades de grupos insurgentes y delictivos, el narcotráfico, el tráfico de armas y personas, el blanqueo de dinero y otros delitos. En julio de 2019, la Argentina, el Brasil, el Paraguay y los Estados Unidos forjaron una alianza para combatir el terrorismo y otras actividades ilícitas en América del Sur y centraron sus actividades en la zona de la triple frontera.

420. Todos los Estados de América del Sur se mantienen alertas a las amenazas crecientes que plantea el terrorismo motivado por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia. Se sabe que algunos nacionales de la subregión han viajado a las zonas de conflicto del Iraq y la República Árabe Siria para apoyar al EIIL. Las fuerzas del orden han detenido a algunos de ellos y las fiscalías han presentado cargos en virtud de la legislación nacional de lucha contra el terrorismo. En el Brasil, en julio de 2016, la policía detuvo a 12 miembros de un grupo local simpatizante del EIIL por presuntamente planificar atentados terroristas durante los Juegos Olímpicos de Río de 2016 y 8 de ellos fueron condenados a prisión en mayo de 2017 por su papel en la planificación de atentados, el reclutamiento y la promoción del terrorismo. En mayo de 2018, los fiscales federales brasileños acusaron a otras 11 personas de planificar la creación de una célula del EIIL en el Brasil e intentar reclutar a yihadistas para enviarlos a la República Árabe Siria. No se juzgó que esos dos grupos estuvieran oficialmente vinculados al EIIL. En octubre de 2016, el Perú acusó a un presunto terrorista de conspiración para cometer actos de terrorismo y falsificar documentos, el cual fue condenado en abril de 2017 por un cargo de falsificación, si bien la justicia peruana ordenó un nuevo juicio por los cargos de terrorismo en octubre de 2017.

421. Además, algunos Estados han realizado recientemente nuevas designaciones de grupos terroristas. El Paraguay introdujo una nueva designación de organizaciones terroristas internacionales en agosto de 2019, y Colombia adoptó las listas completas de organizaciones terroristas designadas por la Unión Europea y los Estados Unidos en enero de 2020. La Argentina designó a Hizbullah organización terrorista el 18 de julio de 2019, en el 25º aniversario del atentado de 1994 contra la sede de la Asociación Mutual Israelita Argentina en Buenos Aires. El terrorismo interno vinculado a grupos insurgentes también persiste en algunos Estados. Las estadísticas del Gobierno de Colombia muestran un aumento del 11,5 % en los atentados terroristas internos de 2017

a 2018. Hasta hace poco, el Ejército de Liberación Nacional y los disidentes de las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia-Ejército del Pueblo seguían actuando y cometiendo actos de terrorismo y delitos de otro tipo. En enero de 2019, un militante del Ejército de Liberación Nacional detonó un vehículo bomba dentro de la Escuela de Cadetes de Policía de Colombia y mató a 22 personas e hirió a 87. En el Paraguay, presuntos elementos del Ejército del Pueblo Paraguayo y la Asociación Campesina Armada siguieron realizando operaciones, incluidos secuestros y asesinatos.

422. Otros riesgos en la subregión se mantienen en la línea de los señalados en el anterior estudio mundial. Esos riesgos se ven agravados por las crecientes tensiones derivadas de causas no relacionadas con el terrorismo y vinculadas a las vulnerabilidades socioeconómicas y ambientales, la fragilidad institucional y la delincuencia organizada. No obstante, los Estados han formulado estrategias nacionales de ciberseguridad e iniciativas específicas para hacer frente a las ciberamenazas. Los Estados también han entablado debates sobre la amenaza que suponen el extremismo violento que conduce al terrorismo y el establecimiento de redes de intercambio de información.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en América del Sur

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

423. Unos pocos Estados de la subregión han adoptado estrategias amplias para afrontar el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo. Un Estado (Uruguay) está formulando una estrategia amplia. El Perú ha aprobado una política nacional multisectorial de lucha contra el terrorismo para 2019-2023, que sirve como su estrategia nacional de lucha contra el terrorismo y refleja su conciencia de la complejidad del terrorismo y sus diversas manifestaciones a nivel nacional e internacional. Dos Estados han designado un organismo coordinador para analizar la situación nacional y regional de la lucha antiterrorista. Suriname ha designado un Coordinador Nacional de la Lucha contra el Terrorismo en la Oficina de Seguridad Nacional del Gabinete del Presidente, encargado de coordinar los asuntos de seguridad con autoridades extranjeras e interesados internos. Dos Estados han introducido estrategias nacionales de seguridad que incluyen la lucha contra el terrorismo como objetivo y hacen hincapié en la cooperación regional e internacional. La mayoría de los Estados han formulado una estrategia de lucha contra el blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo.

Evaluación de los riesgos

424. La mayoría de los Estados realizan periódicamente análisis de las amenazas y evaluaciones de los riesgos de algún tipo, y sus servicios de inteligencia están atentos a la amenaza de atentados terroristas. Tres Estados han creado unidades interinstitucionales específicas para realizar análisis y evaluaciones de las amenazas. Las ciberamenazas son cada vez más sofisticadas y complejas y, en algunos casos, superan la capacidad de respuesta de los Gobiernos y las organizaciones privadas. Según los Equipos de Respuesta ante Incidentes Cibernéticos del Comité Interamericano contra el Terrorismo (Red CSIRTAmericas), en el primer semestre de 2020, más de 12.000 páginas web fueron objeto de ataques en América Latina y el Caribe, y el 85 % de esos portales fueron atacados explotando vulnerabilidades conocidas⁴⁹. Los sitios web y las cuentas en medios sociales de los organismos

⁴⁹ Véase [CSIRTAmericas.org](https://www.csirtamericas.org).

encargados de hacer cumplir la ley y los departamentos militares de varios Estados han sido objetivo de los piratas informáticos⁵⁰.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

425. Solo cuatro Estados de la subregión han tipificado como delito el reclutamiento. Algunos Estados siguen basándose en leyes de carácter general que prohíben la asociación con terroristas y la prestación de apoyo para actos de terrorismo o el adiestramiento, la organización y la instrucción con ese fin. En algunos casos, el autor del delito se considera cómplice del delito por asociación ilícita o participante en los delitos cometidos por un grupo delictivo organizado.

Financiación

426. Todos los Estados de la subregión han tipificado la financiación del terrorismo como delito autónomo, de una manera casi totalmente compatible con el párrafo 1 b) de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y con el artículo 2 del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo. Todos los Estados, salvo dos, tipifican como delito la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas.

427. Tres Estados han aprobado o modificado leyes y sistemas para congelar sin dilación los fondos de terroristas de conformidad con la resolución 1373 (2001). Sin embargo, la designación de terroristas y la creación de listas nacionales siguen presentando dificultades para la mayoría de los Estados de la subregión. Dos Estados carecen de capacidad para la congelación administrativa de activos y, en su lugar, recurren a procedimientos penales y de asistencia judicial recíproca. En la práctica, no se ha puesto a prueba la eficacia de los mecanismos de congelación de activos en la mayoría de los Estados de la subregión. Un Estado pone a prueba su sistema con frecuencia, pero no ha congelado fondos; un Estado ha congelado fondos en virtud de su legislación contra el blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo; y un Estado ha ordenado la congelación administrativa de fondos de personas acusadas de “asuntos relacionados con el terrorismo de Estado”. No obstante, no hay ejemplos recientes de que se hayan congelado fondos en virtud de la resolución 1373 (2001). Las unidades de inteligencia financiera de la mayoría de los Estados operan de manera independiente y cuentan con estatuto jurídico, autonomía administrativa y fondos propios. Si bien todas las unidades de inteligencia financiera desempeñan funciones básicas como tales, no todas son plenamente operacionales en lo referente a la recepción de informes de operaciones sospechosas, la realización de análisis y la difusión de análisis financieros a las autoridades competentes. Dos unidades carecen de equipos de tecnología de la información y programas informáticos necesarios, y varias no cuentan con personal suficiente. Sin embargo, existe un grado importante de cooperación e intercambio de información entre las unidades de inteligencia financiera y las autoridades competentes, y muchas unidades cooperan con sus homólogas de fuera de la región. Dos unidades han impartido capacitación a otras unidades de inteligencia financiera de la subregión. Nueve unidades de la subregión son miembros activos de un grupo intergubernamental de unidades de inteligencia financiera que vela por el intercambio eficaz de información. Once Estados de la región son miembros del Grupo de Acción Financiera de

⁵⁰ El informe *Ciberseguridad: riesgos, avances y el camino a seguir en América Latina y el Caribe* de 2020 publicado por la OEA y el Banco Interamericano de Desarrollo ofrece un análisis en profundidad de las capacidades de la región en materia de ciberseguridad y señala la necesidad de que los Estados de la región fortalezcan sus capacidades en esta materia.

Latinoamérica, dos de los cuales son también miembros del Grupo de Acción Financiera; un Estado es además miembro del Grupo de Acción Financiera del Caribe.

428. Todos los Estados han aumentado la coordinación entre las autoridades competentes para detectar e investigar el transporte transfronterizo de dinero u otros títulos negociables al portador, lo que ha dado lugar a una serie de incautaciones en años recientes. Ocho Estados han creado un marco legislativo para que las autoridades competentes detengan o retengan el dinero y los títulos negociables al portador cuya declaración sea fraudulenta. En algunos de esos Estados, las autoridades competentes están autorizadas a sancionar a quienes no declaren o declaren falsamente la entrada o salida de efectivo y títulos negociables al portador, con multas equivalentes a un porcentaje (que varía según el Estado) de los fondos no declarados o falsamente declarados, sin perjuicio de que se emprendan acciones penales en caso de delito. Solo cuatro Estados han promulgado leyes claras que facultan a las autoridades fronterizas a detener o retener el efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que están relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo.

429. Desde el anterior estudio, solo algunos Estados de la subregión han emprendido una evaluación del riesgo de que se use el sector sin fines de lucro de manera indebida para financiar el terrorismo. La ejecución ha mejorado en general en esta esfera, pero es preciso seguir avanzando. Dos Estados han revisado sus marcos jurídicos relativos a las organizaciones sin fines de lucro, han tenido en cuenta la amenaza que suponen estas en sus evaluaciones nacionales de riesgos y han incrementado sus actividades de divulgación en el sector. Al parecer, ningún Estado de la subregión ha llevado a cabo un análisis de riesgos que haga posible determinar el subconjunto de organizaciones sin fines de lucro más vulnerables a los abusos con fines de financiación del terrorismo.

Armas de fuego

430. La mayoría de los Estados de la subregión tipifican como delitos el tráfico y la fabricación ilícitos de armas de fuego, pero solo tres tipifican específicamente el borrado de las marcas oficiales. Desde el anterior estudio, varios Estados han aprobado leyes internas o las han reforzado a fin de convertir la posesión, el uso y la transferencia de armas de fuego y municiones en delitos graves, con mayores multas y penas más estrictas. En septiembre de 2020, el Estado Plurinacional de Bolivia depositó su instrumento de adhesión al Protocolo sobre Armas de Fuego. Diez Estados de la subregión han ratificado el Protocolo, que tiene como objeto promover y reforzar la cooperación internacional y desarrollar mecanismos cohesionados para prevenir, combatir y erradicar la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, sus piezas y componentes y municiones.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

Control de pasajeros

431. Todos los Estados de la subregión son miembros de INTERPOL y sedes de una Oficina Central Nacional de INTERPOL. Al parecer, siete Estados han conectado sus servicios de control de fronteras en primera línea a las bases de datos y herramientas del sistema I-24/7 de INTERPOL, y varios Estados también han hecho extensivo el acceso a la Base de Datos en Red Móvil y la Base de Datos en Red Fija de INTERPOL a los funcionarios en primera línea con responsabilidades de aplicación de la ley. Las bases de datos mundiales de INTERPOL están vinculadas al Sistema de Intercambio de Información de Seguridad del MERCOSUR, que conecta las bases de datos nacionales de sus Estados miembros y algunos otros Estados, lo que hace posible que los usuarios autorizados realicen búsquedas simultáneas en ambas y evitar así la

duplicación y las lagunas de información importantes. Sin embargo, algunos Estados siguen sin tener acceso directo en primera línea a las bases de datos de INTERPOL o solo hacen un uso limitado de ellas, pese a los volúmenes de pasajeros que cruzan sus fronteras. En cambio, los funcionarios en primera línea recurren a la información procedente de sus oficinas centrales nacionales, lo que puede reducir la eficacia del proceso de verificación.

432. Por lo general, los Estados de la subregión tienen capacidad para inspeccionar eficazmente a los viajeros en los puntos de entrada y detectar a posibles terroristas y pasaportes fraudulentos. La mayoría de los Estados exigen visados electrónicos (o al menos ofrecen solicitudes de visado en línea), lo que refuerza la información de inteligencia que se usa en el análisis de la tramitación de visados y el escrutinio previo de los pasajeros que llegan. Cinco Estados de la subregión han implantado sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros; otros cuatro solo han implantado los primeros y aún no requieren datos del registro de nombres de los pasajeros; y otros dos han autorizado únicamente los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y están en vías de implantarlos. Solo hay un Estado que no ha autorizado ninguno de esos sistemas. La mayoría de los Estados siguen careciendo de la capacidad jurídica y operacional para gestionar los datos del registro de nombres de los pasajeros conforme a lo dispuesto en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2396 \(2017\)](#) y [2482 \(2019\)](#). Nueve Estados de la subregión expiden pasaportes electrónicos con datos biométricos y cinco participan en el Directorio de claves públicas de la OACI. Varios Estados cooperan con el Proyecto de Comunicación Aeroportuaria⁵¹ de la UNODC y han recibido capacitación en materia de detección de documentos falsos y robados. Los Estados del MERCOSUR tienen acceso a grupos de trabajo regionales operacionales especializados que se concentran en la alteración de los documentos de viaje y otras cuestiones relativas a la prevención del terrorismo.

433. Seis Estados han establecido un sistema electrónico para registrar y almacenar la entrada y la salida de personas. La mayoría de los Estados están trabajando para mejorar su capacidad de detectar el uso fraudulento de documentos de identidad y de viaje.

434. La cooperación transnacional en materia de aplicación de la ley se encuentra todavía en fase de desarrollo, pero los Estados de la subregión cooperan en el plano regional por conducto del MERCOSUR y el Comité Interamericano de la OEA contra el Terrorismo y recurren a la cooperación bilateral, especialmente con los Estados fronterizos y con otros asociados. Chile coopera estrechamente con sus vecinos, y se han establecido acuerdos específicos entre el Estado Plurinacional de Bolivia y el Perú, así como entre la Argentina, el Brasil y el Paraguay para la zona de la triple frontera. También se han creado otros mecanismos de cooperación subregional, y muchos Estados cooperan con Estados de América Central, el Caribe y América del Norte en esferas como el control de las fronteras y la inmigración y la prevención del terrorismo y la delincuencia organizada transnacional.

435. La mayoría de los Estados de la subregión son partes en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 y su Protocolo de 1967 y han aprobado leyes o reglamentos administrativos para impedir que se conceda el asilo a quienes hayan cometido un crimen contra la paz, un crimen de guerra o un crimen de lesa humanidad, definidos en los instrumentos internacionales, o a quienes hayan cometido un delito

⁵¹ El Proyecto de Comunicación Aeroportuaria es un proyecto multiinstitucional ejecutado por la UNODC, en colaboración con INTERPOL y la OMA, cuyo objetivo es fortalecer la capacidad de los aeropuertos para detectar e interceptar drogas y otros bienes ilícitos, detener a pasajeros de alto riesgo, como los combatientes terroristas extranjeros, en los Estados de origen, tránsito y destino, y desbaratar las redes delictivas.

grave fuera del Estado de acogida antes de ser admitidos como refugiados o hayan cometido actos de terrorismo o actos contrarios a los principios de las Naciones Unidas.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

436. Cinco Estados de la subregión cuentan con legislación que prevé el enjuiciamiento de todo acto preparatorio o de complicidad cometido en el Estado con el propósito de perpetrar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. En algunos otros Estados, no está del todo claro si la tipificación abarca la planificación o preparación de actividades o actos dirigidos a la comisión de delitos de terrorismo contra otro Estado o sus ciudadanos o una organización internacional. Muchos Estados no tipifican como delitos autónomos las actividades de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

437. Salvo en cinco Estados, no resulta sencillo evaluar si las fiscalías tienen la competencia, la capacidad, la pericia, los medios técnicos y los recursos humanos necesarios para ocuparse de casos complejos de terrorismo. Los siete Estados restantes no han creado unidades especializadas para los casos de terrorismo, pero dos Estados tienen unidades que se especializan en casos penales complejos y podrían ocuparse también de casos de terrorismo. Chile ha creado la Unidad Especializada en Lavado de Dinero, Delitos Económicos, Delitos Medioambientales y Crimen Organizado, que se encarga de los casos de terrorismo. En Colombia, la Fiscalía General de la Nación cuenta con una unidad especializada en la lucha contra el terrorismo, integrada por fiscales destinados en Bogotá y las regiones en conflicto de todo el Estado, que ha desarrollado una gran pericia en la investigación y el enjuiciamiento de actos de terrorismo e insurgencia, actuando conjuntamente con el Cuerpo Técnico de Investigación Criminal de la Fiscalía General, la Policía Nacional de Colombia y las fuerzas militares.

438. La mayoría de los Estados de la subregión disponen de numerosas técnicas especiales de investigación aplicables a los casos de terrorismo, que están reguladas por códigos procesales penales y precisan aprobación judicial o de la fiscalía general. Entre esas técnicas figuran el uso de equipo de grabación audiovisual; la interceptación de las comunicaciones; la vigilancia electrónica; la circulación y la entrega controladas de activos de origen delictivo; los agentes encubiertos; y el uso de agentes especiales y operaciones encubiertas. Sin embargo, en algunos Estados, las técnicas de investigación criminal aún no están totalmente desarrolladas o no cuentan con el apoyo adecuado en forma de herramientas de tecnología de la información, como dispositivos de vigilancia, la localización por el Sistema de Posicionamiento Global o cotejos con bases de datos de huellas dactilares. En un Estado, las técnicas especiales de investigación, como las operaciones encubiertas, solo están permitidas para casos de tráfico de drogas y delitos conexos (incluido el blanqueo de dinero), pero no para el terrorismo. No obstante, en la mayoría de los Estados, las técnicas especiales de investigación empleadas para los casos de delincuencia organizada también pueden aplicarse a los casos de terrorismo.

439. Casi todos los Estados tienen en vigor algún tipo de supervisión de las medidas antiterroristas adoptadas por las fuerzas del orden. Sin embargo, son muy pocos los casos en que se puede considerar que cuentan con mecanismos plenamente eficaces e independientes. El Instituto Nacional de Derechos Humanos de Chile funciona de manera independiente y eficaz, formula declaraciones públicas, publica un informe anual y propone cambios a los organismos públicos o las políticas gubernamentales a fin de promover y proteger los derechos humanos. El Uruguay ha introducido en su

Constitución reformas destinadas a reforzar la protección de los derechos humanos y ha concedido rango constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos en los que es parte. Además, el Uruguay ha creado una institución nacional de derechos humanos y defensoría del pueblo. Al menos otros cinco Estados han creado una defensoría del pueblo, pero los sistemas conexos aún no se han implantado completamente. Respecto de cinco Estados Miembros, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación por la lentitud de las investigaciones sobre casos de tortura, desaparición forzada y ejecución extrajudicial, y por el escaso número de actuaciones penales iniciadas. La prisión preventiva prolongada es un problema importante, a raíz de la ineficacia del sistema judicial, especialmente en las zonas rurales.

Estado de derecho

440. En la mayoría de los Estados de la subregión, la definición de acto de terrorismo no es lo bastante clara ni precisa, y podría aplicarse a actos distintos de los contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Algunas de las deficiencias más habituales en ese sentido son el uso de términos demasiado amplios o imprecisos en la definición y la tipificación como delitos de ciertas conductas no violentas que quedan fuera del ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes. Al menos ocho Estados de la subregión definen el alcance de los delitos de terrorismo de manera vaga e imprecisa. Los mecanismos de derechos humanos han expresado en reiteradas ocasiones su preocupación al respecto.

441. Aunque las constituciones de la mayoría de los Estados de la subregión prevén un poder judicial independiente, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas, las ONG y otros analistas han observado que las judicaturas de algunos Estados con frecuencia no actúan de manera independiente, no son sistemáticamente imparciales y están sujetas a la influencia política y la corrupción. No obstante, la legislación de casi todos los Estados de la subregión prevé el derecho a un juicio imparcial y público. Se presume la inocencia de todos los acusados, que tienen derecho a ser informados sobre los cargos rápidamente y en detalle y a ser juzgados en un juicio imparcial y público sin dilaciones indebidas. Asimismo, gozan del derecho a comunicarse con un abogado de su elección o a que se les proporcione un abogado con cargo a los fondos públicos. Sin embargo, los abogados proporcionados por el Estado suelen recibir una capacitación insuficiente. Los órganos de derechos humanos han denunciado con frecuencia los abusos en ese sentido.

442. Al menos seis Estados han aprobado leyes especiales que confieren a ciertas autoridades facultades específicas para luchar contra el terrorismo y no parecen estar sujetas a límites temporales.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

443. Los Estados de la subregión tienen vigentes marcos jurídicos y acuerdos que cubren la asistencia judicial recíproca y la extradición, entre otros acuerdos regionales y subregionales. Sin embargo, solo unos pocos Estados han elaborado y publicado directrices sobre la legislación y los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición a fin de informar a las autoridades extranjeras sobre los requisitos que deben cumplirse para obtener asistencia. No obstante, en el plano regional, la Red Hemisférica de Intercambio de Información para la Asistencia Judicial Mutua en Materia Penal contiene una biblioteca virtual que ofrece información jurídica relacionada con la asistencia jurídica recíproca y la extradición en los 34 Estados miembros activos de la OEA.

444. Respecto de la cooperación regional en materia de justicia penal, todos los Estados de la subregión, salvo dos, son miembros de la Red Iberoamericana de Cooperación Jurídica Internacional, que está integrada por las autoridades centrales y los puntos de contacto de los ministerios de justicia, las fiscalías y las autoridades judiciales de los 22 Estados que conforman la Comunidad Iberoamericana de Naciones, así como por el Tribunal Supremo de Puerto Rico. Su objetivo es reforzar los instrumentos de asistencia judicial civil y penal, así como potenciar la cooperación interestatal. En 2017, la Argentina, el Brasil, Chile, Colombia, el Ecuador, México, Panamá, el Perú, Portugal, la República Bolivariana de Venezuela y la República Dominicana firmaron la Declaración de Brasilia sobre la Cooperación Jurídica Internacional contra la Corrupción, que entraña la creación de equipos conjuntos (bilaterales y multilaterales) que actúan con plena autonomía técnica.

445. Si se decide no extraditar a un terrorista, todos los Estados, salvo cinco, pueden someter el asunto sin dilación indebida a sus autoridades competentes a efectos de su enjuiciamiento, mediante procedimientos conformes a su legislación. El propósito fundamental de este principio es garantizar que se lleve ante la justicia a las personas responsables de delitos especialmente graves previendo su enjuiciamiento y castigo efectivos por una jurisdicción competente. De este modo, y con el fin de prevenir la comisión de determinados delitos y eliminar cualquier riesgo de impunidad, se ha incorporado el principio *aut dedere aut iudicare* a varias convenciones multilaterales, en las que la mayoría de los Estados son partes. No obstante, los Estados siguen teniendo dificultades para acceder a las pruebas ubicadas en el extranjero y usarlas en sus propios sistemas judiciales.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

446. Algunos Estados han tomado medidas para potenciar el intercambio de información entre los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Varios Estados están integrando cada vez más la información de inteligencia en las actividades de aplicación de la ley, y en cuatro Estados los propios organismos de aplicación de la ley están más implicados en la obtención de inteligencia. Casi todos los Estados han establecido marcos jurídicos para los equipos conjuntos de investigación. Se dispone de escasa información sobre el uso de los equipos conjuntos de investigación en casos de terrorismo. En octubre de 2020, las Fiscalías Generales del Brasil y del Paraguay firmaron un acuerdo sobre la constitución de un equipo conjunto de investigación con el objetivo de investigar los delitos de trata de personas, especialmente en la región fronteriza. En agosto de 2017, los fiscales generales de la Argentina, el Brasil, Chile, el Paraguay, el Perú y el Uruguay firmaron un documento en el que expresaban su interés por la creación de equipos conjuntos de investigación en la subregión. Esos equipos se centran en la delincuencia organizada, pero podrían aplicarse a los casos de terrorismo.

447. En 2019-2020, la secretaría del Comité Interamericano contra el Terrorismo comenzó a desarrollar la Red Interamericana contra el Terrorismo, una iniciativa insignia que responde a las necesidades expresadas por los Estados miembros de la OEA de facilitar el intercambio inmediato de información operacional para prevenir y contrarrestar el terrorismo en la subregión. La Red Interamericana contra el Terrorismo iba a estar totalmente operacional en 2021 y facilitaría el contacto entre los puntos focales nacionales establecidos para agilizar el intercambio de información sobre posibles amenazas terroristas con el objetivo de prevenir incidentes o atentados. Varias organizaciones subregionales también incluyen organismos de lucha contra el terrorismo, que facilitan el intercambio de información importante entre los servicios de inteligencia y de seguridad y los organismos encargados de hacer cumplir la ley.

7. Recomendaciones prioritarias

448. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Modificar los delitos de terrorismo para que todos los delitos recogidos en tratados se tipifiquen como graves en la legislación interna y toda definición de delito de terrorismo sea clara y precisa a fin de que se respete el principio de legalidad;
- b) Considerar la posibilidad de ratificar el Protocolo sobre Armas de Fuego y adoptar y llevar a la práctica una serie de medidas de lucha contra la delincuencia destinadas a aplicar todos los aspectos del Protocolo;
- c) Establecer mecanismos eficaces, independientes e imparciales que puedan atender las denuncias de particulares por conducta indebida de las fuerzas del orden o la fiscalía;
- d) Hacer extensivo el acceso inmediato al sistema I-24/7 de INTERPOL a todos los funcionarios de fronteras;
- e) Modificar la legislación para incluir la prohibición explícita en los códigos procesales penales de los Estados del uso de declaraciones como prueba si existe el riesgo de que se hayan obtenido mediante la tortura, incluso en casos de pruebas proporcionadas por otras jurisdicciones;
- f) Fomentar el respeto del derecho a un juicio imparcial y las garantías procesales, específicamente en relación con el derecho a una audiencia sin dilaciones indebidas, entre otras cosas en el caso de los procedimientos de expulsión relativos a los ciudadanos extranjeros.

VI. Situación regional: Europa y América del Norte

A. Europa Oriental

Belarús, Chequia, Eslovaquia, Estonia, Federación de Rusia, Hungría, Letonia, Lituania, Polonia, República de Moldova y Ucrania

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

449. Desde el estudio anterior, el nivel global de atentados terroristas en Europa Oriental se ha mantenido relativamente estable. La mayoría de los Estados de la subregión tienen un nivel de riesgo relativamente bajo, si bien se han registrado pequeños atentados o ha habido planes terroristas menores, como el atentado con bomba contra un autobús cometido en 2016 por un estudiante en Wrocław (Polonia). El nivel de amenaza en la Federación de Rusia ha disminuido en los últimos años. El EIIL exhortó a que se cometieran atentados durante los partidos de la Copa del Mundo de la Fédération Internationale de Football Association (FIFA) de 2018, pero no se registró ningún atentado, posiblemente debido a los preparativos del Gobierno ruso⁵².

450. El riesgo de actos violentos o ataques motivados por el extremismo violento que conduce al terrorismo y la xenofobia es una amenaza creciente en toda la región. Se señaló esta cuestión en el estudio mundial de 2016 y, desde entonces, han seguido creciendo los grupos movidos por la intolerancia racista, xenófoba o religiosa. En algunos Estados de la subregión esta tendencia se ha visto acentuada por el aumento

⁵² Véanse <http://nac.gov.ru/press-konferencii-i-brifingi/v-multimediynom-press-centre-mia-rossiya-segodnya.html> y <http://nac.gov.ru/hronika-sobytyi/pyatnadcat-let-protiv-terrora.html>.

considerable del número de solicitantes de asilo que huían de zonas de conflicto en Oriente Medio en 2015 y el correspondiente aumento de la intensidad del debate político sobre la migración en Estados que recibían a grandes cantidades de solicitantes de asilo. El Comité advirtió de que no había que centrarse demasiado en el peligro de que los terroristas se mezclaran con los solicitantes de asilo legítimos, ya que ello podría desviar la atención del riesgo de que se produjeran atentados terroristas y posiblemente aumentarlo.

451. Los Estados de la subregión situados a ambos lados de la frontera oriental del espacio Schengen corren un riesgo relativamente mayor de ser utilizados como Estados de tránsito para los movimientos ilícitos de personas, armas y efectivo entre la Unión Europea y otros Estados o zonas de conflicto. Las iniciativas de la Unión Europea para desarrollar normas comunes de gestión fronteriza, sumadas al apoyo operacional de Frontex, mitigan esos riesgos. En relación con los Estados que no son miembros de la Unión Europea, en diciembre de 2020 los Jefes de Estado de la Comunidad de Estados Independientes aprobaron un programa de cooperación para fortalecer la seguridad de las fronteras exteriores en el período 2021-2025. Los objetivos del programa son, entre otros, consolidar las actuaciones de las agencias fronterizas de los Estados de la Comunidad y de las organizaciones internacionales regionales destinadas a luchar contra los problemas y las amenazas actuales en las fronteras, desarrollar un marco jurídico normativo y armonizar la legislación interna y mejorar los mecanismos para resolver las situaciones de crisis en las fronteras exteriores de la Comunidad. El programa contempla la creación de un sistema unificado de información entre las agencias de seguridad fronteriza de la Comunidad⁵³.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en Europa Oriental

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

452. Se señaló en el anterior estudio mundial que solo unos pocos Estados habían puesto en práctica una estrategia nacional de lucha contra el terrorismo amplia e integrada y que los Estados de la Unión Europea se basaban en gran medida en la aplicación de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo de 2005. En el estudio anterior se alentó a los Estados de la Unión Europea a incorporar la Estrategia en su contexto nacional. Se ha avanzado en este ámbito. En 2020, cinco de los siete miembros de la Unión Europea de la región habían adoptado estrategias amplias (tres de ellas han sido actualizadas al menos una vez, una de ellas está en fase de examen y una de ellas fue aprobada en 2019). Los dos Estados que no han adoptado estrategias amplias informan de que siguen la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo e incluyen el terrorismo en su estrategia nacional de seguridad.

453. De los Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea, tres han aprobado estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo y dos han revisado las estrategias al menos una vez, si bien no queda clara la función que han desempeñado los agentes de la sociedad civil en la formulación y la revisión. El resto de Estados han aprobado varios documentos estratégicos sobre actividades relacionadas con la lucha contra el terrorismo, pero aún no han desarrollado una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo.

⁵³ Véase https://cis.minsk.by/news/17411/prezidenty_stran_sodruzhestva_utverdili_programmu_sotrudnichestva_gosudarstv_%E2%80%93_uchastnikov_sng_v_ukreplenii_pogranichnoj_bez_opasnosti_na_vneshnih_granich_na_2021%E2%80%932025_gody.

Evaluación de los riesgos

454. Solo uno de los Estados de la subregión no realiza una evaluación del riesgo de la amenaza terrorista. En algunos de los Estados más pequeños de la Unión Europea y a la luz del nivel general de amenaza, las evaluaciones se realizaban con menos frecuencia o precisión que en otros Estados de la Unión Europea en los que el nivel de amenaza es mayor. De los Estados de la Unión Europea, dos llevan a cabo anualmente evaluaciones de la amenaza terrorista que forman parte de evaluaciones más amplias de las amenazas para la seguridad nacional y uno ha realizado una evaluación de la amenaza puntual a nivel político, que fue aprobada por el parlamento nacional. Fuera de la Unión Europea, tres Estados han establecido organismos de coordinación designados para analizar los niveles de amenaza actuales. En la Federación de Rusia se creó un organismo designado en el contexto de los preparativos de la celebración de un acontecimiento deportivo internacional a fin de facilitar la cooperación entre agencias de seguridad nacionales e internacionales y proporcionar información sobre seguridad. El Comité señaló que esa iniciativa constituía una buena práctica.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

455. Solo tres de los siete Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea han tipificado un delito concreto que contempla el reclutamiento en un grupo terrorista. Los cuatro que no lo han hecho consideran que los delitos que abarcan la participación en un grupo terrorista o la asociación ilícita o la colaboración con terceros para cometer un acto terrorista (incluidos los delitos de ayuda e incitación) deberían abarcar también el reclutamiento. Sin embargo, esos delitos suelen estar vinculados a la comisión de un acto terrorista (mientras que el delito de reclutamiento no debería estarlo). El reclutamiento y la participación en un grupo terrorista deberían constituir delitos autónomos.

456. Tres de los cuatro Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea cuentan con disposiciones legislativas en vigor destinadas a reprimir el reclutamiento de terroristas. En cada caso se trata de delitos específicos relacionados con el terrorismo y distintos de las disposiciones generales del Código Penal. En el único Estado que no cuenta con legislación de este tipo, se pueden aplicar en parte al reclutamiento con fines terroristas las disposiciones generales del derecho penal relacionadas con la asociación ilícita.

Financiación

457. Todos los Estados de la subregión han incluido en su legislación penal interna delitos autónomos que abarcan la financiación del terrorismo. Los delitos en esos Estados cubren tanto la financiación de terroristas individuales como de organizaciones terroristas. Este nivel de aplicación constituye un avance significativo respecto de la situación en 2016, cuando se señaló, en el estudio anterior, que más de la mitad de los Estados de la subregión habían tipificado delitos relacionados con la financiación del terrorismo, pero incluso entre quienes lo habían hecho, pocos Estados acataban la mayoría de los requisitos establecidos en el párrafo 1 b) de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad. Si bien los organismos regionales al estilo del Grupo de Acción Financiera siguen formulando ciertas recomendaciones sobre mejoras técnicas para la tipificación de esos delitos, todos los Estados acatan ya en gran medida los requisitos.

458. La congelación de activos terroristas en los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea se rige por una mezcla de derecho interno y derecho

de la Unión Europea. En consonancia con ese régimen, las decisiones de congelar activos adoptadas por el Consejo de la Unión Europea en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad se ejecutan sin dilación porque son de aplicación inmediata en todos los Estados miembros de la Unión Europea, según lo dispuesto en el Reglamento (CE) núm. 2580/2001 del Consejo Europeo. Sin embargo, ese régimen no impide totalmente que una autoridad nacional autónoma congele activos terroristas, dado que no se ha utilizado para incluir a personas o entidades en la Unión Europea o cuando otro Estado emite una solicitud de designación. Los Estados miembros de la Unión Europea deben tener, por lo tanto, sus propias facultades nacionales para congelar activos, que se suman al régimen de la Unión Europea. En el estudio mundial anterior se señaló que, en algunos casos, los Estados no disponían de la legislación interna complementaria requerida para ello y, de forma más general, que pocos Estados de la subregión cumplían, en la legislación y en la práctica, con las disposiciones.

459. La aplicación legislativa a este respecto ha mejorado desde que se realizó el estudio anterior, pero debe reforzarse aún más. Cuatro de los siete Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea pueden congelar activos sin dilación. Un Estado debe completar procedimientos internos antes, pero considera que una facultad temporal para bloquear cualquier transacción durante 96 horas permitiría sortear este requisito (no se ha probado aún). Solo un Estado carece de facultades internas en materia de congelación de activos y depende del régimen de la Unión Europea. A pesar de la mejora general en materia de aplicación legislativa, no se utilizan todavía esas facultades, y los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea siguen dependiendo plenamente de la Unión Europea o del Consejo de Seguridad para designar los objetivos de la congelación de activos. Ningún Estado ha designado objetivos haciendo uso de sus facultades nacionales. Solo uno ha identificado los activos pertenecientes a personas incluidas en listas de las Naciones Unidas o la Unión Europea y ha congelado 12 millones de euros pertenecientes a 109 personas jurídicas y 1 persona física.

460. La mitad de los Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea pueden congelar fondos sin dilación. En un Estado, si bien se pueden adoptar medidas iniciales en una hora, existen varias medidas adicionales que se deben tomar antes de congelar los fondos, lo que tiene como consecuencia que en la práctica la congelación de activos se demore varias semanas. En otro Estado se producen demoras en relación con las personas físicas y jurídicas que no son entidades informantes. Solo un Estado ha congelado activos de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad; no se ha informado de que los otros tres hayan adoptado aún medidas de ese tipo.

461. Todos los Estados han creado unidades de inteligencia financiera funcionales. Disponen de recursos adecuados y son independientes, y el Comité considera que son generalmente eficaces en todos los Estados de la subregión. Existen indicadores positivos, como los siguientes: el uso de programas informáticos y herramientas de minería de datos avanzados; amplios poderes para solicitar informes de operaciones sospechosas y conseguir información adicional, lo que incluye el acceso a bases de datos de organismos encargados de hacer cumplir la ley; la transmisión de informes analíticos a otras agencias estatales; la prestación de asesoramiento y capacitación a entidades informantes; y una cooperación robusta con unidades de inteligencia financiera de otros países. Un Estado de la región es miembro del Grupo de Acción Financiera, el Grupo Euroasiático contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo y MONEYVAL, otros nueve son miembros de MONEYVAL y uno es miembro del Grupo Euroasiático.

462. El Reglamento (UE) núm. 2018/1672 de la Unión Europea, cuya entrada en vigor estaba prevista en junio de 2021, armoniza en toda la Unión Europea los formularios de declaración de movimientos transfronterizos de moneda, desarrolla criterios y normas comunes en relación con los riesgos que plantean los movimientos de efectivo y establece un sistema común de intercambio de información sobre declaraciones, que incluye una base de datos común de la Unión Europea. Da a los Estados que son miembros de la Unión Europea la facultad discrecional (pero no obligatoria) de retener el efectivo y los títulos negociables al portador que puedan estar relacionados con actos delictivos. Muchos de los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea han modificado sus facultades legislativas para aplicar el Reglamento. Cinco de los siete Estados de la Unión Europea han dado a las autoridades fronterizas la autoridad legal para detener o retener el efectivo y los títulos negociables al portador cuando se sospeche que estén relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo. La duración de la retención de efectivo y títulos negociables al portador oscila entre 48 horas en un Estado y 30 días en otro. Sin embargo, en todos los casos se trata de una retención temporal y cualquier incautación solo puede ser llevada a cabo por la policía o una unidad de inteligencia financiera a raíz de una investigación. Se han expresado preocupaciones en relación con la adecuada capacitación y experiencia de los funcionarios de fronteras de al menos tres Estados para detectar fondos que puedan estar vinculados a la financiación del terrorismo y con su conocimiento de los indicadores de riesgo.

463. Se indicó en el anterior estudio mundial que solo algunos Estados de la subregión habían realizado una evaluación del riesgo de que se abusara de las organizaciones sin fines de lucro para financiar el terrorismo. Se ha mejorado en la aplicación a este respecto, pero aún queda margen de mejora. Todos los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea han realizado algún tipo de evaluación del sector de las organizaciones sin fines de lucro en relación con el riesgo de que se abuse de ellas para financiar el terrorismo. Hasta la fecha, tres Estados han incluido esta evaluación en la evaluación nacional de riesgos general, en vez de realizarla de forma independiente, lo que puede hacer que sean poco rigurosas. Solo la mitad de los Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea han evaluado el riesgo de que el sector de las organizaciones sin fines de lucro financie el terrorismo. Además de detectar las vulnerabilidades del sector de las organizaciones sin fines de lucro y proponer medidas de mitigación, ambos Estados han evaluado también el marco regulatorio aplicable. Un Estado realizó evaluaciones de algunas categorías de organizaciones sin fines de lucro, pero no ha definido el subconjunto que se ajusta a la definición del Grupo de Acción Financiera ni ha identificado las posibles amenazas terroristas que pueden representar las organizaciones sin fines de lucro en cuestión.

Armas de fuego

464. En los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea, la normativa sobre armas de fuego se desarrolla y aplica a nivel regional. La adquisición y la posesión de armas y cuestiones conexas, como el marcado de armas, están reguladas por la Directiva 91/477/CEE y la Directiva 2008/51/CEE. Además, el Reglamento (UE) núm. 258/2012 establece las normas que regulan las autorizaciones de exportación y las medidas de importación y tránsito para las armas de fuego, sus piezas y componentes esenciales y municiones, y requiere que los Estados que son miembros de la Unión Europea impongan sanciones en caso de que se cometan violaciones. Desde el estudio mundial anterior, la Unión Europea ha aprobado también el Reglamento (UE) núm. 2018/337, por el que se establecen orientaciones comunes sobre las normas y técnicas de inutilización de las armas de fuego para garantizar que las armas de fuego inutilizadas lo sean irreversiblemente.

465. Todos los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea han incorporado esas obligaciones en su derecho interno y han tipificado como delito la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de armas de fuego. Si bien cuatro Estados informaron de que habían tipificado como delito el borrado ilícito del marcado de armas de fuego, esos delitos no se recogían de forma explícita y se requiere una mayor claridad legislativa. También se señaló en el anterior estudio mundial la escasa firmeza en la aplicación, lo que apunta a una falta de avances en esta cuestión.

466. Tres de los cuatro Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea tipifican la fabricación, el tráfico y la alteración ilícitos de las armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas. El otro Estado no tipificaba el borrado ilícito del marcado.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

467. Se señaló en el estudio mundial anterior que solo algunos Estados de la subregión habían conectado su proceso de control de la inmigración en la primera línea al sistema I-24/7 de INTERPOL y su base de datos de documentos de viaje perdidos o robados y las notificaciones rojas sobre presuntos delincuentes y personas buscadas, así como a la Lista de Sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida del Consejo de Seguridad. Se han realizado notables avances en este ámbito, a través de mecanismos de la Unión Europea. La mayoría de los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea utilizan el Sistema de Información de Schengen, que se ha reforzado y actualizado progresivamente desde 2016 y proporciona ahora datos de INTERPOL a los usuarios. En otros dos Estados, los funcionarios de fronteras tienen un acceso limitado a herramientas de INTERPOL, pero se necesita más información sobre la naturaleza de la conectividad en todos los puestos de control de fronteras. Polonia desarrolla buenas prácticas en este ámbito, con una serie de herramientas de INTERPOL y Schengen integradas en su propio programa informático de control en la primera línea. Esto permite realizar controles fronterizos automáticos cotejados con bases de datos nacionales, de Schengen y de INTERPOL con una única búsqueda para todas las personas que cruzan un puesto de control de fronteras.

468. En relación con los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros, se señaló en el estudio mundial anterior que solo unos pocos Estados utilizaban un sistema de ese tipo para controlar efectivamente a los viajeros y detectar a sospechosos de terrorismo en los puntos de entrada por vía aérea en el país. También se observó que solo unos pocos Estados parecían registrar y almacenar en un sistema automatizado la entrada y la salida de las personas que cruzaban fronteras aéreas, terrestres y marítimas. Se han realizado avances mucho más importantes en este ámbito.

469. En los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea, la seguridad de las fronteras se rige por un conjunto de leyes y reglamentos de la Unión Europea, como la Directiva 2004/82/CE del Consejo, que exige a los Estados que creen un marco jurídico nacional que permita que una unidad de información nacional sobre los pasajeros procese los datos del registro de nombres de los pasajeros de vuelos con origen y destino en la Unión Europea, y la Directiva (UE) 2016/681, que exige que esos datos se pongan a disposición de las fuerzas del orden para la prevención, la detección, la investigación y el enjuiciamiento de los delitos de terrorismo y los delitos graves. Además, el Reglamento (UE) núm. 2017/2226 establece un sistema de entrada y salida para registrar los datos de entrada y salida de

personas que cruzan las fronteras externas del espacio Schengen⁵⁴, cuya puesta en marcha está prevista para 2022, y requiere que los miembros del espacio Schengen creen sus propios sistemas de entrada y salida. Los Estados del espacio Schengen (más Irlanda) cuentan con la ayuda del Sistema de Información de Schengen, una base de datos que permite a la guardia de fronteras y a las autoridades de migración y a aquellas que expiden visados consultar alertas sobre nacionales de terceros países con miras a denegar su entrada o estancia en el espacio Schengen. Se están añadiendo nuevas funciones. En 2021 se preveía que el Sistema de Información de Schengen contuviera información adicional sobre personas y objetos involucrados en actividades relacionadas con el terrorismo, a fin de mejorar la capacidad de las autoridades fronterizas de detectar a terroristas en puntos de entrada de Estados del espacio Schengen.

470. En consonancia con esas directivas y reglamentos, todos los Estados de la subregión que pertenecen al espacio Schengen cuentan con sistemas operativos de registro de nombres de los pasajeros. La mayoría no han proporcionado suficiente información para que el Comité entienda adecuadamente sus capacidades de detectar a terroristas en los puestos de control de fronteras o detectar documentos de viaje fraudulentos. Sin embargo, el Comité es conocedor de las capacidades de Polonia y ha concluido que su desarrollo de un sistema integral de información en materia de control de fronteras que centraliza diversos controles nacionales e internacionales en un formato de “ventanilla única” de fácil acceso constituye una buena práctica. El sistema está respaldado por la experiencia *in situ* en materia de fraude documental. Solo tres de los Estados de la subregión que pertenecen al espacio Schengen recopilan todos los datos sobre entradas y salidas. Los demás solo lo hacen a través de la recopilación de datos procedentes del sistema de información anticipada sobre los pasajeros o del registro de nombres de los pasajeros, que no abarca las fronteras terrestres o marítimas. Sin embargo, esos Estados deberán empezar a recopilar en 2022 los datos de las entradas y salidas para acatar la legislación de la Unión Europea.

471. Tres de los cuatro Estados de la subregión que no pertenecen al espacio Schengen recopilan también información anticipada sobre los pasajeros, pero no tienen sistemas operativos de registro de nombres de los pasajeros. Se necesita más información sobre sus capacidades analíticas para detectar a posibles terroristas. En relación con el uso fraudulento de documentos de identidad y de viaje, dos Estados están trabajando para mejorar sus capacidades, entre otras medidas equipando a los funcionarios de fronteras con dispositivos para comprobar la autenticidad de los documentos de viaje o permitiendo que algunos organismos encargados de hacer cumplir la ley accedan a materiales de INTERPOL sobre documentos falsificados y métodos de falsificación. Sin embargo, no queda claro hasta qué punto tienen acceso a esas herramientas las autoridades de inmigración en los puntos de entrada. El Comité no tiene información sobre si los Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea registran y almacenan la entrada y la salida de personas que cruzan sus fronteras (por ejemplo, mediante un sistema automatizado).

472. La cooperación interestatal en cuestiones de seguridad fronteriza es elevada en la subregión. Los Estados de la Unión Europea han creado Frontex, una agencia operacional desde 2020. Los Estados de la Unión Europea comparten eficazmente la gestión de sus fronteras con una fuerza fronteriza multinacional, dirigida conjuntamente por los Estados participantes. Frontex tiene un gran número de

⁵⁴ El espacio Schengen incluye la mayoría de los Estados miembros de la Unión Europea, aunque no todos, más Islandia, Noruega y Suiza. Los Estados miembros de la Unión Europea que no forman parte del espacio Schengen son Bulgaria, Chipre, Croacia, Irlanda y Rumania. Los Estados participantes han eliminado los puestos de control de fronteras entre su país y otros Estados del espacio Schengen.

alianzas con agencias nacionales y organismos internacionales. También existe una gran cooperación regional entre miembros de la Comunidad de Estados Independientes, en particular a través de acuerdos sobre asuntos aduaneros. Además, los Estados han establecido grupos subregionales que incluyen a Estados de ambas organizaciones regionales (por ejemplo, el sistema de cooperación en materia de control de fronteras en la región del mar Báltico, que establece un acuerdo de intercambio de información y operaciones conjuntas entre agencias fronterizas de todos los Estados que rodean el mar Báltico). También existen varios acuerdos bilaterales, como un acuerdo sobre el tráfico fronterizo local entre Polonia y Ucrania desarrollado para facilitar los desplazamientos locales de los habitantes de ambos Estados. En relación con las cuestiones aduaneras, el Servicio Federal de Aduanas de la Federación de Rusia está conectado a la Red Aduanera de Lucha contra el Fraude, alberga la Oficina Regional de Enlace en Inteligencia para los Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes, ha celebrado numerosos acuerdos bilaterales y multilaterales de asistencia mutua en cuestiones aduaneras y coopera activamente en operaciones aduaneras internacionales.

473. Se señaló en el anterior estudio mundial que la mayoría de los Estados de la subregión contaban con un procedimiento en vigor para determinar la condición de refugiado que evitaba que se concediera o revocara el asilo a personas involucradas en actividades terroristas. Se sigue manteniendo la situación, y se consideró que todos los Estados de la subregión disponían de procedimientos en vigor para determinar la condición de refugiado, así como de disposiciones de exclusión y procedimientos en vigor para evitar que se concediera asilo a personas cuando existieran motivos fundados para considerar que habían planeado o facilitado un acto terrorista o participado en él. Cabe destacar, sin embargo, que en un Estado la legislación interna se desvía del artículo 1 F) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, dado que limita la exclusión a quienes hayan “cometido” el acto en cuestión, en vez de considerar que existen “motivos fundados para considerar” (un grado inferior de certeza). En otro Estado, las razones para excluir a una persona incluidas en la legislación interna eran más exhaustivas que las recogidas en el artículo 1 F) de la Convención, y se han expresado preocupaciones por la calidad de la toma de decisiones en el proceso de determinación de la condición de refugiado, en particular respecto de la falta de decisiones razonadas. El Comité advirtió a un Estado sobre la sobreestimación del riesgo de actos terroristas a cargo de refugiados y solicitantes de asilo.

474. En relación con la disponibilidad de conocimientos en la materia para evaluar correctamente los riesgos de que los terroristas abusen de los refugiados en el proceso, el Comité señaló que algunos Estados de la subregión contrataban a expertos especializados en seguridad con capacitación en cuestiones de lucha contra el terrorismo o conocimientos expertos de zonas en conflicto pertinentes como parte de los procedimientos para determinar la concesión del asilo. Sin embargo, el Comité no tiene información sobre las capacidades de la mayoría de los Estados a este respecto.

475. También se señaló en el anterior estudio mundial que los mecanismos de derechos humanos y el ACNUR habían manifestado su preocupación sobre diversas cuestiones relativas a los procesos relacionados con los refugiados en casi todos los Estados de la subregión. El ACNUR sigue manifestando preocupaciones en relación con cinco Estados de la subregión. Esas preocupaciones están principalmente relacionadas con alegaciones de devoluciones y devoluciones sumarias forzadas en las fronteras, así como con algunas limitaciones para acceder a los procedimientos de concesión de asilo, en función del modo en que los posibles solicitantes llegan a la frontera. Sin embargo, un examen de las presentaciones del ACNUR al mecanismo del examen periódico universal del Consejo de Derechos Humanos demuestra que

existe un diálogo continuo entre el Consejo y los Estados de la subregión y que se reconocen los progresos que se están realizando en algunos Estados.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

476. De los 11 Estados de la subregión, 8 cuentan con legislación en vigor que contempla el enjuiciamiento de cualquier 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. En dos Estados, Eslovaquia y Lituania, las disposiciones legislativas son explícitas a este respecto. En los otros seis Estados que tienen legislación de este tipo vigente, la facultad de enjuiciar se deriva de principios extraterritoriales generales del derecho penal interno que se aplican a los delitos de terrorismo. En los tres Estados restantes, no está claro si el derecho penal interno permite enjuiciar los actos preparatorios o de complicidad. En un caso, la falta de claridad se deriva del hecho de que algunos de los delitos terroristas definidos en el derecho interno parecen limitarse a actos cuyo objetivo es influir únicamente en las autoridades de ese Estado.

477. Los siete Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea tipifican como delito los actos de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas, proporcionan claridad sobre el significado de esos términos, si bien en tres de esos Estados se hace a través de las disposiciones generales del derecho penal relativas a la responsabilidad de los cómplices, en vez de a través de delitos adicionales relacionados con el terrorismo. En tres de los cuatro Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea, los actos de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas no están tipificados como delitos distintos claramente definidos. El Comité solicitó aclaraciones a un Estado sobre sus disposiciones relativas a la exención de responsabilidad en el caso de que una persona involucrada en la preparación de un delito evitara posteriormente que se cometiera. El Comité manifestó su preocupación en relación con un segundo Estado por las definiciones excesivamente amplias de los delitos en este ámbito. En un tercer Estado estaba poco clara la tipificación como delito de la planificación de actos terroristas en contextos distintos de los de las organizaciones terroristas.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

478. Como se señaló en el estudio mundial anterior, en todos los Estados de la subregión la Fiscalía General solía tener autoridad para encargarse de enjuiciamientos penales en delitos terroristas, pero solo un Estado había demostrado claramente en la práctica que esos enjuiciamientos se llevaban a cabo con la capacidad, la experiencia, los medios técnicos y los recursos humanos necesarios para tratar casos complejos de terrorismo. Según el estudio, el resto de Estados solo habían sufrido actos de terrorismo de forma limitada. En gran medida esta situación se mantiene igual. Sin embargo, en 2020, 8 de los 11 Estados de la subregión habían enjuiciado al menos un caso, si bien solo los organismos de enjuiciamiento de dos Estados habían creado una dependencia específica centrada en casos de terrorismo.

479. En dos Estados que enjuiciaban su primer caso, el Comité observó buenas prácticas en relación con la extensa cooperación interinstitucional en la promoción del enjuiciamiento. Sin embargo, en uno de esos Estados los órganos de las Naciones Unidas habían manifestado inquietudes sobre la independencia y la imparcialidad de los fiscales.

480. Todos los Estados de la subregión disponen de múltiples técnicas especiales de investigación para investigar casos de terrorismo, reguladas por los códigos

procesales penales, las leyes relativas a la policía o legislación similar, que requieren la aprobación de un juez o de la fiscalía general. Esas técnicas incluyen lo siguiente: el uso de equipos de grabación audiovisual; la interceptación de las comunicaciones; la videovigilancia; las escuchas telefónicas; y el uso de informantes. En varios Estados, sin embargo, el Comité señaló que no siempre se recogía en la legislación la duración permisible de algunas de esas medidas. El Comité también señaló, respecto de siete Estados, que se necesitaba información actualizada sobre la forma en que se había desarrollado el régimen jurídico de las técnicas especiales de investigación para reflejar la importancia creciente de las pruebas digitales, la función de los proveedores de servicios de telecomunicaciones y las garantías jurídicas en vigor para garantizar que se respetaba la legislación sobre derechos humanos. El Comité reconoció como una buena práctica el hecho de que el Código de Procedimiento Penal de Polonia permitiera que se utilizara material digital como prueba en un juicio. También señaló que se podían realizar búsquedas de proveedores de servicios de Internet y entidades que administraban empresas de telecomunicaciones, y que los fiscales o los tribunales podían ordenar a dichas entidades que conservaran las pruebas. Sin embargo, el Comité también expresó su inquietud porque en un Estado la legislación de lucha contra el terrorismo permitía un nivel de vigilancia electrónica mayor en el caso de los ciudadanos extranjeros que en el de los nacionales, lo que podía derivar en un uso discriminatorio de los poderes coercitivos.

481. Se señaló en el anterior estudio mundial que todos los Estados de la subregión habían establecido algún tipo de mecanismo de supervisión de las fuerzas del orden, con miras a velar por la profesionalidad y el respeto de los derechos humanos en su labor antiterrorista. 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). Sin embargo, solo Eslovaquia ha creado un mecanismo de supervisión que opera independientemente de otros órganos de aplicación de la ley y tiene la capacidad de enjuiciar las conductas delictivas de funcionarios encargados de hacer cumplir la ley o investigar y remitir los casos a un fiscal independiente. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su preocupación en relación con algunos Estados porque la entidad de supervisión correspondiente carecía de los recursos financieros necesarios para cumplir su mandato. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado preocupaciones adicionales respecto de dos Estados sobre la falta de investigaciones rápidas, imparciales y eficaces sobre las alegaciones de torturas o malos tratos, incluso en casos de terrorismo. También se han manifestado preocupaciones porque, en la práctica, los detenidos no tienen acceso a mecanismos seguros e independientes de denuncia y porque la capacitación sobre las normas aplicables de derechos humanos no es obligatoria para todos los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley.

Estado de derecho

482. Como se señaló en el anterior estudio, han surgido preocupaciones en cuanto a la claridad y la precisión de la legislación que tipifica como delito la conducta terrorista en los Estados de la subregión. En el estudio se formuló la recomendación de que todos los Estados siguieran de cerca la aplicación de esas leyes y las revisaran cuando fuera necesario a fin de que estuvieran 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. Se ha avanzado en este ámbito, aunque aún queda margen de mejora.

483. El Comité llegó a la conclusión de que Eslovaquia, Estonia, Hungría y Lituania tenían definiciones de los actos terroristas que eran lo suficientemente claras y precisas como para que no se aplicaran a actos no contemplados en los instrumentos

internacionales de lucha contra el terrorismo (por ejemplo, el párr. 3 de la resolución [1566 \(2004\)](#) o el art. 2 1) b) del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999). El Comité señaló, sin embargo, que la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo había criticado a uno de esos Estados por utilizar de forma inadecuada el delito de terrorismo para enjuiciar un caso de violación fronteriza.

484. El Comité llegó a la conclusión de que en los otros siete Estados la definición de acto terrorista no era suficientemente clara y precisa y corría el riesgo de ser aplicada a actos no contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Una carencia común a este respecto incluía el uso de términos excesivamente amplios o de significado abierto en la definición, como actos que “dañan los intereses del Estado”. Un problema conexo era la tipificación de conductas no violentas que no están contempladas en los instrumentos internacionales pertinentes. En su diálogo con los Estados interesados, un Estado señaló que la definición amplia era útil porque permitía que el delito se ajustara a la evolución de los métodos terroristas. Si bien el Comité ha señalado la necesidad de tener en consideración la evolución de los métodos terroristas, ha puntualizado que los instrumentos internacionales que contemplan la prohibición de actos de violencia o amenazas de violencia y de delitos terroristas que tipifican las conductas no violentas van más allá de lo establecido en la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad.

485. Se señaló en el estudio mundial anterior que, a pesar de las preocupaciones planteadas por los mecanismos internacionales de derechos humanos, algunos Estados de la subregión no respetaban plenamente los derechos humanos en los juicios por terrorismo, incluidos el derecho a ser llevado sin demora ante un juez tras la detención, el acceso a un abogado y la presunción de inocencia.

486. En 5 de los 11 Estados de la subregión no se respetaron plenamente los principios del estado de derecho en casos de terrorismo. Las deficiencias detectadas por el Comité y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas incluyen demoras o limitaciones de acceso de los abogados defensores en casos de terrorismo; períodos extensos de prisión preventiva; denuncias de que no siempre se respeta la presunción de inocencia en la práctica a pesar de que esté prevista en la legislación; e inquietudes respecto de la independencia del poder judicial.

487. En los otros seis Estados, los procedimientos penales y las debidas garantías procesales no incluían excepciones en casos de terrorismo. Sin embargo, el Comité señaló en varios casos que los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas habían manifestado preocupación por los derechos relacionados con las debidas garantías en general. En esos casos, el Comité alentó al Estado a seguir dialogando con los órganos pertinentes.

488. En Polonia, el Comité observó que el Código de Procedimiento Penal contenía normas para el uso como prueba de material clasificado en juicios por terrorismo. Esas normas garantizaban el acceso de la defensa al material y permitían que el tribunal se reuniera a puerta cerrada cuando se presentaba ese material. También existían normas sobre desclasificación. El Comité señaló que la inclusión de normas que permitían utilizar material clasificado a la vez que protegían los derechos de la defensa en materia de debidas garantías constituía una buena práctica.

489. De los 11 Estados de la subregión, 4 han aprobado leyes especiales que confieren a ciertas autoridades facultades específicas para luchar contra el terrorismo (que proporcionan, entre otras cosas, facultades ampliadas para emplear técnicas especiales de investigación), y ninguna de esas leyes parece estar sujeta a límites temporales. Cabe destacar ejemplos de esas leyes en dos Estados que permiten a los

organismos encargados de hacer cumplir la ley designar una zona de operaciones antiterroristas en la que las autoridades disponen de mayores facultades para llevar a cabo investigaciones y pueden restringir la libertad de circulación y las reuniones públicas.

490. En relación con el resto de los Estados, Hungría permite que su Asamblea Nacional declare un “estado de amenaza terrorista” que permite al Gobierno introducir medidas extraordinarias por decreto y suspender leyes específicas o derogar su aplicación. La declaración requiere, para su aprobación, dos tercios de los votos, y debe ser por un período definido pero puede ampliarse mediante una decisión apoyada por dos tercios de los votos. Hasta la fecha no se ha declarado el estado de amenaza terrorista. La Ley sobre Policía de Hungría permite a la policía desplegar medidas de seguridad prioritarias en caso de que se produzca un acto terrorista. Esos poderes se aplican durante 72 horas y se pueden prorrogar otras 72 horas en caso de ser necesario. En Polonia, el sistema de alerta terrorista nacional permite activar poderes policiales o militares de emergencia y da al Gobierno la capacidad de adoptar medidas como la prohibición de reuniones públicas. Si bien los textos legislativos que contemplan esos poderes especiales no incluyen límites temporales, la legislación establece que se cancelará el nivel de alerta inmediatamente después de que la amenaza o los efectos del suceso que haya desencadenado la alerta se hayan reducido. Los otros cinco Estados no han aprobado leyes que contemplen facultades adicionales o especiales para luchar contra el terrorismo, aparte de las leyes ordinarias que permiten declarar la ley marcial en caso de estado de emergencia nacional o en caso de ataque armado.

6. Fomento de la cooperación internacional

Asistencia judicial recíproca y extradición efectivas

491. Se señaló en el anterior estudio mundial que los Estados que son miembros del Consejo de Europa habían publicado en el sitio web del Consejo directrices sobre las leyes y los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición en casos de terrorismo. Diez de los Estados de la subregión son miembros del Consejo de Europa y continúan con esa práctica, si bien seis de ellos no han actualizado la información en más de cinco años. También hay información disponible sobre muchas otras formas de cooperación judicial en el sitio web de la Red Judicial Europea. El Comité ha señalado que esas actuaciones constituyen buenas prácticas en materia de cooperación en la subregión, pero ha recomendado que se adopte un enfoque más práctico para el usuario a fin de asistir a los profesionales de jurisdicciones ajenas a la subregión. Para las jurisdicciones menos conocedoras de las instituciones europeas, sería de ayuda si, además de la información disponible en el sitio web del Consejo de Europa, se publicara información jurídicamente precisa en múltiples idiomas, junto con documentos o modelos de muestra, en los sitios web de los ministerios de justicia de los Estados.

492. En relación con el principio de *aut dedere aut iudicare* recogido en los convenios relativos a la lucha antiterrorista, se llegó a la conclusión de que solo 3 de los 11 Estados de la subregión contaban con legislación interna para garantizar que se acatara efectivamente el principio en la práctica. Las deficiencias en este ámbito incluían el hecho de que, si bien las leyes internas en la materia permitían remitir, en ciertas circunstancias, casos a las autoridades competentes con fines de enjuiciamiento, no se trataba de un requisito obligatorio; la legislación interna no estipulaba que esa remisión debiera hacerse “sin dilación indebida”; o la remisión obligatoria a la fiscalía solo se aplicaba para determinados ciudadanos. En dos de los Estados en los que el Comité no encontró una obligación clara de someter un caso a enjuiciamiento cuando se hubiera rechazado la extradición, los Estados afectados

mencionaron una obligación general de las autoridades procesales de incoar actuaciones en todos los casos en los que fueran conscientes de la comisión de un delito y tuvieran competencia. El Comité observa, sin embargo, que para evitar dudas se deberían incluir disposiciones explícitas en los códigos de extradición o de procedimiento penal.

Intercambio eficaz de información e inteligencia

493. En relación con la cooperación bilateral en investigaciones sobre terrorismo, cabe destacar que 7 de los 11 Estados contaban con disposiciones legislativas en vigor para facilitar esa cooperación y que las autoridades en la materia de 5 Estados tenían experiencia práctica en la realización de operaciones conjuntas con otros Estados de la subregión.

7. Recomendaciones prioritarias

494. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

a) Modificar los delitos relacionados con el terrorismo para eliminar elementos que son excesivamente generales o imprecisos y velar por que los delitos solo abarquen actos violentos intencionales, en los que haya una clara intención terrorista, y no se apliquen a actos no violentos de protesta o disensión;

b) Velar por que los agentes de aduanas tengan la capacidad de retener el efectivo o los títulos negociables al portador para garantizar la facultad de retención cuando se sospeche que se blanquee dinero o se financie el terrorismo, y no solo cuando haya una falsa declaración o no se produzca una declaración, y que esa facultad se aplique independientemente de la cantidad;

c) Participar en un diálogo con el ACNUR en relación con sus observaciones relativas a las leyes sobre refugiados y asilo, y velar por que las medidas adoptadas para aplicar resoluciones de lucha contra el terrorismo respeten el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario;

d) Velar por que existan mecanismos eficaces, independientes e imparciales que puedan tratar las denuncias individuales de conducta indebida de miembros de las fuerzas del orden o de la fiscalía, y que esos mecanismos funcionen independientemente de los órganos que son objeto de las denuncias;

e) Publicar información y orientaciones para las jurisdicciones extranjeras sobre los requisitos y los procedimientos legales a fin de presentar solicitudes de extradición y asistencia judicial recíproca, en múltiples idiomas y con documentos de muestra, en los sitios web de los ministerios de justicia;

f) Fortalecer la cooperación con INTERPOL, en concreto mediante el intercambio más frecuente de información biométrica y sobre la identidad de los combatientes terroristas extranjeros;

g) Revisar las facultades especiales de investigación para garantizar que no se apliquen de forma discriminatoria y velar por que existan salvaguardias contra el perfilado racial o étnico u otro perfilado discriminatorio;

h) Incluir prohibiciones explícitas sobre el uso de declaraciones como pruebas si existe un riesgo de que se hayan obtenido mediante la tortura, incluidas las remitidas por otras jurisdicciones, e introducir en la legislación la prohibición de extraditar a personas si existen motivos fundados para creer que las personas acusadas correrían el riesgo de ser sometidas a torturas.

**B. 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 Zelandia, Países
Bajos, Portugal, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del
Norte, San Marino, Suecia, Suiza y Türkiye**

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

495. Los Estados de Europa Occidental han sufrido un flujo constante de atentados terroristas en los cinco últimos años. Australia, el Canadá, los Estados Unidos y Nueva Zelandia también han sufrido actividades terroristas desde el estudio mundial anterior. Sin embargo, el perfil de riesgo no se distribuye de forma uniforme y algunos Estados, como Alemania, Australia, Francia y el Reino Unido han sufrido un nivel de incidentes desproporcionadamente alto. No obstante, han seguido produciéndose atentados a menor escala o con menor frecuencia en diversos lugares de Europa Occidental y Europa Central, como Austria, Bélgica, Finlandia, Noruega, los Países Bajos y Suecia. Además, muchos Estados de la subregión son muy conscientes de la posible amenaza para sus ciudadanos en el exterior, ya que muchos han sido víctimas del terrorismo en el extranjero.

496. Si bien los Estados más pequeños de la subregión tienen un perfil de riesgo relativamente menor, todos los Estados de la subregión se enfrentan, en cierta medida, a un aumento de los desafíos que plantean los grupos y las personas movidos por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia, cada vez más organizados y más transnacionales. Esos actores también han intentado explotar la preocupación y los agravios relacionados con la COVID-19⁵⁵. Las tendencias recientes muestran la creciente prevalencia de los atentados de “lobos solitarios”. También existe un bajo riesgo residual de atentados terroristas derivados de las divisiones sectarias históricas, pero esos conflictos, si bien no resueltos enteramente, se están abordando mediante medios políticos.

497. En el momento de realizarse el anterior estudio, Europa Occidental era una fuente importante de combatientes terroristas extranjeros, y unos 200 habían viajado desde el Canadá y más de 100 desde Australia. Muchos Gobiernos en este grupo de Estados han expresado su temor de que retornen grandes cantidades de combatientes a su Estado de origen tras la derrota territorial del EIIL, trayendo con ellos el riesgo de reclutar a simpatizantes para perpetrar atentados. Solo un reducido número de combatientes lo han hecho hasta el momento. Además de los riesgos que plantean los combatientes que retornan, hay un número creciente de personas condenadas por delitos terroristas en el pasado que han cumplido, o están a punto de cumplir, su condena. Algunas autoridades de la subregión están preocupadas por el grado en que esas personas siguen manteniendo sus convicciones.

498. Muchos Estados de la subregión son importantes centros financieros o comerciales. Los servicios financieros y las actividades transnacionales con todas las zonas del mundo conforman una parte importante de su economía. Todos los Estados de la subregión, incluso los que tienen un riesgo menor de sufrir ataques, se enfrentan al peligro de que sus sistemas financieros o comerciales y sus economías

⁵⁵ Véase también Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism”, diciembre de 2020, págs. 5 y 6.

relativamente abiertas sean explotados por terroristas para trasladar capitales o armas. Algunos de los Estados más pequeños de Europa tienen Gobiernos relativamente pequeños en comparación con el tamaño desproporcionado de su sector financiero, y no se ha demostrado de forma sistemática su capacidad de detectar y congelar independientemente activos que puedan estar vinculados a actividades terroristas y que no estén cubiertos por las sanciones impuestas por la Unión Europea o las Naciones Unidas. Este riesgo se mitiga en parte por la coordinación y la supervisión eficaces en materia de regulación financiera y gestión fronteriza a nivel de la Unión Europea, que tiene como consecuencia normas y prácticas armonizadas en la región (incluido, en algunos casos, con Estados que no son miembros de la Unión Europea).

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en los Estados de Europa Occidental

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

499. Se observó en el estudio mundial anterior que, con unas pocas excepciones, los Estados de la Unión Europea no habían adoptado estrategias amplias de lucha contra el terrorismo y habían preferido basarse en la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo y su primer pilar de “prevención”, la Estrategia de la Unión Europea para Combatir la Radicalización y la Captación de Terroristas. En el estudio se recomendaba que esos Estados transpusieran la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo en su derecho interno y adoptaran documentos nacionales adaptados a su contexto nacional. Se ha avanzado notablemente en este sentido, y en 2021 más de la mitad de los Estados habían adoptado estrategias amplias de lucha contra el terrorismo, incluidos Chipre, Luxemburgo, los Países Bajos y Suecia. Muchas de esas estrategias siguen el modelo de la Estrategia de la Unión Europea de Lucha contra el Terrorismo, que se basa en cuatro pilares: la prevención, la protección, la persecución y la respuesta. Seis de los Estados del grupo han revisado su estrategia al menos en una ocasión. Seis Estados han creado o nombrado órganos de coordinación para supervisar la aplicación de su estrategia, mientras que la sociedad civil solo ha participado activamente en la revisión de dos estrategias.

500. De los Estados que no cuentan con una estrategia oficial en vigor de lucha contra el terrorismo, uno está desarrollando una estrategia, uno aplica el modelo de la Unión Europea sin transponerlo en su ordenamiento, uno incluye el terrorismo en su estrategia policial nacional y otros tres han desarrollado estrategias individuales para luchar contra la financiación del terrorismo o el extremismo violento y para proteger las infraestructuras críticas frente a atentados terroristas, pero aún no han desarrollado una estrategia única integrada de lucha contra el terrorismo que reúna todos los componentes en la materia.

501. Otros tres Estados europeos de la subregión cuentan con una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo en vigor. Los tres adoptan un enfoque de cuatro pilares para incorporar varios componentes de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento. El Reino Unido ha revisado su estrategia amplia de lucha contra el terrorismo, conocida como CONTEST, en múltiples ocasiones, la última en 2018; 22 departamentos gubernamentales participan en la aplicación de CONTEST, además de las tres administraciones con autoridad, las entidades locales en todo el país y las embajadas del Reino Unido en más de 90 Estados. De los Estados que no disponen de una estrategia oficial de lucha contra el terrorismo en vigor, uno incorpora cuestiones de lucha antiterrorista en su estrategia nacional de seguridad más general.

Evaluación de los riesgos

502. Las fuerzas del orden de 12 de los 16 Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea realizan evaluaciones de las amenazas y los riesgos relacionados con el terrorismo, al igual que la mayoría de los Estados europeos de la subregión. Casi todos los Estados actualizan periódicamente las evaluaciones, de forma trimestral o anual. Cinco Estados han creado una entidad dedicada centrada en evaluar las amenazas terroristas, establecer los niveles de amenaza y emitir alertas, así como en redactar informes exhaustivos sobre tendencias, redes terroristas y capacidades. El Reino Unido tiene la capacidad para establecer un mecanismo de ese tipo en respuesta a una crisis. Once Estados cuentan con órganos específicos o comités interdepartamentales con responsabilidades para coordinar y difundir la inteligencia recibida, y en cuatro Estados es la policía quien realiza las evaluaciones de los riesgos. Los receptores de los análisis difieren entre Estados. En respuesta al aumento de la amenaza terrorista, algunos Estados han intentado facilitar el intercambio de material relacionado con el terrorismo entre agencias de inteligencia y la policía, entre otros medios adoptando modificaciones legislativas o protocolos.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo en los Estados de Europa Occidental

Reclutamiento

503. De los 16 Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea, 14 cuentan con disposiciones legislativas destinadas a reprimir el reclutamiento de terroristas. Dos no contemplan delitos concretos de este tipo pero han prohibido algunas conductas de ayuda al terrorismo que pueden incluir el reclutamiento (por ejemplo, el delito de participación).

504. Fuera de la Unión Europea, la aplicación en este ámbito es deficiente en la subregión. Solo la mitad de los Estados que no son miembros de la Unión Europea han tipificado el delito específico de reclutamiento con fines terroristas. Los demás han tipificado diversas formas de participación en organizaciones terroristas que pueden, en algunos casos, abarcar el reclutamiento.

Financiación

505. Se señaló en el anterior estudio mundial que todos los Estados de la subregión habían promulgado leyes sólidas para tipificar la financiación del terrorismo como un delito autónomo, y sigue siendo así. También se señaló en el estudio, sin embargo, que la legislación de alrededor de la cuarta parte de los Estados carecía de un elemento relativo a la financiación de terroristas individuales o de un grupo terrorista, incluso para propósitos distintos de la comisión de un acto terrorista concreto. A este respecto, se han registrado avances desde el anterior estudio.

506. En 20 de los 24 Estados de la subregión, el delito abarca tanto la financiación de terroristas individuales como la de organizaciones terroristas. En tres Estados no está claro si el delito requiere la existencia de un vínculo con un acto terrorista concreto, y en uno no está claro si el delito abarca el suministro y la recaudación de fondos de forma directa e indirecta. En otro caso, el Estado aprobó recientemente legislación para colmar las deficiencias a este respecto.

507. El régimen de congelación de activos de la Unión Europea descrito anteriormente (respecto de los Estados de la Unión Europea de Europa Oriental) se aplica igualmente a los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea. Al igual que en el caso de los Estados de Europa Oriental, algunos de los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea no cuentan con una base legislativa interna complementaria para emitir sus propias órdenes de

congelación de activos terroristas, lo que crea una posible laguna en las iniciativas mundiales destinadas a luchar contra la financiación del terrorismo.

508. Se ha avanzado en este ámbito. Dos terceras partes de los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea pueden congelar fondos sin dilación. Sin embargo, siguen existiendo ciertas carencias en la aplicación legislativa, como la falta de la obligación legal de hacerlo; la falta de un mecanismo dedicado y la dependencia, en su lugar, de mecanismos generales del derecho penal, como el embargo y el decomiso de activos; demoras en las medidas internas relativas a personas o entidades no incluidas en listas a nivel de la Unión Europea; o la falta de aplicación práctica (en el sentido de que no se ha podido verificar la idoneidad de las medidas). Además, un Estado sigue sin disponer de facultades normativas para emitir sus propias órdenes de congelación de activos y depende plenamente del mecanismo de la Unión Europea. También sigue siendo deficiente la aplicación práctica, como demuestra el hecho de que la mitad de estos Estados aún no hayan congelado ningún activo en virtud de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad. Esta cifra incluye al menos a dos Estados de la Unión Europea que son importantes centros financieros internacionales.

509. La mitad de los Estados europeos restantes de la subregión pueden congelar fondos terroristas sin dilación, pero la mayoría no lo han hecho en la práctica y no han designado a terroristas o entidades terroristas distintos de los incluidos en listas de organizaciones internacionales. La mayoría de esos Estados no han congelado activos por un monto importante.

510. En relación con el nivel de funcionalidad de las unidades de inteligencia financiera de la subregión, el Comité ha observado una mejora general del nivel de recursos y capacidades durante la realización del estudio. Algunos de los indicadores positivos son el aumento de los recursos humanos en los últimos años; la actualización de programas informáticos y herramientas de minería de datos; la transmisión de informes analíticos a otras agencias estatales; el aumento del acceso de las unidades de inteligencia financiera a múltiples bases de datos internas; el elevado uso de informes de unidades de inteligencia financiera por las fuerzas del orden; y la creación de dependencias dedicadas a la lucha contra la financiación del terrorismo. Algunas de las deficiencias persistentes detectadas incluyen el escaso nivel o la calidad variable de los informes de operaciones sospechosas recibidos, lo que puede deberse en parte a orientaciones inadecuadas proporcionadas por entidades informantes y puede afectar a la capacidad de las unidades de inteligencia financiera de utilizar sus recursos con precisión; la falta de seguridad de las comunicaciones entre las unidades y las autoridades competentes; y la escasez de recursos humanos o herramientas de tecnología de la información, que socavan las iniciativas de las unidades destinadas a producir análisis estratégicos. Todos los Estados son miembros de MONEYVAL; 19 de ellos son también miembros del Grupo de Acción Financiera.

511. En relación con los movimientos transfronterizos de moneda, el Reglamento (UE) núm. 2018/1672 de la Unión Europea debía entrar en vigor en junio de 2021 para los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea (para más información sobre el Reglamento, véase la sección relativa a Europa Oriental). En 13 de los 16 Estados de la Unión Europea las autoridades fronterizas tienen la autoridad legal para detener o retener el efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que estén relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo. Esa facultad se deriva de la legislación relativa a la lucha contra el blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo o de facultades generales para retener el efectivo del que se sospeche que proceda de actividades delictivas o esté destinado a ellas. Por el contrario, en dos Estados las autoridades fronterizas no tienen autoridad para retener efectivo o títulos negociables

al portador y deben recurrir a las fuerzas del orden si sospechan que existe una vinculación con la financiación del terrorismo. Esta situación puede socavar la eficacia de la capacidad de esos Estados de impedir el movimiento transfronterizo de efectivo relacionado con el terrorismo.

512. Siete de los ocho otros Estados europeos de la subregión han dado a sus autoridades fronterizas la autoridad legal para detener o retener el efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que estén relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo. Esa facultad se deriva de la legislación relativa a la lucha contra el blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo o de facultades generales para retener el efectivo del que se sospeche que proceda de actividades delictivas o esté destinado a ellas.

513. Se señaló en el anterior estudio mundial que solo una cuarta parte de los Estados de este subgrupo habían realizado un examen específico del riesgo de que el sector de las organizaciones sin fines de lucro financiara el terrorismo. Si bien se han registrado algunos avances en este ámbito, sigue siendo un gran punto débil de los Estados europeos y refleja la supervisión relativamente fragmentada y escasa de las organizaciones sin fines de lucro en general. De los 24 Estados del grupo, 11 han realizado una evaluación completa del riesgo de financiación del terrorismo por parte del sector de las organizaciones sin fines de lucro y 4 de ellos lo han hecho solo como parte de una evaluación nacional de riesgos más amplia del sector financiero en conjunto, con distintos niveles de exhaustividad. Un Estado está realizando su primera evaluación y otro está realizando una evaluación actualizada. De los Estados que aún no han realizado la evaluación necesaria, algunos han realizado actividades conexas, como una revisión del marco jurídico relativo al sector de las organizaciones sin fines de lucro o exámenes parciales del riesgo de que ese sector financie el terrorismo. En cuanto a los resultados de esas evaluaciones, un Estado identificó una organización sin fines de lucro activa en zonas de conflicto como una de las que tenía mayor riesgo de sufrir abusos con fines de financiación del terrorismo, y otro subrayó la falta de transparencia en la administración de las organizaciones sin fines de lucro.

Armas de fuego

514. Los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea están obligados por los Reglamentos en la materia de la Unión Europea (véase la sección relativa a Europa Oriental). De los 16 Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea, 11 cuentan con leyes en vigor que tipifican como delito la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de armas de fuego, así como el borrado ilícito de sus marcas. En el resto de Estados las lagunas o las consultas están principalmente relacionadas con la tipificación de la alteración de armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas, la misma laguna recogida en el anterior estudio mundial.

515. La mayoría de los Estados europeos de la subregión cuentan con leyes en vigor que tipifican como delito la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de armas de fuego, así como el borrado ilícito de sus marcas. El resto dispone de leyes en vigor que tipifican la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de armas de fuego, pero no el delito específico de eliminación de sus marcas.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras en los Estados de Europa Occidental

516. Se señaló en el estudio mundial anterior que solo algunos Estados de la subregión habían conectado completamente sus controles migratorios en la primera línea a la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos y las notificaciones rojas de INTERPOL y la lista de sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida del Consejo de Seguridad, y que solo uno de esos Estados contaba con conectividad

plena. Se han realizado notables avances en este ámbito, especialmente en la Unión Europea, donde el uso del Sistema de Información de Schengen, que incorpora las bases de datos en la materia de INTERPOL, facilita esa interconexión.

517. En 11 de los 16 Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea, los procesos de control de la inmigración están conectados en la primera línea al sistema I-24/7 de INTERPOL y a herramientas conexas de INTERPOL. En dos Estados algunas autoridades de inmigración podían acceder a las bases de datos pertinentes, pero no estaba claro si las autoridades de todos los puestos de control de fronteras podían conectarse a ellas. Un Estado señaló que las bases de datos de INTERPOL estaban a disposición de los agentes en todos los puestos de control de fronteras, pero no estaba claro si se comprobaba automáticamente en esas bases de datos la identidad de todos los viajeros. En siete de los ocho otros Estados europeos del grupo, algunas autoridades de inmigración, aunque no todas, tenían acceso directo al sistema I-24/7 y las herramientas conexas.

518. De los 16 Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea, 11 cuentan con sistemas operativos de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros. Cuatro Estados han creado un sistema de “ventanilla única” para los datos procedentes de esos sistemas, generalmente a través de sus unidades de información sobre los pasajeros, que operan como entidades designadas para recopilar, transmitir y analizar los datos recibidos. El Comité ha destacado esa iniciativa como una buena práctica. Un Estado cuenta con un sistema operativo de información anticipada sobre los pasajeros y un sistema en elaboración de registro de nombres de los pasajeros, un Estado tiene un sistema operativo de registro de nombres de los pasajeros, pero carece de sistema de información anticipada sobre los pasajeros, y tres no disponen de ninguno de esos sistemas (pueden consultarse más detalles sobre la legislación de la Unión Europea relativa a los datos de sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros en la sección relativa a Europa Oriental).

519. El Comité señaló, sin embargo, que el alcance de los datos recopilados por los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros por los Estados de la Unión Europea variaba. En primer lugar, algunos Estados de la Unión Europea recopilan esos datos solo de pasajeros procedentes de fuera del espacio Schengen. En segundo lugar, un número reducido de Estados de la Unión Europea ha adoptado medidas para recopilar también información anticipada sobre los pasajeros que viajan por otros medios, como autobús, tren o barco. Esas medidas exceden los requisitos de las resoluciones del Consejo de Seguridad, pero el Comité las encomió porque ayudan a los Estados a detectar modalidades de viajes fragmentado.

520. Solo dos de los otros Estados europeos del grupo cuentan con sistemas avanzados de información anticipada sobre los pasajeros y registro de nombres de los pasajeros y un sistema de “ventanilla única” para recopilar y analizar datos de ese tipo. Otros dos recopilan información anticipada sobre ciertos pasajeros y solo de vuelos procedentes de fuera del espacio Schengen, y no cuentan con registros operativos de nombres de los pasajeros.

521. En relación con las capacidades analíticas, cabe destacar que 12 Estados de la Unión Europea cuentan con sistemas en vigor para elaborar un análisis de los riesgos y transmitirlo a los agentes en primera línea. También se emplean mucho los indicadores de riesgo comunes desarrollados por Frontex y Europol en este ámbito. Catorce Estados han adoptado medidas para prevenir y detectar el uso fraudulento de documentos de identidad y viaje en los puntos de entrada. Los agentes de inmigración suelen recibir capacitación en materia de detección de documentos de viaje fraudulentos, los puestos de control de fronteras cuentan con dispositivos de examen

de documentos y bases de datos de referencia, y en muchos casos los agentes en primera línea están acompañados *in situ* por expertos en seguridad de los documentos de viaje. Los Países Bajos han establecido una buena práctica en este ámbito, a saber, la creación de servicios regionales de identificación que recurren a expertos en documentos especializados en documentación de viaje, identidad y residencia.

522. No se realizan controles fronterizos en desplazamientos dentro del espacio Schengen y los Estados de este grupo no registran ni almacenan sistemáticamente la entrada y la salida de personas que cruzan la frontera Schengen. Se ha informado al Comité de que en Islandia se registraba la información solo mediante la recopilación de datos del registro de nombres de los pasajeros. Se informó también al Comité de que en otro Estado se estaba trabajando para establecer un sistema de almacenamiento de datos de entrada y salida a fin de cumplir con el Reglamento (UE) núm. 2017/2226 para 2022 (véase también la sección relativa a Europa Oriental).

523. Cuatro de los ocho otros Estados europeos del grupo han adoptado medidas para prevenir y detectar el uso fraudulento de documentos de identidad y viaje en los puntos de entrada, como la capacitación de agentes de primera línea, la divulgación de análisis de tendencias y bases de datos de referencia y el acceso a expertos en seguridad de los documentos de viaje. Más de la mitad de los Estados no registraron ni almacenaron los datos de entrada y salida de todas las personas que cruzaron sus fronteras. Se informó al Comité de que un Estado disponía de la base legislativa necesaria para recopilar y almacenar esos datos, pero no se había recibido información sobre si se había puesto en práctica esa facultad. Un Estado que solo tiene fronteras terrestres y no tiene aeropuerto registra automáticamente, sin embargo, las matrículas de todos los vehículos que entran y salen de su territorio.

524. En la Unión Europea (tanto en el caso de los Estados del espacio Schengen como los que no pertenecen a él), la cooperación fronteriza es muy elevada. Las entidades de la Unión Europea (incluidas Frontex y Europol) y el Sistema de Información de Schengen facilitan el intercambio de datos, análisis y buenas prácticas. Varios Estados de la Unión Europea han creado también mecanismos de cooperación con Estados de las regiones vecinas, en particular en el Norte de África y el Sudeste de Europa, así como estructuras subregionales en el mar Báltico y los Estados nórdicos. A mediados de 2019, la operación Neptuno II, una operación multilateral de fronteras marítimas coordinada por INTERPOL, detectó a presuntos combatientes terroristas extranjeros que viajaban por el Mediterráneo.

525. Fuera del contexto de la Unión Europea, la mayoría de los Estados de este grupo cuenta con medidas en vigor para cooperar con otros Estados en el ámbito de la gestión de fronteras, a nivel bilateral con los Estados vecinos, a nivel regional mediante interacciones con los organismos pertinentes de la Unión Europea, y con INTERPOL.

526. Todos los Estados de la Unión Europea y seis de los ocho Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea han establecido procedimientos de determinación de la condición de refugiado y cuentan con leyes y procedimientos en vigor para impedir que se dé asilo a personas que hayan planificado o facilitado actos terroristas o participado en su comisión. Sin embargo, un problema común es que la legislación nacional al respecto se aparta del artículo 1 F) de la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 al rebajar el nivel de prueba exigible aplicable o ampliar las bases de exclusión más allá de las establecidas en la Convención (por ejemplo, contemplando la exclusión sobre la base de imprecisas inquietudes en materia de seguridad).

527. El Comité no ha recibido suficiente información respecto de cuatro de los Estados más pequeños de la subregión que no son miembros de la Unión Europea

para evaluar si las autoridades pertinentes tienen la capacidad técnica para controlar eficazmente a los solicitantes de asilo a fin de detectar sus posibles vínculos con el terrorismo, a pesar de que cuenten con disposiciones legislativas y procedimientos al respecto.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia en Estados de Europa Oriental

Planificación y preparación

528. Todos los Estados de la Unión Europea y siete de los ocho otros Estados europeos de este grupo tienen legislación vigente que hace posible enjuiciar todo acto preparatorio o de complicidad cometido en un Estado con el propósito de perpetrar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. Esto se manifiesta de distintas formas: mediante principios generales del derecho penal interno que requieren que se cometa en el territorio del Estado solo un elemento constitutivo del delito; a través de la definición del delito terrorista, que abarca una conducta que se produce, en totalidad o en parte, fuera del territorio del Estado; mediante delitos de terrorismo incluidos en categorías de delitos sobre los que el Estado tiene también competencias extraterritoriales; o a través del derecho penal interno que establece la competencia en todos los casos contemplados en los convenios internacionales en los que es parte el Estado (los 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo).

529. Todos los Estados de este grupo tipifican también los actos de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas, y ofrecen aclaraciones sobre el significado de esos términos. Sin embargo, en la mayoría de los casos, eso queda reflejado en las disposiciones generales del derecho penal sobre la responsabilidad de los cómplices, en vez de en delitos adicionales relacionados con el terrorismo. En un Estado, la tipificación como delito de la prestación de apoyo a actos terroristas solo abarca el delito terrorista principal, y no se ha ampliado la tipificación para abarcar los delitos contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

530. En relación con la capacidad, la experiencia y los medios técnicos de las fiscalías para tramitar casos complejos de terrorismo, se llegó a la conclusión de que 12 de los 24 Estados de la subregión tenían capacidad suficiente. Nueve habían adoptado medidas en los últimos años para fortalecer sus capacidades en este ámbito proporcionando capacitación adicional a los fiscales y fortaleciendo la cooperación con asociados nacionales e internacionales, incluso en relación con la obtención y el uso de pruebas recopiladas en zonas en conflicto en las que estuvieran activos combatientes terroristas extranjeros. Además, diez Estados han designado una fiscalía centrada específicamente en casos de terrorismo o financiación del terrorismo. Los problemas persistentes señalados en este ámbito están relacionados con las pruebas digitales, incluida la ausencia de legislación para regular su utilización; el enorme volumen de material que se debe analizar; y los obstáculos para obtener esas pruebas cuando se encuentran almacenadas en servidores controlados por proveedores de servicios de comunicación situados fuera de Europa. Un Estado destacó los persistentes problemas en relación con las pruebas digitales, como la extracción, el tratamiento y el análisis, y subrayó la necesidad de fortalecer la cooperación internacional a este respecto. En aquellos Estados cuya capacidad se consideraba insuficiente, las principales razones esgrimidas incluían el reducido tamaño de las fiscalías en cuestión y la falta de la experiencia necesaria para desarrollar las competencias especializadas. Esto era especialmente cierto en el caso de los muchos pequeños Estados del grupo.

531. Todos los Estados del grupo disponen de múltiples técnicas especiales de investigación para investigar casos de terrorismo, reguladas por códigos procesales penales, leyes relativas a la policía o legislación similar, que requieren una aprobación judicial o de la fiscalía general. La mayoría ha ampliado la lista de técnicas especiales de investigación disponibles en los últimos años para reflejar los avances en la naturaleza de las investigaciones terroristas, en particular el uso de pruebas digitales. Las técnicas más comúnmente disponibles incluyen el uso de equipos de grabación audiovisual; la videovigilancia; las escuchas telefónicas; el uso de informantes; la interceptación y la descodificación de mensajes encriptados; e interacciones encubiertas con sospechosos en línea.

532. El tipo de autorización requerida para utilizar esas técnicas de investigación especiales y expandir su uso varía entre Estados y en función de la técnica empleada. En general, cuanto más intrusiva sea la medida, más elevado es el nivel de autorización necesario (en algunos casos se requiere una autorización judicial previa, con límites temporales después de los cuales se debe solicitar una nueva autorización para seguir aplicando la medida). Cuatro Estados cuentan con facultades de investigación más expansivas o requieren un nivel de autorización menor en casos de terrorismo. En tres de esos Estados, las normas en cuestión estipulan que deben hacerse evaluaciones de la proporcionalidad que rijan el uso de las técnicas de investigación especiales. El Comité observó que esa iniciativa constituía una buena práctica. Sin embargo, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han expresado su inquietud respecto de dos Estados, dado que los poderes de vigilancia son excesivamente amplios, se basan en objetivos insuficientemente definidos o carecen de supervisión adecuada.

533. Se señaló en el anterior estudio mundial que casi una tercera parte de los Estados de la subregión no contaba con mecanismos de supervisión independientes vigentes para los organismos encargados de hacer cumplir la ley, al margen de la supervisión judicial, y se señaló también que existían distintas formas de supervisión en distintas jurisdicciones. En 2021, si bien todos los Estados del grupo disponían de algún tipo de supervisión de las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas por las fuerzas del orden y algunos habían creado múltiples organismos para estudiar esas medidas, se llegó a la conclusión de que esos mecanismos solo eran plenamente eficaces en diez Estados (es decir, independientes jurídica y funcionalmente y con la capacidad para enjuiciar las conductas indebidas de las fuerzas del orden o para investigar y remitir a fiscales independientes las conductas indebidas). En los casos en los que los mecanismos de supervisión no cumplían los niveles requeridos, entre las deficiencias detectadas figuraban la asignación insuficiente de recursos financieros o humanos a los órganos de supervisión; la falta de independencia de esos órganos; la disparidad entre el número de denuncias de malos tratos y el número de investigaciones judiciales; o una falta general de pruebas de que las medidas aplicadas fueran eficaces. Por el contrario, el Comité señaló que Finlandia había puesto en marcha un sistema en el que la entidad encargada de supervisar las agencias de inteligencia tenía acceso en tiempo real a las medidas en marcha y podía ordenar que se pusiera fin a ellas si no acataban la legislación aplicable.

Estado de derecho

534. Se llegó a la conclusión de que en más de la mitad de los Estados del grupo la definición de acto terrorista no era suficientemente clara y precisa y corría el riesgo de ser aplicada a actos distintos de los contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Entre las deficiencias más comunes en este sentido se encuentra el uso de frases demasiado amplias en la definición, como las referencias a actos que desestabilizan las “estructuras sociales”, actos contra la “integridad moral” o la “salud pública” o que “perjudican la integridad nacional”; la

tipificación como delito de ciertas conductas no violentas que no están contempladas en los instrumentos internacionales en la materia; el requisito de que la acción “influya” en un Gobierno, en vez de “intimidar”; un requisito de intención dolosa menor en casos en los que se emplean armas; y la tipificación como delito de amenazas de actuar sin referencia a la credibilidad de la amenaza. El Comité destacó una buena práctica en la legislación irlandesa, que incluye la exclusión explícita de las actividades legítimas de protesta del ámbito de los delitos terroristas. Existe una cláusula en la ley que estipula que, en esos casos, la participación de una persona en una protesta, actividad de promoción o disensión o en una huelga, bloqueo o acción industrial no es base suficiente para inferir que la persona tiene la intención de llevar a cabo un acto terrorista.

535. Al evaluar las protecciones en materia de debidas garantías, se llegó a la conclusión de que no se respetaban plenamente los principios clave del estado de derecho en casos de terrorismo en 14 de los 24 Estados del grupo, en concreto, que las protecciones procesales presentes en las actuaciones penales se veían reducidas en los casos de terrorismo. Las deficiencias comunes detectadas por el Comité y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas incluyen períodos extensos de detención antes de la comparecencia ante un juez y períodos extensos de prisión preventiva; demoras o restricciones para acceder a asesoramiento letrado; no informar con prontitud a los detenidos de sus derechos en un idioma que puedan entender o de la naturaleza del delito por el que están detenidos; y el uso de la prisión preventiva en régimen de incomunicación, lo que limita el acceso al asesoramiento letrado y a la correspondencia.

536. De los 24 Estados del grupo, 9 han aprobado leyes especiales que confieren a ciertas autoridades facultades específicas en materia de lucha contra el terrorismo. Esas leyes incluyen, por ejemplo, medidas de control administrativo, como limitaciones a los desplazamientos; facultades ampliadas de registro para las fuerzas del orden; facultades ampliadas en materia de detención preventiva; facultades ampliadas para recopilar datos electrónicos; facultades adicionales para interrogar a los reclusos a fin de prevenir delitos terroristas; y, en un Estado, la capacidad de enjuiciar en tribunales penales especiales sin jurado, en contra del derecho existente. Solo en tres Estados las leyes de ese tipo están sujetas a límites temporales. En Francia, una ley de 2017 que establecía nuevas medidas administrativas policiales incluía una cláusula de limitación temporal explícita y debía ser examinada por el Parlamento antes de poder ser prorrogada. En otro de esos Estados, si bien la ley que autoriza las facultades especiales no se puede prorrogar más de 12 meses, se ha prorrogado de forma anual desde 1998 por resolución parlamentaria.

537. El Comité ha encomiado al Reino Unido por establecer un mecanismo especial, el Evaluador Independiente de la Legislación sobre el Terrorismo, que tiene un mandato amplio para realizar exámenes anuales de las medidas antiterroristas y un acceso amplio a información delicada sobre seguridad nacional y personal de seguridad. El Evaluador Independiente también tiene la libertad de informar en profundidad sobre cuestiones específicas, por iniciativa propia o a petición de los ministros. Los informes del Evaluador Independiente y las respuestas del Gobierno son públicos.

6. Fomento de la cooperación internacional en los Estados de Europa Occidental

538. La mayoría de los Estados de la subregión han elaborado y publicado directrices sobre la legislación y los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición a fin de informar a las autoridades extranjeras sobre los requisitos para obtener asistencia o solicitar una extradición. En la mayoría de los casos, los Estados han publicado información a través del sitio web del Consejo de

Europa, pero en algunos casos esa información no se ha actualizado en más de cinco años y está compuesta únicamente por breves notas explicativas.

539. En relación con el principio de *aut dedere aut iudicare* previsto en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, se concluyó que la legislación de 11 de los 16 Estados de la Unión Europea y 7 de los otros 8 Estados europeos del grupo no garantizaba que se acatara plenamente ese principio en la práctica. Las deficiencias comunes detectadas a este respecto incluyen leyes internas que permiten la remisión a las autoridades competentes con fines de enjuiciamiento, pero que no prevén la obligatoriedad de esa remisión, en contra de lo dispuesto en los convenios; la limitación de la aplicación de este principio a casos en los que se ha rechazado la extradición sobre ciertas bases, en contra de lo dispuesto en los convenios; y el hecho de que no se establezca el requisito de que la remisión a las autoridades competentes con fines de enjuiciamiento se produzca “sin dilación indebida”. La legislación de Luxemburgo constituye un ejemplo de buena práctica en este ámbito. No solo la ley sobre extradición obliga a las autoridades a ejercitar la acción penal en Luxemburgo si se rechaza la extradición, sino que el Código de Procedimiento Penal repite la obligación de forma explícita para los delitos contemplados en el capítulo sobre terrorismo del Código Penal.

540. Nueve Estados del grupo han realizado actividades de cooperación bilateral con autoridades extranjeras en investigaciones relacionadas con casos de terrorismo. Otros siete cuentan con leyes en vigor que permiten investigaciones conjuntas, pero aún no han usado esas facultades en casos de terrorismo. Algunos ejemplos destacados de cooperación de ese tipo en casos de terrorismo son una operación llevada a cabo entre España y dos Estados de regiones vecinas, a raíz de la cual se enjuició una red de combatientes terroristas extranjeros; una investigación conjunta llevada a cabo por Francia y Suiza, con la asistencia de Europol y en la que se emplearon técnicas especiales de investigación, en la que se descubrieron planes de partidarios del EIIL para cometer atentados transfronterizos y que tuvo como consecuencia numerosas detenciones en ambos Estados en 2017; y el enjuiciamiento por Finlandia del autor de un atentado terrorista, facilitado por la información recibida (a través de INTERPOL, Europol y agregados jurídicos de los Estados) de otros Estados dentro y fuera de la Unión Europea. En el caso de los Estados que no cuentan con experiencia práctica en este ámbito, la legislación interna y las normas de la Unión Europea, incluida la Decisión Marco del Consejo de 13 de junio de 2002 sobre equipos conjuntos de investigación, proporcionan el marco jurídico para la realización futura de investigaciones de ese tipo.

541. En los Estados Miembros que pertenecen a la Unión Europea, Eurojust puede desempeñar una función importante de coordinación en las investigaciones y las actuaciones penales transfronterizas relacionadas con el terrorismo y de facilitación de la cooperación judicial. Eurojust ha creado un Registro Antiterrorista para recopilar información sobre las actuaciones en materia de lucha contra el terrorismo de todos los Estados miembros de la Unión Europea. En los últimos años, Eurojust también ha publicado informes analíticos sobre métodos y desafíos específicos en relación con la respuesta de la justicia penal al terrorismo, incluido el uso de pruebas recopiladas en zonas de conflicto (véase también el párr. 560); la investigación y el enjuiciamiento de delitos cometidos por grupos terroristas motivados por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia; y sobre el enjuiciamiento acumulativo de combatientes terroristas extranjeros por delitos graves e infracciones relacionadas con el terrorismo⁵⁶.

⁵⁶ Véase https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-09/2020-05-23_Cumulative-prosecution-of-FTFs_ExecutiveSummary_ES.pdf.

7. Aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) en los Estados de América del Norte y otros Estados

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

542. De los seis Estados de este grupo, Australia, el Canadá y Nueva Zelandia han adoptado una estrategia amplia e integrada de lucha contra el terrorismo en cuya aplicación los agentes de la sociedad civil han desempeñado alguna función. De los otros tres, un Estado ha aprobado una estrategia nacional amplia e integrada de lucha contra el terrorismo pero no consultó a las organizaciones de la sociedad civil. En otro Estado, no estaba clara la función de los agentes de la sociedad civil en la elaboración y la revisión de la estrategia. Un Estado ha desarrollado respuestas al terrorismo que abarcan múltiples esferas gubernamentales e integran a las fuerzas del orden y componentes de prevención, pero aún no ha adoptado una estrategia amplia o integrada de lucha contra el terrorismo.

Evaluación de los riesgos

543. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley en los seis Estados realizan evaluaciones de las amenazas y los riesgos en relación con el terrorismo. Cuatro Estados han creado un centro de fusión de la información para facilitar la recopilación y la divulgación eficaz de datos sobre amenazas y análisis de los riesgos, y Nueva Zelandia ha creado un órgano gubernamental amplio para evaluar las amenazas e impulsar las evaluaciones interinstitucionales colaborativas.

8. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo en los Estados de América del Norte y otros Estados

Reclutamiento

544. Cinco de los seis Estados del grupo contaban con disposiciones legislativas destinadas a reprimir el reclutamiento de terroristas. Un Estado visitado no contaba con disposiciones específicas para tipificar como delito el reclutamiento con fines terroristas pero había proscrito algunas conductas relacionadas con las organizaciones terroristas, que podían incluir el reclutamiento. El Comité recomendó que se complementara esta disposición con un delito que también tipificara el reclutamiento cuando no existieran vínculos con organizaciones designadas.

Financiación

545. Se señaló en el anterior estudio mundial que todos los Estados del grupo habían promulgado leyes sólidas para tipificar la financiación del terrorismo como un delito autónomo, y sigue siendo así. Todos los Estados del grupo han tipificado la financiación del terrorismo como delito autónomo, aun cuando no haya un vínculo específico con un acto terrorista. En cinco de los seis Estados, el delito de financiación del terrorismo abarca la financiación de terroristas individuales y la de organizaciones terroristas. En un Estado, si bien la ley no cubría explícitamente este aspecto, una combinación de leyes y el régimen de sanciones financieras garantizaba que estuviera efectivamente tipificada la financiación de terroristas individuales y la de organizaciones terroristas.

546. Cinco de los seis Estados del grupo pueden congelar fondos sin dilación. En el Estado en el que no es posible, el Comité observó que el proceso de múltiples etapas para dictar y aplicar una congelación hacía que las demoras fueran inevitables. Cuatro de los seis Estados han congelado bienes de conformidad con la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad. No había información disponible sobre los

montos precisos de esas congelaciones. En dos Estados se han hecho designaciones a nivel nacional pero no se han identificado los activos de las personas o las entidades designadas.

547. Todos los Estados disponen de unidades de inteligencia financiera funcionales. Algunos indicadores positivos son las recientes iniciativas para aumentar los recursos humanos; programas informáticos y herramientas de minería de datos actualizados; herramientas analíticas integradas; la creación de unidades de inteligencia financiera dedicadas para realizar análisis estratégicos e investigaciones; la divulgación periódica a entidades informantes y fuerzas del orden de tipologías e indicadores en relación con la financiación del terrorismo; la celebración de acuerdos de cooperación con entidades nacionales pertinentes; la impartición al personal de sesiones de capacitación anuales sobre cuestiones relacionadas con la seguridad, en particular sobre el manejo y la confidencialidad de los documentos; y el intercambio efectivo y periódico de datos e inteligencia con las fuerzas del orden, bancos y otros organismos asociados. Los seis Estados son miembros del Grupo de Acción Financiera y de sus respectivos organismos regionales al estilo del Grupo de Acción Financiera.

548. En los seis Estados las autoridades fronterizas tienen la autoridad legal para detener o retener el efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que estén relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo.

549. Los seis Estados realizaron evaluaciones del riesgo de que el sector de las organizaciones sin fines de lucro financiara el terrorismo, que revelaron que el riesgo de financiar el terrorismo al que se enfrentan las organizaciones sin fines de lucro varía en función de las operaciones, las actividades y las afiliaciones de las organizaciones y que las categorías de organizaciones sin fines de lucro en mayor riesgo de financiar el terrorismo son principalmente las que proporcionan asistencia humanitaria en zonas en conflicto o cerca de ellas y las que cuentan con donantes extranjeros. Las evaluaciones de los riesgos realizadas por dos Estados concluyeron que se sospechaba que un número reducido de organizaciones sin fines de lucro habían sido explotadas para desviar fondos a grupos o personas que participaban en conflictos extranjeros o en actividades terroristas en el exterior, en vez de actividades terroristas domésticas.

Armas de fuego

550. La mayoría de los Estados de este grupo tipifican en diverso grado la fabricación, el tráfico o el borrado ilícitos de armas de fuego, así como la eliminación ilícita de sus marcas. Tres Estados cuentan con disposiciones legislativas sobre la fabricación y el tráfico ilícitos de armas de fuego, pero no está claro si la alteración de armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas constituyen también delitos. Un Estado está revisando su legislación relacionada con armas y ha impuesto recientemente controles estrictos.

9. Porosidad y seguridad de las fronteras en los Estados de América del Norte y otros Estados

551. Se señaló en el anterior estudio mundial que solo unos pocos Estados del grupo habían conectado plenamente sus procesos de control de la inmigración en la primera línea a la base de datos de documentos de viaje robados y perdidos y las notificaciones rojas de INTERPOL y la lista de sanciones contra el EIIL (Dáesh) y Al-Qaida del Consejo de Seguridad, y que solo uno de esos Estados contaba con conectividad plena. En 2020, en cuatro de los seis Estados del grupo, los organismos encargados de hacer cumplir la ley tenían acceso directo o indirecto a todos los datos y las bases de datos de INTERPOL en todos los puntos de entrada. En un Estado, las autoridades

encargadas de inmigración no tenían acceso directo al sistema I-24/7 y la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos y las notificaciones rojas de INTERPOL en todos los puestos de control de fronteras aéreas, marítimas y terrestres. En otro Estado, se daba acceso a las autoridades a nivel central, pero no estaba claro si el personal de los puestos de control de fronteras podía acceder también a esas herramientas. Tres Estados llevan a cabo activamente investigaciones, que incluyen controles de identidad y de antecedentes utilizando registros policiales y otros registros penales, las notificaciones rojas de INTERPOL, la base de datos sobre documentos de viaje robados y perdidos, las listas de las Naciones Unidas y otros conjuntos de datos a los que tienen acceso sus agentes.

552. Cinco de los seis Estados del grupo cuentan con sistemas operativos de información anticipada sobre los pasajeros y registros de nombres de los pasajeros y los utilizan a través de una “ventanilla única”, un centro creado para recibir y evaluar los datos de ambos sistemas. Un Estado señaló que los datos recibidos eran de calidad variable y otro había introducido numerosas salvaguardias en la tramitación de datos procedentes del sistema de información anticipada sobre los pasajeros y el registro de nombres de los pasajeros, como el uso de evaluaciones del impacto en la privacidad. Se prevé que un Estado cree un sistema de información anticipada sobre los pasajeros. Cuatro Estados trabajan con agentes de la autoridad extranjeros y compañías aéreas comerciales en el extranjero para evitar que embarquen pasajeros que representan una amenaza para la seguridad; un Estado cuenta con un programa de protección de pasajeros para prevenir que viajen por vía aérea pasajeros sospechosos de representar una amenaza. Varios de esos Estados han establecido también equipos conjuntos de agentes de fuerzas del orden, seguridad aeroportuaria e inteligencia que realizan evaluaciones de gestión de los riesgos e identifican las amenazas.

553. Cinco de los seis Estados del grupo han reforzado su capacidad para prevenir y detectar el uso fraudulento de documentos de identidad y viaje, por ejemplo, capacitando a los agentes involucrados y distribuyendo materiales de identificación a las autoridades de los puestos de control de fronteras, las embajadas y los consulados. El Comité recomendó, en relación con un Estado, que se impartiera también capacitación en materia de detección de documentos fraudulentos a empleados de las aerolíneas para que el personal pudiera evaluar la documentación de los pasajeros.

554. Cinco de los seis Estados del grupo registran y almacenan en un sistema automatizado los datos de entrada y salida de las personas que cruzan sus fronteras. Cinco de los seis Estados han desarrollado sistemas biométricos de entrada y salida, dos de los cuales controlan al 100 % de los pasajeros y uno de los cuales está desarrollando su capacidad para establecer una lista de vigilancia biométrica y realizar comprobaciones en tiempo real en la frontera.

555. Todos los Estados del grupo cuentan con medidas en vigor para cooperar con otros Estados en el ámbito de la gestión de las fronteras mediante acuerdos de cooperación con órganos regionales y acuerdos bilaterales con Estados vecinos en cuestiones aduaneras. El Comité encomió la creación de un centro de cooperación policial y aduanera trilateral entre Bulgaria, Grecia y Türkiye para facilitar el intercambio de información sobre terrorismo, contrabando y otras actividades ilícitas, así como la cooperación operacional y en investigaciones entre fuerzas del orden y autoridades aduaneras de los tres Estados. El Comité también encomió a Türkiye por sus iniciativas para crear y ampliar unidades de análisis de los riesgos en su sistema integrado de gestión de fronteras. Cuatro Estados del grupo despliegan agentes de control de fronteras e inmigración en aeropuertos y puertos marítimos internacionales para facilitar los desplazamientos legítimos de pasajeros y detectar y gestionar las amenazas. Esos Estados participan también en un grupo de control de las fronteras con miras a intercambiar informes relativos a información sobre amenazas y

tendencias y han desarrollado programas amplios para proporcionar asistencia técnica y fomento de la capacidad a asociados internacionales a fin de incrementar las capacidades de control de pasajeros, mejorar el intercambio de información e impartir capacitación en relación con la seguridad de los documentos de viaje. Desde el anterior estudio, los Estados Unidos han reforzado la capacidad de sus asociados internacionales para realizar controles antiterroristas e investigar los antecedentes para detectar los viajes de terroristas. El Gobierno comparte información con los asociados internacionales sobre terroristas conocidos o sospechosos de terrorismo, incluida la identidad de combatientes terroristas extranjeros, a fin de facilitar los controles. Además, los Estados Unidos siguieron fortaleciendo las medidas de seguridad de las fronteras, en particular a través de sus programas de control en el extranjero (por ejemplo, los programas de autorización previa, avisos en materia de inmigración y seguridad conjunta y los grupos regionales de enlace con las líneas aéreas) para detectar y prevenir lo antes posible los viajes de personas a las que se considera como una amenaza para la seguridad.

556. Todos los Estados del grupo cuentan con un sistema operativo de determinación de la condición de refugiado. Tres Estados recogen datos biométricos de los solicitantes de asilo y realizan verificaciones exhaustivas de antecedentes para determinar la identidad del solicitante y sus posibles vínculos con actividades delictivas o terroristas. Los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han manifestado su inquietud respecto de dos Estados en relación con la capacidad de sus sistemas y su cumplimiento de las normas internacionales en materia de protección de los derechos procesales de los solicitantes de asilo. En varios de esos Estados existen leyes y procedimientos destinados a prevenir que se otorgue asilo a personas que hayan planificado o facilitado actos terroristas o participado en su comisión. El Comité señaló que la legislación interna en la materia había ampliado las bases de exclusión más allá de las establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, y que incluso preveía la exclusión sobre la base de imprecisas inquietudes en materia de seguridad. El Comité ha encomendado a Türkiye por sus notables esfuerzos por acoger y proporcionar servicios a la mayor comunidad de refugiados del mundo.

10. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia en los Estados de América del Norte y otros Estados

Planificación y preparación

557. Cinco de los seis Estados del grupo tienen legislación vigente que hace posible enjuiciar todo acto preparatorio o de complicidad cometido en el Estado con el propósito de perpetrar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. Esto se manifiesta de distintas formas: mediante principios generales del derecho penal interno que requieren que solo se cometa un elemento constitutivo del delito en el territorio del Estado; a través de la definición del delito terrorista, que abarca una conducta que se produce, en totalidad o en parte, fuera del territorio del Estado; o a través del derecho penal interno que establece la competencia en todos los casos contemplados en los convenios internacionales en los que es parte el Estado, incluidos los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Sin embargo, en un Estado no estaba claro si las conductas de ese tipo estaban cubiertas.

558. Todos los Estados de este grupo tipifican como delito las actividades de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas, aunque en dos Estados algunas de esas formas auxiliares de responsabilidad están vinculadas a las actividades de las organizaciones terroristas. A este respecto, el Comité ha manifestado preocupaciones en relación con el proceso por el que se designa como tal a las organizaciones. Un

Estado tiene legislación que tipifica explícitamente la planificación, la preparación y el apoyo; otro ha tipificado específicamente la planificación y otros preparativos; y dos han tipificado la facilitación o diversos actos preparatorios.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

559. En cuanto a la capacidad, los conocimientos y los medios técnicos de las fiscalías para tratar casos complejos de terrorismo, cuatro Estados de este grupo han desplegado esfuerzos para reforzar las capacidades, entre otras cosas, asignando fiscales a casos de terrorismo en cada oficina regional, de los que se dijo que habían adquirido una importante experiencia en el uso de agentes encubiertos y el uso de las TIC para facilitar las investigaciones; actualizando el sistema de gestión de casos; y fortaleciendo los mecanismos interinstitucionales o la coordinación entre fiscales y fuerzas del orden. En un Estado se requiere más información sobre las capacidades de enjuiciamiento, pero se señaló que seguía siendo difícil utilizar la información procedente de la inteligencia como pruebas en enjuiciamientos por terrorismo.

560. Todos los Estados del grupo han puesto a disposición múltiples técnicas especiales de investigación para casos de terrorismo, como las operaciones encubiertas; las escuchas telefónicas; la interceptación de las comunicaciones; la vigilancia electrónica y humana encubierta; la criminalística y la detección digitales; el acceso a los datos de computadoras; las entregas controladas; y los registros sin orden judicial. En el caso de cinco de estos Estados, la legislación pertinente estipula claramente las condiciones previas para el uso de dichas técnicas, como sanciones mínimas y motivos suficientes para sospechar de la comisión de un acto, así como medidas sobre la base de una orden escrita razonada, con un contenido mínimo prescrito, dictada por un juez a petición del fiscal. En tres Estados, algunas de las técnicas de investigación pueden, en caso de emergencia, ser empleadas sin autorización judicial. El Comité ha reiterado frecuentemente que los Estados deben garantizar que esas técnicas, incluidas las prácticas de vigilancia, se apliquen respetando el derecho de los derechos humanos, en particular respecto de los mecanismos de supervisión y reparación.

561. Si bien todos los Estados del grupo cuentan con algún tipo de supervisión de las medidas de lucha contra el terrorismo adoptadas por las fuerzas del orden y han creado múltiples organismos para estudiar esas medidas, se llegó a la conclusión de que solo en dos de los seis Estados esos mecanismos eran suficientemente eficaces e independientes. Las deficiencias detectadas en los otros Estados incluyen la falta de legislación que disponga el examen independiente de los componentes destacados del régimen de lucha contra el terrorismo; la falta de independencia, en la práctica, de los órganos encargados de la supervisión; no documentar, informar sin demora e investigar todas las denuncias de malos tratos relacionadas con las operaciones antiterroristas; y la falta general de pruebas de que las medidas aplicadas sean eficaces.

Estado de derecho

562. Se llegó a la conclusión de que en tres de los seis Estados del grupo la definición de acto terrorista no era suficientemente clara y precisa y corría el riesgo de ser aplicada a actos distintos de los contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. Las deficiencias detectadas incluyen el uso de términos demasiado amplios o imprecisos en la definición; la tipificación como delito de la amenaza de actuar sin referencia a la credibilidad de la amenaza; la tipificación de ciertas conductas no violentas que no están contempladas en los instrumentos internacionales en la materia; y un requisito menor en relación con la intención dolosa.

563. Al evaluar las debidas garantías procesales, se determinó que en cinco de los seis Estados del grupo no se respetaban plenamente los principios clave del estado de derecho en todos los casos de terrorismo. Las deficiencias detectadas por el Comité y los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas incluyen largos períodos antes de comparecer ante un juez; demoras o restricciones para acceder a asesoramiento letrado en casos de terrorismo; períodos extensos de prisión preventiva; el uso de la detención en régimen de incomunicación; e inquietudes respecto de la independencia del poder judicial.

564. Dos Estados del grupo han aprobado leyes especiales que confieren a ciertas autoridades facultades específicas para luchar contra el terrorismo, y ninguna de esas leyes parece estar sujeta a límites temporales. Tres Estados han aprobado leyes especiales que están sujetas a límites temporales, si bien en uno de ellos ese límite se ha prorrogado varias veces una disposición clave. En el otro Estado, la legislación aplicable parecía disponer un número indefinido de prórrogas del período de detención preventiva en casos de terrorismo. En uno de los Estados, el Comité destacó las medidas administrativas amplias adoptadas contra miles de personas que presuntamente simpatizaban con el terrorismo, así como la regularización de medidas de justicia penal antiterrorista, introducidas anteriormente mediante legislación de emergencia, que limitaban el acceso a la asistencia letrada y disponían una detención preventiva prolongada.

565. El Comité ha señalado que Australia ha introducido procedimientos exhaustivos y ha creado numerosos órganos distintos específicamente para revisar la legislación a fin de garantizar que cumpla las obligaciones que le incumben en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos. Entre los mecanismos existentes se encuentran el Supervisor Independiente de Legislación de Seguridad Nacional, encargado de examinar si la legislación antiterrorista y de seguridad nacional es necesaria y proporcionada en relación con el terrorismo u otras amenazas para la seguridad nacional y de determinar si las leyes contienen una protección adecuada de los derechos individuales, y la Comisión de Derechos Humanos de Australia, una institución nacional independiente encargada de supervisar y promover la protección de los derechos humanos y que puede recibir denuncias individuales. El Comité observó que la revisión de la legislación antiterrorista para comprobar su necesidad y proporcionalidad y la protección de los derechos constituye una buena práctica y encomia a Australia por esas medidas.

11. Fomento de la cooperación internacional en los Estados de América del Norte y otros Estados

566. Todos los Estados del grupo han adoptado medidas para hacer que las directrices sobre la legislación y los procedimientos internos relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición sean públicas. Dos lo han hecho a través del sitio web del Consejo de Europa y tres han publicado información en los sitios web del Gobierno. El Comité consideró que se trataba de una buena práctica. Además, cinco Estados adoptaron medidas bilaterales y especiales para concienciar a otros Estados sobre sus procesos.

567. En relación con el principio de *aut dedere aut iudicare* recogido en los convenios relativos a la lucha antiterrorista, la legislación interna de tres de los seis Estados no incluye disposiciones para garantizar el pleno respeto de ese principio en la práctica, si bien en un caso el Comité señaló que el Estado no parecía haber respetado el principio en casos de terrorismo.

568. Respecto de la cooperación bilateral en las investigaciones sobre terrorismo, todos los Estados del grupo cuentan con disposiciones legislativas en vigor para facilitar esa cooperación. Las autoridades en la materia de cinco de los seis Estados

cuentan con experiencia práctica en la realización de operaciones conjuntas bilaterales con otros Estados y el otro Estado realiza periódicamente operaciones conjuntas a través de un órgano de cooperación regional.

12. Recomendaciones prioritarias

569. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

a) Examinar y revisar la legislación para velar por que los delitos de terrorismo se ajusten al derecho internacional, por ejemplo, velando por que la responsabilidad en caso de tentativa de comisión abarque todos los delitos de terrorismo; los delitos de financiación del terrorismo abarquen tanto a las organizaciones terroristas como a los terroristas individuales; y el delito cubra tanto la provisión intencional de fondos como la provisión de fondos a sabiendas de que serán utilizados con fines terroristas;

b) Colaborar estrechamente con organizaciones humanitarias y sectores financieros para garantizar que las medidas antiterroristas no se apliquen de forma que afecte indebidamente a la ejecución de actividades de carácter exclusivamente humanitario, incluidas las actividades médicas, que realizan agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario;

c) Compartir experiencias en materia de investigación y enjuiciamiento de los delitos terroristas cometidos por grupos motivados por el racismo, la xenofobia y las formas conexas de intolerancia, incluidos los problemas persistentes encontrados y las buenas prácticas desarrolladas;

d) Garantizar que los registros de organizaciones sin fines de lucro sean exhaustivos y estén actualizados y revisar las sanciones de que disponen las autoridades supervisoras en el caso de organizaciones sin fines de lucro que no cumplan la normativa aplicable;

e) Velar por que se aplique la legislación sobre asilo de forma coherente con la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951, en particular en relación con los motivos específicos de exclusión establecidos en la Convención;

f) Recopilar datos desglosados sobre las personas a las que no se concede la condición de refugiado por supuestos vínculos terroristas y sobre las medidas adoptadas después de la exclusión, en consonancia con la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad, y desarrollar procedimientos operativos estándar para casos de ese tipo, incluido el intercambio de información con terceros Estados, cumpliendo plenamente el derecho internacional, y sobre la posible remisión a las fiscalías nacionales;

g) Garantizar que existen mecanismos eficaces, independientes e imparciales con el mandato de investigar y enjuiciar los abusos de poder, lo que mejoraría la conducta diaria de los organismos encargados de hacer cumplir la ley;

h) Poner en práctica, con la legislación existente sobre congelación de activos, la capacidad de congelar fondos a petición de otro Estado (no solo de organizaciones internacionales);

i) Revisar las leyes sobre extradición para velar por que exista una obligación de remitir un caso a la fiscalía si se acusa a una persona en un caso de terrorismo y no se la extradita, y elaborar una declaración explícita de que los actos terroristas no se pueden considerar actos políticos;

j) Velar por que todas las medidas relativas a la posible privación de nacionalidad de personas sospechosas de estar implicadas en actos terroristas se apliquen en consonancia con el derecho internacional de los derechos humanos,

incluidos los instrumentos internacionales relativos a la apatridia, haciendo especial hincapié en la necesidad de proporcionar salvaguardias procesales a las personas afectadas.

C. Europa Sudoriental **Albania, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, Eslovenia,** **Macedonia del Norte, Montenegro, Rumania y Serbia**

1. Tendencias del terrorismo

Riesgos

570. En los últimos cinco años Europa Sudoriental se ha visto en gran medida libre de atentados terroristas y tiene un riesgo bajo de sufrir atentados en comparación con otras subregiones europeas.

571. En el anterior estudio mundial se señaló que Europa Sudoriental era una importante ruta de tránsito de personas, fondos, bienes y armas, procedentes de África, Asia Central y Oriente Medio y con destino a Europa. En 2015, a pesar de que ha mejorado la gestión de las fronteras y de una ingente inversión realizada en infraestructura, recursos humanos y cooperación regional, el número de refugiados y solicitantes de asilo, en particular de zonas de conflicto, que seguían utilizando la subregión como punto de acceso a Europa generó una situación de crisis. La crisis ha remitido en gran medida gracias a la cooperación entre Türkiye y la Unión Europea; Türkiye ha asumido una parte significativa de la responsabilidad de acoger a los refugiados que huían de zonas de conflicto en las que estaban activos el EIIL y combatientes terroristas extranjeros en Oriente Medio.

572. Sin embargo, persiste el riesgo subyacente de que esta subregión continúe siendo atractiva para quienes quieran transitar entre la Unión Europea y las zonas de conflicto. En 2018, por ejemplo, un tribunal búlgaro condenó a un predicador y a 13 de sus seguidores por introducir ilegalmente a numerosos combatientes terroristas extranjeros en la República Árabe Siria. Ese mismo año, los fiscales búlgaros acusaron también a seis personas de financiación del terrorismo después de que transfirieran más de 10 millones de dólares mediante un sistema bancario *hawala* y adquirieran más de 100 vehículos que entregaron en la frontera entre Türkiye y la República Árabe Siria para apoyar a organizaciones terroristas en la República Árabe Siria. Se arrestó a otras 43 personas con cargos similares en 2019.

573. Los Gobiernos de la subregión han adoptado numerosas iniciativas para responder a los riesgos que plantean los combatientes terroristas extranjeros. Se ha enjuiciado a 24 personas en Bosnia y Herzegovina por actividades conexas, incluida la incitación, y Serbia aplica medidas para prevenir los viajes de combatientes terroristas extranjeros desde su país, a través de él y con destino a él. Esas medidas incluyen la labor de la dependencia de evaluación de los riesgos de la policía de fronteras, el intercambio con los puestos de control de fronteras de información actualizada sobre los métodos empleados por esos combatientes y las modalidades de viaje y la capacitación de agentes de la policía de fronteras. Los Gobiernos de la subregión deberían evitar sobreestimar los riesgos que plantean los combatientes terroristas extranjeros para justificar las limitaciones de los derechos humanos fundamentales en nombre de la lucha contra el terrorismo.

574. Otros riesgos que siguen existiendo en la subregión son los niveles relativamente altos de delincuencia organizada y tráfico de armas y sus posibles vínculos con el terrorismo. La estrategia antiterrorista de un Estado de la subregión constata la presencia de grandes cantidades de armas remanentes de las guerras balcánicas de los años 90, así como la interrelación entre el terrorismo y otros

fenómenos delictivos, especialmente la financiación del terrorismo, el blanqueo de dinero, la delincuencia organizada, el abuso de estupefacientes y la migración ilegal. Esos problemas coinciden con los problemas sobre los que se informó en el anterior estudio mundial, en el que también se señaló que la cooperación regional se veía perjudicada por tensiones bilaterales de larga data.

2. Aplicación de la resolución 1373 (2001) en Europa Sudoriental

De la prevención a la rehabilitación

Estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

575. Se señaló en el anterior estudio mundial que solo algunos de los Estados de la subregión habían desarrollado estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo. Ha mejorado de forma significativa la aplicación desde entonces. En 2020, la mayoría de los Estados de la subregión habían aprobado estrategias nacionales amplias de lucha contra el terrorismo. La estrategia de Serbia abarca el período comprendido entre 2017 y 2021 y está acompañada por un plan de acción. En ella se promueve la colaboración con un gran número de asociados en la ejecución y partes interesadas; se incluyen actividades para involucrar a la juventud, las mujeres, las instituciones educativas y la sociedad civil; y se asignan los recursos necesarios para facilitar su puesta en práctica. La estrategia de Bosnia y Herzegovina hace un mayor hincapié en las medidas de prevención y la respuesta a los desafíos que plantean las nuevas amenazas terroristas, como el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros y el uso de Internet con fines terroristas. La estrategia de Albania se extiende a cuestiones relacionadas con la delincuencia organizada y el tráfico ilegal, así como al terrorismo. Croacia adopta un enfoque integral de la prevención y la represión del terrorismo basado en varios documentos estratégicos nacionales, incluida una estrategia nacional de prevención y eliminación del terrorismo.

576. Sin embargo, las estrategias de varios Estados de la subregión tienen ciertas deficiencias. Por ejemplo, la función que desempeñan los agentes de la sociedad civil en el diseño y la revisión de algunas de las estrategias no siempre está clara. En un caso, la estrategia no incluye todos los distintos elementos enumerados en los cuatro pilares de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (se omite el pilar de derechos humanos). En un caso, la estrategia fue aprobada en 2002 y no ha sido actualizada desde entonces.

Evaluación de los riesgos

577. Solo uno de los nueve Estados de la subregión lleva a cabo evaluaciones periódicas y detalladas de la amenaza terrorista. Los otros Estados llevan a cabo evaluaciones de los riesgos de algún tipo, pero no son ni detalladas ni exhaustivas. Por ejemplo, dos Estados incluyen riesgos terroristas en documentos de políticas de muy alto nivel. Uno de esos Estados ha introducido legislación por la que se exige que todas las instalaciones y los edificios públicos elaboren evaluaciones del riesgo terrorista propias a cada emplazamiento. Un Estado de la subregión ha realizado una evaluación de los riesgos a través de su policía de fronteras para definir medidas que prevengan los viajes de combatientes terroristas extranjeros. Otro ha incluido en su evaluación nacional de riesgos de blanqueo de dinero y financiación del terrorismo riesgos más generales asociados con el terrorismo, como el riesgo planteado por los grupos terroristas internacionales y los riesgos derivados de la radicalización. Un Estado informó al Comité de que su agencia interna en la materia necesitaba herramientas de TIC actualizadas para poder desarrollar un sistema eficaz de labor policial basada en información procedente de la inteligencia.

578. Cinco Estados de los Balcanes Occidentales han celebrado acuerdos de cooperación operacional y estratégica con Europol que les permiten utilizar las herramientas analíticas de Europol en investigaciones antiterroristas y participar en los proyectos de análisis de Europol sobre combatientes terroristas extranjeros. Un Estado ha fortalecido la cooperación y el intercambio de datos con asociados internacionales mediante mecanismos oficiales y oficiosos, lo que incluye la utilización de la plataforma antiterrorista para el intercambio de datos Aplicación de la Red de Intercambio Seguro de Información de Europol, y ha participado también en varios proyectos analíticos de Europol, además de cooperar con el Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental en numerosos ámbitos, incluida la lucha contra el terrorismo. Desde el anterior estudio mundial, un Estado ha firmado un acuerdo operacional y estratégico con Europol que permite aumentar la cooperación en relación con varios delitos, incluido el terrorismo. Ese mismo Estado participa también en cooperaciones e intercambios de información en el contexto de los órganos regionales, como el Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental y el Grupo Consultivo de Fiscalías de Europa Sudoriental, así como mediante la Convención sobre Cooperación Policial en Europa Sudoriental.

3. Medidas para afrontar los factores que impulsan el terrorismo

Reclutamiento

579. Se señaló en el anterior estudio mundial que se había avanzado notablemente en la tipificación como delito del reclutamiento con fines terroristas y que la mayoría de los Estados habían adoptado también medidas prácticas y preventivas contra el reclutamiento con fines terroristas, un ámbito especialmente vulnerable. También se señaló que todos los Estados debían revisar y estudiar la posibilidad de actualizar su legislación para garantizar que se tipificara como delito el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros. En 2020 el Comité concluyó que siete de los nueve Estados de la subregión habían promulgado un delito de reclutamiento en grupo terrorista. De los dos que no contaban con un delito relacionado específicamente con el terrorismo, uno ha tipificado el delito de asociación delictiva, que puede abarcar algunos casos de reclutamiento de terroristas. En otro Estado el delito está parcialmente tipificado (constituye una infracción penal reclutar a una persona con miras a cometer un delito terrorista). El Comité recomienda en esos casos que los Estados garanticen que se tipifique el reclutamiento en un grupo terrorista como delito, independientemente de la comisión de un acto terrorista.

Financiación

580. Como se señaló en el anterior estudio mundial, todos los Estados de la subregión son partes en el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999 y han aprobado legislación en materia de lucha contra el blanqueo de dinero para luchar contra la financiación del terrorismo. Los niveles de aplicación legislativa son elevados. Todos los Estados de la subregión han incluido en su legislación penal interna delitos autónomos que abarcan la financiación del terrorismo. En todos los Estados esos delitos cubren la financiación de terroristas individuales o de organizaciones terroristas.

581. En el anterior estudio mundial se observó también que los retos de esta subregión estaban más relacionados con la aplicación, incluido el desarrollo de sistemas normativos para aplicar eficazmente elementos de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad a fin de respetar plenamente el requisito de congelar los fondos sin dilación.

582. Según el estudio anterior, un Estado de la subregión que es miembro de la Unión Europea tiene capacidad para congelar activos sin dilación. Ese mismo Estado era el

único Estado de la subregión miembro de la Unión Europea en haber emitido órdenes de congelación de activos en virtud de sus facultades internas, además de las emitidas a nivel de la Unión Europea en consonancia con el Reglamento (CE) núm. 2580/2001 (véase también la sección relativa a Europa Oriental). En un Estado que no cumplía con sus obligaciones, las disposiciones reglamentarias no se habían actualizado desde 2008 y solo exigían actuar en un plazo de cinco días laborables.

583. Esos problemas siguen existiendo en gran medida. Uno de los Estados de la subregión que no es miembro de la Unión Europea ha modificado su legislación para introducir una obligación general de congelar los activos sin dilación. Otro Estado cuenta con normativa vigente para aplicar la resolución 1373 (2001), pero aún no ha congelado ningún activo terrorista. Un tercer Estado no había congelado aún ningún activo terrorista cuando lo visitó el Comité, a pesar de haber promulgado legislación al respecto. Dos otros Estados habían adoptado medidas para desarrollar el marco jurídico de la congelación de activos, pero se necesitaba más información sobre si podrían congelar los activos sin dilación en la práctica. Ninguno de ellos ha congelado aún activos en consonancia con la resolución 1373 (2001).

584. En relación con las unidades de inteligencia financiera, el Comité ha observado que los Estados de la subregión generalmente cuentan con unidades funcionales que operan de forma independiente y tienen las facultades adecuadas para solicitar información adicional. En un Estado la unidad de inteligencia financiera estaba desarrollando un módulo para facilitar la cooperación con las autoridades nacionales.

585. El Comité ha manifestado su preocupación porque en tres Estados de la subregión las unidades de inteligencia financiera no disponen de recursos suficientes. En uno de esos Estados, si bien los recursos de personal de la unidad eran comparables a los de las unidades de Estados de tamaño similar, también era el principal órgano responsable de supervisar a todas las entidades informantes, una función que normalmente comparten múltiples organismos. Esto representa una carga de trabajo potencialmente desproporcionada a la luz de sus recursos. En otro de esos Estados, si bien la dotación de personal era relativamente alta, la unidad de inteligencia financiera carecía de las herramientas analíticas y la capacitación en materia de tecnología de la información adecuadas y, por lo tanto, no era capaz de analizar el volumen de informes de operaciones sospechosas recibidos. El Comité alentó a los Estados de la subregión a que continuaran con sus iniciativas para proporcionar a sus unidades de inteligencia financiera el equipo adecuado y capacitación en el uso de programas informáticos de análisis e investigación.

586. En relación con los movimientos transfronterizos de moneda, el Reglamento (UE) núm. 1818/2018 de la Unión Europea debía entrar en vigor en junio de 2021 para los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea (véase la sección relativa a Europa Oriental). Sin embargo, tres de los cuatro Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea no han dado aún a las autoridades fronterizas la autoridad legal para detener o retener el efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que estén relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo.

587. De los Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea, solo dos de los cinco Estados han dado a las autoridades fronterizas la autoridad legal para detener o retener el efectivo y los títulos negociables al portador de los que se sospeche que estén relacionados con el blanqueo de dinero o la financiación del terrorismo. En uno de esos Estados no se aplica en la práctica esa facultad porque el personal no es plenamente consciente de ella.

588. En el anterior estudio mundial, se observó que un problema común para los Estados de la subregión era el manejo de las organizaciones sin fines de lucro y la

prevención de que fueran usadas para financiar el terrorismo. Ningún Estado ha examinado su sector de las organizaciones sin fines de lucro ni ha llevado a cabo una evaluación del riesgo de que se pueda abusar de ellas para financiar el terrorismo.

589. Se han registrado algunos avances en este ámbito. En 2020, tres Estados de la subregión habían realizado una evaluación exhaustiva de los riesgos del sector de las organizaciones sin fines de lucro, incluido el riesgo de que se abusara de ellas para financiar el terrorismo o blanquear capitales. Un Estado realizó una evaluación general de las organizaciones sin fines de lucro, pero únicamente como parte de su evaluación nacional de riesgos general, no como estudio independiente. Otro Estado realizó un examen de las vulnerabilidades del sector en materia de financiación del terrorismo, pero se mantuvo la confidencialidad del documento, lo que impidió una evaluación adecuada. Otros cuatro Estados no han adoptado aún medidas adecuadas para evaluar el riesgo de financiación del terrorismo por parte del sector de las organizaciones sin fines de lucro. El Comité alentó a los Estados a que siguieran supervisando y reforzando el diálogo con su sector de las organizaciones sin fines de lucro a fin de prevenir la financiación del terrorismo a la vez que se aseguraba el respeto de los derechos humanos, incluida la libertad de asociación.

Armas de fuego

590. Se señaló en el anterior estudio mundial que todos los Estados de la subregión habían tipificado como delito la fabricación y el tráfico ilícitos de armas, pero al menos cuatro no habían tipificado la alteración de armas de fuego o el borrado ilícito de las marcas. La aplicación en 2020 sigue siendo desigual, como lo era en 2016, cuando se realizó el anterior estudio.

591. Los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea están obligados por los reglamentos en la materia de la Unión Europea (véase la sección relativa a Europa Oriental). Dos de los cuatro Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea han introducido legislación que tipifica la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de armas de fuego, así como el borrado ilícito de sus marcas. La legislación de un Estado no incluye la tipificación del borrado ilícito de las marcas, una deficiencia que ya se había señalado en el anterior estudio mundial. En el cuarto Estado, estaba en marcha el proceso legislativo para aplicar esas disposiciones en el momento de la evaluación del Comité.

592. Todos los Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea han tipificado como delito la fabricación y el tráfico ilícitos de armas. Desde el anterior estudio mundial, dos Estados han tipificado la alteración de armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas. En un Estado no estaba claro si la alteración de armas de fuego o el borrado ilícito de sus marcas también estaba tipificado, además de la fabricación y el tráfico ilícitos. La gestión de existencias de armamentos, incluidas las armas decomisadas, y la destrucción de excedentes de armas siguen siendo un problema en la región. Los excedentes de conflictos pasados son una fuente importante de tráfico y posesión ilícita de armas. Esos problemas continúan en la subregión, a pesar de los esfuerzos nacionales e internacionales por frenar y reducir al mínimo las existencias ilícitas de armas de conflictos pasados.

4. Porosidad y seguridad de las fronteras

593. En el anterior estudio mundial se señaló que los procesos de control de la inmigración se llevaban a cabo en la subregión empleando el 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.

594. Sin embargo, no queda claro el grado de conexión a las bases de datos de INTERPOL del personal en primera línea. Solo uno de los Estados de la subregión que es miembro de la Unión Europea ha confirmado que ha conectado todos sus puestos de control de fronteras a las bases de datos de INTERPOL para que las utilicen los agentes de fronteras en primera línea. En otro Estado, las bases de datos de INTERPOL están conectadas al sistema nacional de policía, pero no está claro si también están conectadas a los puestos de control de fronteras. En algunos de los otros cinco Estados de la subregión, no todas las autoridades de inmigración tienen acceso directo a las bases de datos de INTERPOL. En otros casos, las autoridades de inmigración solo tienen acceso indirecto a través de sus oficinas centrales nacionales.

595. También se señaló en el anterior estudio que la mayoría de los Estados de la subregión se enfrentaban a dificultades considerables a la hora de identificar a presuntos terroristas o combatientes terroristas extranjeros que retornaban, y que solo tres Estados utilizaban un sistema de información anticipada sobre pasajeros (la falta de información de ese tipo obstaculizaba los esfuerzos de los agentes en primera línea para detectar la entrada o la salida de personas buscadas o combatientes terroristas extranjeros). Los avances en este ámbito han sido desiguales.

596. En 2020, los cuatro Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea habían implementado sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y de registro de nombres de los pasajeros, y tenían pleno acceso al Sistema de Información de Schengen, en consonancia con las normas impuestas a nivel regional. Bulgaria, Croacia y Rumania no forman parte del espacio Schengen, pero Bulgaria y Rumania tienen pleno acceso al Sistema de Información de Schengen, y Croacia puede acceder al Sistema para fines relacionados con el cumplimiento de la ley. Dos Estados de la Unión Europea también cuentan con sistemas de inmigración que registran y almacenan todas las entradas y salidas a través de sus fronteras (véase la sección relativa a Europa Oriental).

597. Ningún otro Estado de la subregión tiene sistemas operativos de información anticipada sobre los pasajeros o registro de nombres de los pasajeros. Un Estado ha creado una unidad de inteligencia en su autoridad aduanera, pero no parecía haber desarrollado una capacidad analítica para detectar posibles terroristas. Se necesita más información para evaluar la capacidad de los Estados de la subregión de detectar eficazmente a terroristas en los puestos de control de fronteras o detectar el uso fraudulento de documentos de viaje.

598. Se señaló en el anterior estudio mundial que había una relativa falta de cooperación en la gestión de las fronteras en la región. La cooperación había aumentado notablemente hasta 2020, pero las tensiones bilaterales seguían impidiendo la plena cooperación en algunos casos. Los Estados de la Unión Europea seguían participando en redes cooperativas de la Unión. Tres Estados estaban trabajando para unirse al espacio Schengen, mientras que Eslovenia ya es miembro del espacio. También se han fortalecido las instituciones de la Unión Europea. Frontex ha centrado algunas de sus principales operaciones en la región, en particular en relación con la lucha contra las principales rutas de tráfico y contrabando con origen y destino en la Unión Europea.

599. También se han registrado avances desde el anterior estudio mundial en los Estados que no son miembros de la Unión Europea. Entre otras medidas, Serbia ha desarrollado y aplicado un sistema integrado de gestión de fronteras y realiza patrullas conjuntas en las que participan las fuerzas armadas y la policía en su frontera con Bulgaria y Macedonia del Norte. Albania ha destinado numerosos recursos, incluidos escáneres móviles de contenedores, equipo de rayos X y un sistema de tecnología de la información, a su administración de aduanas y ha impulsado la cooperación interna, en particular con la policía de fronteras y la unidad de inteligencia financiera, y la

cooperación internacional. Bosnia y Herzegovina se ha sumado a varios acuerdos operacionales y estratégicos con los países vecinos, incluido en materia de patrullas conjuntas, centros de cooperación conjunta y tráfico fronterizo local. Un ejemplo en este ámbito es el centro de contacto con Croacia en el puesto de control de fronteras de Bijača/Nova Sela. Bosnia y Herzegovina, Montenegro y Serbia también han creado un centro conjunto de cooperación policial para facilitar las medidas conjuntas de lucha contra la delincuencia transfronteriza y han nombrado a puntos de contacto para compartir con Estados vecinos análisis sobre combatientes terroristas extranjeros. Se está trabajando en uno de esos Estados para desarrollar un sistema de alerta temprana que permita transmitir a los puestos de control de fronteras de los Estados vecinos información sobre los combatientes terroristas extranjeros que intenten entrar en esos Estados.

600. También cabe señalar la cooperación multilateral entre los Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea y los que no son miembros. Los Estados siguen cooperando en cuestiones de gestión de fronteras a través del Centro de Aplicación de la Ley de Europa Sudoriental, que incluye a los Estados de la presente sección que son miembros de la Unión Europea y Grecia, y a los Estados que no son miembros de la Unión Europea y Türkiye. Los Estados de la subregión que no son miembros de la Unión Europea también han concluido acuerdos de trabajo con Frontex sobre el intercambio de información y la capacitación de guardias de fronteras.

601. En relación con los refugiados y los solicitantes de asilo, cabe destacar que solo dos de los cuatro Estados de la subregión que son miembros de la Unión Europea han establecido procedimientos de determinación de la condición de refugiado y cuentan con legislación y procedimientos en vigor para impedir que se dé asilo a personas que hayan planificado o facilitado actos terroristas o participado en su comisión. Tres de los Estados que no son miembros de la Unión Europea disponen de un sistema en vigor de determinación de la condición de refugiado, pero el Comité señaló que, en uno de esos casos, la legislación interna en la materia ampliaba las bases de exclusión más allá de las establecidas en la Convención sobre el Estatuto de los Refugiados de 1951 (por ejemplo, contemplando la exclusión sobre la base de imprecisas inquietudes en materia de seguridad). En otro Estado se manifestaron preocupaciones por la práctica, sobre la que se había informado, de denegar o revocar las autorizaciones expedidas a refugiados y solicitantes de asilo debido a amenazas a la seguridad nacional, lo que creaba un riesgo de devolución. Se manifestaron inquietudes adicionales respecto de otro Estado en el que el nivel de solicitudes de asilo concedidas era extremadamente reducido y se otorgaba la condición de refugiado a pocas personas.

5. Medidas para llevar a los terroristas ante la justicia

Planificación y preparación

602. La mayoría de los Estados de la subregión cuentan con legislación vigente que hace posible enjuiciar todo acto preparatorio o de complicidad cometido en el Estado con el propósito de perpetrar actos de terrorismo contra otros Estados o sus ciudadanos fuera del territorio del Estado en cuestión. En algunos casos, la legislación es clara y precisa. En dos Estados, por ejemplo, una disposición legislativa específica dispone que solo es necesario cometer un elemento constitutivo de un delito terrorista en el territorio del Estado. Otro Estado ha adoptado la jurisdicción universal, por lo que la presencia del acusado es la única consideración territorial relevante. En otros casos la legislación parece acatar este requisito, pero se agradecería disponer de más claridad. La legislación de un Estado, por ejemplo, contiene una descripción clara de que el terrorismo puede tener una base transnacional, pero no impone claramente la responsabilidad penal por actos preparatorios. En otro ejemplo, las modificaciones

del Código Penal de un Estado han ampliado el ámbito de aplicación de las disposiciones en la materia para tipificar como delito los actos preparatorios contra valores protegidos por el derecho internacional.

603. La mayoría de los Estados de la subregión tipifican como delito los actos de planificación, preparación y apoyo de actos terroristas. Sin embargo, si bien en algunos casos los actos de planificación y preparación de actos terroristas son claros y precisos, el significado de esos términos no siempre está claro. En un Estado, por ejemplo, la conspiración y algunos delitos auxiliares relacionados con las organizaciones terroristas están tipificados, pero los delitos no están claramente definidos. En otro, el delito en ese ámbito emplea términos que se centran en el liderazgo y la coordinación en la preparación de un acto terrorista, pero no abarca otras funciones generales de apoyo. Los otros Estados de la subregión tipifican como delito la planificación, la preparación y el apoyo mediante disposiciones generales del derecho penal relativas a la responsabilidad de los cómplices, en vez de mediante delitos adicionales relacionados específicamente con el terrorismo.

Capacidad de investigación y enjuiciamiento

604. En el anterior estudio se señaló que todos los Estados de la subregión habían establecido autoridades de investigación y servicios de fiscalía funcionales; también se observó que, en ese contexto, cuatro Estados habían enjuiciado a combatientes terroristas extranjeros e impedido que viajaran. Todos los Estados se habían beneficiado también de asistencia en el desarrollo de sus capacidades de investigación y de procesamiento. Se señaló en el estudio, no obstante, que incluso los Estados que habían recibido asistencia deberían seguir beneficiándose de iniciativas de capacitación en relación con la gestión de investigaciones complejas de terrorismo, los delitos financieros y la determinación de vínculos entre la delincuencia organizada y el terrorismo.

605. Desde el anterior estudio se ha seguido avanzando en este ámbito. Se ha reforzado la capacidad en materia de lucha contra el terrorismo de la fiscalía nacional de uno de los Estados mediante la creación de una sección independiente centrada en casos relacionados con el terrorismo y el nombramiento de nueve fiscales adicionales para tratar casos de terrorismo. Otro Estado ha introducido modificaciones en su Código de Procedimiento Penal en relación con las investigaciones dirigidas por fiscales y ha ampliado el mandato de la Fiscalía para tratar la delincuencia organizada en casos relacionados con el terrorismo. El Comité ha señalado, sin embargo, que siguen existiendo ciertas deficiencias, como la persistente necesidad de establecer mecanismos centrales para coordinar la labor de los organismos judiciales y de enjuiciamiento en materia de lucha contra el terrorismo; la necesidad de actualizar los sistemas de tecnología de la información; cuestiones relacionadas con las pruebas en casos de combatientes terroristas extranjeros; y barreras lingüísticas. También cabe destacar que muchos Estados de la subregión no han tenido que investigar o enjuiciar casos de terrorismo y, por lo tanto, aún no han demostrado la capacidad de abordar casos de ese tipo.

606. Los Estados de la subregión han puesto a disposición múltiples técnicas especiales de investigación para casos de terrorismo, como el uso de equipos de grabación audiovisual; la interceptación de las comunicaciones; la videovigilancia; las escuchas telefónicas; el uso de informantes; la grabación en instalaciones; la vigilancia encubierta de personas y bienes; y el uso de investigadores e informantes encubiertos. En la mayoría de los Estados la legislación en la materia estipula claramente el requisito de contar con autorización judicial; las precondiciones para una autorización de ese tipo, como la gravedad del supuesto delito y la proporcionalidad de la medida; y la duración permisible.

607. En algunos casos, han surgido preocupaciones en materia de derechos humanos sobre el uso de técnicas especiales de investigación. En un Estado, por ejemplo, los mecanismos de derechos humanos de las Naciones Unidas han manifestado preocupaciones por los informes del uso a gran escala de escuchas telefónicas a periodistas y oponentes políticos y la falta de recursos legales eficaces para las personas sujetas a esas medidas. Se señaló que, en varios Estados, la duración permisible de algunas de esas medidas no estaba estipulada en la legislación.

608. Todos los Estados cuentan con algún tipo de supervisión en vigor de las medidas antiterroristas de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. En Bulgaria y Eslovenia, por ejemplo, la vigilancia de las agencias de inteligencia corre a cargo de comités parlamentarios compuestos por todos los partidos políticos. En Serbia, las medidas adoptadas desde 2016 incluyen el desarrollo de un código de ética policial, directrices para los procedimientos en casos en los que se hayan denunciado malos tratos, la capacitación de agentes de la autoridad y medidas para garantizar múltiples niveles de vigilancia de las actividades de las fuerzas del orden. En Albania, dos instituciones de derechos humanos tienen un mandato de proteger los derechos, las libertades y los intereses legítimos de las personas frente a acciones u omisiones ilícitas e irregulares de los órganos de administración pública y terceros.

609. Si bien esas medidas constituyen buenas prácticas, los órganos creados en virtud de tratados de derechos humanos de las Naciones Unidas han manifestado su preocupación por la falta de mecanismos independientes para enjuiciar faltas de conducta delictivas o investigar y remitir casos de abuso de autoridad a fiscales independientes. En los casos en los que los mecanismos de supervisión no cumplían los niveles requeridos, entre las carencias detectadas figuraban la asignación insuficiente de recursos financieros o humanos a los órganos de supervisión; la falta de independencia de esos órganos; y la disparidad entre el número de denuncias de malos tratos y el número de investigaciones judiciales. También es importante destacar que los comités de vigilancia parlamentarios son responsables de supervisar las políticas, la administración, los presupuestos y los gastos, pero no revisan las actividades operacionales y no pueden investigar o enjuiciar los casos individuales de conducta indebida.

Estado de derecho

610. Si bien todos los Estados de la subregión han tipificado como delito los actos terroristas, el Comité ha observado en todos los casos que la definición de acto terrorista no es suficientemente clara y precisa y, por tanto, corre el riesgo de aplicarse a actos distintos de los contemplados en los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo. En un Estado, por ejemplo, el delito de terrorismo reúne los siguientes elementos: a) que exista violencia, b) que el objetivo sea la población o el Gobierno, y c) que haya un motivo político para influir en un Gobierno. Un delito de terrorismo redactado con claridad exigiría los tres elementos para garantizar una condena, pero en este caso solo es necesario uno de esos elementos para satisfacer los elementos del delito, lo que puede conllevar la posible criminalización de actos no violentos de protesta o disensión. En otro Estado, la definición incluía actos dirigidos a destruir los “fundamentos sociales” del Estado. Si bien el Comité ha observado frecuentemente disposiciones de ese tipo en la legislación nacional, ha destacado que no son precisas y no se derivan de ninguno de los instrumentos jurídicos internacionales (por ejemplo, el párr. 3 de la resolución [1566 \(2004\)](#) del Consejo de Seguridad o el art. 2 1) b) del Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo de 1999).

611. En dos Estados de la subregión, se define el delito de terrorismo en más de un texto legislativo. A este respecto, cabe destacar que el Comité ha señalado que la

existencia de múltiples definiciones y la falta de armonización entre las disposiciones en la materia podría socavar la eficacia del sistema de enjuiciamiento en casos de terrorismo.

612. En todos los Estados de la subregión, las debidas garantías procesales están reflejadas en varias protecciones constitucionales, incluido el derecho a un juicio imparcial, la independencia del poder judicial y la igualdad de todas las personas ante la ley. Ningún Estado de la subregión ha introducido en sus procedimientos penales excepciones en casos de terrorismo. Los órganos de derechos humanos de las Naciones Unidas han manifestado su preocupación respecto de más de la mitad de los Estados de la subregión en relación con los derechos de debidas garantías en general. En su diálogo con los Estados, el Comité alienta a cada Estado a mantener el diálogo con los órganos de derechos humanos pertinentes de las Naciones Unidas.

613. Solo tres de los Estados de la subregión han aprobado leyes especiales que confieren a ciertas autoridades facultades específicas en materia de lucha contra el terrorismo. Ninguna está sujeta a limitaciones temporales. En uno de esos Estados, la ley establece facultades ampliadas de privación de libertad, registro y uso de la fuerza física si existe una amenaza terrorista inminente o si las autoridades tienen información de que una persona concreta esté preparando un atentado terrorista. En el segundo Estado, la ley permite limitaciones temporales de ciertos derechos y libertades constitucionales de los ciudadanos con miras a llevar a cabo actuaciones penales. Además, el organismo de seguridad puede solicitar una orden que imponga varias medidas preventivas a las personas sobre las cuales existan datos que indiquen que estén preparando un acto de terrorismo, que incluyen medidas de vigilancia y medidas que limitan sus desplazamientos y viajes. Si bien se puede recurrir la orden, no está sometida a limitación temporal. En el tercer Estado, la Ley sobre Policía del Estado define los procedimientos que siguen los agentes de policía en las actuaciones relacionadas con la lucha contra el terrorismo.

6. Fomento de la cooperación internacional

614. Siete de los nueve Estados de la subregión han elaborado y publicado directrices sobre la legislación y los procedimientos nacionales relativos a la asistencia judicial recíproca y la extradición a fin de informar a las autoridades extranjeras sobre los requisitos para obtener asistencia o solicitar una extradición. Sin embargo, esa información solo se ha publicado en el sitio web del Consejo de Europa y, en un caso, lleva más de cinco años sin ser actualizada.

615. En relación con el principio de *aut dedere aut iudicare* recogido en los convenios relativos a la lucha antiterrorista, solo tres Estados de la subregión han introducido leyes sobre extradición que obligan a los Gobiernos a remitir los casos a las autoridades de investigación si se rechaza la extradición. En uno de esos Estados, se repetía explícitamente la obligación en relación con los delitos de terrorismo. El Comité considera que esa iniciativa constituye una buena práctica. En un Estado, solo se aplica parcialmente el principio, en la medida en que el Código Penal exige que se remita el caso a los fiscales si se rechaza la extradición porque el acusado sea ciudadano de ese Estado (en cuyo caso la Constitución no permite la extradición). Sin embargo, esa disposición no se aplica a los ciudadanos extranjeros. En los otros Estados de la subregión, la legislación interna no incluye disposiciones para garantizar el pleno acatamiento del principio de *aut dedere aut iudicare*.

616. Cinco Estados de la subregión cuentan con disposiciones legislativas en vigor para facilitar la cooperación bilateral en investigaciones de terrorismo y también han adquirido experiencia práctica en la realización de operaciones conjuntas con otros Estados de la subregión. En uno de esos Estados, el Código de Procedimiento Penal también permite que participen en equipos conjuntos de investigación representantes

de organizaciones internacionales, como Europol y Eurojust. Uno de esos Estados alberga a 15 oficiales de enlace policial extranjeros en su territorio.

7. Recomendaciones prioritarias

617. Las recomendaciones prioritarias comprenden:

- a) Modificar los delitos de terrorismo para eliminar elementos demasiado generales o imprecisos, garantizar que no existan múltiples definiciones del terrorismo en los códigos penales y revisar la jurisdicción extraterritorial por delitos de terrorismo para evitar lagunas de jurisdicción;
- b) Revisar la legislación interna para garantizar que las pruebas obtenidas mediante técnicas especiales de investigación puedan ser admitidas como pruebas, respetando al mismo tiempo el derecho internacional de los derechos humanos, en particular, el derecho a la libertad de expresión y a no ser objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en la vida privada;
- c) Revisar las facultades para congelar activos de sospechosos de terrorismo a fin de velar por que se ejerzan no solo en relación con personas o entidades incluidas en listas del Consejo de Seguridad o la Unión Europea; asegurarse de que las órdenes de congelación de activos cubran los activos que sean de propiedad o estén bajo el control, de forma indirecta, de una persona o entidad designada; revisar los procedimientos para permitir recursos contra las decisiones de congelación de activos; y velar por que se congelen los activos sin dilación;
- d) Revisar los poderes de los agentes de aduanas para garantizar que puedan retener efectivo o títulos negociables al portador, e incrementar la inversión en capacitación para fortalecer la capacidad de detectar a personas que puedan ser transportistas de dinero o tengan posibles vínculos con la financiación del terrorismo;
- e) Estudiar si los refugiados o los solicitantes de asilo cuyas solicitudes sean rechazadas cuentan con un derecho de recurso adecuado, y si se debería mantener la falta de actuación en materia de expulsión hasta que finalicen todos los procedimientos legales, incluidos los recursos;
- f) Desarrollar estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo y planes de acción en la materia que otorguen una función destacada a la juventud, las familias y las mujeres, y los dirigentes religiosos, culturales y educativos y otros grupos de la sociedad civil afectados, y proporcionarles periódicamente información actualizada para tener en consideración la evolución de la amenaza;
- g) Revisar las leyes de extradición para que los delitos de terrorismo no sean considerados actos de naturaleza política;
- h) Revisar los códigos de procedimiento penal para incluir una obligación de remitir todos los casos de terrorismo a fiscales cuando se rechaza la extradición;
- i) Introducir, en las leyes antiterroristas, límites temporales a la duración de los estados de emergencia que se puedan declarar en consonancia con la ley, además de fechas automáticas de expiración, e incluir en esas leyes el requisito de que cualquier medida adoptada durante un estado de emergencia debe ser proporcional, se debe adoptar con un ámbito estrictamente limitado a las exigencias de la situación y debe ajustarse a las obligaciones en materia de derecho internacional de los derechos humanos;
- j) Incluir la prohibición explícita en el Código de Procedimiento Penal del uso de declaraciones como prueba si hay un riesgo de que se hayan obtenido mediante la tortura, incluso en casos de pruebas proporcionadas por otras jurisdicciones; e

incluir prohibiciones explícitas de extradición si existen motivos fundados para creer que la persona acusada correría el riesgo de ser sometida a torturas.

VII. Situación por temas

A. Estrategias nacionales amplias e integradas de lucha contra el terrorismo

618. La necesidad de desarrollar estrategias nacionales amplias e integradas para garantizar un enfoque eficaz e integral de la lucha contra el terrorismo es una de las cuestiones clave abordadas por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo en el marco de su diálogo con los Estados Miembros en nombre del Comité. En el párrafo 6 de la resolución [1963 \(2010\)](#) y el párrafo 18 de la resolución [2129 \(2013\)](#) del Consejo de Seguridad, el Consejo solicita a la Dirección Ejecutiva que siga asesorando a los Estados Miembros, según proceda, sobre la elaboración de estrategias nacionales amplias e integradas contra el terrorismo y de los mecanismos para aplicarlas que incluyan atención a los factores que conducen a la actividad terrorista. En el párrafo 16 de su resolución [2395 \(2017\)](#), el Consejo alienta a los propios Estados Miembros a que consideren la posibilidad de elaborar estrategias nacionales de lucha contra el terrorismo amplias e integradas y mecanismos efectivos para aplicarlas.

619. Desde el estudio anterior, la Dirección Ejecutiva ha detectado un aumento del número de Estados Miembros que han adoptado medidas para elaborar un enfoque más amplio de la lucha contra el terrorismo, incluida la participación de una gama más amplia de partes interesadas gubernamentales, más allá de los organismos encargados de hacer cumplir la ley. Esta tendencia se ha visto impulsada en parte por la evolución de la amenaza, que incluye las repercusiones duraderas del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, especialmente en el contexto del retorno o el traslado de combatientes terroristas extranjeros procedentes de las zonas de conflicto en las que estaban activos. Otro factor que ha impulsado esta tendencia ha sido el cambio en las tácticas de los grupos terroristas, como el mayor hincapié que hacen en el reclutamiento de posibles terroristas autóctonos con miras a esquivar las medidas de los Estados Miembros destinadas a interrumpir la afluencia de combatientes terroristas extranjeros a las zonas de conflicto en las que estaban activos el EIIL y otros grupos terroristas. Estos y otros factores relacionados con las pérdidas territoriales del EIIL han llevado a los Estados a ampliar el ámbito de la labor de los organismos gubernamentales con miras a fortalecer la resiliencia de la población frente a los atentados terroristas.

620. La mayoría de los Estados Miembros que han desarrollado nuevas estrategias de lucha contra el terrorismo en los últimos años se han asegurado de que participaran en esas iniciativas, entre otros, los ministerios de educación, información y juventud, las provincias y los municipios. Este enfoque va más allá de metodologías anteriores de los Estados, que se centraban generalmente en colaboraciones con las fuerzas del orden, las agencias de inteligencia, los departamentos de justicia, las unidades de inteligencia financiera, el ejército y los ministerios de relaciones exteriores, y tiene por objeto velar por que se logren estrategias nacionales más integradas. Otros Estados han ido más lejos y han involucrado a agentes no gubernamentales (por ejemplo, la sociedad civil y el sector privado) en el desarrollo de sus estrategias respectivas. A pesar de que estos son ejemplos de buenas prácticas, muchos Estados siguen centrandose demasiado sus estrategias en medidas coercitivas, que son eficaces hasta cierto grado pero no incluyen las muchas otras medidas preventivas necesarias para responder eficazmente a las condiciones que conducen al terrorismo.

621. De los Estados Miembros que han colaborado con partes interesadas no gubernamentales, algunos han consultado a los interesados no gubernamentales en el proceso de desarrollo de la estrategia, mientras que otros lo han hecho en las fases de elaboración y aplicación. Esos enfoques suelen abordar factores (socioeconómicos, educativos o de desarrollo) que pueden conducir a actividades terroristas. Independientemente del enfoque empleado, se alienta a los Gobiernos a seguir trabajando y coordinándose con interesados no gubernamentales en las fases de diseño, redacción y aplicación. Se trata de un factor clave para impulsar la resiliencia de todos los sectores sociales frente al terrorismo. Sucede lo mismo con los planes de acción de las estrategias, que deberían garantizar la inclusividad disponiendo la participación de los interesados no gubernamentales y la coordinación con ellos de forma continua. Esos planes de acción suelen estar complementados por un mecanismo o una estructura de supervisión o coordinación de la estrategia nacional e incluyen un resumen de las tareas específicas asignadas a cada organismo, a la vez que establecen marcos temporales para lograr los indicadores y los objetivos de la estrategia.

622. Las buenas prácticas de los Estados también han garantizado que las estrategias nacionales incluyan la dimensión de género como tema transversal e integren plenamente consideraciones relativas a los derechos humanos en consonancia con la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y la posición del Consejo de Seguridad de que se deben adoptar todas las medidas de lucha contra el terrorismo acatando el derecho internacional, incluidos el derecho de los derechos humanos y el derecho de los refugiados. La mayoría de los Estados Miembros revisan sus estrategias periódicamente o incluyen una limitación temporal que establece una revisión futura para abordar los desafíos emergentes, las tendencias y la evolución de la situación. El examen periódico también ofrece a algunos Estados la oportunidad de expandir estrategias limitadas de lucha contra el terrorismo para que sean más amplias e integradas e involucren a más partes interesadas⁵⁷.

623. El enfoque integral que exige el desarrollo y la aplicación de estrategias amplias de lucha contra el terrorismo puede ser similar al enfoque empleado en otros contextos (por ejemplo, para la prevención del extremismo violento que conduce al terrorismo y la lucha contra ese extremismo). Sin embargo, las estrategias amplias de lucha contra el terrorismo difieren en términos de alcance, coordinación, mecanismos y planes de acción de aplicación, medidas abarcadas y número de interesados involucrados. La Dirección Ejecutiva recomienda, por lo tanto, a los Estados Miembros, según proceda, que diferencien claramente entre sus estrategias amplias e integradas de lucha contra el terrorismo y sus estrategias de prevención del extremismo violento y lucha contra ese extremismo, en consonancia con las resoluciones del Consejo de Seguridad [1963 \(2010\)](#), [2129 \(2013\)](#) y [2395 \(2017\)](#).

B. Legislación y justicia penal

1. Legislación

624. La práctica de la lucha antiterrorista eficaz, adecuada y respetuosa con los derechos humanos requiere que se ratifiquen los instrumentos internacionales y regionales en la materia y que se apliquen a nivel nacional. Los Estados Miembros también deben asegurarse de que los marcos internos establecidos para luchar contra el terrorismo cumplan todas las obligaciones que les incumben en virtud del derecho

⁵⁷ Al realizar visitas de evaluación en nombre del Comité, la Dirección Ejecutiva siguió asesorando a los Estados visitados desde la aprobación de la resolución [2395 \(2017\)](#) sobre la necesidad de tener en consideración todas las medidas mencionadas a fin de velar por que exista una estrategia nacional eficaz en vigor.

internacional, en particular, el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario.

625. El marco internacional principal de lucha contra el terrorismo está compuesto por 19 instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, que están abiertos a la ratificación de todos los Estados Miembros. Según los datos de los que disponía la Dirección Ejecutiva en enero de 2021, 168 Estados Miembros habían ratificado más de 10 de los instrumentos internacionales. Esa cifra representa un aumento del 3,7 % en comparación con el mismo período del anterior estudio mundial.

626. Este marco internacional se complementa con un número importante de resoluciones recientes del Consejo de Seguridad relativas al terrorismo aprobadas en respuesta a la naturaleza cambiante de la amenaza del terrorismo mundial. El elemento principal de las resoluciones [1373 \(2001\)](#) y [2178 \(2014\)](#) es el requisito de que los Estados introduzcan en su ordenamiento legislación amplia en materia de lucha contra el terrorismo a fin de velar por que toda persona que participe en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos de terrorismo, o que preste apoyo a esos actos, comparezca ante la justicia. 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.

a) Aplicación legislativa de los requisitos del Consejo de Seguridad

627. De conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#), [2322 \(2016\)](#), [2396 \(2017\)](#) y [2462 \(2019\)](#), los Estados Miembros han acelerado la revisión de sus marcos legislativos y administrativos existentes y, cuando ha sido necesario, han promulgado nuevas medidas para incorporar los requisitos de las resoluciones pertinentes del Consejo en la legislación nacional. Sin embargo, a pesar de estos avances, el grado de tipificación de los delitos correspondientes sigue requiriendo un seguimiento cuidadoso.

628. Las resoluciones del Consejo de Seguridad en la materia 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. Las medidas legislativas en ese ámbito deben estar respaldadas por las competencias correspondientes a fin de garantizar que los tribunales nacionales tengan competencias para juzgar a los presuntos delincuentes. Sin embargo, muchos Estados no utilizan aún el principio de personalidad activa (nacionalidad) para enjuiciar los actos preparatorios o de complicidad llevados a cabo con el propósito de facilitar la comisión de actos terroristas fuera del territorio del Estado de que se trate.

629. En su resolución [2178 \(2014\)](#), el Consejo de Seguridad requiere que los Estados “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” a toda persona que viaje o intente viajar a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, así como a las personas que faciliten esos viajes.

630. Las evaluaciones del Comité ponen de relieve que la mayoría de los Estados evaluados no tipifican la facilitación (que abarca la organización, el traslado y el equipamiento) de los viajes de los combatientes terroristas extranjeros. En vez de ello, muchos Estados recurren, para responder a ese requisito, a definiciones, a veces muy amplias, de la pertenencia a una organización terrorista o el apoyo material a una organización de ese tipo. Algunos Estados muestran también niveles relativamente

bajos de cumplimiento de la tipificación y la garantía de la rendición de cuentas en relación con la capacitación, impartida o recibida, en materia de terrorismo.

b) Definiciones de terrorismo y de los delitos relacionados con el terrorismo

631. Al evaluar y supervisar los cambios legislativos en los Estados Miembros, el Comité y la Dirección Ejecutiva han detectado con frecuencia deficiencias relacionadas con las definiciones de terrorismo y de los delitos relacionados con el terrorismo a nivel nacional. A este respecto, el Comité ha recomendado a los Estados que adopten una definición clara y precisa de terrorismo que se ajuste a los requisitos de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo de los que son parte, las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad y otras normas y reglas en la materia del derecho internacional, incluido el derecho internacional de los derechos humanos.

632. Sin embargo, varias jurisdicciones han adoptado definiciones con un ámbito muy amplio. El Comité observó el uso de frases amplias, como las referencias a actos que desestabilizan las “estructuras sociales”, actos contra la “integridad moral” o la “salud pública” o que “perjudican la integridad nacional”. El riesgo de esas definiciones amplias, que se combinan a veces con una larga lista de delitos auxiliares, es que se tipifiquen conductas no violentas que quedan fuera del ámbito de los instrumentos internacionales pertinentes.

633. Las definiciones muy amplias también plantean problemas en materia de acatamiento del derecho internacional de los derechos humanos, que es una exigencia de las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad⁵⁸ y un requisito para aplicar prácticas eficaces y sostenibles de lucha contra el terrorismo. Como señaló el Comité, las definiciones poco precisas del terrorismo también pueden socavar las iniciativas de los Estados destinadas a prevenir y reprimir el terrorismo ampliando la probabilidad de que se investigue y enjuicie a un gran número de personas en relación con conductas que, según los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo, los Estados no deberían tipificar como delito, lo que pondría a prueba las capacidades de los órganos encargados de la aplicación de la ley y las instituciones judiciales. Las deficiencias en las definiciones también pueden socavar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo.

2. Justicia penal

634. En sus resoluciones sobre la cuestión, como las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad destacó la necesidad de que los Estados Miembros garantizaran respuestas eficaces de la justicia penal al terrorismo. Dado que la eficacia del enjuiciamiento de los casos de terrorismo depende de competencias y conocimientos específicos, las autoridades investigadoras, fiscales y judiciales de los Estados deben idear formas de hacer frente a la creciente complejidad de estos casos. La mayoría de los Estados visitados por el Comité siguen teniendo problemas para cumplir estos requisitos. Para resolver esos problemas, los Estados deberían adoptar medidas destinadas a reforzar la capacidad de las fiscalías y las judicaturas.

⁵⁸ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad [1535 \(2004\)](#), [1566 \(2004\)](#), [1624 \(2005\)](#), [1787 \(2007\)](#), [1805 \(2008\)](#), [1963 \(2010\)](#), [2129 \(2013\)](#), [2170 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2249 \(2015\)](#), [2253 \(2015\)](#), [2309 \(2016\)](#), [2322 \(2016\)](#), [2341 \(2017\)](#), [2354 \(2017\)](#), [2370 \(2017\)](#), [2395 \(2017\)](#), [2396 \(2017\)](#), [2462 \(2019\)](#) y [2482 \(2019\)](#).

a) Uso de la información procedente de la inteligencia en un contexto de justicia penal

635. Un desafío clave para enjuiciar los casos de terrorismo tiene que ver con el hecho de que la información relevante para esos casos suele ser generada por los organismos de inteligencia. Las recientes evaluaciones del Comité destacan que muchos Estados Miembros todavía tienen dificultades para desarrollar relaciones de trabajo eficaces y respetuosas de los derechos humanos entre los organismos de inteligencia y el sistema de justicia penal.

636. El Comité ha señalado que algunos Estados cuentan con sistemas de admisión de material clasificado como pruebas en las actuaciones penales, que permiten tener en consideración el derecho a un juicio justo y los intereses en materia de seguridad nacional al mantener la confidencialidad de las fuentes, mediante un proceso de múltiples etapas compuesto por diversos mecanismos para conciliar todas las preocupaciones. Esos procedimientos pueden incluir una orden inicial de un tribunal en la que se identifique el material en cuestión y se estipule su adecuado manejo y protección; el nombramiento por un tribunal de un agente encargado de asistir a las partes en relación con el material clasificado; el suministro por parte del Gobierno de resúmenes o estipulaciones no clasificadas de determinados hechos; audiencias para determinar el uso, la pertinencia y la admisibilidad de las pruebas propuestas; y la posibilidad de que el acusado recurra las decisiones del tribunal sobre estas cuestiones.

b) Obtención de información admisible como prueba en zonas de conflicto

637. Los Estados Miembros siguen teniendo problemas relacionados con la investigación y el enjuiciamiento de combatientes terroristas extranjeros que siguen en zonas de conflicto o vuelven o se trasladan desde esas zonas. La creación de marcos jurídicos internos propios, donde sea necesario, y la mejora de las capacidades de los Estados Miembros para recopilar u obtener información que sea admisible como prueba procedente de zonas de conflicto facilita el cumplimiento por los Estados de su obligación de llevar a los terroristas ante la justicia. Esta cuestión es especialmente relevante en casos en los que las capacidades de investigación civil del Estado en el que se desarrolla el conflicto son insuficientes o si no existen acuerdos de asistencia judicial recíproca.

638. Sin embargo, muchos sistemas de justicia penal no aceptan que se presente como prueba información recopilada, manejada, conservada o compartida por personal militar ante tribunales penales nacionales en casos relacionados con el terrorismo, en particular si se ha recopilado la información fuera del territorio del Estado y en una situación de conflicto armado. Las autoridades nacionales pertinentes deberían abordar las limitaciones a la admisibilidad de esa información como prueba y estudiar formas de garantizar que se respeten los requisitos de admisibilidad establecidos en el derecho nacional e internacional.

639. Con miras a ayudar a los Estados Miembros a responder a los problemas en materia de recopilación de información en situaciones de conflicto, inmediatamente posteriores a un conflicto o de alto riesgo, la Dirección Ejecutiva dirigió la elaboración, en el marco del Grupo de Trabajo sobre Justicia Penal, Respuestas Jurídicas y Lucha contra la Financiación del Terrorismo del Pacto Mundial de Coordinación de la Lucha Antiterrorista de las Naciones Unidas, de las *Directrices para facilitar la utilización y la admisibilidad como prueba en los tribunales penales nacionales de la información reunida, manejada, preservada e intercambiada por las*

*fuerzas militares para el enjuiciamiento de delitos de terrorismo*⁵⁹. Gracias a la continua colaboración estratégica con varios interesados y el alineamiento estratégico del proceso con la iniciativa del Foro Mundial contra el Terrorismo que tuvo como resultado el desarrollo de las Recomendaciones de Abuya sobre Recopilación, Uso e Intercambio de Pruebas con Fines de Enjuiciamiento Penal de Sospechosos de Terrorismo, las Directrices han contribuido al desarrollo de orientación sobre políticas conexas por parte de organizaciones internacionales y regionales, como el Consejo de Europa⁶⁰ y la Unión Europea (a través de la Agencia de la Unión Europea para la Cooperación Judicial Penal)⁶¹, así como de Estados Miembros.

c) Cooperación internacional en cuestiones de justicia penal

640. La promoción de la cooperación judicial internacional es un objetivo esencial de las iniciativas en materia de lucha contra el terrorismo del Consejo de Seguridad, como señaló el Consejo en su resolución 1373 (2001). En su resolución 2322 (2016), el Consejo destacó además la importancia de fortalecer la cooperación internacional a fin de prevenir, investigar y enjuiciar los actos terroristas y reconoció las persistentes dificultades derivadas del flujo de combatientes terroristas extranjeros.

641. A pesar de los notables avances en las medidas de los Estados Miembros dirigidas a acatar y aplicar los requerimientos en materia de cooperación judicial en contextos de lucha antiterrorista, siguen existiendo problemas relacionados con la aplicación plena y efectiva de los marcos jurídicos internacionales y regionales existentes. Para seguir el ritmo de los grupos terroristas, que hacen gala de fluidez e improvisación, la cooperación internacional entre las autoridades policiales y judiciales debe ser más rápida y eficaz mediante la utilización plena y eficaz de las redes existentes y la aplicación efectiva de las leyes y las políticas vigentes. La falta de confianza, voluntad política y recursos también sigue socavando las medidas de cooperación internacional.

642. El respeto del estado de derecho y los derechos humanos, incluidas las garantías procesales, es esencial para la cooperación internacional, como también subrayó el Consejo de Seguridad en sus resoluciones en la materia⁶².

i) Asistencia judicial recíproca

643. A pesar de avances significativos en los últimos años y de la existencia de un marco de cooperación jurídica mundial bien desarrollado (en particular, mediante la Convención de las Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional de 2000), varios Estados siguen enfrentándose a dificultades en materia de cooperación internacional en casos relacionados con el terrorismo.

644. Las deficiencias detectadas por la Dirección Ejecutiva a este respecto se derivan de varios factores, entre otros: insuficiente capacidad jurídica de las autoridades centrales o falta de recursos adecuados; diferentes sistemas o requisitos jurídicos; insuficiente conocimiento de los procedimientos para solicitar la asistencia judicial

⁵⁹ Puede consultarse en https://www.un.org/securitycouncil/ctc/sites/www.un.org.securitycouncil.ctc/files/files/documents/2021/Jan/cted_military_evidence_guidelines.pdf.

⁶⁰ Comité contra el Terrorismo del Consejo de Europa, mandato del Grupo de Trabajo sobre Recopilación de Pruebas en Zonas de Conflicto con Fines de Enjuiciamiento Penal, disponible en <https://rm.coe.int/cdct-ge-2019-01rev-eng-terms-of-reference-/168096f748>.

⁶¹ Eurojust, “Memorandum 2020 de Eurojust sobre pruebas obtenidas en campos de batalla”, disponible en <https://www.eurojust.europa.eu/sites/default/files/2020-09/2020-09-14-Eurojust-Memorandum-on-Battlefield-Evidence.pdf>.

⁶² Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad 2129 (2013), 2170 (2014), 2178 (2014), 2253 (2015) y 2396 (2017).

recíproca; falta de puntos focales para iniciar comunicaciones oficiosas antes de preparar una solicitud oficial; y falta de voluntad política.

645. Un gran número de Estados no ha designado aún, o lo ha hecho de forma parcial, a una autoridad central y utiliza principalmente los canales diplomáticos. Esto suele traducirse en tiempos de tramitación prolongados. La mayoría de los Estados están cubiertos por acuerdos regionales sobre asistencia judicial recíproca. Sin embargo, la eficacia de esos acuerdos varía notablemente entre regiones y la cooperación interregional sigue siendo un desafío. La continua promoción de la cooperación interregional, oficial y oficiosa, sigue siendo, por lo tanto, una prioridad para fortalecer el enjuiciamiento de casos relacionados con el terrorismo.

ii) Extradición

646. La eficacia de los procesos de extradición se ve afectada por la falta de ratificación o la insuficiente aplicación de los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo existentes, así como por la falta de un marco interno eficaz y amplio para facilitar la cooperación oficial y oficiosa con las autoridades de justicia penal y las encargadas de hacer cumplir la ley. Los problemas a los que se enfrentan los Estados incluyen además los rechazos de las solicitudes de extradición por motivos de nacionalidad, politización de la extradición y necesidad de que un tribunal defina mejor los procedimientos para elaborar, recibir y tramitar solicitudes.

647. También se requiere una cooperación eficaz y adecuada en cuestiones de extradición para aplicar las obligaciones conexas en materia de *aut dedere aut iudicare*. Algunas de las deficiencias detectadas por la Dirección Ejecutiva en este ámbito incluyen el uso de leyes internas que permiten la remisión a las autoridades competentes con fines de extradición, sin que se trate de un requisito obligatorio; la limitación de la remisión de casos en los que se haya rechazado la extradición por ciertos motivos; y el hecho de que no se establezca el requisito de que la remisión a las autoridades competentes con fines de enjuiciamiento se produzca “sin dilación indebida”.

648. En el contexto de los procesos de extradición, el Comité destacó la necesidad de que los Estados actúen de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional. En particular, deben respetar el principio de no devolución definido en el derecho internacional de los refugiados, así como en los instrumentos pertinentes de derecho internacional de los derechos humanos.

iii) Cooperación internacional en la era digital

649. Los grupos terroristas emplean cada vez más las TIC para transmitir y difundir propaganda, facilitar el reclutamiento, planificar, coordinar y hasta publicitar atentados. A medida que aumenta el número de delitos de terrorismo en los que se ha realizado parte del hecho por medios cibernéticos, las autoridades policiales y judiciales se enfrentan a problemas para recopilar y utilizar pruebas digitales. Las solicitudes de datos suelen incluir periódicamente un elemento transnacional por el que se pide acceso a información almacenada en una jurisdicción foránea. Por lo tanto, las autoridades competentes no solo deben tratar con los organismos públicos de otros Estados, sino también con agentes privados, incluidos proveedores de servicios de Internet, proveedores de servicios de comunicaciones y distintos intermediarios de Internet que custodian los datos solicitados. Los usuarios y los proveedores de servicios pueden eliminar o modificar la información, lo que complica los procesos de criminalística digital y puede afectar a la admisibilidad de los datos como pruebas. Por consiguiente, el rápido acceso a los datos es un requisito previo para garantizar la fiabilidad de las pruebas.

650. Las evaluaciones y los análisis de la Dirección Ejecutiva demuestran que las autoridades policiales y judiciales se enfrentan a varios obstáculos para cooperar eficazmente en materia de recopilación y utilización de pruebas digitales en casos de terrorismo, como los siguientes:

a) La limitada eficacia de las herramientas tradicionales de cooperación policial y judicial en el contexto cibernético, en particular debido al elevado riesgo de deterioro o desaparición de posibles pruebas debido a que no se ha garantizado a tiempo la seguridad de la información pertinente. Esta situación lleva cada vez más a los Gobiernos a buscar soluciones unilaterales para garantizar la seguridad de esa información;

b) Complejidades jurisdiccionales en el ciberespacio en relación con las dificultades para garantizar de forma efectiva el principio de territorialidad y la falta de consenso internacional sobre las formas de afrontar ese problema;

c) La descentralización del control de las TIC y las redes digitales conexas, lo que crea dificultades para identificar y localizar a los agentes involucrados, incluidos los usuarios y las entidades que almacenan o controlan los datos;

d) Preocupaciones relativas a la protección de los derechos humanos en el espacio digital, como la injerencia arbitraria o ilícita en el derecho a la privacidad, incluida la protección de datos, y los derechos a la libertad de expresión, religión o creencias. Puede ser especialmente difícil, en esos contextos, garantizar el derecho a recursos efectivos;

e) Los problemas surgidos al cooperar con el sector privado: a falta de procesos estandarizados y de un marco claro e internacionalmente aceptado que rijan los procesos de ese tipo, los proveedores de servicios corren el riesgo de violar las obligaciones establecidas en los marcos jurídicos nacionales o de ser cómplices de violaciones del derecho internacional de los derechos humanos;

f) La falta de capacidades especializadas en los servicios de investigación y enjuiciamiento para manejar eficazmente la recopilación, la preservación, el intercambio y el procesamiento de las pruebas digitales. Esta deficiencia también socava las iniciativas destinadas a garantizar que la información pertinente cumpla las normas de admisibilidad establecidas en las leyes de procedimiento penal;

d) El enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración de los combatientes terroristas extranjeros.

651. Tras la derrota territorial del EIIL, muchos de los combatientes terroristas extranjeros que regresan y sus familiares han ingresado en sistemas de justicia penal que ya estaban sometidos a presión. Los Estados Miembros se han enfrentado a la necesidad inmediata de responder a esa situación y, a menudo, han reaccionado adoptando medidas fragmentarias que carecían de enfoque amplio y estratégico. Las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#) establecen requisitos para que los Estados formulen estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración a fin de afrontar este problema. Este requisito se desarrolla en los principios rectores sobre los combatientes terroristas extranjeros del Consejo de Seguridad, los Principios Rectores de Madrid de 2015 y su adición de 2018 (véanse [S/2015/939](#) y [S/2018/1177](#)) y la guía técnica para la aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones pertinentes ([S/2017/716](#)). Sin embargo, muchos Estados afectados por el terrorismo no han desarrollado aún estrategias de ese tipo. En algunos casos, las medidas pertinentes se aplican según las necesidades, lo que puede dar lugar a la asignación de recursos estructurales, financieros y humanos insuficientes.

652. Las estrategias eficaces y sostenibles de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración requieren un enfoque integral destinado a garantizar que los componentes interactúen y se complementen de forma efectiva y amplia. Si bien la mayoría de los Estados Miembros han establecido marcos jurídicos y de políticas que rigen esos componentes individuales, a menudo falta un enfoque integrado o este no se aplica de forma adecuada. Es necesario reforzar la coordinación entre los agentes de la justicia penal y otras partes interesadas. Ese refuerzo puede incluir la cooperación interinstitucional entre autoridades penales y agencias militares o de inteligencia con miras a incrementar la recopilación de información que pueda ser admitida como prueba en consonancia con el derecho internacional aplicable. También requiere una mayor cooperación entre los agentes de la justicia penal y otros organismos públicos u organizaciones de la sociedad civil, en particular aquellas del sector social y de la asistencia social. Sin embargo, en algunas jurisdicciones, la cooperación con agentes que prestan servicios sociales, educativos, sanitarios y de otro tipo pueden desembocar en la securitización de esos servicios. Esta situación puede resultar contraproducente a largo plazo, dado que socava la confianza de los beneficiarios y, por consiguiente, la capacidad de esas entidades de prestar servicio a su comunidad.

653. A la hora de elaborar medidas relacionadas con el enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración, solo unos pocos Estados han llevado a cabo consultas públicas significativas que hayan incluido a todas las partes interesadas, en particular las comunidades más afectadas por el terrorismo. Dada la necesidad de asegurar la participación de la comunidad y la apropiación local para facilitar la rehabilitación y la reintegración eficaces y sostenibles de los autores de delitos de terrorismo y otras personas vinculadas a grupos terroristas, es esencial adoptar un enfoque consultivo.

C. Lucha contra el terrorismo y derecho internacional humanitario

1. Intersección entre el terrorismo y los conflictos armados

654. Los Estados Miembros se enfrentan a retos en sus esfuerzos por elaborar y aplicar medidas destinadas a prevenir y combatir el terrorismo en el contexto de los conflictos armados. Los conflictos armados (en particular los de carácter prolongado) y la violencia, la inestabilidad y el desmoronamiento de las instituciones del estado de derecho consiguientes actúan como factores que impulsan el extremismo violento que conduce al terrorismo. Estas condiciones hacen que las personas y las comunidades sean vulnerables al reclutamiento, por ejemplo mediante la explotación de agravios profundamente arraigados causados por los conflictos y las brechas de gobernanza y rendición de cuentas, que a menudo están asociadas⁶³. Además, las vulnerabilidades institucionales, sociales y económicas relacionadas con los conflictos también pueden socavar significativamente las medidas de lucha contra el terrorismo y debilitar su sostenibilidad a largo plazo. Las deficiencias son especialmente comunes en el ámbito de la rendición de cuentas. La combinación de instituciones de estado de derecho debilitadas o inexistentes y la naturaleza generalizada de la violencia y la delincuencia pueden derivar en impunidad y socavar la capacidad de los Estados de cumplir las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional y los requisitos de las resoluciones en la materia del Consejo de Seguridad para llevar a los autores de delitos terroristas ante la justicia, incluidos

⁶³ Véase, por ejemplo, [A/70/674](#), párr. 30. Véanse también las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#), [2242 \(2015\)](#), [2354 \(2017\)](#) y [2396 \(2017\)](#).

aquellos responsables de actos que constituyen violaciones del derecho internacional humanitario y violaciones o abusos de los derechos humanos⁶⁴.

655. Debido a que las repercusiones de las crisis complejas en las que se producen actividades terroristas en el contexto de conflictos armados suelen traspasar las fronteras, la paz y la seguridad regionales e internacionales también se ven afectadas negativamente y existe el riesgo de que regiones enteras sean presa de la violencia armada. Es imperativo acatar las obligaciones aplicables en materia de derecho internacional, incluidas las relacionadas con la protección de los civiles (en particular las personas protegidas que acaban siendo vulnerables debido a la situación, como los niños y niñas, los desplazados internos y los refugiados, las personas con discapacidad, los supervivientes de violencia sexual y por razón de género y los miembros de grupos minoritarios que pueden ser objetivos para una de las partes en el conflicto)⁶⁵. Esas actividades de protección suelen requerir la cooperación internacional, incluso en relación con la realización de actividades humanitarias y la prestación de ayuda humanitaria.

2. Resoluciones del Consejo de Seguridad y promoción del respeto del derecho internacional humanitario

656. El Consejo de Seguridad ha destacado regularmente que los esfuerzos por prevenir y combatir el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo deben realizarse en cumplimiento de las obligaciones que incumben a los Estados Miembros en virtud del derecho internacional, incluido el derecho internacional humanitario⁶⁶. El Consejo también ha subrayado que las estrategias de lucha contra el terrorismo deben tener como objetivo garantizar la paz y la seguridad sostenibles y que el respeto del derecho internacional es esencial para el éxito de las actividades de lucha antiterrorista⁶⁷. Las obligaciones conexas son especialmente relevantes a la hora de hacer frente al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Por ejemplo, en la resolución [2178 \(2014\)](#), el Consejo exhorta a todos los Estados Miembros a que, de conformidad con las obligaciones que les incumben en virtud del derecho internacional, cooperen en las iniciativas para enfrentar la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros, lo que incluye prevenir la radicalización conducente al terrorismo y el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros, entre ellos niños, evitar que los combatientes terroristas extranjeros crucen sus fronteras, obstaculizar y prevenir la prestación de apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros, y concebir y poner en práctica estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración de los combatientes terroristas extranjeros que regresen⁶⁸.

657. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad exhortó a los Estados Miembros a que evaluaran e investigaran a las personas respecto de las cuales tuvieran motivos suficientes para creer que fueran terroristas, incluidos los presuntos combatientes terroristas extranjeros, en particular mediante el empleo de evaluaciones de los riesgos con base empírica, procedimientos de inspección y la

⁶⁴ Véanse también, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad [2170 \(2014\)](#), [2249 \(2015\)](#), [2322 \(2016\)](#) y [2396 \(2017\)](#).

⁶⁵ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad [2472 \(2019\)](#) y [2475 \(2019\)](#), [S/PRST/2019/8](#) y la resolución [72/284](#), párr. 80, de la Asamblea General.

⁶⁶ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad [1624 \(2005\)](#), párr. 4; [2178 \(2014\)](#), párr. 5; [2309 \(2016\)](#), párr. 2; [2322 \(2016\)](#), párr. 2; [2341 \(2017\)](#), preámbulo; [2354 \(2017\)](#), párr. 2 e); [2396 \(2017\)](#), párr. 4 (véanse también los párrs. 18, 19, 34 y 40); [2462 \(2019\)](#), párr. 6 (véanse también los párrs. 5, 20 y 24); y [2482 \(2019\)](#), párr. 16.

⁶⁷ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad [2129 \(2013\)](#), [2253 \(2015\)](#) y [2368 \(2017\)](#). Véase también la resolución [72/284](#), párrs. 10 y 76, de la Asamblea General.

⁶⁸ Véase la resolución [2178 \(2014\)](#), párr. 5, del Consejo de Seguridad.

reunión y el análisis de datos sobre los viajes, de conformidad con el derecho internacional y el derecho internacional humanitario, según proceda. En sus resoluciones 2170 (2014), 2322 (2017) y 2396 (2017) el Consejo reafirmó la obligación de llevar ante la justicia a los autores y otros responsables de violaciones del derecho internacional humanitario. En su resolución 2396 (2017), el Consejo instó además a los Estados a que, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional aplicable, elaboraran y aplicaran estrategias adecuadas para investigar y enjuiciar a los combatientes terroristas extranjeros. Además, en sus resoluciones 2462 (2019) y 2482 (2019), el Consejo abordó los desafíos a los que se enfrentaban los agentes humanitarios imparciales al trabajar en conflictos armados y en contextos en los que estaban activos grupos terroristas. En ese contexto, el Consejo insta a los Estados a que, cuando formulen y apliquen medidas de lucha contra la financiación del terrorismo, tengan en cuenta los efectos que pueden tener esas medidas en las actividades de carácter exclusivamente humanitario, incluidas las actividades médicas, que realicen agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario.

a) Lucha contra el terrorismo y acción humanitaria

658. El terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo pueden ser factores importantes que contribuyan a las crisis humanitarias, incluidas las emergencias complejas resultantes de una combinación de elementos naturales y de origen humano, que abarcan los conflictos armados y la violencia. Esas emergencias requieren una respuesta humanitaria rápida y eficaz, ofrecida de forma neutral, independiente e imparcial. Las actividades terroristas también ponen en peligro a los agentes humanitarios y pueden socavar la acción humanitaria⁶⁹. En los últimos años se han registrado ataques cometidos por grupos terroristas contra trabajadores humanitarios y personal médico, incluidos secuestros, tomas de rehenes, detenciones y asesinatos. El EIIL y otros grupos terroristas han declarado “objetivos legítimos” a los trabajadores humanitarios y han llamado a sus seguidores a “luchar” contra las organizaciones humanitarias.

659. El derecho internacional humanitario contiene un conjunto de normas relativas a las actividades humanitarias, que abarcan la protección de los civiles, que pueden incluir al personal de socorro médico y humanitario y los bienes de carácter civil⁷⁰ y que disponen que las partes en un conflicto armado permitirán y facilitarán el paso de la asistencia humanitaria destinada a los civiles, siempre que esa acción sea imparcial

⁶⁹ Véase, por ejemplo, A/70/674, párrs. 22 y 57.

⁷⁰ En virtud del derecho internacional humanitario, se debe respetar y proteger al personal asignado a labores exclusivamente sanitarias. Véanse, por ejemplo, el Convenio de Ginebra relativo a la Protección debida a las Personas Civiles en Tiempo de Guerra (Cuarto Convenio de Ginebra), artículo 20; el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Internacionales (Protocolo I), artículo 15; y el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la Protección de las Víctimas de los Conflictos Armados Sin Carácter Internacional (Protocolo II), artículo 9. La protección también se aplica a las unidades y los transportes médicos. Véanse, por ejemplo, el Cuarto Convenio de Ginebra, artículo 18; el Protocolo I, artículo 12; y el Protocolo II, artículo 11. El personal y los bienes dejarán de estar protegidos cuando se haga uso de ellos “al margen de sus fines humanitarios, con objeto de realizar actos perjudiciales para el enemigo”. Véase el Protocolo I, artículo 13; y el Protocolo II, artículo 11 2).

El personal de socorro humanitario y los bienes empleados en las operaciones de socorro humanitario gozan de la protección que otorga el derecho internacional humanitario a los civiles y los bienes de carácter civil. Esas personas o bienes dejarán de estar protegidos si participan directamente en las hostilidades o son utilizados para contribuir de forma efectiva a la acción militar.

y se lleve a cabo sin distinción alguna de índole desfavorable⁷¹. Las actividades de socorro humanitario están sujetas al consentimiento y el control de las Partes en un conflicto armado, pero no debe denegarse el consentimiento arbitrariamente y no deben restringirse indebidamente las actividades del personal de socorro ni sus desplazamientos. En contextos de conflicto armado en los que participan grupos terroristas, las medidas de lucha contra el terrorismo que tengan una aplicación o un ámbito inadecuados pueden tener repercusiones negativas en la capacidad de los agentes humanitarios de operar y, por extensión, en las personas que necesiten asistencia humanitaria. Entre otras cosas, esas medidas han limitado el acceso humanitario a la población de zonas controladas por grupos armados no estatales designados como organizaciones terroristas. Las organizaciones humanitarias como el Comité Internacional de la Cruz Roja también han avisado de un efecto disuasorio que “desalienta o impide al personal de respuesta de primera línea llegar a la población necesitada”⁷².

660. En sus resoluciones 2462 (2019) y 2482 (2019), el Consejo de Seguridad instó a los Estados Miembros a que, cuando formularan y aplicaran medidas de lucha contra la financiación del terrorismo, tuvieran en cuenta los efectos que pudieran tener esas medidas⁷³ en las actividades de carácter exclusivamente humanitario, incluidas las actividades médicas, que realizaran agentes humanitarios imparciales de manera compatible con el derecho internacional humanitario y los principios humanitarios. El informe conjunto de la Dirección Ejecutiva y el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones sobre las medidas adoptadas por los Estados Miembros para obstaculizar la financiación del terrorismo (S/2020/493), preparado de conformidad con el párrafo 37 de la resolución 2462 (2019) del Consejo de Seguridad, señala que un 45 % de los Estados que respondieron a un cuestionario dedicado carecían de un marco institucional para examinar los efectos en las actividades humanitarias de las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo que tuvieran un ámbito o una aplicación deficientes. El 35 % de los Estados había adoptado medidas en esta esfera, pero muchas de las medidas de las que se informó eran de carácter general. Solo unos pocos Estados habían establecido foros nacionales permanentes que reunían a los organismos gubernamentales pertinentes con representantes del sector sin fines de lucro para examinar cuestiones relacionadas con las actividades humanitarias en jurisdicciones de alto riesgo. Al menos tres de los Estados que respondieron habían introducido exenciones por motivos humanitarios en su legislación contra la financiación del terrorismo⁷⁴.

⁷¹ Véanse el Cuarto Convenio de Ginebra, artículos 23 y 55; el Protocolo I, artículo 70 2); y el Protocolo II, artículo 18 2).

⁷² Comité Internacional de la Cruz Roja, declaración formulada en el debate del Consejo de Seguridad sobre el tema “Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas: cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo 20 años después de la adopción de la resolución 1373 (2001)”, 12 de enero de 2021, disponible en <https://www.icrc.org/en/document/counter-terrorism-measures-must-not-restrict-impartial-humanitarian-organizations>.

⁷³ En su resolución 2482 (2019), el Consejo de Seguridad hizo referencia a las medidas de lucha contra el terrorismo en general (párr. 16), y en su resolución 2462 (2019) abordó las medidas destinadas a combatir la financiación del terrorismo (párr. 24).

⁷⁴ S/2020/493 (en particular, los párrs. 83 a 85).

b) Rendición de cuentas por delitos de terrorismo, incluidos los que constituyen violaciones graves del derecho internacional humanitario

661. El Consejo de Seguridad ha denunciado continuamente violaciones y abusos graves de los derechos humanos y violaciones graves del derecho internacional humanitario⁷⁵.

662. El Consejo de Seguridad ha reafirmado en repetidas ocasiones que deben exigirse responsabilidades a aquellos responsables de actos de terrorismo, violaciones del derecho internacional humanitario o abusos de los derechos humanos⁷⁶. La falta de rendición de cuentas en contextos de conflicto armado puede socavar los esfuerzos de mediación y solución de conflictos, en particular en las transiciones políticas, y tener efectos negativos a largo plazo en la paz y la seguridad. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo instó a los Estados a que, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional aplicable, elaboraran y aplicaran estrategias adecuadas para investigar y enjuiciar a los sospechosos de cometer delitos relacionados con combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, en el contexto del fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros, los Estados se han enfrentado a considerables desafíos en sus iniciativas destinadas a garantizar que se investiguen y enjuicien debidamente los actos terroristas y las violaciones conexas del derecho internacional humanitario y que los Estados se presten asistencia mutua en materia de investigaciones y actuaciones penales relacionadas con el terrorismo, en particular para obtener las pruebas necesarias.

663. Los sistemas de justicia penal se han enfrentado a problemas, en sus esfuerzos por hacer que los combatientes terroristas extranjeros rindan cuentas, en la investigación y el enjuiciamiento de conductas perpetradas a miles de kilómetros de distancia, a menudo en zonas de conflicto caracterizadas por un colapso del estado de derecho y las instituciones conexas y la proliferación de agentes armados no estatales. De conformidad con las normas de juicio justo previstas en el derecho internacional, el enjuiciamiento efectivo de las conductas conexas perpetradas en zonas de conflicto puede requerir el uso de tipos de información y pruebas sobre las que no tengan amplia experiencia los Estados, incluidas pruebas electrónicas, información de fuentes abiertas y de medios de comunicación social, e información recopilada u obtenida en zonas de conflicto, incluso por agentes militares. Esos factores plantean importantes retos para muchos Estados que, si no se afrontan, pueden conducir a la impunidad y a la denegación de justicia a las víctimas del terrorismo y a la sociedad en general. La falta de rendición de cuentas de los combatientes terroristas extranjeros debilita a su vez el estado de derecho, lo que contribuye a las condiciones que conducen a la radicalización violenta y tiene el riesgo de desencadenar un círculo vicioso de conflicto e inestabilidad.

D. Lucha contra la financiación del terrorismo

1. Entender los riesgos, las amenazas y las tendencias en relación con la financiación del terrorismo

664. La aprobación de la resolución [2462 \(2019\)](#) ha aportado un nuevo enfoque sobre los riesgos de financiación del terrorismo, dado que se insta a todos los Estados a que desarrollen su entendimiento de los riesgos a los que están expuestos en relación con la financiación del terrorismo y de los sectores económicos, incluidos los servicios

⁷⁵ Resoluciones del Consejo de Seguridad [2170 \(2014\)](#) y [2249 \(2015\)](#).

⁷⁶ Véanse, por ejemplo, las resoluciones del Consejo de Seguridad [2170 \(2014\)](#), [2249 \(2015\)](#), [2322 \(2016\)](#) y [2396 \(2017\)](#).

no financieros, más vulnerables a la financiación del terrorismo⁷⁷. Si bien la mayoría de los Estados tiene que realizar aún una evaluación de los riesgos de financiación del terrorismo, muchos han incluido los riesgos conexos en el proceso de evaluación nacional de los riesgos o en evaluaciones más amplias del riesgo de blanqueo de dinero⁷⁸. Las principales amenazas identificadas por los Estados coincidían con las que emanaban de los grupos terroristas transnacionales designados por las Naciones Unidas, como el EIIL y Al-Qaida y entidades asociadas. Varios Estados identificaron también las amenazas de financiación del terrorismo procedentes de grupos locales designados de conformidad con sus regímenes nacionales de sanciones. Algunos han señalado explícitamente amenazas relacionadas con grupos motivados por el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia⁷⁹.

665. En todo el mundo, los terroristas y los grupos terroristas siguen recaudando fondos mediante el abuso de empresas legítimas y organizaciones sin fines de lucro, la explotación de recursos naturales, las donaciones, la financiación colectiva y el producto de actividades delictivas, como el secuestro para obtener rescate, la extorsión, el comercio y el tráfico ilícitos de bienes culturales, la trata de personas, el tráfico de drogas y el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, entre otras formas de financiación⁸⁰. Esos fondos se mueven no solo por medios “tradicionales” (como sistemas bancarios oficiales, instituciones financieras, empresas de servicios monetarios o redes financieras informales y transportistas de efectivo), sino también mediante el uso de métodos de pago emergentes (como tarjetas de prepago, monederos móviles y activos virtuales)⁸¹.

666. Los grupos terroristas siguen haciendo un uso indebido de los medios sociales y las plataformas de mensajería encriptada para recaudar y trasladar los fondos que necesitan para financiar sus actividades. Algunos de los principales problemas relacionados con la detección, la investigación y el enjuiciamiento de la financiación del terrorismo a través del uso indebido de los medios sociales son el elevado número de medios sociales y cuentas de usuarios; el uso global de los medios sociales; el rastreo y la identificación de personas; el análisis de las pruebas forenses digitales; y el carácter transnacional de los procedimientos de obtención de pruebas⁸².

667. Como señaló el Equipo de Vigilancia, las células del EIIL en el Iraq y la República Árabe Siria siguen recaudando fondos mediante la extorsión, el acoso y secuestros a cambio de rescates⁸³. También reciben fondos del extranjero a través de redes financieras informales. Se ha informado de que los fondos entran y salen de campamentos de desplazados internos a través de empresas de servicios monetarios no registradas, como medio de apoyo al EIIL y a los familiares de los combatientes. Estos fondos también apoyan el tráfico de personas que salen de los campamentos.

668. Se ha informado de que los grupos y las personas involucradas en actividades terroristas motivadas por la xenofobia, el racismo y otras formas de intolerancia se autofinancian y emplean diversos métodos para recaudar fondos, como donaciones directas, donaciones políticas, cuotas de miembros, financiación colectiva,

⁷⁷ Resolución 2462 (2019) del Consejo de Seguridad, párr. 14. Véase también la “Guía técnica para la aplicación de la resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad y otras resoluciones” (S/2019/998, anexo), párrs. 66 a 425.

⁷⁸ S/2020/493, párr. 39.

⁷⁹ S/2020/493, párr. 40.

⁸⁰ Véanse las resoluciones del Consejo de Seguridad 2462 (2019) y 2482 (2019) y S/2020/493, párr. 58.

⁸¹ Véanse la resolución 2462 (2019) del Consejo de Seguridad y S/2020/493, párrs. 43 y 57.

⁸² Véase, por ejemplo, “Social media and terrorism financing”, informe sobre tipologías del Grupo de Asia y el Pacífico sobre Blanqueo de Dinero y el Grupo de Acción Financiera de Oriente Medio y África del Norte (enero de 2019).

⁸³ Véase S/2021/68, párrs. 78 a 83.

criptomonedas, actividades comerciales, como la venta por correo o a través de Internet (por ejemplo, de música, literatura y mercancías), ingresos de conciertos, festivales y eventos de artes marciales, transacciones inmobiliarias, el juego en línea y actividades ilegales (como la venta de droga).

669. Sigue aumentando el uso de criptomonedas y tecnologías difíciles de rastrear⁸⁴. El Grupo de Acción Financiera señaló, basándose en más de 100 estudios de caso en el período comprendido entre 2017 y 2020, que se utilizaban activos virtuales para evadir sanciones y recaudar fondos destinados a apoyar el terrorismo⁸⁵. Se tiene constancia de un aumento del uso de criptomonedas por el EIIL y Al-Qaida y de que hay combatientes terroristas o familiares que están tratando de recaudar fondos a través de direcciones de carteras de criptomonedas⁸⁶.

670. Las organizaciones terroristas también han recurrido a diversas actividades delictivas como fuente de financiación. Parece más probable que las células terroristas de menor tamaño utilicen montos nominales procedentes de la autofinanciación o de organizaciones sin fines de lucro que pretenden trasladar a combatientes terroristas extranjeros a zonas de conflicto. El tráfico de drogas y el contrabando de personas o armas son algunos de los delitos a los que se recurren a fin de recaudar fondos para los grupos terroristas de mayor tamaño. Por lo tanto, son necesarias estrategias de desarticulación distintas. Las repercusiones económicas de la pandemia de COVID-19 parecen haber impulsado a los terroristas a incrementar su dependencia de las actividades delictivas. Se ha informado de una mayor dependencia del tráfico de drogas, minerales y piedras preciosas, el fraude por medios electrónicos, la venta de medicamentos falsificados y la ciberdelincuencia⁸⁷. Algunos expertos avisan de que las limitaciones a los viajes internacionales pueden provocar nuevas formas de trata de personas y rutas de contrabando de efectivo e incrementar la popularidad de servicios oficiosos de transferencia de fondos⁸⁸.

2. Respuestas en evolución

671. En los últimos tres años, los Estados Miembros han introducido cada vez más modificaciones en su legislación de lucha contra la financiación del terrorismo para cumplir los requisitos de las resoluciones en la materia del Consejo de Seguridad, las recomendaciones formuladas por el Comité contra el Terrorismo a raíz de sus visitas de evaluación y las evaluaciones mutuas y los procesos de seguimiento del Grupo de Acción Financiera y los organismos regionales al estilo del Grupo de Acción Financiera. Sin embargo, como se subrayó en las conclusiones del informe conjunto

⁸⁴ Véanse S/2020/493 y S/2021/68, párr. 81, en relación con la financiación del terrorismo mediante la compra de cupones en criptomoneda, la recepción de fondos a través de mensajes de texto encriptados, el uso de la ciberfinanciación para canalizar fondos y la operación de una red de bitcoin utilizando canales de Telegram y otras plataformas de medios sociales para solicitar donaciones en criptomoneda.

⁸⁵ Grupo de Acción Financiera, informe sobre las señales de alarma relacionadas con los activos virtuales, octubre de 2020.

⁸⁶ S/2021/98, párr. 18.

⁸⁷ S/2021/98, párr. 61; Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, "The impact of the COVID-19 pandemic on terrorism, counter-terrorism and countering violent extremism", pág. 4 (diciembre de 2020). Véase también Grupo de Acción Financiera, "COVID-19-related money laundering and terrorist financing", diciembre de 2020.

⁸⁸ Grupo Euroasiático contra el Blanqueo de Capitales y la Financiación del Terrorismo, nota informativa sobre las repercusiones de la COVID-19 en las iniciativas de los países del GEA de lucha contra el blanqueo de dinero para combatir la financiación del terrorismo y las medidas adoptadas para mitigar los riesgos derivados de la pandemia de COVID-19, 2020, disponible en https://eurasiangroup.org/files/uploads/files/%D0%9C%D0%B5%D1%80%D1%8B_%D0%B2_%D1%81%D0%B2%D1%8F%D0%B7%D0%B8_%D1%81_COVID-19/Information_note_on_COVID-19_measures_eng_rev4.pdf.

elaborado en 2020 en virtud de la resolución [2462 \(2019\)](#)⁸⁹, no se aplican plenamente o de forma coherente muchas de las leyes y los mecanismos recientemente adoptados para luchar contra la financiación del terrorismo.

672. Casi todos los Estados han tipificado como delito la financiación del terrorismo, y muchos cumplen en general los requisitos clave de los instrumentos internacionales, las resoluciones del Consejo de Seguridad y las normas internacionales en la materia. Sin embargo, siguen existiendo deficiencias en materia de tipificación de la financiación de los viajes de combatientes terroristas extranjeros en consonancia con la resolución [2178 \(2014\)](#). Algunos Estados no se han asegurado de que su definición del delito de financiación del terrorismo abarque recursos económicos de cualquier tipo y no se limite a los activos financieros. Esta deficiencia es especialmente preocupante en los casos de financiación del terrorismo mediante la explotación del petróleo y otros recursos naturales. En consonancia con el párrafo 5 de la resolución [2462 \(2019\)](#) y la recomendación 5 del Grupo de Acción Financiera, los Estados Miembros también deben velar por que se tipifique como delito la financiación de terroristas individuales y de organizaciones terroristas de forma amplia, sin que sea necesario que exista un vínculo con uno o varios actos terroristas.

673. Sin embargo, la legislación que tipifica como delito la financiación del terrorismo no es suficiente para garantizar que se lleve efectivamente ante la justicia a los agentes financieros. De hecho, el número generalmente limitado de condenas pronunciadas por financiación del terrorismo (incluso en casos en los que el riesgo es elevado) demuestra que es necesario reforzar las investigaciones financieras sistemáticas realizadas en paralelo a los casos de terrorismo⁹⁰. Muchos Estados siguen teniendo dificultades prácticas para garantizar la admisibilidad de la información procedente de la inteligencia financiera en las actuaciones penales y a menudo optan por recurrir a otros delitos para procesar y condenar a quienes financian el terrorismo. De conformidad con la resolución [2462 \(2019\)](#), en la que se destaca el valor de la inteligencia financiera y de las investigaciones financieras en la lucha contra el terrorismo, los Estados Miembros deben seguir reforzando la capacidad analítica de sus unidades de inteligencia financiera, fortalecer los marcos que permiten la cooperación interinstitucional para investigar más eficazmente la financiación del terrorismo e intensificar el intercambio oportuno de inteligencia financiera, a nivel nacional e internacional, en los casos relacionados con el terrorismo.

674. También existe una necesidad global de mejorar los conocimientos especializados del personal en el tratamiento de casos cada vez más complejos que implican técnicas de investigación avanzadas y mecanismos de cooperación internacional, con el fin de seguir el ritmo de la rápida evolución de las herramientas financieras y los métodos de financiación del terrorismo⁹¹. La creciente sofisticación de las técnicas, los recursos y los instrumentos de investigación para detectar la financiación del terrorismo también se ha convertido en un reto desde la perspectiva de los derechos humanos, incluso en lo que respecta a la falta de salvaguardias adecuadas en relación con la privacidad y la protección de datos.

675. Muchos Estados han hecho progresos significativos en su aplicación de los requisitos de congelación de activos establecidos en la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad. Sin embargo, la gran mayoría de los Estados nunca han utilizado sus mecanismos nacionales para designar a personas o entidades a nivel nacional y congelar activos en consecuencia⁹². Solo unos pocos Estados han presentado o recibido solicitudes de designación de terceros, y otros siguen exigiendo

⁸⁹ [S/2020/493](#).

⁹⁰ [S/2020/493](#), párr. 59 a fin.

⁹¹ [S/2020/493](#), párr. 87.

⁹² [S/2020/493](#), párr. 26.

que se tramiten por los canales de asistencia judicial recíproca, lo que no es coherente con la resolución 1373 (2001). Los Estados Miembros siguen teniendo poca claridad sobre los requisitos de congelación de la resolución 1373 (2001), frente a los introducidos en los regímenes de sanciones del Consejo. Además, algunos Estados siguen recurriendo a las actuaciones penales como medida provisional o a las acciones administrativas y, por tanto, no congelan los fondos “sin dilación”, como exige el Consejo en su resolución 1373 (2001).

676. Se pide a los Estados Miembros que apliquen un enfoque basado en los riesgos para prevenir el uso indebido del sector de las organizaciones sin fines de lucro con fines de financiación del terrorismo, ya que no todas las organizaciones sin fines de lucro corren intrínsecamente el riesgo de financiar el terrorismo. En muchos Estados este proceso no ha hecho más que empezar. Aunque la mayoría de los Estados han adoptado una serie de medidas legales y reglamentarias para cumplir con los requisitos internacionales, solo una tercera parte de los Estados han tomado medidas prácticas específicas y han entablado un diálogo permanente con el sector de las organizaciones sin fines de lucro sobre esta cuestión⁹³. En muchos Estados, la comprensión del alcance del uso indebido de las organizaciones sin fines de lucro para financiar el terrorismo sigue siendo muy limitada.

677. En muchas partes del mundo, los mecanismos de coordinación entre las autoridades nacionales, el sector privado y la sociedad civil en asuntos relacionados con la lucha contra la financiación del terrorismo son inexistentes o insuficientes. En los casos en los que se han formalizado alianzas público-privadas o mecanismos de consulta con la sociedad civil, suelen limitarse al proceso de evaluación de los riesgos de financiación del terrorismo a los que se enfrenta el sector de las organizaciones sin fines de lucro para lograr el cumplimiento de la recomendación 8 revisada del Grupo de Acción Financiera. Sin embargo, los Estados que han establecido alianzas público-privadas informan de un aumento de la calidad y la cantidad de los informes de operaciones sospechosas recibidos en relación con la financiación del terrorismo⁹⁴. Las instituciones financieras utilizan cada vez más los análisis de inteligencia para detectar y predecir los riesgos de delincuencia financiera. A cambio, el sector financiero puede ofrecer una gran cantidad de información, incluidos datos sobre transacciones, comportamientos e identidad de los usuarios, que puede ayudar a las autoridades competentes a establecer conexiones financieras entre los sospechosos y a realizar análisis preventivos o posteriores a los atentados⁹⁵. Las alianzas con la industria de la tecnología financiera y las empresas de Internet, en particular las empresas de medios sociales, son especialmente valiosas con respecto a la evolución de las tendencias, las fuentes y los métodos de financiación del terrorismo. Las alianzas público-privadas también han servido como foro útil para la difusión periódica por parte de las autoridades de orientaciones sobre tendencias y tipologías destinadas al sector privado.

678. Mientras los Estados siguen reforzando su legislación y sus medidas operativas en materia de lucha contra la financiación del terrorismo, existe un amplio debate sobre el grado en que pueden afectar esas medidas a las actividades puramente humanitarias, incluso en zonas de conflicto con actividad terrorista. La pandemia de COVID-19 también ha suscitado otros motivos de preocupación en relación con el posible impacto de las medidas de lucha contra la financiación del terrorismo en las respuestas de emergencia. Hasta ahora, solo unos pocos Estados han adoptado medidas específicas en este ámbito (por ejemplo, reforzando la transparencia de las medidas de concesión de licencias y exenciones específicas y manteniendo diálogos

⁹³ S/2020/493, párrs. 82 y 83.

⁹⁴ S/2020/493, párr. 68.

⁹⁵ S/2019/998, párr. 87.

centrados en el sector de las organizaciones sin fines de lucro y las instituciones financieras)⁹⁶.

679. También se anima a los Estados Miembros a que tomen medidas contundentes para detectar los casos de trata de personas destinados a financiar el terrorismo, por ejemplo mediante investigaciones financieras proactivas. Sin embargo, siguen existiendo retos considerables en este ámbito, ya que la naturaleza encubierta de la trata de personas, la dificultad para recopilar pruebas y la falta de conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo investigaciones adecuadas socavan los esfuerzos por comprender plenamente y abordar eficazmente el nexo entre la trata de personas y el terrorismo⁹⁷. Con respecto a los vínculos entre la financiación del terrorismo y la delincuencia organizada en general, sigue existiendo una importante desconexión entre el nivel de preocupación expresado por quienes formulan políticas, la aplicación de los marcos jurídicos que abordan tanto el terrorismo como la delincuencia organizada transnacional y el nivel real de investigación y enjuiciamiento de los casos en los que están implicados grupos delictivos y terroristas. Por lo tanto, es esencial que los Estados aumenten la capacidad de los profesionales en este ámbito para detectar y disuadir esos vínculos, incluida la formación en materia de criminalística de datos e identificación y rastreo de los métodos digitales ilícitos utilizados para financiar el terrorismo y de lucha contra esos métodos.

E. Aplicación de la ley

680. La aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) por los Estados Miembros se ha visto muy reforzada por la creación de unidades antiterroristas dedicadas a garantizar la aplicación de la ley y por la capacitación de funcionarios especializados en materia de lucha contra el terrorismo para investigar actos terroristas y delictivos. Un número considerable de Estados han desarrollado también esta capacidad utilizando herramientas informáticas, estableciendo listas de vigilancia y bases de datos, cotejando expedientes penales y ampliando los sistemas de intercambio de información. Los Estados Miembros han hecho algunos progresos en la mejora de la cooperación y la coordinación en materia de seguridad y aplicación de la legislación de lucha contra el terrorismo, con el apoyo de funciones de intercambio de información entre organismos o células de fusión. Los Estados Miembros han adoptado también planes nacionales de acción policial para prevenir y combatir el terrorismo. La necesidad de frenar la afluencia de combatientes terroristas extranjeros animó además a los Estados a establecer instrumentos específicos de lucha contra el terrorismo, revisar sus procedimientos operativos y reforzar sus mecanismos de coordinación nacional. Los Estados Miembros han contribuido asimismo a reforzar la cooperación internacional, por ejemplo ampliando el acceso al sistema I-24/7 de INTERPOL más allá de sus oficinas centrales nacionales.

681. La introducción de medidas para prevenir atentados terroristas se ha convertido en un elemento clave de las políticas antiterroristas de las fuerzas del orden. En los últimos años, los Estados han desarrollado su capacidad para vigilar a terroristas conocidos y sospechosos de terrorismo. Algunos Estados han desarrollado nuevos sistemas de información informatizados (incluidas bases de datos con capacidad para almacenar datos biográficos y biométricos personales) y listas de vigilancia antiterrorista. Sin embargo, se trata de una tarea compleja y difícil. Para la mayoría de los Estados Miembros es difícil establecer y mantener una lista de vigilancia nacional integrada de lucha contra el terrorismo y garantizar que incluya aportaciones

⁹⁶ [S/2020/493](#), párrs. 83 a 85.

⁹⁷ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Identifying and exploring the nexus between human trafficking, terrorism, and terrorism financing” (2019).

de los organismos autorizados relevantes y que sea accesible para los organismos encargados de hacer cumplir la ley interesados. Para aplicar plenamente la resolución 1373 (2001), los organismos encargados de hacer cumplir la ley deben compartir con los asociados pertinentes los datos, la información y la inteligencia relativos a delitos. La mayoría de los Estados siguen careciendo de las herramientas básicas y los marcos legislativos o de políticas y operativos adecuados, las salvaguardias, los protocolos y la formación para garantizar efectivamente el intercambio necesario y oportuno de información a nivel nacional.

682. Las fuerzas del orden han reforzado sus procedimientos y la capacitación en materia de investigación de actos terroristas. También se han realizado esfuerzos para reforzar la cooperación policial internacional en la recogida y la utilización de pruebas para posibles enjuiciamientos. Las alianzas público-privadas son especialmente importantes para desplegar nuevas tecnologías y aplicaciones con fines antiterroristas y desarrollar medidas para proteger las infraestructuras críticas y los objetivos desprotegidos frente a ataques terroristas. Algunos Estados han establecido alianzas operativas con el sector privado, que incluyen plataformas de intercambio de información, para prevenir los ataques terroristas y responder a ellos. Sin embargo, muchos Estados carecen de acceso a las tecnologías nuevas y avanzadas necesarias y a menudo tienen dificultades para determinar cuáles son los interesados no gubernamentales relevantes con los que establecer alianzas con las fuerzas del orden.

683. La falta de capacidad para garantizar el acceso a información pertinente y oportuna, incluso para los agentes de primera línea, sigue siendo una deficiencia crítica en los esfuerzos de muchos Estados por desarrollar sus capacidades nacionales de lucha contra el terrorismo. Los Estados deben seguir esforzándose por contribuir a lograr una cooperación policial internacional eficaz. Siguen existiendo retos y lagunas a nivel internacional. El Comité contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva recomiendan con frecuencia a los Estados Miembros visitados que aumenten el intercambio de información y de datos en relación con la lucha contra el terrorismo y que sigan alimentando las bases de datos pertinentes de INTERPOL.

684. Ha aumentado en los últimos años el uso de nuevas tecnologías y el despliegue de sistemas y aplicaciones que procesan datos personales, como el sistema de información anticipada sobre los pasajeros, el registro de nombres de los pasajeros y los datos biométricos. Los Estados también han redoblado sus esfuerzos para garantizar que se apliquen estos sistemas respetando los derechos humanos, sin discriminación y teniendo en cuenta el género y la edad. Pocos Estados poseen los recursos, la capacidad y los conocimientos necesarios, incluidos los marcos legislativos y reglamentarios y marcos claros basados en los derechos humanos, para aplicar eficazmente sistemas muy técnicos. En varios Estados, la legislación y las salvaguardias adecuadas para proteger la privacidad y los datos personales siguen siendo en gran medida inadecuadas y un motivo de preocupación.

685. La protección de las infraestructuras críticas y los objetivos desprotegidos presenta varios retos importantes y complejos debido a que varían considerablemente en tamaño y naturaleza y a que la mayoría son de propiedad privada. El EIIL y otros grupos terroristas han apoyado firmemente que se cometan atentados contra estos lugares, lo que sigue elevando no solo el nivel de riesgo general, sino también el nivel de imprevisibilidad. Los Estados deben desarrollar o ampliar las estrategias y los planes de acción nacionales existentes para considerar el riesgo y la amenaza en relación con los objetivos desprotegidos⁹⁸. Esto incluye definir, priorizar y proteger dichos objetivos, actuando en coordinación con la industria y aprovechando sus conocimientos y experiencia. Los esfuerzos de preparación también deben incluir el

⁹⁸ Principios rectores del Consejo de Seguridad sobre combatientes terroristas extranjeros y adición de 2018, principios rectores 50 y 51.

desarrollo de mecanismos para promover la toma de decisiones basada en el riesgo, el intercambio de información y el desarrollo de alianzas público/privadas para contrarrestar los atentados terroristas, específicamente los cometidos contra espacios públicos. El Consejo de Seguridad también ha animado a los Estados a compartir información, establecer alianzas y desarrollar estrategias y capacidades nacionales para contrarrestar el uso de artefactos explosivos improvisados, que suelen ser las armas elegidas por los terroristas en sus atentados contra los objetivos desprotegidos.

686. Para aplicar eficazmente la resolución [1373 \(2001\)](#), los Estados Miembros deben prevenir también el suministro de armas a los terroristas. Sin embargo, debido a la naturaleza en constante evolución del entorno operativo de los terroristas, constituye un reto complejo y multifacético impedir que los terroristas accedan a armas. El tráfico ilícito de armas suele estar asociado a otras formas de delincuencia organizada que lo facilitan, como el terrorismo. Las armas pueden caer en manos de los terroristas debido a la escasa seguridad de los arsenales y la debilidad de los controles fronterizos. Las actividades de los combatientes terroristas extranjeros aumentan además la probabilidad de que las armas y las municiones crucen fronteras. En su resolución [2370 \(2017\)](#), el Consejo reconoce la necesidad de que los Estados Miembros adopten medidas apropiadas de conformidad con el derecho internacional para afrontar el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras, en particular a los terroristas, entre otras cosas mediante la mejora de los sistemas nacionales de reunión y análisis de datos detallados sobre el tráfico ilícito de esas armas a los terroristas, y la posibilidad de establecer leyes, reglamentos y procedimientos administrativos adecuados para ejercer un control efectivo de la producción, la exportación, la importación, la intermediación, el tránsito o la retransferencia de armas pequeñas y armas ligeras en zonas de su jurisdicción.

687. Los Estados han establecido capacidades en materia de aplicación de la ley para impedir el suministro de armas a los terroristas, entre otras cosas penalizando la fabricación, el tráfico o la alteración ilícitos de armas de fuego y reforzando los procedimientos penales y las capacidades de investigación⁹⁹. En su resolución [1373 \(2001\)](#), el Consejo de Seguridad exige a todos los Estados Miembros que se abstengan de proporcionar todo tipo de apoyo, activo o pasivo, a las entidades o personas que participen en la comisión de actos de terrorismo, incluso eliminando el abastecimiento de armas a los terroristas. En la actualidad, pocos Estados cuentan con leyes adecuadas para lograrlo.

688. Los terroristas utilizan artefactos explosivos improvisados porque son baratos de producir y fáciles de trasladar, ocultar y utilizar. Muchos Estados se enfrentan a dificultades para detectar e incautar estos dispositivos, debido a la porosidad de las fronteras, que permite a los terroristas y los delincuentes trasladar sin dificultad armas ilícitas de un Estado, o una región, a otro. La mayoría de los Estados visitados por el Comité siguen teniendo problemas para poner en práctica el almacenamiento seguro, el registro de armas activadas y desactivadas, el rastreo de armas, los procedimientos de localización, la tecnología balística para el rastreo de armas (incluidas las armas perdidas y robadas) y la munición. Aunque algunos Estados han tomado medidas para abordar la localización de armas (por ejemplo, mediante la introducción de leyes que exigen que se coloquen marcas de identificación únicas en cada arma de fuego), el borrado ilícito del marcado de armas de fuego sigue planteando problemas. También se han perpetrado atentados terroristas utilizando armas no desactivadas permanentemente y reactivadas tras su compra en Internet. El tráfico de armas a través de pequeños paquetes postales y el uso de impresoras 3D para fabricar piezas de armas

⁹⁹ *Ibid.*, principios rectores 15, 16, 17, 18, 19 y 51.

de fuego completas representan amenazas emergentes que plantean importantes problemas para las investigaciones.

689. La mayoría de los Estados sigue careciendo de un marco destinado a eliminar el suministro de armas a los terroristas, incluso a través de intermediarios de armas. También es fundamental que los Estados traten de erradicar el suministro de armas a organizaciones terroristas apoyando los protocolos internacionales, incluidos los desarrollados para ayudar a abordar el nexo entre el terrorismo y la delincuencia organizada transnacional¹⁰⁰. En la actualidad, 119 Estados son partes en el Protocolo sobre Armas de Fuego de 2001. Esto representa un aumento de 18 Estados con respecto al estudio anterior. Varios Estados colaboran también con el Programa de Acción para Prevenir, Combatir y Eliminar el Tráfico Ilícito de Armas Pequeñas y Ligeras en Todos Sus Aspectos de 2001, que ofrece un marco para las iniciativas de lucha contra el comercio ilícito de armas pequeñas y armas ligeras.

F. Control de fronteras

690. Las fronteras marítimas, terrestres y aéreas son la primera línea de defensa contra la circulación de terroristas y bienes y cargas ilícitos. Sin embargo, la considerable longitud de las fronteras de muchos Estados, la complejidad del terreno que atraviesan en muchos casos, la creciente presencia de puestos de control de fronteras no oficiales y el uso de viajes fragmentados plantean importantes retos a los Estados Miembros en este ámbito. En el párrafo 2 g) de la resolución [1373 \(2001\)](#) el Consejo de Seguridad exige a los Estados que impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en las fronteras y controles de la expedición 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.

691. Uno de los mayores retos a los que se enfrentan los Estados en sus esfuerzos por cumplir los requisitos relacionados con la resolución [1373 \(2001\)](#) es la necesidad de controlar eficazmente a los viajeros en los puntos de entrada. Los Estados Miembros deben aplicar numerosos instrumentos y métodos de seguridad fronteriza y garantizar que sus estrategias de gestión de fronteras sean lo suficientemente amplias y multifacéticas. Dos de las herramientas más eficaces de las que disponen los Estados a este respecto son el sistema de información anticipada sobre los pasajeros y el registro de nombres de los pasajeros; se exige, en consonancia con las resoluciones del Consejo de Seguridad [2396 \(2017\)](#) y [2482 \(2019\)](#) y el anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, una capacidad para recopilar, usar, procesar y proteger datos del sistema de información anticipada sobre los pasajeros y el registro de nombres de los pasajeros¹⁰¹. Los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros permiten a los Estados Miembros recopilar y analizar datos de los pasajeros que entran y salen cruzando sus fronteras para identificar, detectar e interceptar a terroristas y otros delincuentes. En la actualidad, 86 Estados Miembros han implantado sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y 53 han desarrollado una capacidad de registro de nombres de los pasajeros. Aunque el ritmo de implantación de los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros por parte

¹⁰⁰ Resolución [2370 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad.

¹⁰¹ El requisito de crear registros de nombres de los pasajeros es una obligación nueva establecida en las resoluciones [2396 \(2017\)](#) y [2482 \(2019\)](#). Además, la resolución [2482 \(2019\)](#) exige a los Estados que pongan en práctica un registro de nombres de los pasajeros no solo con fines antiterroristas, sino también para combatir la delincuencia grave. La introducción del registro de nombres de los pasajeros se convertirá en una nueva norma en virtud del anexo 9 del Convenio sobre Aviación Civil Internacional, en vigor desde febrero de 2021.

de los Estados Miembros es cada vez mayor, muchos Estados siguen enfrentándose a importantes retos en este sentido, como el costo de la implantación, el nivel de formación técnica necesario para operar esos sistemas y la necesidad de contar con leyes adecuadas de protección de datos.

692. Otra forma muy eficaz de reforzar las fronteras es facilitar a los agentes de primera línea y a los agentes de las fuerzas del orden el acceso a listas de vigilancia que les permitan identificar a los terroristas conocidos o presuntos en la frontera, así como el uso de esas listas. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad decidió que los Estados Miembros elaboraran listas de vigilancia o bases de datos de terroristas conocidos y presuntos a fin de que los organismos de aplicación de la ley, las autoridades de fronteras, de aduanas, militares y de inteligencia las utilizaran para controlar a los viajeros y realizar evaluaciones de riesgos e investigaciones, de conformidad con el derecho interno y el derecho internacional, incluido el derecho de los derechos humanos. El desarrollo y la aplicación de las listas de vigilancia deben coordinarse a nivel pangubernamental. Las evaluaciones realizadas por la Dirección Ejecutiva en nombre del Comité han revelado que los Estados Miembros suelen utilizar listas de vigilancia múltiples, descoordinadas o incompletas o que carecen de procedimientos establecidos o de personal con los recursos adecuados para ayudar a elaborar las bases de datos de las listas de vigilancia. En algunos casos, el intercambio de información sobre terroristas conocidos y sospechosos se ve dificultado por obstáculos legales y políticos internos y por la falta de una infraestructura de control adecuada que permita el uso eficaz de las listas de vigilancia junto con otras herramientas de seguridad fronteriza (por ejemplo, el registro de nombres de los pasajeros). Además, la aplicación de normas y mejores prácticas internacionales para elaborar y mantener listas de vigilancia y bases de datos puede ayudar a prevenir problemas relacionados con los derechos humanos y el Estado de derecho. Los mecanismos de derechos humanos han señalado que los Estados no aplican normas y criterios universales para incluir los nombres de personas en las listas de vigilancia y las bases de datos nacionales terroristas, gestionar e intercambiar dichas bases de datos o elaborar posibles motivos y procedimientos para eliminar nombres.

693. Además de elaborar listas de vigilancia nacionales, en las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#), [2322 \(2016\)](#), [2396 \(2017\)](#) y [2482 \(2019\)](#) se alienta a los Estados Miembros a que utilicen regularmente las bases de datos de INTERPOL para controlar a los viajeros en las fronteras aéreas, terrestres y marítimas y a que se aseguren de que las fuerzas del orden, los organismos de seguridad fronteriza y las aduanas de los Estados Miembros estén conectados a esas bases de datos mediante sus oficinas centrales nacionales.

694. Otra herramienta fundamental para reforzar los controles fronterizos es la tecnología biométrica. En virtud de la resolución [2396 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad, los Estados Miembros deben desarrollar y aplicar sistemas de recopilación de datos biométricos para identificar de forma responsable y adecuada a los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros. Aunque los datos biométricos pueden reforzar considerablemente la investigación y la identificación a tiempo de terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, y obstaculizar sus desplazamientos, es imperativo que se utilicen y compartan esos datos respetando plenamente las obligaciones internacionales pertinentes y el derecho internacional de los derechos humanos, en particular los derechos a la libertad de circulación, la privacidad, las garantías en materia de protección de datos personales y el principio de no discriminación. Muchos Estados siguen teniendo dificultades para hacer frente al rápido avance de las innovaciones tecnológicas en este ámbito e introducir la legislación necesaria. En consecuencia, varios Estados están utilizando tecnologías biométricas pero no han establecido todavía marcos jurídicos claros, las necesarias garantías procesales, normas para la gestión y el tratamiento de datos, políticas claras

de conservación de datos ni evaluaciones exhaustivas del impacto sobre los derechos humanos.

695. En el ámbito de la seguridad de los documentos, la gran mayoría de los Estados ha avanzado rápidamente en sus iniciativas destinadas a acatar el requisito de la OACI de introducir documentos de viaje de lectura mecánica. Solo un Estado utiliza actualmente documentos que no permiten la lectura mecánica. Un total de 145 Estados han dado un paso más introduciendo pasaportes no electrónicos de lectura mecánica (por ejemplo, pasaportes ordinarios, o pasaportes electrónicos, que incluyen elementos de seguridad adicionales, como datos biométricos). Además, 76 Estados se han adherido al programa Directorio de Claves Públicas de la OACI, que permite a los Estados Miembros verificar los datos biométricos del titular de un pasaporte.

696. Los Estados Miembros han avanzado considerablemente en el refuerzo y la facilitación de la seguridad de la aviación. Sin embargo, muchos Estados Miembros siguen teniendo problemas para aplicar las normas básicas de la OACI. A pesar de la iniciativa de la OACI “Ningún país se queda atrás”, las evaluaciones muestran importantes discrepancias en la ejecución por regiones. Al 30 de septiembre de 2020, el 63 % de los Estados había alcanzado el 65 % de aplicación efectiva del Plan Global para la Seguridad de la Aviación, pero los Estados de África Occidental y Central, América Central y el Caribe seguían teniendo considerables problemas de aplicación en este ámbito, ya que habían aplicado menos del 40 % de su Plan Global para la Seguridad de la Aviación.

697. Las autoridades aduaneras de los Estados también han comenzado a incluir la seguridad en su mandato y funciones, según proceda, incluyéndola en sus planes estratégicos y desarrollando la capacidad pertinente en la primera línea, como exige la resolución de 2015 de la Comisión de Políticas de la Organización Mundial de Aduanas sobre el papel de las aduanas en el contexto de la seguridad. También se ha avanzado mucho en la prevención y la lucha contra el terrorismo, desarrollando procedimientos operativos y formando a los oficiales de aduanas, que también revisan la información anticipada sobre los pasajeros y los registros de nombres de los pasajeros para prevenir el terrorismo, debido a sus vínculos con la delincuencia organizada transnacional. En algunos Estados, los oficiales de aduanas han recibido capacitación para trabajar en actividades fraudulentas e ilegales que utilizan Internet y la web oscura, como el suministro de armas a delincuentes y terroristas, pero la gran mayoría de los Estados sigue teniendo carencias importantes en su capacidad para evaluar y gestionar esta tendencia delictiva.

698. Los Estados han avanzado también en el refuerzo de los controles fronterizos mediante la aplicación del Marco Normativo para Asegurar y Facilitar el Comercio Global (SAFE) de la Organización Mundial de Aduanas, la elaboración de políticas aduaneras amplias basadas en la evaluación de los riesgos y la información anticipada sobre la carga y el desarrollo de una cultura de la seguridad. La mayoría de las administraciones aduaneras han introducido sistemas digitales para gestionar y procesar las mercancías. Las herramientas electrónicas, las redes informáticas y las bases de datos contribuyen a reforzar los criterios de identificación e interdicción de bienes y viajeros para su control, verificación y tramitación aduanera. Los Estados también han avanzado notablemente en la participación de las administraciones aduaneras en todos los niveles de su arquitectura nacional de lucha contra el terrorismo.

G. Tecnologías de la información y las comunicaciones

1. Uso indebido de la tecnología de la información y las comunicaciones con fines terroristas

699. Desde el anterior estudio mundial, los Estados Miembros se han seguido enfrentando a la amenaza grave y creciente que representan los terroristas y los grupos terroristas que utilizan Internet, en particular los medios sociales, no solo para cometer actos terroristas, sino para facilitar la ejecución de una amplia gama de actividades relacionadas con el terrorismo, entre ellas, actividades de incitación, radicalización violenta, reclutamiento, adiestramiento, planificación, recopilación de información, comunicación, realización de preparativos y financiación. Se ha hecho rápidamente evidente que la capacidad emergente de las personas para conectarse a distancia con otras situadas en todo el mundo ofrece tanto oportunidades como riesgos.

700. En respuesta a las medidas adoptadas por las grandes empresas tecnológicas y los Estados Miembros para combatir la explotación de Internet y las redes sociales, los terroristas han migrado a sitios más discretos, plataformas más pequeñas que tienen menos capacidad o voluntad de moderar los contenidos, sistemas de encriptado de extremo a extremo y redes privadas virtuales (VPN) para entrenarse y planificar atentados. Los terroristas utilizan plataformas de intercambio de archivos más pequeñas para guiar a los usuarios hacia localizadores uniformes de recursos (URL) y las “redes de apoyo” amplifican la propaganda terrorista compartiendo y volviendo a subir material en un número cada vez mayor y fragmentado de pequeñas plataformas. Este fue el caso de los atentados llevados a cabo en marzo de 2019 en Christchurch (Nueva Zelanda) y el atentado terrorista de octubre de 2019 en Halle (Alemania) (el atentado fue retransmitido en directo por Twitch y las imágenes de la transmisión en directo se subieron automáticamente y se compartieron en otras plataformas más pequeñas). Los usuarios de foros como 8Chan pueden ser completamente anónimos, y la ausencia de moderación y eliminación de contenidos los convierte en sitios ideales para que los grupos terroristas inspiren e inciten a la gente a cometer actos violentos.

701. Otras cuestiones que preocupan son el posible uso indebido de nuevas tecnologías de doble uso por terroristas, el papel de los medios sociales en el fomento de narrativas terroristas y la posibilidad de que los grupos terroristas accedan a armas de destrucción masiva y cometan actos de terrorismo químico, biológico, radiológico o nuclear. Entre las tecnologías emergentes que aumentan el riesgo de que los grupos terroristas accedan a las armas químicas, biológicas, radiológicas o nucleares y las utilicen se encuentran los sistemas de aeronaves no tripuladas, la web oscura, los programas maliciosos, la biología sintética y la impresión en 3D. Tanto si se trata de un sistema de aeronave no tripulada armada con una cámara acoplada de fabricación casera del EIIL en la República Árabe Siria como de videos en 4K subidos por terroristas de la República Democrática del Congo en los que se jura lealtad a Abu Bakr al-Baghdadi, el ciberespacio y las tecnologías emergentes facilitan las actividades terroristas a una escala sin precedentes.

702. La inteligencia artificial y las capacidades de aprendizaje automático están creciendo a un ritmo desconocido. El uso malintencionado de la inteligencia artificial podría amenazar no solo la seguridad física y política, sino también la seguridad digital. Los avances en inteligencia artificial facilitan nuevos tipos de atentado, dado que esa tecnología permite realizar ciertas tareas mejor de lo que lo haría un humano y aprovecha las vulnerabilidades humanas de las que carecen los sistemas de inteligencia artificial. Por ejemplo, ningún equipo de humanos podría decidir, de

forma realista, la trayectoria de vuelo de un conjunto de aeronaves no tripuladas utilizadas para cometer un atentado físico.

703. Los grupos terroristas motivados por el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia están aprovechando los avances tecnológicos para adaptar sus métodos operacionales, ya sea consolidando las técnicas tradicionales de difusión de la propaganda y el abastecimiento de armas y apoyo de otro tipo o desarrollando nuevas técnicas. El informe de 2019 del Secretario General sobre las armas pequeñas y las armas ligeras también destacó el aumento del uso de Internet para el comercio de armas de fuego entre usuarios no autorizados, incluidos grupos terroristas y grupos dedicados a la delincuencia organizada transnacional. Los confinamientos impuestos por los Estados en respuesta a la pandemia de COVID-19 también han provocado un aumento espectacular del uso de Internet, lo que ha permitido a los grupos terroristas que propugnan diversas narrativas terroristas difundir propaganda, alimentar el odio hacia los enemigos comunes y radicalizar a nuevas personas y empujarlas a la violencia, especialmente a jóvenes más vulnerables, incluso a través de juegos.

2. Uso de las tecnologías para combatir el terrorismo

704. El uso de las tecnologías para combatir el terrorismo es un tema que preocupa cada vez más a los profesionales, los responsables políticos y los investigadores involucrados en la lucha contra el terrorismo, en el contexto del papel cada vez más importante que desempeña la tecnología en el terrorismo y la lucha antiterrorista. El Consejo de Seguridad aborda la cuestión, en particular en sus resoluciones [2129 \(2013\)](#), [2178 \(2014\)](#) y [2395 \(2017\)](#), predominantemente en el contexto de la lucha contra el uso indebido de las TIC por los terroristas¹⁰².

a) Inteligencia artificial

705. En los últimos años se han desarrollado varios programas y herramientas con inteligencia artificial y amplificación algorítmica para prevenir y combatir el extremismo violento. Por ejemplo, la iniciativa Redirect, desarrollada por Jigsaw (una filial de Google) y Moonshot CVE, una organización sin fines de lucro, consiste en un sistema algorítmico capaz de reconocer los perfiles de personas que son objetivos potenciales de los discursos de odio y las iniciativas de radicalización de los grupos terroristas. Se ha entrenado el algoritmo con discursos terroristas para enseñarle las palabras y las frases utilizadas. Una vez programado, se utiliza el algoritmo para identificar a los usuarios de Internet considerados de riesgo con el fin de redirigirlos a contenidos alternativos positivos.

706. Otro uso positivo de la inteligencia artificial tiene que ver con la detección, para su posterior revisión, de contenidos ilegales, contenidos prohibidos por las condiciones de servicio de las plataformas de medios sociales y contenidos nocivos que no son ilegales ni están prohibidos por las condiciones de servicio de las plataformas, pero de los que se considera que contribuyen a radicalizar hacia el extremismo violento que conduce al terrorismo. La moderación de los contenidos de las plataformas grandes y pequeñas se realiza ahora en gran medida mediante el uso de inteligencia artificial y funciones *hash*. Sin embargo, se utiliza, o debería utilizarse, moderación humana para supervisar las decisiones tomadas por algoritmos. Debido al gran volumen de contenidos producidos por los usuarios, el costo de la moderación humana y las continuas mejoras en las tecnologías automatizadas y su uso responsable, cabe esperar un aumento del uso en el futuro de la inteligencia artificial y las funciones *hash*. Sin embargo, esta situación también plantea ciertos problemas éticos y relacionados con los derechos humanos, como la posibilidad de

¹⁰² Compendio de investigaciones de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, número 11, diciembre de 2020.

que se moderen en exceso los contenidos o de que se eliminen contenidos que podrían tener un efecto disuasorio en la libertad de expresión, la libertad de asociación y religión y otros derechos civiles y políticos.

707. Otra forma de tecnología inteligente es el uso de algoritmos en el reconocimiento facial. Las fuerzas del orden de varios Estados han probado a título experimental este tipo de algoritmos, ya sea con fines antiterroristas o con fines más generales de prevención del delito. Los sistemas de reconocimiento facial extraen y procesan datos biométricos de los rostros de las personas para compararlos con los de otros rostros almacenados en bases de datos de personas sospechosas de terrorismo o condenadas por delitos de terrorismo. El uso y el posible uso indebido de esta tecnología también plantea problemas éticos y relacionados con los derechos humanos, así como de privacidad.

b) Moderación de contenidos

708. En junio de 2017, Facebook, Microsoft, Twitter y YouTube anunciaron la creación del Foro Mundial de Internet para Contrarrestar el Terrorismo con el fin de desarrollar soluciones tecnológicas (incluido un consorcio digital de intercambio de funciones *hash*), investigar y compartir conocimientos con empresas más pequeñas para contribuir a la lucha mundial contra el terrorismo; a finales de 2019, la estructura se transformó en organización no gubernamental. La Dirección Ejecutiva tiene la condición de observador permanente en su Comité Asesor Independiente¹⁰³. El Foro lleva a cabo muchas de sus actividades en el marco de la iniciativa Tech Against Terrorism, apoyada por la Dirección Ejecutiva, que ha puesto en marcha una plataforma de intercambio de conocimientos en línea para promover el intercambio de buenas prácticas y una colección de herramientas y recursos para apoyar las iniciativas de las nuevas empresas y las empresas tecnológicas más pequeñas destinadas a reforzar su respuesta al uso de Internet con fines terroristas. Tech Against Terrorism también ha desarrollado la Plataforma de Análisis de Contenido Terrorista, una plataforma centralizada de contenidos terroristas verificados diseñada para que las empresas tecnológicas puedan detectar rápidamente el uso de sus servicios con fines terroristas.

709. En mayo de 2019, tras el atentado terrorista en Christchurch (Nueva Zelanda) retransmitido en directo, Francia y Nueva Zelanda reunieron a los Jefes de Estado y de Gobierno y a los líderes del sector tecnológico para adoptar el Llamamiento a la Acción de Christchurch, un plan de acción en el que los Gobiernos y las empresas tecnológicas se comprometen a llevar a cabo una serie de medidas, entre las que se incluye el desarrollo de herramientas para evitar que se suban contenidos terroristas; la lucha contra las raíces del extremismo violento que conduce al terrorismo; el aumento de la transparencia en relación con la eliminación y la detección de contenidos; y la revisión de cómo los algoritmos de las empresas dirigen a los usuarios a contenidos terroristas¹⁰⁴. Se siguen tratando estas cuestiones en otras organizaciones multilaterales, como el Grupo de los Siete, el Grupo de los 20, el Foro Mundial contra el Terrorismo, el Consejo de Europa, la OSCE y la Unión Europea.

710. Muchos Estados han adoptado leyes y reglamentos para prevenir la difusión de contenidos terroristas en línea, con el objetivo de garantizar que las plataformas en línea desempeñen un papel más activo en la detección de contenidos terroristas en línea y que se eliminen rápidamente esos contenidos. Se han impugnado en los tribunales algunas de las medidas legales por considerar que limitan la libertad de expresión.

¹⁰³ Puede consultarse en <https://gifct.org>.

¹⁰⁴ Puede consultarse en <https://www.christchurchcall.com/about/christchurch-call-text/>.

c) Pruebas digitales

711. El acceso a las pruebas electrónicas se ha convertido en un elemento fundamental en muchas investigaciones penales. En muchas investigaciones sobre combatientes terroristas extranjeros, por ejemplo, las pruebas digitales (como publicaciones de Facebook, mensajes instantáneos de WhatsApp, llamadas de Skype, videos de YouTube, fotos compartidas por correo electrónico o Instagram, documentos almacenados en Dropbox y contenidos en cientos de plataformas menos conocidas) pueden ser las únicas pruebas disponibles de la complicidad en delitos del EIIL o Al-Qaida. La obtención legal de pruebas electrónicas de los proveedores de servicios en línea se ha convertido en un elemento fundamental para demostrar en un juicio dónde se encuentran los sospechosos de terrorismo y de actos de delincuencia organizada, con quién se comunican y qué delitos están planeando.

712. Un estudio sobre la medición de los comportamientos en línea de los terroristas condenados en el Reino Unido reveló que el 76 % de los terroristas había utilizado Internet para informarse sobre actividades terroristas, el 46 % había descargado contenidos multimedia extremistas y el 32 % se había preparado para los atentados accediendo a recursos en línea¹⁰⁵. Una encuesta de la Unión Europea¹⁰⁶ también mostró que más de la mitad de las investigaciones incluían una solicitud de acceso transfronterizo a pruebas electrónicas; que las pruebas electrónicas, en cualquiera de sus formas, son relevantes en alrededor del 85 % del total de las investigaciones (penales); y que en casi dos terceras partes de las investigaciones en las que las pruebas electrónicas son relevantes, es necesaria una solicitud a proveedores de servicios con sede en otra jurisdicción.

713. En diciembre de 2019, la Asamblea General adoptó una resolución titulada “Lucha contra la utilización de las tecnologías de la información y las comunicaciones con fines delictivos” (resolución 74/247), con el objetivo de establecer un comité intergubernamental especial de expertos de composición abierta y representativo de todas las regiones para elaborar una convención internacional amplia sobre la lucha contra la utilización de las TIC con fines delictivos. El 26 de mayo de 2021, la Asamblea aprobó por consenso la resolución 75/282. Se decidió que el comité especial comenzaría su labor en enero de 2022 y presentaría a la Asamblea un proyecto de convención en su septuagésimo octavo período de sesiones. El primer período de sesiones estaba previsto del 17 al 28 de enero de 2022.

714. La creación de soluciones avanzadas para la recopilación transnacional de pruebas electrónicas a nivel regional también se considera de alta prioridad. En abril de 2018, la Comisión Europea propuso nuevas normas que permiten a las autoridades policiales y judiciales obtener pruebas electrónicas con mayor rapidez y facilidad. Se incluyeron las normas en la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo sobre las órdenes europeas de entrega y conservación de pruebas electrónicas a efectos de enjuiciamiento penal y en la Directiva de acompañamiento del Parlamento Europeo y del Consejo por la que se establecen normas armonizadas para la designación de representantes legales a efectos de recabar pruebas para procesos penales. De aprobarse, las nuevas normas crearían una orden europea de entrega y una orden europea de conservación y obligarían a los proveedores de servicios a designar un representante legal en la Unión Europea.

715. En junio de 2017, el comité del Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia acordó los términos de referencia para preparar un segundo

¹⁰⁵ Puede consultarse en https://www.voxpol.eu/download/vox-pol_publication/What-are-the-Roles-of-the-Internet-in-Terrorism.pdf.

¹⁰⁶ Puede consultarse en <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018SC0118&from=EN>.

protocolo adicional al Convenio del Consejo de Europa sobre la Ciberdelincuencia de 2001. Las negociaciones comenzaron en septiembre de 2017. Se están estudiando los siguientes elementos: a) disposiciones sobre una asistencia judicial recíproca más eficaz; b) disposiciones sobre la cooperación directa con proveedores de otras jurisdicciones; c) marco y salvaguardias en relación con las prácticas existentes de ampliación transfronteriza de los registros; y d) garantías en materia de estado de derecho y protección de datos¹⁰⁷.

716. En noviembre de 2018, los Estados Unidos promulgaron la Ley por la que se Aclara el Uso Legal de Datos en el Extranjero, que modifica el Código Penal Federal y especifica que un servicio de comunicación electrónica o un proveedor de servicios de computación remota debe cumplir con los requisitos existentes para preservar, respaldar o divulgar el contenido de una comunicación electrónica o los registros o la información, que no sean contenidos, pertenecientes a un cliente o suscriptor, independientemente de si la comunicación o el registro se encuentran dentro o fuera de los Estados Unidos¹⁰⁸. La Ley allana también el camino para negociar acuerdos bilaterales que prevean el reconocimiento directo en los Estados Unidos de órdenes judiciales extranjeras de acceso a los datos de ciudadanos extranjeros; se ha celebrado un acuerdo bilateral de este tipo entre los Estados Unidos y el Reino Unido.

717. Los desafíos relacionados con el acceso transfronterizo a las pruebas electrónicas han sido una prioridad del Consejo de Seguridad y del Comité en el contexto de la cooperación internacional y la asistencia judicial recíproca, y se abordan en las resoluciones del Consejo 2322 (2016), 2178 (2014) y 2396 (2017); los Principios Rectores de Madrid de 2015; y su adición de 2018. Con el impulso del Comité, la Dirección Ejecutiva puso en marcha la formulación inicial de una iniciativa mundial sobre el acceso legal transfronterizo a los datos digitales, una iniciativa conjunta relativa a las pruebas electrónicas, emprendida con la UNODC y la Asociación Internacional de Fiscales y centrada en la preservación, las solicitudes de emergencia, el acceso voluntario y la cooperación con el sector privado.

718. La Dirección Ejecutiva ha colaborado estrechamente con el proyecto conjunto SIRIUS de Eurojust (Unión Europea) y Europol relativo a las pruebas electrónicas; ha formado parte de la junta consultiva y ha trabajado con grupos de reflexión, entre otros en el marco del grupo de contacto sobre datos y jurisdicción, y con agentes del sector privado, por ejemplo recopilando las prácticas del sector privado y colaborando con entidades del sector privado. Los resultados del proyecto incluyen la “Guía práctica para solicitar la prueba electrónica a través de las fronteras”, y la segunda edición de próxima publicación, el futuro lanzamiento y promoción del Marco de Divulgación de Datos y la elaboración, con el proyecto SIRIUS de Eurojust y Europol, de formularios estandarizados de solicitud directa para ayudar a los proveedores de servicios a cooperar en las solicitudes transfronterizas de pruebas electrónicas. La guía práctica, publicada conjuntamente por la Dirección Ejecutiva, la UNODC y la Asociación Internacional de Fiscales y traducida al francés, español, portugués, ruso y árabe, es ampliamente reconocida como el documento de referencia internacional sobre las pruebas electrónicas y se encuentra entre las publicaciones más descargadas en el portal de gestión de conocimientos de la UNODC Intercambio de Recursos Electrónicos y Legislación sobre Delincuencia (SHERLOC). La Dirección Ejecutiva también es miembro del grupo de contacto de expertos sobre pruebas electrónicas y jurisdicción en Internet, un grupo de expertos de vanguardia en el ámbito de las pruebas electrónicas.

¹⁰⁷ Puede consultarse en <https://www.coe.int/en/web/cybercrime/t-cy-drafting-group>.

¹⁰⁸ Puede consultarse en <https://www.congress.gov/bill/115th-congress/house-bill/4943>.

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

a) Privacidad y protección de datos

719. Los defensores de los derechos humanos han expresado su preocupación por la desproporcionada vigilancia en línea y recopilación de datos que violan el derecho a la intimidad, y han manifestado que la vigilancia y la recopilación de datos deben definirse con precisión en leyes claras y públicamente accesibles que deben especificar un objetivo legítimo, el alcance y la naturaleza de la vigilancia o la recopilación de datos y la necesidad y la proporcionalidad de las medidas para alcanzar ese objetivo, empleando la opción menos intrusiva disponible¹⁰⁹.

720. A pesar de que las medidas antiterroristas plantean cada vez más retos relacionados con la privacidad y la protección de datos, sigue habiendo una relativa falta de marcos jurídicos de protección de datos y de orientaciones para las empresas privadas y los Gobiernos sobre cuestiones técnicas, como los criterios legales de inclusión, las políticas de conservación o eliminación de datos, el procesamiento, el intercambio, la prevención del uso indebido y la seguridad de los datos, la validación y el control. Esto representa un obstáculo importante para la cooperación internacional y el intercambio internacional de datos, ya que muchos Estados prohíben, de conformidad con su derecho interno, divulgar datos protegidos y personales a Estados que tienen regímenes de protección de datos más débiles. Los nuevos avances, como los progresos en el campo de la inteligencia artificial (por ejemplo, el aprendizaje automático) y la mayor dependencia de herramientas impulsadas por esa tecnología, hacen que sea esencial desarrollar esas orientaciones.

b) Apagones y filtrado de Internet

721. El Consejo de Derechos Humanos ha condenado la interrupción del acceso y de la información en línea causada por los apagones y el filtrado de Internet¹¹⁰, y los expertos en derechos humanos han declarado que el cierre de partes enteras de los sistemas de comunicación no tiene justificación de acuerdo con el derecho de los derechos humanos¹¹¹. Desde el anterior estudio mundial, muchos Estados han impuesto apagones de Internet justificados a menudo por motivos de seguridad pública o por la necesidad de evitar la difusión de noticias falsas y la violencia, en particular durante elecciones o épocas de inestabilidad. Incluso en los países en los que Internet sigue disponible, se han manifestado preocupaciones por el uso por los Gobiernos de leyes y normas amplias para presionar a empresas a fin de que impidan acceder a ciertos contenidos web a los usuarios en su jurisdicción.

H. Derechos humanos en el contexto de la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo

722. El Consejo de Seguridad sigue 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

¹⁰⁹ A/HRC/27/37, párr. 23.

¹¹⁰ Resolución 32/13 (2016) del Consejo de Derechos Humanos.

¹¹¹ Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la promoción y protección del derecho a la libertad de opinión y de expresión, Representante de la OSCE para la Libertad de los Medios de Comunicación, Relator Especial de la OEA para la Libertad de Expresión y Relatora Especial sobre Libertad de Expresión y Acceso a la Información en África de la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, declaración conjunta sobre la libertad de expresión y las respuestas a situaciones de conflicto, 2015.

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 no solo es importante en el contexto de las obligaciones jurídicas de los Estados, sino también porque, como ha reafirmado el Consejo en repetidas ocasiones, en particular en sus resoluciones [2395 \(2017\)](#), [2396 \(2017\)](#), [2462 \(2019\)](#) y [2482 \(2019\)](#), el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho se complementan y refuerzan mutuamente con medidas eficaces contra el terrorismo, y son parte fundamental del éxito de la lucha antiterrorista.

723. Algunos Estados han adoptado medidas para velar por que las leyes y las políticas antiterroristas se ajusten mejor a las obligaciones jurídicas internacionales. Sin embargo, la mayoría de los Estados aún no ha hecho lo suficiente en esta esfera crítica¹¹².

724. Después de más de 20 años de la aprobación de la resolución [1373 \(2001\)](#) del Consejo de Seguridad, un aspecto fundamental que sigue suscitando gran preocupación es la definición jurídica de los actos terroristas. Las leyes nacionales de varios Estados siguen tipificando los actos terroristas de una manera imprecisa o demasiado general que puede 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 sigue preocupada por las definiciones nacionales de terrorismo que exceden el alcance de la resolución [1566 \(2004\)](#) del Consejo, los instrumentos internacionales de lucha contra el terrorismo y la definición modelo presentada por la Relatora Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, lo que crea la posibilidad de que se califiquen como “terroristas” conductas no violentas que no son de naturaleza terrorista. Esto incluye los actos descritos en términos demasiado amplios o imprecisos que supuestamente “perturban el orden público”; “desestabilizan la seguridad o la estabilidad nacional”; o “amenazan la unidad nacional”. Se señaló que 23 de los 46 Estados evaluados por el Comité entre 2017 y 2020 habían introducido definiciones excesivamente amplias del terrorismo o de los actos terroristas. Además, se ha acusado de terrorismo, definido en términos amplios, a defensores de los derechos humanos y abogados, disidentes políticos y miembros de minorías religiosas o étnicas en varios Estados.

725. Varios Estados han tipificado como delito actos que pueden no llegar a ser una incitación a una conducta delictiva. Esto puede tener un impacto negativo en los derechos humanos, en particular la libertad de expresión. Las implicaciones para los derechos humanos de las disposiciones penales que prohíben la incitación al terrorismo se abordan con mayor detalle en el estudio mundial de la Dirección Ejecutiva de 2021 sobre la aplicación por los Estados Miembros de la resolución [1624 \(2005\)](#) del Consejo de Seguridad. Los términos extremismo violento y extremismo también están definidos vagamente en la legislación de algunos Estados. Se abordaron las definiciones de extremismo violento y extremismo en ocho de los Estados evaluados por el Comité entre 2017 y 2020. El Comité y la Dirección Ejecutiva plantearon su preocupación, en relación con cuatro de esos Estados, por las definiciones excesivamente amplias de extremismo que no incluían un elemento de violencia y que podían dar lugar, en la práctica, a restricciones arbitrarias o

¹¹² En su resolución [2395 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad alentó a la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo a que siguiera desarrollando sus actividades para garantizar que todas las cuestiones relativas a los derechos humanos y el estado de derecho pertinentes para la aplicación de las resoluciones [1373 \(2001\)](#), [1624 \(2005\)](#) y [2178 \(2014\)](#) y otras resoluciones pertinentes se abordaran como un componente importante de la labor de la Dirección Ejecutiva.

desproporcionadas de los derechos humanos. A raíz de las evaluaciones también se ha manifestado preocupación por los efectos discriminatorios de las medidas de lucha contra el terrorismo y el extremismo en determinadas comunidades, en particular en relación con el perfilado y la vigilancia. Las evaluaciones de los países realizadas por el Comité siguieron revelando graves violaciones de los derechos humanos cometidas por las fuerzas de seguridad y otras autoridades, como ejecuciones extrajudiciales, detenciones arbitrarias y torturas y malos tratos. La Dirección Ejecutiva sigue recomendando a los Estados que refuercen los mecanismos de supervisión independientes para vigilar las actividades de las fuerzas del orden a fin de garantizar que se apliquen todas las medidas antiterroristas de manera plenamente conforme con el derecho internacional de los derechos humanos y velar por que se rindan cuentas en caso de que se produzcan violaciones.

726. 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, las resoluciones del Consejo de Seguridad [2178 \(2014\)](#) y [2396 \(2017\)](#) establecen un vínculo explícito entre sus disposiciones y la aplicación por los Estados de la resolución [1373 \(2001\)](#). Las medidas adoptadas para abordar los desplazamientos de combatientes terroristas extranjeros y de sus familiares han suscitado preocupaciones en materia de derechos humanos en relación, entre otras cosas, con la aplicación de la detención administrativa, la prohibición de viajar, la confiscación de pasaportes y la privación de la nacionalidad, que pueden repercutir en los derechos a la libertad y la libre circulación y en el derecho a una nacionalidad. También se han planteado preocupaciones en relación con las medidas de justicia penal, como el aumento de la dependencia de la inteligencia y las medidas administrativas, y la denegación de las garantías procesales. El aumento de la recopilación y el análisis de datos (en particular en relación con los sistemas de información anticipada sobre los pasajeros, los registros de nombres de los pasajeros, las listas de vigilancia y las bases de datos y los datos biométricos) ponen de manifiesto la necesidad de una supervisión eficaz para garantizar que no se utilice la información de forma indebida.

727. Otra esfera de preocupación que ha atraído últimamente la atención del Comité y la Dirección Ejecutiva es el efecto de la aplicación de la resolución [1373 \(2001\)](#) en las actividades de las organizaciones de la sociedad civil. En su resolución [2395 \(2017\)](#), el Consejo reconoce la relación de la Dirección Ejecutiva con la sociedad civil y la importancia de la sociedad civil para concienciar sobre las amenazas del terrorismo y afrontarlas con mayor eficacia. También recuerda la importancia de que se respeten plenamente los derechos a la libertad de expresión y de asociación de las personas en la sociedad civil. La Dirección Ejecutiva se ha centrado en desarrollar su relación con las organizaciones de la sociedad civil pertinentes, que han realizado aportaciones útiles sobre diversos temas, como las definiciones nacionales de los actos terroristas y los delitos conexos, las disposiciones sobre la financiación del terrorismo, las medidas de enjuiciamiento, rehabilitación y reinserción y las repercusiones de las medidas antiterroristas en la sociedad civil. La Dirección Ejecutiva es consciente de la necesidad de evitar represalias contra la sociedad civil por cooperar con las Naciones Unidas y comparte la preocupación del Secretario General por el uso continuado por los Estados de argumentos y legislación en materia de seguridad nacional y estrategias antiterroristas como justificación para bloquear el acceso a las Naciones Unidas o castigar la colaboración con la Organización.

728. La resolución [2462 \(2019\)](#) del Consejo de Seguridad, relativa a la lucha contra la financiación del terrorismo, reconoce el papel vital que desempeñan las organizaciones sin fines de lucro en las economías y los sistemas sociales nacionales.

También alienta a los Estados Miembros a que trabajen en cooperación con el sector sin fines de lucro para prevenir el uso indebido de esas organizaciones, al tiempo que recuerda que los Estados deben respetar los derechos humanos y las libertades fundamentales. En consecuencia, la Dirección Ejecutiva sigue preguntando a los Estados si sus exámenes de las 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. La Dirección Ejecutiva ha observado con preocupación disposiciones en materia de lucha contra la financiación del terrorismo (por ejemplo, restricciones a la libertad de asociación de organizaciones sin fines de lucro) que no se aplican de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, así como la falta de procedimientos para descongelar fondos indebidamente congelados.

I. Género

729. En su resolución [2242 \(2015\)](#), el Consejo de Seguridad pidió a los Estados Miembros y las Naciones Unidas que aumentaran la integración de sus agendas sobre las mujeres y la paz y la seguridad y sobre la lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede desembocar en terrorismo y solicitó a la Dirección Ejecutiva que integrara el género como cuestión transversal en todas sus actividades. El Consejo reconoce que el terrorismo y el extremismo violento tienen un impacto diferencial en los derechos humanos de las mujeres y las niñas y que, a su vez, las estrategias de lucha contra el terrorismo pueden tener un impacto diferencial en las mujeres, incluso en relación con los derechos humanos de las mujeres y con las organizaciones de la sociedad civil de mujeres¹¹³. Desde la aprobación de la resolución [2242 \(2015\)](#), un número cada vez mayor de resoluciones del Consejo relativas al terrorismo ha integrado consideraciones de género, con respecto a cuestiones como enjuiciar, rehabilitar y reintegrar; contrarrestar los argumentos terroristas; y abordar los vínculos entre el terrorismo, la trata de personas y la violencia sexual relacionada con los conflictos¹¹⁴.

730. Si bien la concienciación sobre la necesidad de garantizar prácticas antiterroristas que tengan en cuenta las cuestiones de género y respeten los derechos humanos ha aumentado considerablemente, la aplicación de los enfoques de ese tipo a nivel regional y nacional sigue enfrentándose a numerosos problemas.

1. Datos desglosados por género

731. Es esencial garantizar la disponibilidad de datos relevantes para diseñar medidas antiterroristas y de lucha contra el extremismo violento adaptadas y con perspectiva de género. Sin embargo, las evaluaciones de la Dirección Ejecutiva han revelado importantes lagunas en la recopilación sistemática de datos desglosados por sexo en los Estados Miembros. Se detectaron esas lagunas, por ejemplo, en el rastreo del seguimiento de mujeres que participan en actividades terroristas (por ejemplo, el número de mujeres que viajaron para unirse al EIIL), el número de mujeres que regresaron de zonas de conflicto y su posterior paradero (incluido el número de enjuiciamientos y condenas). Esta falta de información socava la capacidad de los Estados para comprender y contrarrestar la amenaza única que representan las

¹¹³ Resolución [2242 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad, preámbulo y párr. 12.

¹¹⁴ Entre esas resoluciones figuran las resoluciones del Consejo de seguridad [1373 \(2001\)](#) y [1624 \(2005\)](#), [2129 \(2013\)](#), [2133 \(2014\)](#), [2178 \(2014\)](#), [2195 \(2014\)](#), [2220 \(2015\)](#), [2242 \(2015\)](#), [2253 \(2015\)](#), [2309 \(2016\)](#), [2322 \(2016\)](#), [2331 \(2016\)](#), [2341 \(2017\)](#), [2347 \(2017\)](#), [2354 \(2017\)](#), [2368 \(2017\)](#), [2370 \(2017\)](#), [2379 \(2017\)](#), [2388 \(2017\)](#), [2395 \(2017\)](#), [2396 \(2017\)](#), [2462 \(2019\)](#), [2467 \(2019\)](#) y [2482 \(2019\)](#).

mujeres y diseñar respuestas adecuadas. La recopilación y el análisis de datos desglosados por género de forma más sistemática garantizaría que las decisiones políticas de los Estados Miembros se basen en pruebas y se adapten a las circunstancias y que se detecten tempranamente las necesidades en materia de creación de capacidades.

2. Enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración con perspectiva de género

732. En su resolución [2396 \(2017\)](#), el Consejo de Seguridad hace hincapié en que las mujeres y los niños requieren una atención especial de los Estados Miembros al elaborar estrategias de enjuiciamiento, rehabilitación y reintegración que se ajusten a los distintos casos¹¹⁵. En los Principios Rectores de Madrid ([S/2015/939](#)) del Consejo de Seguridad se ofrecen orientaciones adicionales sobre la contención de la afluencia de combatientes terroristas extranjeros.

733. Los Estados Miembros adoptan diversos enfoques en relación con el enjuiciamiento de las mujeres. Algunos optan por no procesar a las mujeres en absoluto, y en algunos casos las definiciones amplias de “pertenencia” han permitido a los tribunales condenar a las mujeres simplemente por ser familiares de presuntos combatientes del EIIL¹¹⁶.

734. En muchos Estados, los programas de rehabilitación y reintegración se ofrecen a través del sistema de justicia penal. Sin embargo, debido a que han sido procesadas relativamente pocas mujeres retornadas, el acceso a esos programas de rehabilitación y reintegración ha sido limitado. Esto supone el riesgo de que no se atiendan las necesidades de las retornadas, lo que socava la reincorporación satisfactoria de las mujeres en la sociedad y las expone a un riesgo potencialmente mayor de reincidencia. Pueden aplicarse programas de rehabilitación como complemento y alternativa al enjuiciamiento.

735. Algunos Estados han emprendido un proceso multiinstitucional, en colaboración con organizaciones de la sociedad civil, proveedores de atención sanitaria y psicosocial, consejeros religiosos y comunidades locales, para proporcionar un apoyo integral a la reintegración de los retornados. Algunos Estados han trabajado activamente con las familias en la preparación del retorno de una persona desde una zona de conflicto (un enfoque que la Dirección Ejecutiva ha identificado en el diálogo con los Estados Miembros como una buena práctica).

736. Sin embargo, en muchos otros casos, las políticas y los programas no abordan adecuadamente los derechos y las necesidades de las mujeres. Los Estados deben desarrollar una comprensión matizada de los roles y las motivaciones de género y desarrollar evaluaciones de los riesgos y las circunstancias atenuantes, como parte de un enfoque con perspectiva de género del enjuiciamiento, la rehabilitación y la reintegración. Existe una necesidad urgente de formación y creación de capacidad en los sistemas judiciales en materia de enfoques con perspectiva de género aplicados a la investigación y el enjuiciamiento¹¹⁷.

3. Lucha contra el extremismo violento que conduce al terrorismo

737. Las mujeres están contribuyendo de manera decisiva a la lucha contra el extremismo violento que conduce al terrorismo en todas las regiones del mundo. A menudo están en la vanguardia de los esfuerzos de la sociedad civil para construir

¹¹⁵ Resolución [2396 \(2017\)](#) del Consejo de Seguridad, párr. 31.

¹¹⁶ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “The repatriation of ISIL-associated women”, informe analítico, 2019, y “The prosecution of ISIL-associated women”, informe analítico, 2020.

¹¹⁷ [S/2015/939](#) y [S/2018/1177](#), pág. 25.

comunidades más resilientes, a veces con gran riesgo para su propia seguridad. En la resolución [2242 \(2015\)](#) del Consejo de Seguridad, se insta a los Estados Miembros y al sistema de las Naciones Unidas a que aseguren la participación y el liderazgo de las mujeres y las organizaciones de mujeres en la elaboración de estrategias de lucha contra el terrorismo y el extremismo violento que puede conducir al terrorismo, incluso combatiendo la incitación a cometer actos terroristas, creando contraargumentos y otras intervenciones apropiadas, y desarrollando la capacidad de las mujeres para realizar estas tareas con eficacia. Tanto la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (resolución [60/288](#) de la Asamblea General) como el Plan de Acción del Secretario General para Prevenir el Extremismo Violento ([A/70/674](#)) destacan la importancia de incluir a las mujeres en las iniciativas para combatir y prevenir el terrorismo y el extremismo violento.

738. Sin embargo, el desarrollo de una estrategia que responda a las cuestiones de género para combatir el extremismo violento sigue siendo un reto para muchos Estados. La participación de las mujeres en las iniciativas para combatir el extremismo violento se considera un componente esencial de las iniciativas para abordar la radicalización a nivel comunitario y representa una forma de empoderar a las mujeres, pero muchas iniciativas no han logrado aprovechar todo el potencial de las mujeres como agentes de cambio dentro de la sociedad. Muchos programas de lucha contra el extremismo violento incluyen prejuicios de género que a menudo reflejan la creencia de que las mujeres son intrínsecamente más pacíficas que los hombres y que las madres, en particular, están en una posición única para detectar signos de radicalización en sus hijos. Los enfoques de esa naturaleza pueden ser potencialmente perjudiciales al afianzar aún más los estereotipos de género existentes y pueden no ser eficaces. Muchas organizaciones de la sociedad civil de mujeres tienen dificultades para conseguir financiación para cuestiones relacionadas con las mujeres, la paz y la seguridad a menos que se vincule a la lucha contra el extremismo violento. Por lo tanto, existe el riesgo de que se les imponga la agenda de la lucha contra el extremismo violento, lo que podría instrumentalizar y securitizar las iniciativas locales de consolidación de la paz¹¹⁸.

4. Trata de personas y violencia sexual

739. Los grupos terroristas como el EIIL, Boko Haram y Al-Shabaab utilizan la trata de personas y la violencia sexual de forma deliberada y estratégica para promover sus objetivos. La trata de personas y la violencia sexual son fenómenos con una gran dimensión de género que afectan de manera desproporcionada a las mujeres y las niñas, que constituyen más del 70 % del número total de víctimas identificadas¹¹⁹.

740. Sin embargo, sigue existiendo una impunidad casi total por los casos de trata de personas y los actos de violencia sexual cometidos en contextos de terrorismo. Por lo tanto, es esencial subsanar las deficiencias en las investigaciones, los enjuiciamientos y las sentencias, que deben estar firmemente arraigados en un enfoque basado en los derechos humanos y que tenga en cuenta las cuestiones de género. Es fundamental para reforzar las medidas colectivas destinadas a impedir la trata de personas por parte

¹¹⁸ Véase, por ejemplo, Anna Möller-Loswick, “The countering violent extremism agenda risks undermining women who need greater support”, Saferworld, 26 de abril de 2017; Duke Law School, International Human Rights Clinic and Women Peacemakers Program, “Tightening the purse strings: what countering terrorism financing costs gender equality and security”, 2017.

¹¹⁹ En sus resoluciones [2331 \(2016\)](#), [2388 \(2017\)](#) y [2467 \(2019\)](#), el Consejo de Seguridad abordó los vínculos entre la trata de personas, la violencia sexual y el terrorismo y exhortó a los Estados Miembros a que mejoraran el cumplimiento de las obligaciones jurídicas de tipificar como delito la trata de personas, prevenirla y combatirla y a que facilitaran el acceso a la protección y la asistencia a las víctimas detectadas.

de grupos terroristas, abordar la actual impunidad de los autores y facilitar el acceso de las víctimas a servicios de justicia y apoyo.

741. La naturaleza encubierta de la trata de personas, la dificultad para recopilar pruebas y la falta de conocimientos técnicos necesarios para llevar a cabo investigaciones adecuadas socavan los esfuerzos por comprender plenamente y abordar eficazmente el nexo entre la trata de personas y el terrorismo¹²⁰.

5. Grupos motivados por el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia

742. El género influye en el discurso y los métodos de actuación de los grupos motivados por el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia. Se ha utilizado la misoginia y la violencia en la propaganda y los esfuerzos de reclutamiento dirigidos a ciertos hombres. Aunque las convicciones de los grupos motivados por el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia suelen ser profundamente misóginas, las mujeres desempeñan funciones activas e importantes en esos grupos. Por lo tanto, es imperativo integrar plenamente la perspectiva de género en la respuesta a la amenaza que representan los grupos motivados por el racismo, la xenofobia y otras formas de intolerancia.

¹²⁰ Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, “Identifying and exploring the nexus between human trafficking, terrorism, and terrorism financing” (2019).