



## Consejo de Seguridad

Distr. general  
19 de mayo de 2015  
Español  
Original: inglés

---

### **Carta de fecha 19 de mayo de 2015 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas**

Tengo el honor de transmitir adjunto el informe sobre los combatientes terroristas extranjeros elaborado por el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones establecido en virtud de la resolución 1526 (2004), que se presentó al Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas conforme a lo dispuesto en el párrafo 23 de la resolución 2178 (2014).

Le agradecería que tuviera a bien hacer señalar la presente carta y el informe a la atención de los miembros del Consejo de Seguridad y publicarlos como documento del Consejo.

*(Firmado)* Gerard **van Bohemen**  
Presidente

Comité del Consejo de Seguridad dimanante  
de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011)  
relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas



**Carta de fecha 24 de marzo de 2015 dirigida al Presidente del Comité del Consejo de Seguridad dimanante de las resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) relativas a Al-Qaida y las personas y entidades asociadas por el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones**

Presento adjunto el informe del Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones, elaborado de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 23 de la resolución 2178 (2014), sobre la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros.

El Equipo ha recibido gran cantidad de información de los Estados Miembros en respuesta a sus visitas y a las solicitudes enviadas por escrito. Esperamos utilizar esta información en otros informes y en las exposiciones informativas al Comité que se han de realizar.

El Equipo de Vigilancia hace notar que el documento de referencia es el original en idioma inglés. Para facilitar la consulta, las 11 recomendaciones formuladas por el Equipo figuran en negritas.

*(Firmado)* Alexander **Evans**

Coordinador

Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones  
establecido en virtud de la resolución 1526 (2004)

## **Análisis y recomendaciones en relación con la amenaza mundial de los combatientes terroristas extranjeros**

### *Resumen*

En la actualidad, hay combatientes terroristas extranjeros procedentes de más de la mitad de los países del mundo. Entre los diferentes asociados de Al-Qaida (QDe.004) alrededor del planeta, incluido el grupo disidente Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL) (que figura en la Lista como Al-Qaida en el Iraq (QDe.115)), hay más de 25.000 combatientes terroristas extranjeros, que provienen de más de 100 Estados Miembros. El número de personas que viajan con este fin es más alto que nunca antes, y los principales destinos son la República Árabe Siria y el Iraq, además de Libia, donde este problema también va en aumento.

Estas personas y sus redes representan una amenaza inmediata y a largo plazo. Quienes han regresado a sus Estados de origen o se dirigen a terceros países, o lo harán, pueden constituir una amenaza continua para la seguridad nacional e internacional. Muchos pueden abandonar la violencia y reintegrarse, pero algunos ya han procedido a organizar nuevos ataques terroristas y otros lo harán en el futuro.

No hay una solución única y sencilla para este multifacético problema. La interrupción de las corrientes de combatientes terroristas extranjeros y la amenaza que representan plantea un desafío sin precedentes y un gasto considerable para los Estados Miembros. Para una respuesta efectiva a nivel mundial, es fundamental en primer lugar impedir la radicalización y verificar, controlar o rehabilitar a quienes regresan. También existe la necesidad inmediata de mejorar la comprensión analítica del problema y compartir información operacional e inteligencia dentro de los gobiernos nacionales y entre los Estados Miembros, en particular, mediante la adopción de más medidas para transmitir información sobre las personas que figuran en una lista de control. Las preocupaciones relativas a la privacidad, la protección de los datos y la confidencialidad de la información complican esta prioridad vital.

La plena aplicación de las medidas de prevención previstas en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad sería un avance importante. Es esencial intensificar los esfuerzos en relación con las políticas de prevención y las relativas a los combatientes que regresan, incluida una mayor labor en relación con Internet y las redes sociales. También es fundamental acelerar el establecimiento de vínculos entre los Estados Miembros para la transmisión de información operacional, incluso sobre las personas de interés y los datos de los pasajeros.

## Índice

	<i>Página</i>
I. Base empírica y contexto .....	5
A. Base empírica .....	5
B. Contexto .....	6
II. Evaluación de la amenaza .....	8
A. Magnitud de la amenaza actual .....	8
B. La dimensión humana .....	9
C. Regiones más afectadas .....	11
D. Tendencias en materia de radicalización .....	12
E. Tendencias demográficas .....	12
F. Tendencias en materia de reclutamiento .....	13
G. Redes de facilitación .....	14
H. Tendencias en materia de financiación .....	14
I. Movimiento de fondos .....	16
J. La amenaza futura .....	17
III. Desafíos .....	18
A. Prevención, en particular la lucha contra el extremismo violento .....	18
B. Intercambio de información a nivel nacional e internacional .....	18
C. Reunión de información de inteligencia y enlace .....	19
D. Controles fronterizos y mecanismos de control eficaces .....	20
E. Internet y las redes sociales .....	20
F. Juicios relativos a los combatientes terroristas extranjeros .....	21
G. Política en relación con los repatriados .....	23
H. El papel del sector privado .....	23
IV. Respuestas .....	24
A. La respuesta hasta el momento .....	24
B. Internet y las redes sociales .....	25
V. Recomendaciones .....	26

## I. Base empírica y contexto

### A. Base empírica

1. El Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones ha estado examinando desde hace varios años el tema de los combatientes terroristas extranjeros, en el marco de su mandato relativo al régimen de sanciones contra Al-Qaida. La amenaza de los combatientes terroristas extranjeros se identificó como una cuestión estratégica en el 16º informe del Equipo (S/2014/770), presentado en octubre de 2014, y en su informe sobre el EIIL y el Frente Al-Nusra para los Pueblos del Levante (QDe.137) (S/2014/815), publicado en noviembre de 2014. Para este informe, que es inevitablemente provisional, el Equipo utilizó una base empírica sólida y detallada, que incluyó seis meses de intensa comunicación con los Estados Miembros, con 21 visitas a países y reuniones bilaterales con 27 servicios de inteligencia y de seguridad desde 2013. Entre estas, se contaron visitas a la mayoría de los Estados Miembros afectados, a los principales Estados de tránsito y a los Estados de donde proceden números grandes y pequeños de combatientes terroristas extranjeros. El Equipo envió comunicaciones por escrito a los 193 Estados Miembros de las Naciones Unidas y recibió respuestas de 42. Además, habló del tema de los combatientes terroristas extranjeros con diversas organizaciones internacionales y regionales, incluidas la Organización Internacional de Policía Criminal (INTERPOL), la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa (OSCE) y la Unión Europea. El análisis incluido en el presente informe se basa principalmente en la información proporcionada por los Estados Miembros.

2. El desafío que representan los combatientes terroristas extranjeros es complejo y multifacético. No hay soluciones sencillas ni rápidas. La calidad de los datos sigue siendo variable, por buenos motivos. En primer lugar, las autoridades nacionales no conocen la identidad de todos los combatientes terroristas extranjeros. En segundo lugar, las estimaciones son, por su propia naturaleza, provisionales. En muchos casos, solo se sabe que alguien parece haber salido del país donde residía, posiblemente para unirse a un grupo terrorista asociado a Al-Qaida. Es difícil confirmar la información, sobre todo cuando los combatientes terroristas extranjeros ingresan en un territorio que carece de un control gubernamental efectivo (como ocurre en partes del Iraq, Libia, Somalia y la República Árabe Siria), donde el panorama de organismos de inteligencia y orden público es incompleto. Los Estados Miembros también pueden tener diferentes metodologías para contar a quienes han resultado muertos o han abandonado una zona de conflicto.

3. Es igualmente difícil evaluar los factores que impulsan la radicalización y el reclutamiento, para lo cual las pruebas a menudo no resultan concluyentes y pueden dar lugar a conclusiones distintas en función del caso y del país. Muchos gobiernos desearían tener un modelo de riesgo o una tipología de los combatientes terroristas extranjeros para orientar sus medidas de vigilancia, prevención y obstaculización de sus actividades, pero sigue siendo difícil elaborar estas tipologías. Se encuentran problemas similares a la hora de evaluar los riesgos que representan quienes regresan. Ningún modelo disponible en la actualidad puede predecir correctamente la probabilidad de que un repatriado plantee un riesgo.

## B. Contexto

4. Desde hace siglos, varias personas han estado viajando a otros Estados a combatir para grupos que no están afiliados a su propio país, como mercenarios, voluntarios o terroristas. Las guerras civiles y los conflictos armados internacionales han atraído a personas movidas por la ideología, la codicia o un espíritu de aventuras.

5. En el párrafo 6 a) de la resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad define a los combatientes terroristas extranjeros como nacionales que viajan o intentan viajar a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad, y demás personas que viajan o intentan viajar desde sus territorios a un Estado distinto de sus Estados de residencia o nacionalidad, “con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo”.

6. La primera generación de terroristas asociados a Al-Qaida provenía de diversos países e incluía a combatientes terroristas extranjeros. No se trataba solamente de la oleada de personas atraídas al Afganistán en la década de 1980, sino también de veteranos que viajaron a Argelia, Somalia, Tayikistán y la ex Yugoslavia en la década de 1990 y quienes más tarde se dirigieron al Iraq, el Pakistán y el Yemen en la primera década del siglo XXI.

7. A menudo se considera que el Afganistán fue la zona donde aparecieron los primeros combatientes terroristas extranjeros. Fue allí donde Al-Qaida construyó un marco ideológico y organizativo para los combatientes terroristas extranjeros en 1998, mediante la declaración de un denominado “Frente Islámico Mundial para la Jihad contra los Judíos y los Cruzados”. Antes de 2001, Al-Qaida mantenía una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en el Afganistán, que albergaba a un número significativo de combatientes terroristas extranjeros, que quizás sumaban varios miles. Debido a una relación simbiótica con el movimiento talibán, la mayoría de estos combatientes adiestrados por Al-Qaida fueron asignados a las fuerzas militares de combate de los talibanes<sup>1</sup> y solo un grupo pequeño se incorporó a la estructura terrorista central de Al-Qaida. La destitución del régimen talibán a fines de 2001 y la destrucción de la red de campamentos de Al-Qaida en el Afganistán causaron la primera oleada de repatriados asociados a esta entidad. En algunos casos, estos denominados “veteranos del Afganistán” constituyeron el núcleo de futuras entidades asociadas a Al-Qaida<sup>2</sup>. Un Estado Miembro explicó al Equipo que estos eran considerados “héroes” dentro de la comunidad radical, lo que es muy diferente de la forma dominante de considerar a las personas que regresan tras haber formado parte del EIIL en la actualidad. Debido a que este conflicto en particular continúa, quienes regresan después de participar en él no gozan de la misma reputación entre sus pares.

8. Incluso en el pasado, el problema no estaba limitado a una región geográfica. Hay múltiples ejemplos de cómo estos combatientes terroristas extranjeros “veteranos” participaron en atentados terroristas perpetrados más tarde, durante la

---

<sup>1</sup> Fueron puestos bajo el mando de Juma Namanghani, que en ese momento lideraba el Movimiento Islámico de Uzbekistán (QDe. 010).

<sup>2</sup> Véase, por ejemplo, Hegghammer, Thomas. “The rise of Muslim foreign fighters: Islam and the globalization of jihad”, *International Security*, vol. 35, núm. 3 (Invierno 2010/11).

década de 1990. Por ejemplo, Khaled Khelkal<sup>3</sup> (que no figura en la Lista), un francés-argelino vinculado al Grupo Islámico Armado (QDe.006), estuvo involucrado en varios atentados terroristas realizados en Francia en 1995. Un año antes, tres residentes franceses participaron en el ataque contra el hotel Atlas Asni en Marrakech (Marruecos)<sup>4</sup>. Uno de los perpetradores de los ataques del 11 de septiembre de 2001, Khalid al-Mihdhar (que no figura en la Lista), había viajado anteriormente a luchar en Bosnia y Herzegovina, el Afganistán y la Federación de Rusia. Kirguistán se vio afectado por combatientes terroristas extranjeros afiliados al Movimiento Islámico de Uzbekistán (QDe.010) en agosto de 1999.

9. Desde la década de 1990, se realizaron múltiples ataques terroristas en la India vinculados a personas que se habían adiestrado o que habían combatido con asociados de Al-Qaida en el Pakistán y el Afganistán. Una serie de atentados terroristas en el Pakistán fueron organizados por veteranos de redes terroristas del Afganistán. Los combatientes terroristas extranjeros veteranos ocuparon un lugar importante en la amenaza que representaban para el sudeste asiático diversos extremistas vinculados a Al-Qaida a principios de la década de 2000. Zulkarnaen (QDi.187), un miembro de Jemaah Islamiyah (QDe.092) y uno de los primeros militantes del sudeste asiático en viajar al Afganistán para recibir adiestramiento, encabezó un campamento de adiestramiento establecido en la región para combatientes procedentes de Asia Sudoriental<sup>5</sup>. Los repatriados contribuyeron a la planificación de importantes ataques terroristas, como el atentado con bomba realizado en Bali en 2002, en el que murieron más de 200 personas de más de 20 países. Al-Shabaab (SOe.001) ha atraído a combatientes terroristas extranjeros de África, el Oriente Medio y Europa. Kenya sufrió un ataque relacionado con los combatientes terroristas extranjeros en el centro comercial de Westgate en 2013. Incluso en la campaña que realizan actualmente el EIIL y el Frente Al-Nusra, los veteranos desempeñan una función desproporcionada, como lo demuestran los muchos altos comandantes que pertenecen a la etnia chechena de la Federación de Rusia y los combatientes procedentes de Asia Central<sup>6</sup>.

10. Lo que ha cambiado en los últimos tres años es la escala del problema. El número total de combatientes terroristas extranjeros ha aumentado drásticamente, de unos pocos miles hace un decenio a más de 25.000 en la actualidad. El número de países de origen también se ha incrementado significativamente. En la década de 1990, los combatientes terroristas extranjeros provenían de un grupo pequeño de países. En la actualidad, sin embargo, proceden de más de 100 Estados Miembros en todo el mundo, incluidos países que nunca han tenido problemas con grupos asociados a Al-Qaida.

11. Este se ha convertido en un problema de seguridad urgente a nivel mundial. En vista de la globalización de los viajes, la oportunidad de que un nacional de cualquier país se convierta en víctima de un ataque relacionado con los combatientes terroristas extranjeros va en aumento, en particular con la realización de ataques contra hoteles y espacios y locales públicos. Sin embargo, es importante mantener la perspectiva. Para los terroristas, generar pánico en el público es un

<sup>3</sup> Jean-Loup Reverier y otros, “Kelkal, les réseaux apparaissent”, *Le Point*, 7 de octubre de 1995.

<sup>4</sup> Gilles Millet, “Attentat de Marrakech: un procès sur fond de banlieue française”, *Libération*, 10 de enero de 1995.

<sup>5</sup> Resumen de los motivos para la inclusión en la Lista de Zulkarnaen.

<sup>6</sup> “Militants from Central Asia forming new ethnic groups in Syria: political expert”, *Tengri News*, 17 de septiembre de 2014.

objetivo de larga data, y Al-Qaida y sus asociados a menudo han empleado una violencia demostrativa y extrema con el objetivo de provocar a los Estados Miembros a reaccionar desmedidamente, para luego explotar esta situación. Las respuestas nacionales e internacionales deben ser moderadas, eficaces y proporcionales.

12. El antiguo y complejo problema de los combatientes terroristas extranjeros requiere respuestas de largo plazo, sostenidas y coordinadas. Los Estados Miembros han encabezado las actividades a este respecto, ya que la lucha contra el terrorismo pertenece al ámbito de la seguridad nacional. Sin embargo, cada vez más, la cooperación internacional (sea bilateral o multilateral) resulta esencial para dar respuestas eficaces. Los Estados Miembros y la comunidad internacional no enfrentan una amenaza fundamentalmente nueva, sino que responden a un mayor nivel de amenaza de los combatientes terroristas extranjeros. Algunos Estados Miembros han trabajado durante decenios en la forma de prevenir la radicalización, identificar a posibles combatientes antes de que viajen, reunir y analizar los datos pertinentes, elaborar una estrategia adecuada contra el terrorismo y legislar en consecuencia, controlar a los repatriados y desradicalizar a los exterroristas. Sin embargo, incluso en los países que han tenido una larga experiencia en este tema, la magnitud y la profundidad actuales del problema han planteado desafíos para los marcos normativos y recursos con que cuentan.

## **II. Evaluación de la amenaza**

### **A. Magnitud de la amenaza actual**

13. El Equipo considera, según la información fidedigna recibida de los Estados Miembros, que en la actualidad están involucrados con grupos asociados a Al-Qaida más de 25.000 combatientes terroristas extranjeros procedentes de más de 100 Estados Miembros. Algunos siguen en el frente de combate y colaboran directamente con grupos terroristas, mientras que otros han sido muertos. Algunos pueden haber regresado a sus hogares o haberse trasladado a terceros países. Algunos pueden haberse retirado del terrorismo; otros pueden haberse rehabilitado, o estar en vías de rehabilitación, sea debido a acciones gubernamentales o a su propia desilusión. Por lo tanto, es imposible definir una cifra precisa a nivel mundial, pero sí se pueden dar estimaciones aproximadas.

14. El Equipo alcanzó esta estimación mundial empezando por las personas que, según se cree, han viajado solas a la República Árabe Siria y el Iraq. Dos Estados Miembros que cuentan con la capacidad de realizar evaluaciones mundiales han informado de la presencia de más de 22.000 y más de 20.000 combatientes terroristas extranjeros solamente en esa zona de conflicto. Esta diferencia es comprensible, ya que algunos Estados Miembros se muestran reticentes a reconocer públicamente sus combatientes terroristas extranjeros; otros poseen estimaciones distintas según el organismo gubernamental de que se trate. Varios Estados Miembros han subrayado que su nivel de confianza en las estimaciones generales es entre bajo y mediano. Estas estimaciones se modifican constantemente. Es posible que las metodologías para contar a los nacionales, los residentes o las personas con doble nacionalidad no sean siempre iguales. Un Estado Miembro no pudo confirmar que hubiese ningún combatiente que fuera nacional suyo, aunque, según fuentes



públicas, hay al menos uno. En sus evaluaciones confidenciales, varios Estados Miembros proporcionaron rangos, en lugar de una cifra definitiva. Sin embargo, la amenaza procede de algunos países que han generado gran número de combatientes terroristas extranjeros. Según el análisis realizado por el Equipo a partir de información publicada en fuentes públicas, seis Estados Miembros han generado más de 1.000 combatientes terroristas extranjeros cada uno, 42 han generado más de 100 de estos combatientes cada uno y un tercer conjunto de países ha generado entre 1 y 100 casos conocidos cada uno.

15. Las fuerzas de seguridad del Afganistán estimaron en marzo de 2015 que había unos 6.500 combatientes terroristas extranjeros en actividad en el Afganistán. La mayoría de ellos está asociada a Tehrik-e Taliban Pakistan (QDe.132), 300 a Tehrik-e Nifaz-e Shariat-e Mohammadi (no figura en la Lista), 200 al Movimiento Islámico de Uzbekistán, 160 a Lashkar e Toiba (QDe.118) y 150 al Movimiento Islámico del Turquestán Oriental (QDe.088)<sup>7</sup>. Si se cuentan los combatientes terroristas extranjeros que operan en otros países como el Afganistán (6.500) y los cientos que hay en el Yemen, Libia y el Pakistán, además de unos 100 en Somalia, el total de combatientes terroristas extranjeros asociados a Al-Qaida (incluido el EIL) probablemente sume más de 25.000, procedentes de más de 100 Estados Miembros.

16. Entretanto, la tendencia sigue siendo preocupante. Según el análisis de información pública realizado por el Equipo, el número de combatientes terroristas extranjeros de cuya presencia se informa en todo el mundo ha aumentado un 71% entre mediados de 2014 y marzo de 2015, en parte debido a una presentación más exhaustiva de informes internos de los Estados Miembros o a la mayor cantidad de datos de fuentes públicas. También ha habido un pronunciado aumento (del 70% al 733%) del número de combatientes terroristas extranjeros procedentes de diversos Estados de Europa y Asia.

## **B. La dimensión humana**

17. Contar a los combatientes terroristas extranjeros es una cosa, pero evaluar los efectos que tienen en las vidas de las personas es otra diferente. En el corto plazo, los combatientes terroristas extranjeros no solo intensifican la amenaza para las personas que viven en zonas donde operan grupos terroristas, sino que también incrementan los recursos humanos disponibles para estos grupos, incluidos combatientes, terroristas suicidas, guardias, propagandistas, tecnólogos y fabricantes de bombas. Aquellos que cuentan con experiencia militar previa a su llegada, la hayan adquirido en el servicio militar nacional<sup>8</sup> o mediante actividades terroristas anteriores, son muy valiosos. Los combatientes terroristas extranjeros también han violado a mujeres o han abusado de ellas, lo que contribuyó a aterrorizar a la población civil. A menudo sus vínculos con la población local son limitados, por lo que pueden ser más brutales, como se ha visto reiteradas veces en la República Árabe Siria, el Iraq y el Yemen. Muchos combatientes terroristas extranjeros también están alimentando un sectarismo agresivo. Es sorprendente que los grupos terroristas a menudo utilicen a los combatientes como “carne de cañón”, como elementos prescindibles en atentados suicidas con bombas, o en la primera línea de combate.

<sup>7</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>8</sup> Información proporcionada por Estados Miembros.

18. Los combatientes terroristas extranjeros representan una amenaza para sus países de origen o para terceros países en el mediano a largo plazo (y a veces en la actualidad), incluso mediante atentados terroristas y la realización de actividades auxiliares, como la radicalización de otras personas, el reclutamiento, la generación de contenido para las redes sociales, la recaudación de fondos, el adiestramiento, el apoyo logístico o la prestación de servicios de mensajería. La experiencia histórica de los combatientes terroristas extranjeros desde la década de 1980 hasta los últimos años permite extraer dos conclusiones fundamentales.

19. La primera es que la mayoría de los excombatientes terroristas extranjeros no pasó directamente a participar en actividades terroristas posteriores. En el caso de los que no resultaron muertos y volvieron a sus lugares de origen o se dirigieron a un tercer país, la mayoría no siguió activo como terrorista ni como facilitador del terrorismo, pero algunos sí lo hicieron. En total, menos del 15% de los anteriores combatientes terroristas extranjeros estuvo involucrado en actividades terroristas más tarde<sup>9</sup>. El ejemplo reciente más evidente fue el ataque perpetrado en mayo de 2014 contra un museo judío en Bélgica por Mehdi Nemmouche (que no figura en la Lista), quien supuestamente había estado en la República Árabe Siria con el EIL.

20. La segunda es que ser un ex combatiente terrorista extranjero sigue siendo un importante factor de riesgo. Es posible que algunos veteranos estén involucrados más adelante en actividades terroristas; que regresen con una serie de aptitudes, creencias y relaciones peligrosas; que hayan aprendido a utilizar armas, fabricar bombas y preparar planes de ataque creíbles; que se hayan radicalizado más, o hayan quedado traumatizados, tras su experiencia. Muchos desarrollan intensos vínculos sociales, generando redes de amistad y lo que perciben como lealtades mutuas que podrían formar la base de células terroristas autónomas y transnacionales en el futuro.

21. La amenaza estratégica es incluso mayor en 2015 y en los próximos años. Los miles de combatientes terroristas extranjeros que viajaron a la República Árabe Siria y el Iraq, principalmente para colaborar con el EIL, pero también para unirse al Frente Al-Nusra, viven y trabajan en una verdadera “escuela internacional de perfeccionamiento” para extremistas, como ocurrió también en el Afganistán en la década de 1990. En este país, existió un grado considerable de separación entre los combatientes terroristas extranjeros en razón del origen étnico. Los árabes combatían juntos, pero los militantes uzbekos, europeos y chinos tendían a operar en grupos aislados en función de la etnia, pese a la existencia de relaciones mutuas con Al-Qaida.

22. Quienes comen juntos y entablan vínculos entre sí pueden perpetrar juntos atentados con bombas. La globalización de Al-Qaida y sus asociados, que es especialmente visible en el caso del EIL pero también evidente en el de Al-Qaida en la Península Arábiga (QDe.129), genera una red cada vez más profunda de redes sociales transnacionales. Esencialmente, una amenaza a mediano plazo de la nueva generación de combatientes terroristas extranjeros es que utilizarán las redes sociales de acceso directo para planificar ataques en el futuro, vinculando entre sí a

---

<sup>9</sup> Este número está basado en información proporcionada por los Estados Miembros y en Thomas Hegghammer, “Should I stay or should I go? Explaining variation in Western jihadists’ choice between domestic and foreign fighting” *American Political Science Review*, vol. 107, núm. 1 (febrero de 2013). Las cifras proporcionadas por fuentes públicas y académicas difieren ligeramente.

combatientes terroristas extranjeros de diferentes comunidades en todo el mundo. La diáspora de combatientes terroristas extranjeros que está surgiendo presenta también un grupo amplio de personas calificadas que pueden ser escogidas por el núcleo de Al-Qaida y los líderes del EIIL, lo que podría incrementar el riesgo de que otros terroristas más capaces participen en la planificación de ataques futuros. Entretanto, el llamamiento del EIIL a perpetrar operaciones en solitario, desde ataques contra turistas hasta brutales asesinatos, plantea el riesgo de que los combatientes comprometidos ideológicamente estén en la vanguardia de ataques apenas relacionados entre sí.

### C. Regiones más afectadas

23. Las corrientes mundiales de combatientes terroristas extranjeros a Al-Qaida y las entidades asociadas no están distribuidas en forma pareja y parecen influenciadas por factores como el énfasis operacional de cada grupo, la facilidad de acceso a la zona de operaciones y la eficacia de los mecanismos de propaganda y reclutamiento del grupo<sup>10</sup>.

24. El núcleo de Al-Qaida se centra en los ataques contra el enemigo lejano a través de células terroristas de élite. En consecuencia, sus actividades de reclutamiento están dirigidas a un número pequeño de personas cuidadosamente seleccionadas que se dedican plenamente a una agenda terrorista internacional. Los asociados de Al-Qaida que hacen hincapié en una región en particular, como Al-Qaida en la Península Arábiga, ofrecen posibilidades adicionales para los combatientes terroristas extranjeros. Además de los especialistas en terrorismo, estos grupos aceptan el reclutamiento de combatientes “generales” en sus filas. El EIIL actualmente atrae a la mayoría de los combatientes terroristas extranjeros, situación que puede explicarse en parte por la potente combinación de la ideología de Al-Qaida, un programa de alcance regional y el proyecto del denominado “califato”.

25. La facilidad de acceso (por ejemplo, a través de zonas donde no se necesita visado) y lo atractivo de contar con un ámbito de operaciones también afecta al número de combatientes terroristas extranjeros que puede reclutar un grupo. La frontera entre el Afganistán y el Pakistán, y el Sahel son zonas remotas, de difícil acceso y menos acogedoras. El acceso a grupos activos a nivel regional, como en el caso de Al-Qaida en la Península Arábiga en el Yemen, es menos difícil. Las operaciones del EIIL abarcan grandes zonas urbanas y limitan con varios Estados Miembros que están bien conectados con la infraestructura de viajes mundial.

26. En la actualidad, las mayores concentraciones de combatientes terroristas extranjeros están en la República Árabe Siria, el Iraq y el Afganistán, y hay números menores en el Yemen, Libia, el Pakistán, los países del Sahel, Somalia y Filipinas. La amenaza directa que representan es más inmediata en esos países. Sin embargo, los países más afectados incluyen los Estados de origen de los combatientes y a los que estos pueden regresar (o dirigirse). Así, están afectados los alrededor de 100 países de origen de combatientes, algunos más que otros. En algunos países, las cifras son altas (como ocurre, por ejemplo, en los casos de Túnez, Marruecos,

<sup>10</sup> El Equipo de Vigilancia ya ha analizado la diferencia básica entre la eficacia de la propaganda del núcleo de Al-Qaida y la del EIIL. Véase [S/2014/815](#), párrs. 29 y 30.

Francia y la Federación de Rusia). En algunos, la magnitud del problema es nueva (este es el caso de las Maldivas, Finlandia y Trinidad y Tabago); en otros, todo el problema es relativamente nuevo (como ocurre en determinados países del África Subsahariana). El hincapié hecho en los países de origen y de destino distrae del alto riesgo para los países de tránsito, que enfrentan una carga importante. La mayoría de los combatientes terroristas extranjeros que se trasladan para unirse al EIIL han viajado a través de Turquía, que tiene la poco envidiable carga de intentar simultáneamente coordinarse con decenas de países al tiempo que trata con sus propios combatientes terroristas extranjeros y administra una frontera de 911 km de longitud con la República Árabe Siria y una de 311 km con el Iraq, en medio de una gran corriente de ingreso de refugiados<sup>11</sup>.

#### **D. Tendencias en materia de radicalización**

27. La radicalización parece estar ocurriendo más rápidamente, aunque todavía depende en gran medida del contacto social directo. Cada vez más, sin embargo, Internet y las redes sociales refuerzan y acortan el proceso. En varios casos, la radicalización ha ocurrido en un plazo de entre unas pocas semanas y unos pocos meses. Para la mayoría de los combatientes terroristas extranjeros, parece llevarse a cabo antes de que lleguen a una zona de conflicto, aunque en unos muy pocos casos personas que viajaron con fines humanitarios se radicalizaron cuando ya se encontraban en la República Árabe Siria. La sofisticación y el estilo de producción de la propaganda del EIIL están dirigidos deliberadamente a jóvenes de muchas sociedades distintas, y presenta una embriagadora combinación de idealismo, entusiasmo y contenido sangriento. Los mensajes del EIIL se centran en brindar una nueva sociedad para quienes están comprometidos con la ideología y sus familias, y en dar capacitación y oportunidades de combate (y posible fama) para los aburridos y marginados. Es significativo el uso de vídeos de asesinatos y ataques con grandes efectos y que inducen al horror<sup>12</sup>. Entretanto, los combatientes terroristas extranjeros sobre el terreno influyen remotamente en sus pares y en posibles simpatizantes a través de sus publicaciones en redes sociales.

#### **E. Tendencias demográficas**

28. Para examinar este problema, es necesario apreciar las características sociológicas de los combatientes terroristas extranjeros que viajan a la República Árabe Siria y el Iraq. La mayoría son hombres jóvenes de entre 15 y 35 años de edad, pero también hay combatientes terroristas extranjeros mayores (incluidos veteranos de otras campañas terroristas). Los Estados Miembros están intentando desarrollar tipologías, pero no hay un perfil claro, en vista de la diversidad que existe entre estos combatientes. Algunos están motivados por ideologías extremistas, como ocurre con las redes de combatientes asociados a determinados predicadores extremistas en el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y Bélgica. Algunos parecen estar más impulsados por la marginación y el aburrimiento que por la ideología. En algunos países, como Francia y Austria,

---

<sup>11</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>12</sup> Por ejemplo, *The Flames of War*, publicado por el Centro de Información Al-Hayat en septiembre de 2014.

parece haber un vínculo más fuerte con un historial de actividades delictivas menores<sup>13</sup>, pero esto no parece ocurrir en Marruecos ni la Arabia Saudita. Hay unos pocos conversos, cuyo número es muy bajo en la mayoría de los Estados Miembros pero que alcanzan cifras significativas en unos pocos. Hay cada vez más mujeres y niñas en el Iraq y la República Árabe Siria, después de que se realizaran llamamientos a voluntarias<sup>14</sup>. Varias han viajado a la región para acompañar a sus familias o para ofrecerse como voluntarias y casarse con combatientes<sup>15</sup>. En comparación con generaciones anteriores de combatientes terroristas extranjeros, hay una proporción significativa de menores, incluso entre los militantes activos<sup>16</sup>.

## F. Tendencias en materia de reclutamiento

29. No hay un único modelo de reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros y las experiencias pueden diferir entre Estados Miembros. El contacto humano sigue siendo importante, que es el motivo por el cual hay grupos de reclutamiento alrededor de determinadas ciudades o escuelas (como ocurre en el Reino Unido), cárceles (como se ha visto en Francia) y redes delictivas (como ha sucedido entre los pertenecientes a la etnia chechena que residen en Austria). Sin embargo, el atractivo de la campaña del EIIL, basada en tres puntos (una sociedad idealizada, la intervención en el conflicto de la República Árabe Siria, que ha cobrado una dimensión muy pública, y el énfasis en lo inmediato), también ha contribuido a generar reclutas. El supuesto pago de sueldos por el EIIL puede ser un incentivo financiero para algunos combatientes. Un Estado Miembro incluso informó que algunos grupos prestaban apoyo a los familiares de los combatientes terroristas extranjeros en sus países de origen.

30. En algunos Estados Miembros de Europa, se ha informado que los extremistas violentos que dominan algunas instituciones religiosas, al parecer tanto gubernamentales como no gubernamentales, utilizan las reuniones religiosas para reclutar a nuevos miembros. Las redes basadas en determinadas escuelas, comunidades y universidades muestran hasta qué punto el reclutamiento sigue dependiendo de redes sociales basadas en la comunidad<sup>17</sup>. Lo que es comparativamente nuevo es el número de mujeres reclutadas como combatientes o, más a menudo, para acompañar a los combatientes terroristas extranjeros. Es preocupante el uso significativo de menores como combatientes, en particular por el EIIL<sup>18</sup>. Esto generará complejos desafíos para los Estados Miembros a la hora de luchar contra los combatientes y, al mismo tiempo, tener en cuenta la importancia primordial de los intereses del niño. Entretanto, Libia se está convirtiendo cada vez más en una base donde los combatientes que llegan reciben un adiestramiento de tipo militar (incluida la planificación de ataques, la evasión, los atentados con bombas y la guerra psicológica). Desde principios de 2015, incluso ha habido una corriente inversa, desde el Oriente Medio hacia Libia.

<sup>13</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>14</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>15</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>16</sup> Elise Vincent, Soren Seelow y Piotr Smolar, “Ce que l’on sait de la vidéo de l’EI mettant en scène un enfant bourreau”, *Le Monde*, 11 de marzo de 2015.

<sup>17</sup> Un ejemplo especialmente revelador es el de la red Sharia4Belgium (que no figura en la Lista).

<sup>18</sup> Por ejemplo, Kate Brannen, “Les enfants du califat: comment l’Etat islamique est en train de soulever une armée de petits soldats”, *Slate*, 10 de noviembre de 2014.

## G. Redes de facilitación

31. Hay algunas pruebas de que una serie de facilitadores, tanto organizaciones como personas, asesoran a los combatientes terroristas extranjeros respecto de itinerarios de viaje y redes de contrabando para llevar a combatientes a la República Árabe Siria y el Iraq desde países vecinos. Por ejemplo, los combatientes de Tayikistán y Kirguistán eran recibidos por facilitadores en Estambul, mientras que los procedentes de un Estado del Magreb eran ayudados por facilitadores sirios que trabajaban en Turquía<sup>19</sup>. Una red de apoyo clandestina ayuda a estos reclutas a superar los obstáculos relativos al idioma y los problemas de otro tipo. Algunos Estados Miembros informan que se suministran documentos falsos u obtenidos ilícitamente (como el uso de documentos de identificación secundarios para realizar viajes sin control).

32. Diversos funcionarios gubernamentales han puesto de relieve la importancia de encontrar a los facilitadores e impedir que actúen. La ruta de facilitación para los combatientes terroristas extranjeros utilizada desde hace tiempo por Al-Qaida primero los llevaba al Afganistán y, después del 11 de septiembre de 2001, a las zonas de la frontera entre el Afganistán y el Pakistán. Más tarde, surgieron varias vías, a medida que las entidades afiliadas a Al-Qaida ganaban terreno en el Yemen, Somalia y el Sahel. Para los combatientes en los países vecinos, el cruce de las fronteras es a menudo ilegal y aprovecha la vulnerabilidad de los sistemas de control de fronteras. Quienes están más lejos suelen elegir la vía aérea. La mayoría de los combatientes que se dirigen a la República Árabe Siria y el Iraq en la actualidad viajan en avión.

33. Actualmente, las principales vías de traslado de combatientes terroristas extranjeros se dirigen a la República Árabe Siria y el Iraq, en no menor medida debido a que estos en su gran mayoría, tanto los nuevos como los veteranos, quieren ir allí. La mayoría tiene por destino Turquía, país que luego atraviesan, simplemente debido a las largas fronteras que comparte con ambos Estados<sup>20</sup>. Algunos combatientes terroristas extranjeros ingresan a través del Líbano o Jordania. Con el aumento de las medidas nacionales e internacionales encaminadas a impedir el paso de los combatientes terroristas extranjeros, estos han diversificado sus itinerarios, del viaje directo a las zonas de conflicto a caminos cada vez más indirectos o discontinuos; estos últimos consisten en utilizar itinerarios distintos para cada tramo aéreo o combinar tramos aéreos, terrestres y marítimos, con el fin de ocultar sus intenciones. Este método ha sido utilizado por combatientes europeos, árabes y del sudeste asiático.

## H. Tendencias en materia de financiación

34. Los combatientes terroristas extranjeros financian sus viajes principalmente de dos formas: o bien los costean por sí mismos (el método más utilizado) o bien son financiados por terceros, que pueden incluir una red de reclutamiento. En ambos

<sup>19</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>20</sup> Los Estados Miembros informaron al Equipo sobre el uso de los siguientes itinerarios: por vía aérea y terrestre a través de los países vecinos del Iraq y la República Árabe Siria; por vía terrestre a través de países europeos, en particular de los Balcanes; y por vía marítima a través de Grecia.

casos, las sumas de dinero necesarias suelen ser pequeñas, lo que dificulta las actividades normativas y operacionales encaminadas a restringir estas corrientes de financiación. Según un Estado Miembro, también los combatientes terroristas extranjeros de la primera generación que habían viajado a las zonas de conflicto del Afganistán, el Pakistán, el Yemen o Somalia habían financiado sus propios viajes. Si bien existían estructuras financieras y a veces se proporcionaba asistencia, la mayoría de los combatientes terroristas extranjeros financiaba sus propios viajes.

35. Las fuentes de financiación propia varían, pero incluyen diversos ingresos de fuentes legales e ilegales. Las fuentes legales incluyen ahorros, sueldos, préstamos de familiares y conocidos y la venta de artículos personales<sup>21</sup>. El bajo costo del viaje a la región de la República Árabe Siria y el Iraq para muchos europeos y árabes reduce las barreras al ingreso. Sin embargo, para quienes están más lejos, el costo de llegar a la zona de conflicto puede ser mayor. Se informó que un combatiente terrorista extranjero del sudeste asiático había vendido sus posesiones para recaudar el equivalente de 10.000 dólares para financiar el viaje suyo y de su familia a la República Árabe Siria<sup>22</sup>.

36. Las fuentes ilegales de ingresos incluyen la malversación de fondos, el fraude impositivo, el uso indebido de prestaciones del gobierno, el robo, el pedido de préstamos de instituciones bancarias y no bancarias (préstamos a corto plazo de pequeñas instituciones de crédito que cobran intereses más altos) sin intención de devolverlos o utilizando documentos fraudulentos, y la apertura de numerosas cuentas bancarias y el mal uso del sobregiro bancario para retirar dinero en efectivo<sup>23</sup>. Otros métodos incluyen el establecimiento de pequeñas empresas para obtener préstamos y el apoyo de otros combatientes terroristas extranjeros<sup>24</sup>. El EUIL promovía activamente el uso de medios ilegales en las redes sociales todavía en febrero de 2015<sup>25</sup>.

37. En resumen, la información proporcionada por los Estados Miembros muestra que los combatientes terroristas extranjeros intentarán obtener dinero para viajar como puedan. En vista de las pequeñas sumas necesarias, no es difícil reunir lo suficiente. La actividad financiera de los combatientes terroristas extranjeros suele estar vinculada a sumas pequeñas, por lo que puede ser difícil de detectar; sin embargo, actividades como el vaciamiento de cuentas bancarias y la solicitud de préstamos con intereses altos podrían ser indicadores de posibles viajes.

38. La financiación proporcionada por terceros, incluso mediante el apoyo de la diáspora y de la comunidad<sup>26</sup>, también se evidencia para los combatientes terroristas extranjeros, como lo han informado diversos Estados Miembros. Existe la preocupación de que se utilicen unas pocas organizaciones sin fines de lucro para

<sup>21</sup> Información proporcionada por Estados Miembros.

<sup>22</sup> Institute for Policy Analysis of Conflict, "The evolution of ISIS in Indonesia", informe núm. 13 del IPAC (septiembre de 2014).

<sup>23</sup> Información proporcionada por los Estados Miembros e informe de 2015 del Grupo de Acción Financiera "Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)" (París, Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, Grupo de Acción Financiera, febrero de 2015).

<sup>24</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>25</sup> SITE Intelligence Group, "Jihadists encourage stealing money for migration, offer private advice in doing so", 23 de febrero de 2015.

<sup>26</sup> Véase también Grupo de Acción Financiera, "Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)".

financiar a los combatientes terroristas extranjeros<sup>27</sup>. En otros casos, se paga a voluntarios confiables para que recluten a combatientes de este tipo<sup>28</sup>.

## I. Movimiento de fondos

39. Según los Estados Miembros, diversas personas han llevado dinero en efectivo a través de las fronteras, sea para sí mismas o para prestar apoyo a combatientes terroristas extranjeros o grupos que figuran en la Lista. Las sumas en cuestión parecen mayormente modestas; rara vez ascienden a más de 5.000 dólares y suelen ser mucho menores<sup>29</sup>. Varios Estados Miembros han informado también de la existencia de transportistas de dinero, incluida la transferencia de efectivo por los combatientes y sus cónyuges. Por ejemplo, en un caso ocurrido en Gran Bretaña (*R. c. Amal El-Wahabi*), una mujer fue acusada de delitos de terrorismo por haber pedido a una amiga que llevara de contrabando 20.000 euros a solicitud de su marido, que era un combatiente en la República Árabe Siria, a cambio de 1.000 euros. La amiga fue detenida en el aeropuerto cuando intentaba partir con destino a Turquía llevando 20.000 euros en billetes grandes escondidos entre la ropa. Otro método para transferir fondos a través de las fronteras consiste en utilizar cajeros automáticos, que los combatientes terroristas extranjeros pueden utilizar para retirar fondos de su cuenta bancaria en su país de origen mientras están en la zona de conflicto o cerca de ella<sup>30</sup>. Según varios Estados Miembros, se han empleado sistemas formales e informales de transferencia de fondos<sup>31</sup>. Por ejemplo, se cerró una empresa de transferencias de dinero de propiedad de la hermana y el cuñado de Khaled Sharrouf, un combatiente terrorista extranjero de nacionalidad australiana. Se sospecha que la empresa enviaba hasta 20 millones de dólares australianos a diversos países vecinos de la zona del conflicto para financiar actividades terroristas<sup>32</sup>. Entretanto, es posible que diversas familias viajen atraídas por la promesa de apoyo financiero del EIIL, en la forma de estipendios, departamentos amoblados y atención médica gratuita, según las descripciones proporcionadas por amigos en Facebook y Twitter<sup>33</sup>.

<sup>27</sup> Por ejemplo, según el resumen de los motivos para la inclusión en la Lista de Hilal Ahmar Society Indonesia (QDe.147), una organización no gubernamental, esta “viene participando en distintas actividades en apoyo del reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros de y su desplazamiento a Siria. ... [Jemaah Islamiyah] se ha servido de [Hilal Ahmar Society Indonesia] para obtener fondos y ambos grupos han cooperado en labores de recaudación de fondos.” Véase también Dan Bilefsky y Maïa de la Baume, “Charity in France is accused of being a front for financing terrorism in Syria”, *New York Times*, 4 de diciembre de 2014.

<sup>28</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>29</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>30</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro y Grupo de Acción Financiera, “Financing of the terrorist organisation Islamic State in Iraq and the Levant (ISIL)”.

<sup>31</sup> Según SITE Intelligence Group, en un artículo publicado recientemente en Ask.fm, un supuesto combatiente del EIIL afirmó que había un método para que los combatientes enviaran dinero a sus familias; véase SITE Intelligence Group, “IS fighter encourages lone wolf attacks, claims method for fighters to send money to families,” 7 de enero de 2015.

<sup>32</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

<sup>33</sup> Sidney Jones, “Counter-terrorism and the rise of ISIS in 2014”, Institute for Policy Analysis of Conflict.



## J. La amenaza futura

40. Cabe también examinar brevemente las formas que puede tomar la amenaza en el futuro. Se destaca por su cuantía el número de combatientes terroristas extranjeros que se dirigen a la República Árabe Siria y el Iraq. Si bien esto es una continuación de la práctica seguida en el pasado por Al-Qaida y sus asociados, se ha llevado a cabo en un entorno internacional totalmente distinto. La tecnología ha eliminado las distancias. Los combatientes terroristas extranjeros en el Afganistán en la década de 1980 a menudo carecían de conectividad telefónica, mientras que los combatientes que se encuentran en el Iraq en la actualidad pueden utilizar Internet móvil para comunicarse instantáneamente con amigos, familiares y posibles reclutas. La crisis regional ocurrida cerca de la República Árabe Siria, junto con las tensiones sectarias en el Iraq, también han intensificado la atención de la comunidad internacional.

41. En primer lugar, no hay motivos para considerar que este nivel de énfasis en la República Árabe Siria y el Iraq durará indefinidamente. Es posible que el centro de atención de la amenaza cambie y que otro Estado pase a ocupar un lugar preponderante como destino de los combatientes terroristas extranjeros. Al-Shabaab contaba con muchos combatientes terroristas extranjeros y luego hizo una purga de muchos de ellos. Boko Haram (QDe.138) opera a través de las fronteras, con lo que se corre el riesgo de que reclute a combatientes de la región. En el futuro, África podría sufrir problemas mayores con los combatientes terroristas extranjeros y a causa de ellos, aunque por el momento el continente ha sido menos atractivo para los combatientes que el Oriente Medio.

42. En segundo lugar, si bien el principal punto de interés es la amenaza que representan para la seguridad los combatientes terroristas extranjeros cuando se van de sus países y si regresan a ellos, la radicalización y los ataques terroristas no son la única amenaza. Es posible que algunos combatientes, en particular los que están expuestos directamente a los conflictos o las atrocidades, queden traumatizados por lo que presencian. Incluso para los combatientes que pueden regresar desilusionados con el extremismo violento, las cicatrices emocionales y psicológicas podrían persistir y es posible que no puedan reintegrarse fácilmente a la vida normal. Es posible que muestren o generen otros problemas sociales no vinculados al terrorismo.

43. En tercer lugar, los combatientes terroristas extranjeros también pueden convertirse en un recurso para las redes delictivas, en particular en el Sahel, donde hay cada vez más vínculos entre los grupos terroristas y las redes de contrabando de personas, armas y drogas<sup>34</sup>.

44. En cuarto lugar, la derrota militar del EIIL en la República Árabe Siria y el Iraq, que no es imposible a mediano plazo, podría tener como consecuencia no deseada la dispersión de combatientes terroristas extranjeros violentos en todo el mundo, complicando aún más la respuesta.

---

<sup>34</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

### **III. Desafíos**

45. La cuestión de los combatientes terroristas extranjeros crea una serie de desafíos para los Estados Miembros, las sociedades y la comunidad internacional.

#### **A. Prevención, en particular la lucha contra el extremismo violento**

46. La política más eficaz contra los combatientes terroristas extranjeros consiste en impedir su radicalización, reclutamiento y viaje. Los Estados Miembros explicaron que, en muchos casos, las personas que viajaban a convertirse en combatientes terroristas extranjeros anteriormente no eran conocidas por las autoridades nacionales de seguridad. El principal desafío estratégico consiste en impedir la radicalización, lo que reduciría el problema general. Este es un programa de plazo largo y difícil. No es fácil medir los resultados y la intervención del Estado puede ser útil o contraproducente. Hay tres ideas principales aplicables. En primer lugar, se trata de una esfera en la que no hay un modelo universal válido para todos los casos, ya que lo que puede funcionar con posibles combatientes terroristas extranjeros en el Magreb puede tener poca resonancia en Asia Central. Un programa de policía de proximidad puede funcionar en una ciudad, pero no en otra. En segundo lugar, es fundamental que no queden espacios sociales que puedan ser utilizados por aquellos que promueven la radicalización. Es esencial que los gobiernos o la sociedad civil presenten mensajes contrarios al extremismo<sup>35</sup>. En la actualidad gran parte de esta actividad tiene que ver con el espacio digital, incluidas las formas en constante evolución de las redes sociales. En tercer lugar, hay que compartir las mejores prácticas y las políticas que no han dado buenos resultados, ya que existe mucho que aprender tanto del fracaso como del éxito. La inmensa mayoría de los Estados Miembros consideraron que la lucha contra el extremismo violento era una cuestión estratégica vital.

#### **B. Intercambio de información a nivel nacional e internacional**

47. De manera más inmediata, el viaje y el regreso de combatientes terroristas extranjeros suponen una amenaza para la seguridad nacional. Las perturbaciones operacionales frecuentemente dependen de inteligencia detallada, gran parte de la cual puede surgir de las aportaciones de otros países o el sector privado. Varios Estados Miembros observaron que seguía habiendo problemas para el intercambio eficaz de información entre organismos y a través de las fronteras, incluida información sencilla y vital sobre la identidad de los sospechosos de ser combatientes terroristas extranjeros (que a menudo figuran en listas nacionales de control) y lo que pueden estar a punto de hacer (normalmente proveniente de organismos de inteligencia y encargados de hacer cumplir la ley). Varios Estados Miembros afirmaron que el intercambio de información a nivel internacional había mejorado, en particular desde finales de 2014, pero otros señalaron que había problemas de oportunidad y apertura, incluso en los canales bilaterales de

---

<sup>35</sup> Vale la pena hacer un seguimiento de las iniciativas de Francia en esta esfera, en particular en cuanto a la generación de contenidos digitales innovadores.

inteligencia. Las medidas dirigidas a alimentar las bases de datos multilaterales, como la base de datos sobre combatientes terroristas extranjeros de INTERPOL, son esenciales, pero incluso en esto algunos Estados Miembros han sido lentos para proporcionar incluso determinadas identidades básicas de sus listas de control.

48. Según uno de los Estados Miembros, la lentitud del intercambio de información y datos sobre los combatientes extranjeros es uno de los principales obstáculos para la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. Menos del 10% de los datos de identificación básicos ha sido incluido en sistemas multilaterales mundiales hasta la fecha; esto debe aumentar, siempre que lo permitan las limitaciones nacionales en los ámbitos jurídico, del intercambio de información, la privacidad y las cuestiones operacionales<sup>36</sup>. Un funcionario nacional destacó que, mientras los países intercambian información bilateralmente, deben pensar multilateralmente. Existen formas de salvar la brecha entre lo bilateral y lo multilateral, y de utilizar información confidencial sin distribuirla en demasía. Un Estado Miembro mantiene una base de datos mundial de combatientes terroristas extranjeros y ofrece acceso a los nombres a los servicios de inteligencia de otros Estados. Sin embargo, toda información adicional sobre las personas debe solicitarse a través de canales bilaterales.

49. Queda mucho por hacer en esta esfera, en particular entre algunos Estados europeos. Gran parte de esta labor, como señaló otro funcionario nacional, consiste en hacer que los países utilicen las herramientas que tienen. Esta sigue siendo una esfera vital y el Consejo de Seguridad ya ha subrayado lo que hay que hacer, incluida la necesidad de que los Estados intensifiquen y aceleren el intercambio de información operacional y de que las aerolíneas presenten por anticipado información sobre sus pasajeros a las autoridades nacionales competentes (véase la resolución 2178 (2014), párr. 9). Los países de tránsito hacen hincapié en la necesidad de que la información operacional sea, además de oportuna, lo más concreta posible en cuanto a la identidad, las rutas de viaje, las fotografías, los expedientes de los tribunales, los mandamientos de registro internacionales y las vinculaciones a los grupos terroristas<sup>37</sup>. Algunos Estados Miembros de origen, sin embargo, afirman que las limitaciones jurídicas y de derechos humanos tal vez prohíban el suministro de este tipo de información detallada sobre particulares, especialmente sin una autorización judicial. Otros han señalado que muchos casos involucran a personas que anteriormente eran desconocidas para las autoridades de seguridad, lo que explica por qué la información sobre los casos puede llegar solo después de que un combatiente terrorista extranjero se haya desplazado a un país de tránsito.

### **C. Reunión de información de inteligencia y enlace**

50. Los organismos de seguridad e inteligencia trabajan estrechamente en la respuesta a este problema. Su información de inteligencia contribuye a los análisis, mientras que sus vías de enlace internacional a menudo son las más fiables a la hora

---

<sup>36</sup> Este desafío también está presente en el seno de los gobiernos, cuando las leyes y las políticas impiden que la información de las organizaciones encargadas de hacer cumplir la ley y de la lucha contra el terrorismo sea utilizada por los organismos de seguridad de las fronteras y de inmigración, y generan graves vulnerabilidades.

<sup>37</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.

de ocuparse de casos confidenciales. Es invaluable la reunión de información humana y de señales. Sin embargo, los organismos de inteligencia y de seguridad prefieren trabajar unilateral o bilateralmente, e incluso en estos casos lo hacen con cuidado. El multilateralismo no es un reflejo natural, en gran medida por motivos operacionales. Las agrupaciones de inteligencia internacionales y regionales, de las cuales hay varios ejemplos más y menos conocidos, proporcionan oportunidades valiosas de realizar intercambios analíticos colectivos. La cuestión de los combatientes terroristas extranjeros ha estado en el programa de actividades de estas agrupaciones desde hace varios años y, en efecto, la reunión anual sobre la lucha contra el terrorismo organizada por el Servicio de Seguridad Federal de la Federación de Rusia en 2013 fue pionera en la determinación de que este tema revestía importancia estratégica a nivel mundial. Es positivo que muchos organismos cuyas relaciones bilaterales son, a menudo, difíciles logren igualmente cooperar en cuanto a los combatientes terroristas extranjeros. Un desafío estratégico a este respecto puede residir en los países cuyos organismos no han tenido experiencia en la lucha contra el terrorismo, o cuyas redes de enlace pueden ser menos extensas. Varios Estados han desplegado personal adicional de enlace a las principales capitales para mejorar los flujos de información, lo que resulta encomiable.

#### **D. Controles fronterizos y mecanismos de control eficaces**

51. La capacidad de control de las fronteras es fundamental para evitar la salida de combatientes terroristas extranjeros y el movimiento de fondos y armas a través de las fronteras. Si bien varios Estados Miembros han adoptado estrictas medidas a ese respecto, muchos otros enfrentan grandes problemas y algunos incluso carecen de equipo básico, por poseer fronteras extensas y escasa capacidad de control. Los países de tránsito encuentran enormes dificultades a la hora de impedir el acceso a las zonas de conflicto, en vista de la falta de información de inteligencia fidedigna. Esta situación genera presiones para los recursos de algunos países. La falta de control suficiente en algunas fronteras terrestres permite que las redes de facilitación operen sin dificultad. La mayoría de los combatientes terroristas extranjeros que ingresan en la República Árabe Siria y el Iraq lo hacen por vía terrestre. La información biométrica, los datos sobre el nombre de los pasajeros, la base de datos de INTERPOL sobre documentos de viaje perdidos o robados y las notificaciones amarillas (notificaciones emitidas por los Estados dentro del sistema de INTERPOL en relación con las personas desaparecidas) pueden ser instrumentos importantes para el manejo de datos y un mejor control para hacer un seguimiento de posibles combatientes terroristas extranjeros en los pasos fronterizos. Las lagunas en la capacidad a este respecto son enormes, y puede tener sentido priorizar la asistencia a los países que tienen los sistemas más débiles en comparación con el número actual de casos de combatientes terroristas extranjeros.

#### **E. Internet y las redes sociales**

52. Para la mayoría de los combatientes terroristas extranjeros, Internet siempre ha formado parte de su experiencia social. Están cómodos con el uso de la tecnología y la comunicación a través de redes sociales y, en algunos casos, están entre los primeros en utilizar las nuevas tecnologías. Los combatientes terroristas extranjeros,

sus simpatizantes y sus facilitadores usan activamente diversos instrumentos relacionados con Internet, los teléfonos móviles y las redes sociales. Cabe deducir del gran volumen de publicaciones en línea de vídeos y mensajes en las redes sociales de los combatientes terroristas extranjeros, incluidas imágenes y vídeos, que la propaganda relacionada con ellos es amplia y abarca varias plataformas distintas. También se emplea Internet para las comunicaciones y la planificación, además de para la facilitación, el reclutamiento y la propaganda.

53. Si bien la mayoría de los Estados Miembros señala que el contacto personal directo sigue siendo un elemento fundamental de la mayoría de los procesos de radicalización y reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros, Internet y las redes sociales desempeñan una función crucial. Algunos Estados Miembros han informado de casos de radicalización basada únicamente en Internet, lo denominado “autoadoctrinamiento”. En muchos casos, en particular los asociados al EIL, el uso de las redes sociales refuerza las relaciones entre los combatientes, una situación que puede sentar una base peligrosa para futuras redes transnacionales entre combatientes terroristas extranjeros veteranos. Las redes sociales también se han utilizado como vehículo para la radicalización y el reclutamiento de combatientes, en no menor medida debido a que eliminan la distancia social entre los combatientes en línea que se encuentran en zonas de conflicto y los posibles reclutas en todo el mundo. Es esencial enfrentar el uso indebido de Internet para los combatientes y por ellos, pero esto se ve complicado por la diversidad en cuanto a la legislación, la privacidad, los datos y la normativa entre los distintos Estados Miembros. El acceso a los datos, la reserva de información, la reunión adecuada de datos en grandes cantidades y su análisis son componentes importantes de las respuestas operacionales y preventivas.

## **F. Juicios relativos a los combatientes terroristas extranjeros<sup>38</sup>**

54. Los Estados Miembros han empleado diversas estrategias en lo relativo al cumplimiento de la ley para el problema de los combatientes terroristas extranjeros. Los organismos encargados de hacer cumplir la ley pueden utilizarse para obstaculizar los planes de viaje de los futuros combatientes, detener a sus facilitadores y otros partidarios, y enjuiciar a los combatientes que regresan<sup>39</sup>. Algunos Estados Miembros emplean la legislación vigente para enfrentar delitos relacionados con el terrorismo, incluidas leyes que se utilizaron anteriormente para enjuiciar a combatientes que se unieron a otros grupos, como Al-Shabaab. La legislación relacionada con el terrorismo incluye normas que prohíben la participación en una actividad terrorista (que quizás sean más difíciles de utilizar, ya

<sup>38</sup> Esta sección se basa en gran medida en el informe amplio elaborado por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo titulado “El enjuiciamiento de los terroristas: retos asociados al enjuiciamiento de los combatientes terroristas extranjeros”, preparado tras la celebración de un seminario para fiscales sobre el tema celebrado en diciembre de 2014 (S/2015/123, anexo), así como en información proporcionada por Estados Miembros.

<sup>39</sup> De conformidad con el párrafo 6 de la resolución 2178 (2014), los Estados Miembros deben cerciorarse de que sus leyes y otros instrumentos legislativos internos tipifiquen delitos graves que sean suficientes para que se pueda enjuiciar y sancionar de modo que quede debidamente reflejada la gravedad del delito: a) a sus nacionales que viajen o intenten viajar con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo; b) la provisión intencional de fondos para estos viajes, y c) la organización u otro tipo de facilitación deliberadas de estos viajes.

que requieren una vinculación con una actividad terrorista en concreto), así como otras que tipifican como delito el apoyo a determinadas organizaciones terroristas, que pueden emplearse para enjuiciar a quienes ofrecen apoyo a los grupos que figuran en la Lista sin que haya que demostrar un vínculo específico con una actividad terrorista. Otros Estados Miembros se basan en los delitos penales ya reconocidos que no están específicamente relacionados con el terrorismo, en ocasiones de formas innovadoras, como el enjuiciamiento de delitos vinculados a las violaciones de la política migratoria, el adiestramiento militar no autorizado y la participación en conflictos de otros países. Algunos han promulgado leyes más concretamente vinculadas al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros y que se ocupan concretamente de los viajes. Por ejemplo, la Ley de Australia por la que se modifica la legislación relativa a la lucha contra el terrorismo (combatientes extranjeros) de 2014 considera delito el ingreso en una “zona declarada” sin un propósito legítimo<sup>40</sup>. Por supuesto, estas medidas no son mutuamente excluyentes y algunos Estados Miembros utilizan una combinación de estos enfoques. Además, cada enfoque tiene ventajas y desventajas.

55. Los problemas señalados en un informe reciente de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (véase la nota al pie 38) y por diversos Estados Miembros incluyen algunos relacionados con la generación de pruebas que puedan presentarse ante los tribunales para apoyar las causas, lo que incluye el desafío de convertir la información de inteligencia en pruebas admisibles. La magnitud del desafío varía entre Estados Miembros e incluye el miedo de revelar las fuentes y métodos de obtención de inteligencia o una prohibición oficial incluida en el régimen jurídico de un Estado respecto de la utilización de información de inteligencia en causas penales, lo que significa que los Estados Miembros deben recrear por medio de la investigación la información recogida a través de las actividades de inteligencia.

56. Otro desafío importante es demostrar la existencia de una intención delictiva, especialmente debido a que quienes desean ser combatientes terroristas extranjeros pueden afirmar que los motivos de sus viajes son humanitarios o turísticos<sup>41</sup>. Incluso cuando los investigadores pueden demostrar la existencia de una intención delictiva, puede ser difícil demostrarlo en el nivel necesario requerido en un tribunal. Además, la legislación debe ser lo suficientemente sólida para permitir el enjuiciamiento de quienes realizan actividades delictivas preparatorias antes de que quienes desean ser combatientes terroristas extranjeros partan hacia la zona del conflicto y cometan delitos allí. Por ejemplo, los Estados Unidos han impedido que algunos futuros combatientes terroristas extranjeros abordan aviones en ese país cuando se dirijan a zonas de conflicto, acusándolos de intento de prestar apoyo material a una organización terrorista designada. Entretanto, según el informe de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, se han presentado cargos contra combatientes terroristas extranjeros en los Países Bajos por actos preparatorios o adiestramiento para el combate; actos preparatorios para matar; y actos preparatorios para fabricar explosivos (véase [S/2015/123](#), anexo, párr. 21).

---

<sup>40</sup> Según la sección 119, el Ministro de Relaciones Exteriores puede declarar como zona tal un país extranjero cuando una organización terrorista que figure en la Lista participe en una actividad hostil en esa zona del país extranjero.

<sup>41</sup> Por ejemplo, en la guía titulada “Hijrah to the Islamic State” se dice a los futuros combatientes terroristas extranjeros que, si se los intercepta, deben afirmar que viajan con el fin de realizar actividades humanitarias o turísticas.

57. Otro obstáculo que se ha señalado es la obtención de pruebas de la zona de conflicto. Puede ser muy difícil, si no imposible, reunir pruebas físicas. En este caso, Internet puede suministrar pruebas para los fiscales, además de generar información de inteligencia. Muchos combatientes terroristas extranjeros hacen alarde en línea de sus delitos, entre otras cosas con la publicación de fotografías que los incriminan, y esto puede resultar de utilidad para los fiscales cuando regresan a sus países. Por supuesto, los países deben contar con prácticas para poder presentar estas pruebas ante los tribunales de forma eficiente. En el informe de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo se presenta el ejemplo de Jordania, donde la oficina del fiscal cuenta con peritos expertos en redes sociales para que den testimonio en los juicios (véase *ibid.*, párr. 26).

## **G. Política en relación con los repatriados**

58. Cuando las actividades de lucha contra el extremismo violento no alcanzan para impedir que las personas se conviertan en combatientes terroristas extranjeros, la política en relación con los repatriados reviste la misma importancia que la labor operacional. Los repatriados salen de las zonas de conflicto por distintos motivos y la información de los Estados Miembros a este respecto es diversa. Algunos Estados Miembros afirman que hay combatientes terroristas extranjeros desilusionados que pierden la confianza en Al-Qaida o el EIIL. Otros argumentan que los repatriados pueden estar motivados por otros factores, como querer hacer un alto en el conflicto, recibir tratamiento médico para las heridas que hayan sufrido, recaudar fondos o promover sus objetivos ideológicos o planificar ataques en otros sitios. Hay tres temas principales en las políticas en relación con los repatriados: cómo controlarlos para evaluar adecuadamente el riesgo que plantean, cómo desarrollar y aplicar políticas de desradicalización para desintoxicar a los repatriados radicalizados, y cómo reintegrarlos en la sociedad. Entre los Estados Miembros que cuentan con iniciativas dignas de mención figuran los programas de lucha contra el extremismo violento de Australia, Bélgica y la Arabia Saudita, con enfoques y resultados diversos. Mientras que el programa de Australia combina la prevención y la rehabilitación, con un énfasis en la participación de la comunidad, el de Bélgica se centra en la detección temprana de los indicios de radicalización y una mejor comprensión del proceso y los factores que contribuyen a él. Entretanto, el programa de la Arabia Saudita está orientado a la rehabilitación y, según se informa, tiene un nivel razonable de éxito, a pesar de que existe una baja tasa de reincidencia.

## **H. El papel del sector privado**

59. Una respuesta más amplia, que el Consejo de Seguridad aún no ha tratado, es la función que puede desempeñar el sector privado en el suministro de asistencia a los Estados Miembros en sus esfuerzos para luchar contra la corriente de combatientes terroristas extranjeros. Las asociaciones eficaces de colaboración entre las autoridades de seguridad y los interesados del sector privado, como los proveedores de acceso a Internet, las líneas aéreas y las agencias de viajes, podrían complementar significativamente otras medidas adoptadas por los Estados Miembros.

## IV. Respuestas

### A. La respuesta hasta el momento

60. Los Estados Miembros, la comunidad internacional, las Naciones Unidas y el sector privado han participado activamente en la determinación de la amenaza que representan los combatientes terroristas extranjeros y la formulación de respuestas. A fin de responder más eficazmente a esta amenaza, algunos Estados Miembros han reforzado la legislación existente, han promulgado leyes nuevas o están haciéndolo, mientras que otros han empleado la legislación existente para enjuiciar a quienes desean ser combatientes terroristas extranjeros, quienes les prestan apoyo y los repatriados. Se están perfeccionando las políticas de lucha contra el extremismo violento en los Estados Miembros que ya las tienen y se están elaborando en los que no.

61. La coordinación dentro de los gobiernos y entre ellos, y el intercambio eficaz de información son una parte central de las respuestas normativas y operacionales eficaces. La función que desempeña Turquía, cuyos programas nacionales de verificación se han desarrollado en los principales puntos de entrada y cuya lista de control incluye en este momento a 12.500 personas<sup>42</sup>, es un ejemplo de un Estado Miembro que ha identificado el problema y ha procurado encontrar formas eficaces de colaborar con otros para compartir información y enfrentarlo. A nivel regional, la Unión Europea ha elaborado instrumentos para compartir análisis y datos de las listas de control. En Asia Central, la Organización de Cooperación de Shanghái y la Organización del Tratado de Seguridad Colectiva intercambian información pertinente.

62. Cabe celebrar la adopción de controles de la salida de personas, junto con una mayor capacidad de reunir y compartir datos biométricos e información sobre pasajeros con antelación, como lo hacen varios Estados Miembros. También vale la pena promover una colaboración más estrecha entre diferentes comunidades (inteligencia, orden público, fuerzas militares y organismos judiciales). Algunos Estados Miembros de Europa han establecido equipos de tareas, mientras que algunos de Asia han creado centros de fusión de información entre organismos.

63. La comunidad internacional ha estado fomentando la labor multilateral en relación con la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros, sea en relación con la lucha contra el extremismo violento (como ocurrió en la cumbre organizada por el Presidente de los Estados Unidos en febrero de 2015), la labor encabezada por INTERPOL para desarrollar mejores análisis compartidos y las resoluciones aprobadas por el Consejo de Seguridad, en particular la resolución 2178 (2014). Una laguna importante fue la falta de una obligación internacional de determinar los delitos que permitirían enjuiciar a los futuros combatientes terroristas extranjeros antes de que lleguen a su lugar de destino. En algunos casos, la mayor adopción de medidas por los Estados de origen y de tránsito dependía de una obligación jurídica internacional más fuerte, que fue establecida por la resolución 2178 (2014). Vigilar la aplicación de esta obligación en todos los Estados Miembros y encontrar las lagunas de capacidad en los principales Estados Miembros y subsanarlas es una labor fundamental de seguimiento.

---

<sup>42</sup> Información proporcionada por un Estado Miembro.



64. En las Naciones Unidas, esta labor es realizada principalmente por la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo. El Equipo respalda energicamente su labor en relación con la elaboración de una respuesta sistémica al problema de los combatientes terroristas extranjeros, en particular en los ámbitos jurídico y regulatorio. El sistema de las Naciones Unidas también puede desempeñar una valiosa función de apoyo en el fomento de la capacidad pertinente mediante la Subdivisión de Prevención del Terrorismo de la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y el Centro de las Naciones Unidas para la Lucha contra el Terrorismo. El apoyo a la lucha contra el extremismo violento y la labor encaminada a apoyar la coherencia de las medidas de las Naciones Unidas deberían basarse principalmente en la Presidencia, los miembros y los grupos de trabajo del Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo.

## B. Internet y las redes sociales

65. Las principales empresas de redes sociales han estado respondiendo al problema del uso de Internet por los combatientes terroristas extranjeros y por Al-Qaida, el EIIL y otros terroristas. Tras un inicio lento, diversas empresas están trabajando activamente en la revisión de las políticas y las cláusulas y condiciones, y el establecimiento de nuevos procedimientos operativos estándar con los gobiernos. Los Estados Miembros informaron al Equipo de diversas experiencias en relación con las redes sociales y las empresas de Internet. Las empresas son conscientes de la amenaza y están dispuestas a contribuir a la respuesta y cooperar en varios casos (en ocasiones muy rápidamente, incluso a través de las fronteras). A veces, los Estados Miembros también han observado dificultades para acceder a datos sobre los usuarios y de relaciones de empresas de redes sociales cuando esta información se guarda fuera de las fronteras nacionales. La retención de datos y las limitaciones por motivos de privacidad también complican el acceso de los organismos encargados de hacer cumplir la ley a la información pertinente de las redes sociales, en particular sobre los usuarios, aunque esto solo ocurre en algunas jurisdicciones. Es útil que el aumento de las actividades normativas y comerciales por las empresas esté obstaculizando el uso de las redes sociales por los combatientes terroristas extranjeros. Resulta difícil excluir a los combatientes terroristas extranjeros de las redes sociales, pero el hecho de que los partidarios del EIIL hayan intentado restablecer su propia plataforma en ellas, “Khelafabook”, en 2015 puede ser un indicio de éxito.

66. En enero de 2012, Twitter anunció que cambiaría su política sobre contenidos y bloquearía los mensajes en los países donde corrieran el riesgo de infringir la legislación local<sup>43</sup>. A fines de 2014, Twitter aparentemente suspendió al menos 1.000 cuentas vinculadas al EIIL<sup>44</sup>, lo que aparentemente causó que este emitiera amenazas en su contra en 2015<sup>45</sup>. Los combatientes terroristas extranjeros también han utilizado ampliamente cuentas de Facebook, tanto para publicar contenido

<sup>43</sup> Twitter, “Tweets still must flow”, 26 de enero de 2012.

<sup>44</sup> J.M. Berger y Jonathon Morgan “The ISIS Twitter census: defining and describing the population of ISIS supporters on Twitter”, Brookings Institution, núm. 20 (Washington D.C., marzo de 2015).

<sup>45</sup> Michael Isikoff, “Twitter under pressure to act more aggressively against terrorists”, Yahoo News, 18 de febrero de 2015.

extremista como para intentar vender mercadería del EIIL<sup>46</sup>. Facebook ha estado respondiendo activamente a este desafío, borrando cientos de cuentas que se empleaban para compartir material violento extremista e intensificando la vigilancia<sup>47</sup>. Desde hace tiempo se utiliza YouTube para promover material vinculado a Al-Qaida, incluidos vídeos preparados por asociados a Al-Qaida que figuran en la Lista. En 2010, YouTube agregó una opción sobre la promoción del terrorismo en la categoría de “Contenido violento o repulsivo”, para que quienes accedían al sitio pudieran notificar el contenido ofensivo<sup>48</sup>. En 2014, Ask.fm también añadió una categoría sobre el extremismo, que permitía a los usuarios notificar estos contenidos<sup>49</sup>.

67. Es poco probable que se adopte un enfoque internacional uniforme en lo relativo a las normas que han de regir Internet y las redes sociales. Las diferencias de opinión en relación con la libertad de expresión, el derecho legal a bloquear o censurar contenidos y las cuestiones de extraterritorialidad de la información que se encuentra en otros países dificultan la adopción de un único enfoque colectivo. Es posible y necesario hacer más en este ámbito, incluso si las respuestas varían de conformidad con la legislación nacional.

## V. Recomendaciones

68. La principal forma en que el Consejo de Seguridad puede fomentar la adopción internacional de medidas contra los combatientes terroristas extranjeros es por medio de la aplicación eficaz de las resoluciones aprobadas recientemente. En la resolución 2178 (2014) se estableció una nueva obligación mundial importante en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, por la cual todos los Estados Miembros deben tipificar delitos graves para que se pueda enjuiciar y sancionar a los combatientes terroristas extranjeros.

69. Los tres componentes esenciales para responder al problema de los combatientes terroristas extranjeros son la información, la obstaculización y la lucha contra el extremismo violento.

70. En lo relativo a la información, el desafío consiste en generar, usar y transmitir información que permita adoptar medidas sobre quienes pueden ser combatientes terroristas extranjeros posibles y las personas reconocidas como tales. Esto incluye la presentación por adelantado de información sobre los pasajeros, material de las listas nacionales de control y la información analítica que pueda ayudar a los funcionarios a entender la amenaza y las opciones normativas en relación con estos combatientes.

71. La obstaculización eficaz depende de que existan marcos legislativos apropiados, del desarrollo de estrategias nacionales y de la capacidad de los diversos organismos de los gobiernos de actuar rápidamente. Algunos combatientes

<sup>46</sup> Stephanie Burnett “Sorry, Jihadis, but you won’t be able to buy ISIS T-Shirts on Facebook”, *Time*, 25 de junio de 2014.

<sup>47</sup> Shiv Malik y otros “Isis in duel with Twitter and YouTube to spread extremist propaganda”, *Guardian*, 24 de septiembre de 2014.

<sup>48</sup> Craig Kanalley, “YouTube gives users ability to flag content that promotes terrorism”, *Huffington Post*, 13 de diciembre de 2010.

<sup>49</sup> Caitlin Dewey. “Inside the battle for Ask.fm, the site where Islamic State recruited three American teens”, *Washington Post*, 12 de diciembre de 2014.

terroristas extranjeros son desconocidos para su propio gobierno u otras autoridades gubernamentales. En algunos casos, es posible que la información sobre los viajes previstos o efectuados no se reciba sino hasta poco antes de ellos o después del traslado. Esto desafía a las autoridades nacionales a trabajar de manera rápida, eficiente y coordinada. Los debates del Equipo con los países de tránsito han mostrado reiteradamente que los funcionarios nacionales necesitan recibir rápidamente información de otros gobiernos, y del suyo propio, para poder actuar con suficiente rapidez para impedir que los combatientes terroristas extranjeros realicen los viajes que se proponen.

72. La lucha contra el extremismo violento sigue ocupando un lugar central en cualquier respuesta normativa eficaz al problema de los combatientes terroristas extranjeros. En relación con la prevención, esto incluye la elaboración de un panorama analítico completo de quiénes son los combatientes terroristas extranjeros y por qué se radicalizan. Significa evaluar posibles tipologías e identificar a las personas que pueden estar en riesgo. La mayoría de los combatientes parece haber sido radicalizado o reclutado en parte a través de sus vínculos con otras personas. Internet, incluidos los contenidos de vídeo y las redes sociales, también desempeña una función importante, aunque muchos países informan que el contacto personal sigue siendo fundamental en la mayoría de los casos. La nueva generación de asociados a Al-Qaida, incluido el EIIL, está muy cómoda en el espacio digital. Procura hacer propias ciertas partes del mundo de las redes sociales, sea mediante la generación de miles de cuentas de Twitter o la publicación reiterada de contenido para la radicalización, incluidas atrocidades. Las empresas de Internet, en particular las de las redes sociales, han estado respondiendo, pero sigue siendo necesario hacer más para identificar, obstaculizar o eliminar el material de Internet utilizado para radicalizar y reclutar a los combatientes y facilitar sus actividades.

73. Más ampliamente, es esencial desarrollar estrategias amplias de lucha contra el extremismo violento a nivel nacional, no solo para combatir la radicalización y el reclutamiento (gran parte de lo cual se centra en la presentación de mensajes alternativos), sino también para evaluar y reintegrar adecuadamente a los combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus países, en los casos en que resulta posible. Sigue siendo igualmente importante para este fin evaluar a quienes regresan y desarrollar estrategias nacionales adecuadas para rehabilitarlos, enjuiciarlos o controlarlos, de conformidad con la valoración nacional.

74. Por último, la capacidad nacional sigue siendo un importante desafío estratégico. El desafío actual no consiste en generar conciencia de la amenaza, sino en fomentar y desarrollar las capacidades nacionales e internacionales para contribuir a combatirla. En esto, muchos Estados Miembros deberán enfrentar los problemas jurídicos, de infraestructura y normativos más amplios sobre la forma de luchar contra el problema de los combatientes terroristas extranjeros. Los donantes, tanto los Estados Miembros como las organizaciones internacionales, deben estar dispuestos a ayudar a quienes más lo necesitan.

75. Por lo tanto, el Equipo formula 11 recomendaciones que responden directamente a la amenaza. El Equipo considera que los intensos esfuerzos realizados por el Consejo de Seguridad en 2014 han subsanado las grandes lagunas que existían al crear nuevas obligaciones internacionales en materia de lucha contra los combatientes terroristas extranjeros. Sin embargo, queda mucho por hacer para comprender la amenaza, aplicar las obligaciones que tienen ahora todos los Estados

Miembros tras la aprobación de la resolución 2178 (2014) y establecer una capacidad sostenida para enfrentar un problema complejo y multifacético que probablemente siga persistiendo durante varios decenios.

**76. El Equipo recomienda:**

**a) Que el Consejo de Seguridad haga un seguimiento sistemático de las obligaciones internacionales en virtud de la resolución 2178 (2014);**

**b) Que el Comité realice un llamamiento público a las organizaciones internacionales, regionales y subregionales competentes y a los donantes para alentarlos a proporcionar una mayor asistencia financiera y técnica a los Estados Miembros interesados, con el fin de reforzar la capacidad de control de las fronteras para hacer frente a las corrientes de combatientes terroristas extranjeros;**

**c) Que el Comité recuerde a los Estados Miembros el valor fundamental de un intercambio de información eficaz sobre los combatientes terroristas extranjeros a nivel nacional e internacional, incluida la transmisión oportuna, siempre que resulte posible, de información sobre los pasajeros, materiales incluidos en las listas nacionales de control, análisis y buenas prácticas. Según el nivel de confidencialidad de la información, pueden emplearse vías de comunicación vinculadas a los organismos de inteligencia, orden público, militares u otras vías bilaterales; asimismo, debería haber un máximo de apertura para el uso de instrumentos multilaterales, como la base de datos de combatientes terroristas extranjeros de INTERPOL, siempre que resulte posible;**

**d) Que el Comité aliente a los Estados Miembros a proponer para su inclusión en el régimen de sanciones contra Al-Qaida a personas y entidades que desempeñen una función fundamental en la movilización, el reclutamiento o la facilitación para los combatientes terroristas extranjeros, incluso a través de Internet y las redes sociales;**

**e) Que el Comité escriba a los Estados Miembros para alentarlos a elaborar y aplicar programas de lucha contra el extremismo violento que hagan hincapié en el enfoque preventivo que resulte más apropiado para su Estado y su sociedad, y que transmitan y difundan además las mejores prácticas, incluida la publicación de mensajes alternativos, a otros Estados Miembros. La prevención es el principal ámbito normativo y, debido a que resulta difícil, es importante compartir pruebas sobre las políticas que han dado buenos resultados y las que no;**

**f) Que el Comité escriba a los Estados Miembros para poner de relieve la importancia de desarrollar programas de control y rehabilitación para los combatientes terroristas extranjeros que regresan a sus países, en vista de la importancia de reintegrar a quienes han abandonado el terrorismo y de minimizar la amenaza de quienes siguen comprometidos con el extremismo violento;**

**g) Que el Comité escriba a los Estados Miembros para alentarlos a entablar un diálogo con los proveedores de acceso a Internet y las empresas de redes sociales, con miras a analizar formas conformes con su legislación nacional de impedir que quienes están asociados a Al-Qaida utilicen Internet y**

las redes sociales para fines de propaganda, de comunicación con combatientes terroristas extranjeros y de reclutamiento de estos combatientes;

h) Que el Comité escriba a los Estados Miembros para alentar a los que aún no lo hayan hecho, y de conformidad con su legislación nacional, a que generen conciencia en los interesados del sector privado, como los agentes de viajes, las líneas aéreas, las instituciones financieras y las organizaciones sin fines de lucro que operan en sus jurisdicciones, sobre la importancia de la vigilancia contra el uso indebido de sus productos y servicios por combatientes terroristas extranjeros y pongan de relieve la función fundamental que podría desempeñar el sector privado en combatir la amenaza mundial de estos combatientes mediante una comunicación activa con las autoridades pertinentes;

i) Que el Comité escriba a los Estados Miembros para alentarlos a colaborar estrechamente con todos los interesados nacionales pertinentes para elaborar indicadores de alerta para ayudar a las instituciones financieras y otros sectores que corresponda a detectar posibles casos de combatientes terroristas extranjeros e informar al respecto;

j) Que el Comité escriba a los Estados Miembros para poner de relieve los riesgos de que se haga un mal uso de las organizaciones no gubernamentales, los sistemas paralelos o informales de transferencia de fondos y el traslado de dinero en efectivo a través de las fronteras, y señalar a su atención el párrafo 12 de la resolución 2161 (2014), y aliente encarecidamente a los Estados Miembros a aplicar las normas internacionales pertinentes dirigidas a prevenir el mal uso de las organizaciones sin fines de lucro, los sistemas paralelos o informales de transferencia de fondos y el traslado de dinero en efectivo a través de las fronteras, al tiempo que trabajan para mitigar los efectos en las actividades legales por estos medios;

k) Que el Consejo de Seguridad enfrente las lagunas concretas en la capacidad que pueden tener los Estados Miembros en la lucha contra los combatientes terroristas extranjeros y aliente a los donantes, incluido el Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, a dirigir el apoyo para el fomento de la capacidad a las zonas y los Estados Miembros que más lo necesitan.