



Asamblea General

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

Septuagésimo período de sesiones

Tema 72 del programa provisional*

Derecho de los pueblos a la libre determinación

Utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación

Nota del Secretario General

El Secretario General tiene el honor de transmitir a los miembros de la Asamblea General, de conformidad con la resolución 2005/2 de la Comisión de Derechos Humanos, el informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación.

* A/70/150.



Informe del Grupo de Trabajo sobre la utilización de mercenarios como medio de violar los derechos humanos y obstaculizar el ejercicio del derecho de los pueblos a la libre determinación

Resumen

El Grupo de Trabajo considera esencial seguir ampliando la labor de su predecesor, el Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, sobre la revisión del concepto de mercenarismo, a fin de estudiar la inclusión en el marco de su mandato de ciertos fenómenos en evolución que pueden considerarse formas contemporáneas de mercenarismo o actividades conexas.

El fenómeno de los terroristas extranjeros presenta esa oportunidad. Además, invita a valorar la repercusión de la presencia de estos agentes en los derechos humanos, en particular el derecho a la libre determinación. El presente informe es el resultado de un estudio de un año realizado por el Grupo de Trabajo sobre el fenómeno de los combatientes extranjeros. Como parte del estudio, se celebraron dos reuniones de expertos, una mesa redonda y una visita a Túnez, y se recabó información mediante un cuestionario sometido a todos los Estados Miembros, las operaciones de mantenimiento de la paz pertinentes y las oficinas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el terreno. En el informe, en el que se abordan la motivación y las prácticas de reclutamiento, los vínculos entre los combatientes extranjeros y los mercenarios, y las consecuencias para los derechos humanos de la presencia de combatientes extranjeros, así como las leyes y políticas conexas, también se señala la necesidad de establecer con mayor precisión las diferencias entre combatientes extranjeros y mercenarios y se formulan recomendaciones para hacer frente a las repercusiones del fenómeno de los combatientes extranjeros en el ámbito de los derechos humanos.

I. Introducción

1. El presente informe se ha preparado con arreglo a lo dispuesto en la resolución 27/10 del Consejo de Derechos Humanos y la resolución 69/163 de la Asamblea General. El Grupo de Trabajo, a la luz de su mandato de vigilar a los mercenarios y las actividades relacionadas con ellos en todas sus formas y manifestaciones y de estudiar y determinar las fuentes y causas y las nuevas cuestiones, manifestaciones y tendencias en lo que respecta a los mercenarios o las actividades relacionadas con ellos y sus repercusiones sobre los derechos humanos, en particular sobre el derecho de los pueblos a la libre determinación, ha decidido dedicar este informe al asunto de los combatientes extranjeros.

2. Bajo el mandato del primer Relator Especial sobre los mercenarios, que ocupó el cargo de 1987 a 2004, se reconoció que la actividad mercenaria había adoptado nuevas formas y aspectos antes inexistentes. El debate sobre la diferencia entre las modalidades de mercenarismo nuevas y las tradicionales era un tema recurrente en sus informes¹. En dos de ellos se reiteró la necesidad de abordar las nuevas formas de actividad mercenaria y se puso de relieve la conexión entre mercenarismo y terrorismo, mencionando la existencia de agentes que son reclutados, no solamente para intervenir en conflictos armados, sino también para participar activamente en otras actividades caracterizadas por la violencia, el odio y la intolerancia extremos, y que actúan creando situaciones propicias para el terrorismo².

3. Al abordar el factor de motivación en el contexto del terrorismo, el Relator Especial afirmó que nada impedía al mercenario prestarse para la comisión de un acto terrorista, entendido como un acto criminal inspirado ideológicamente y con pretensiones de legitimación política, y cometido con el objetivo de generar una reacción colectiva de terror³.

4. El Grupo de Trabajo se propone examinar las posibles conexiones entre el fenómeno del mercenarismo y el de los combatientes extranjeros, y sus repercusiones en los derechos humanos y en el derecho de los pueblos a la libre determinación. En el informe también se abordan las dificultades para establecer una definición clara del mercenario, dando así continuidad a la línea de pensamiento del anterior Relator Especial sobre esta cuestión.

5. El fenómeno de los combatientes extranjeros no es nuevo. Durante siglos, se ha dado el caso de personas que han viajado a otros Estados para luchar junto a fuerzas o grupos armados sin vinculación con su propio país, ya sea como mercenarios o como voluntarios extranjeros, como ocurrió en los conflictos de Bosnia y Herzegovina⁴ y el Afganistán⁵.

6. En los últimos años, ha suscitado preocupación en todo el mundo el aumento del número de combatientes extranjeros y la variedad de países de los que supuestamente proceden, los grupos a los que se unen y sus motivaciones y acciones posteriores. Para poner freno a la corriente de combatientes extranjeros, el Consejo de Seguridad ha adoptado medidas en virtud del Capítulo VII de la Carta de las

¹ Véanse E/CN.4/2001/19 y E/CN.4/2004/15.

² E/CN.4/2001/19, párr. 50.

³ E/CN.4/2004/15, párr. 35.

⁴ Véase E/CN.4/1995/29.

⁵ Véase E/CN.4/2004/15.

Naciones Unidas, en particular con sus resoluciones 2170 (2014) y 2178 (2014). El informe de 2014 del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo también se ocupa de las cuestiones relativas a los derechos humanos derivadas de la presencia de combatientes extranjeros, así como de las medidas adoptadas para frenar su afluencia⁶.

7. En el presente informe: a) se ofrece una panorámica general de las similitudes y diferencias entre combatientes extranjeros y mercenarios; y b) se evalúa el fenómeno contemporáneo de los combatientes extranjeros, abordando quiénes son, qué los motiva y cómo son reclutados. Aunque la atención se centra en los combatientes extranjeros en la República Árabe Siria y el Iraq, el informe también hace un balance de la presencia de combatientes extranjeros en otros conflictos contemporáneos. Además, en él se examinan las medidas adoptadas en respuesta al fenómeno de los combatientes extranjeros en los planos nacional e internacional, y su posible repercusión en los derechos humanos.

8. El Grupo de Trabajo llevó a cabo un estudio de un año de duración sobre el fenómeno de los combatientes extranjeros. Celebró reuniones de expertos el 3 de diciembre de 2014 y el 5 de marzo de 2015, y organizó una mesa redonda sobre la cuestión el 23 de julio de 2015. El Grupo de Trabajo también solicitó información mediante la distribución de un cuestionario a todos los Estados Miembros, las operaciones de mantenimiento de la paz pertinentes y las oficinas de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre el terreno. Además, llevó a cabo una misión en Túnez, del 1 al 8 de julio de 2015. El Grupo de Trabajo visitará Bélgica en octubre, y lamenta no haber podido visitar Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte en 2015.

II. Examen de los vínculos entre el fenómeno de los mercenarios y el de los combatientes extranjeros

9. Existen una serie de similitudes y diferencias entre los mercenarios y los combatientes extranjeros. Las similitudes hacen referencia a la definición de ambos fenómenos y a las actividades que los caracterizan. Con el propósito de negar a los mercenarios los derechos de los combatientes o la condición de prisioneros de guerra en un conflicto armado internacional, en el artículo 47 del Protocolo Adicional I de 1977 a los Convenios de Ginebra de 1949 se define a los mercenarios a través de una serie de elementos acumulativos⁷. La definición adoptada en la

⁶ A/HRC/28/28.

⁷ Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 1125, núm. 17512; artículo 47:

1. Los mercenarios no tendrán derecho al estatus de combatiente o de prisionero de guerra.
2. Se entiende por mercenario toda persona:
 - a) Que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para combatir en un conflicto armado;
 - b) Que, de hecho, tome parte directa en las hostilidades;
 - c) Que tome parte en las hostilidades animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal y a la que se haga efectivamente la promesa, por una Parte en conflicto o en nombre de ella, de una retribución material considerablemente superior a la prometida o abonada a los combatientes de grado y funciones similares en las fuerzas armadas de esa Parte;
 - d) Que no sea nacional de una Parte en conflicto ni residente en un territorio controlado por una Parte en conflicto;

Convención Internacional contra el Reclutamiento, la Utilización, la Financiación y el Entrenamiento de Mercenarios de 1989 deriva de la utilizada en el Protocolo Adicional. Según la Convención, además de las personas que combaten en un conflicto armado, también se considera mercenarios, siempre que se cumplan los demás elementos, a las personas reclutadas con el fin de participar en un acto concertado de violencia con el propósito de derrocar un gobierno o socavar de alguna otra manera el orden constitucional de un Estado, o de socavar la integridad territorial de los Estados⁸. Tanto el Relator Especial sobre los mercenarios⁵ como el Grupo de Trabajo han puesto de relieve la necesidad de volver a examinar esta definición restrictiva, a fin de englobar las manifestaciones nuevas y emergentes de la actividad mercenaria.

10. El significado actualmente aceptado del término mercenario alude principalmente a los servicios profesionales de las personas a quienes se paga para intervenir en un conflicto armado en un país distinto del suyo. El concepto parece estar relacionado, aunque no exclusivamente, con la interferencia con el derecho de los pueblos a la libre determinación. Pese a que la utilización de mercenarios puede estar vinculada a otras actividades ilícitas, incluido el terrorismo, ninguno de estos aspectos corresponde estrictamente al ámbito del Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra.

11. El fenómeno de las personas que viajan al extranjero para combatir en grupos armados no vinculados a su propio país puede describirse empleando términos diferentes, como voluntarios extranjeros, insurgentes transnacionales, muyahidines (en el caso de los combatientes extranjeros musulmanes) y combatientes extranjeros. También existe el término más específico “combatiente terrorista extranjero”, acuñado recientemente por el Foro Mundial contra el Terrorismo⁹ y adoptado por el Consejo de Seguridad¹⁰. El Grupo de Trabajo utiliza el término combatientes extranjeros, también empleado por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos⁶ y la Comisión Internacional

e) Que no sea miembro de las fuerzas armadas de una Parte en conflicto; y

f) Que no haya sido enviada en misión oficial como miembro de sus fuerzas armadas por un Estado que no es Parte en conflicto.

⁸ *Ibid.*, vol. 2163, núm. 37789, artículo 1 2):

Se entenderá también por “mercenario” toda persona en cualquier otra situación:

a) Que haya sido especialmente reclutada, localmente o en el extranjero, para participar en un acto concertado de violencia con el propósito de:

i) Derrocar a un gobierno o socavar de alguna otra manera el orden constitucional de un Estado, o de

ii) Socavar la integridad territorial de un Estado;

b) Que tome parte en ese acto animada esencialmente por el deseo de obtener un provecho personal significativo y la incite a ello la promesa o el pago de una retribución material;

c) Que no sea nacional o residente del Estado contra el que se perpetre ese acto;

d) Que no haya sido enviada por un Estado en misión oficial; y

e) Que no sea miembro de las fuerzas armadas del Estado en cuyo territorio se perpetre el acto.

⁹ Memorando de La Haya-Marrakech sobre buenas prácticas para dar una respuesta más eficaz al fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. Puede consultarse en:

https://www.thegctf.org/documents/10162/159879/14Sept19_The+Hague-Marrakech+FTF+Memorandum.pdf.

¹⁰ Resoluciones del Consejo de Seguridad 2170 (2014) y 2178 (2014).

Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria¹¹. En los párrafos 21 a 24 se examinan más a fondo el significado y las conexiones entre los combatientes extranjeros y los combatientes terroristas extranjeros.

12. No existe una definición jurídica convenida internacionalmente de combatientes extranjeros, ni un régimen específico que los regule. Los combatientes extranjeros están obligados a respetar las normas aplicables del derecho internacional humanitario durante los conflictos armados. En los conflictos armados no internacionales, los grupos armados no estatales, incluidos los combatientes extranjeros, no gozan de la inmunidad de los combatientes y pueden ser enjuiciados con arreglo a la legislación nacional por la mera participación en las hostilidades.

13. Por regla general, se entiende que el término combatiente extranjero hace referencia a las personas que abandonan su país de origen o de residencia habitual para intervenir en actividades violentas como parte de la insurgencia o de un grupo armado no estatal en un conflicto armado. Los combatientes extranjeros encuentran su motivación en una serie de factores, en particular la ideología, como se explica con más detalle en los párrafos 25 y 26. Además, los sueldos o las promesas de recompensa financiera que reciben los combatientes extranjeros pueden ser un incentivo económico para viajar al extranjero. Una posible diferencia entre los combatientes extranjeros y los mercenarios es que los primeros pueden ser también nacionales de una parte en conflicto, por ejemplo, en el caso de los miembros de la diáspora que regresan a la zona de conflicto. Al parecer, muchos de los combatientes extranjeros que se unieron a Al-Shabaab en Somalia eran miembros de la diáspora somalí.

14. Así pues, existen algunas similitudes en las definiciones. Tanto los mercenarios como los combatientes extranjeros son agentes externos que intervienen en un conflicto armado. Los mercenarios no son nacionales de una parte en conflicto ni residentes en un territorio controlado por esta. Del mismo modo, los combatientes extranjeros, si bien pueden ser o no nacionales de una de las partes en conflicto, no residen en el Estado afectado por el conflicto y viajan desde el extranjero para sumarse a la insurgencia. Tanto los mercenarios como los combatientes extranjeros pueden ser reclutados en el extranjero o localmente: se ha informado de casos de personas que viajaron a una zona de conflicto por motivos humanitarios y que posteriormente fueron reclutados por un grupo armado no estatal local.

15. Ambos, los combatientes extranjeros y los mercenarios, son fenómenos polifacéticos con muchos elementos en común, desde la conexión con actos de terrorismo y la participación en conflictos armados con posibles efectos negativos en los derechos humanos, hasta la relación con otras actividades delictivas, incluidas la delincuencia organizada y las redes de contrabando.

16. Los vínculos entre las movilizaciones de combatientes extranjeros y el terrorismo son bien conocidos. En el contexto de los combatientes extranjeros que viajaron a la República Árabe Siria y el Iraq, el Equipo de Apoyo Analítico y Vigilancia de las Sanciones 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 (o Comité de Sanciones contra Al-Qaida del Consejo de Seguridad), que fue establecido en virtud de las resoluciones 1267 (1999) y 1989

¹¹ A/HRC/27/CRP.3.

(2011), señala dos principales enseñanzas que cabe extraer de anteriores movilizaciones de combatientes extranjeros: a) en total, menos del 15% de los antiguos combatientes terroristas extranjeros estuvo después involucrado en actividades terroristas y b) los excombatientes extranjeros plantean, no obstante, un riesgo para la seguridad, ya que cabe que regresen con una serie de aptitudes, creencias y relaciones peligrosas¹².

17. Prácticamente todos los grupos armados no estatales conciben su lucha como un ejercicio de su derecho a la libre determinación. Los combatientes extranjeros pueden contribuir u obstaculizar el ejercicio del derecho a la libre determinación, un derecho que pertenece a los “pueblos”, no al Estado¹³. El Grupo de Trabajo ha observado que los combatientes extranjeros influyen en las insurgencias internas de formas que, en última instancia, pueden menoscabar el derecho a la libre determinación. Los combatientes extranjeros suelen replantear y radicalizar los objetivos generales de la insurgencia y contribuir a su fragmentación y duración¹⁴. Esto, a su vez, puede complicar la mediación y las negociaciones para poner fin al conflicto. Los combatientes extranjeros introducen a menudo tácticas nuevas, radicales e ilegales que promueven la intensificación de la violencia contra la población civil¹⁵.

18. La experiencia a lo largo del tiempo ha demostrado que las movilizaciones de combatientes extranjeros tienen un efecto considerable en los conflictos futuros. Algunos combatientes extranjeros se trasladan a otras zonas de conflicto, aportando su experiencia, aptitudes, recursos y redes.

19. Ambos, el de los mercenarios y el de los combatientes extranjeros, son fenómenos complejos en los que intervienen múltiples agentes y redes que los reclutan, utilizan, capacitan y financian. En sus informes a la Comisión de Derechos Humanos, el Relator Especial llamó la atención repetidamente sobre la participación de los mercenarios en la delincuencia organizada y las redes de contrabando de personas, armas y drogas¹⁶. El Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad informó de que los viajes de los combatientes extranjeros estaban ahora mucho más organizados, a menudo contaban con el apoyo de redes financieras, y eran facilitados en algunos casos por redes delictivas que gestionaban el paso por las fronteras y la falsificación de documentos¹⁷. Si bien, al parecer, la mayoría de los combatientes extranjeros costean sus propios desplazamientos, incluso mediante fuentes de ingresos ilegales, sus viajes también pueden estar financiados por redes de reclutamiento¹⁸. A la luz de la información sobre los crecientes vínculos entre grupos terroristas y redes de contrabando de personas, armas y drogas, el Comité de Sanciones contra Al-Qaida del Consejo de Seguridad ha advertido de la posibilidad

¹² S/2015/358, párrs. 19 y 20.

¹³ Comité de Derechos Humanos, observación general núm.12; Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial, recomendación general núm. 21.

¹⁴ Véase Kristin M. Bakke, “Help Wanted? The Mixed Record of Foreign Fighters in Domestic Insurgencies”, *International Security*, vol. 38, núm. 4, 2014; y Ben Rich y Dara Conduit, “The Impact of Jihadist Foreign Fighters on Indigenous Secular-Nationalist Causes: Contrasting Chechnya and Syria”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 38, núm. 2, 2014.

¹⁵ Véase Jeni Mitchell, “The Contradictory Effects of Ideology on Jihadist War Fighting: The Bosnian Precedent”, *Studies in Conflict & Terrorism*, vol. 31, núm. 9, 2015.

¹⁶ E/CN.4/1995/29, párr. 23, y E/CN.4/2004/15, párr. 57.

¹⁷ S/2015/123, párr. 32.

¹⁸ S/2015/358, párr. 34.

de que los combatientes extranjeros se conviertan en el futuro en un recurso para las redes delictivas¹⁹.

III. Valoración del fenómeno de los combatientes extranjeros

20. En esta sección, el Grupo de Trabajo ofrece una valoración general del fenómeno contemporáneo de los combatientes extranjeros, analizando este concepto, en particular por lo que respecta a su uso actual y sus vínculos con el concepto más reciente de combatiente terrorista extranjero, y examinando las motivaciones y el reclutamiento de los combatientes extranjeros.

A. ¿Qué se entiende por combatiente extranjero?

21. Como ya se ha señalado, no existe una definición jurídica internacional de la expresión combatiente extranjero, y ninguno de los Estados Miembros consultados por el Grupo de Trabajo ha adoptado una definición del término en su marco jurídico nacional.

22. El uso del término combatiente puede inducir a error: conforme al derecho internacional humanitario, las personas habitualmente denominadas “combatientes” responden a una serie de definiciones específicas, como la de miembros de grupos disidentes armados u otros grupos armados organizados, o civiles que intervienen directamente en las hostilidades. Las personas que desempeñan exclusivamente funciones que no son de combate, por ejemplo, de carácter administrativo, político o propagandístico, no participan directamente en las hostilidades según el derecho internacional humanitario. Para determinar si los combatientes extranjeros participan efectivamente en las hostilidades, tal como lo entiende el derecho internacional humanitario, es necesario conocer mucho más a fondo su función y su papel al término de su viaje. Lo mismo puede decirse cuando se emplea la expresión combatiente terrorista extranjero.

23. En el contexto de la afluencia de combatientes extranjeros a la República Árabe Siria y el Iraq, se ha desarrollado una interpretación aún más amplia del término combatiente extranjero o combatiente terrorista extranjero. De acuerdo con su uso actual, la expresión abarca no solo a las personas que viajan con el propósito de participar en actividades violentas dentro de una insurgencia o un grupo armado no estatal, sino también a otras formas de asistencia, apoyo o asociación con estos grupos.

24. Tanto el Comité de Sanciones contra Al-Qaida como el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad informan de que la actual movilización de combatientes terroristas extranjeros incluye a menores y a un número considerable de mujeres²⁰. Las hay que viajan con sus maridos y familiares, mientras que otras esperan casarse y fundar una familia. Se cree que algunas se integran en unidades exclusivamente femeninas para garantizar que las mujeres cumplen las estrictas

¹⁹ *Ibid.*, párr. 43.

²⁰ S/2015/123, anexo, párr. 14; S/2015/338, anexo, párr. 20; y S/2015/358, párr. 28.

normas del Estado Islámico del Iraq y el Levante (EIIL) en las zonas controladas por ese grupo.

B. Motivación

25. No existe un prototipo de combatiente extranjero. Las personas pueden verse impulsadas a viajar por diferentes razones, y los motivos para ser un combatiente extranjero también pueden cambiar con el tiempo. Los factores de motivación pueden agruparse en motivos relacionados con la identidad; la búsqueda de un mayor significado a la vida; el deseo de pertenecer a un grupo o ganar aceptación entre los pares; el aburrimiento; la alienación; la adhesión a una ideología, como la religión; el parentesco, el nacionalismo o el patriotismo; y las razones humanitarias, como brindar protección a la población local.

26. La obtención de beneficios económicos o materiales parece ser solo uno de los factores que pueden motivar a los combatientes extranjeros. Algunos Estados Miembros informaron al Grupo de Trabajo de que las promesas de obtener un beneficio económico representaban un papel en el reclutamiento de combatientes extranjeros en su territorio, pero la mayoría señaló que los incentivos económicos o materiales no representaban papel alguno. El Comité de Sanciones contra Al-Qaida del Consejo de Seguridad ha llegado a conclusiones similares, al señalar que el pago de sueldos por el EIIL puede ser un incentivo para algunos combatientes²¹. El Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad afirma que algunos combatientes extranjeros reciben una remuneración por viajar y que ellos y sus familias obtienen apoyo económico tras mudarse al extranjero. En otros casos, los combatientes extranjeros financian su propio viaje y sus gastos en el extranjero²².

C. Reclutamiento

27. Los grupos y quienes los apoyan recurren a distintos discursos para el reclutamiento, con miras a estimular e influenciar las motivaciones de índole personal. Estos discursos pueden aludir a cuestiones humanitarias, subrayando la brutalidad del enemigo y el sufrimiento de la población local, y alabando al mismo tiempo el heroísmo de los combatientes que protegen a los habitantes locales. El discurso de carácter religioso más utilizado describe una amenaza existencial para la comunidad que exige la movilización de combatientes extranjeros con fines defensivos. También se explotan a veces los agravios locales. El Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad ha advertido repetidamente que las medidas de lucha contra el terrorismo que no respetan plenamente los derechos humanos y el estado de derecho contribuyen a la radicalización y pueden promover una mayor movilización de combatientes terroristas extranjeros²³. Por último, otros discursos empleados para el reclutamiento prometen además aventuras y critican a quienes son reticentes a viajar.

28. Dada la proporción considerable de menores de que se tiene constancia que han viajado, es evidente que los discursos y estrategias utilizados para el

²¹ S/2015/358, párr. 29.

²² *Ibid.*, S/2015/338, anexo, párrs. 80 y 81.

²³ S/2014/807 anexo, párr. 25; y S/2015/123, anexo, párr. 30.

reclutamiento se dirigen deliberadamente a los jóvenes. El EIIL recurre también a un discurso basado específicamente en el género para reclutar a hombres o mujeres, centrándose en la creación de una sociedad nueva para los combatientes y sus familias²⁴.

29. Internet y los medios sociales desempeñan un papel cada vez más relevante en el reclutamiento de combatientes extranjeros, aunque el contacto social directo sigue siendo importante. En particular, los combatientes extranjeros en activo son fundamentales para lograr el reclutamiento de otros nuevos²⁵.

D. Los combatientes extranjeros en los conflictos armados contemporáneos

30. A pesar de no ser un fenómeno nuevo, el número total de combatientes extranjeros, y el número de los países de origen de los que supuestamente provienen, han aumentado drásticamente en los últimos años. El Comité de Sanciones contra Al-Qaida del Consejo de Seguridad, en su informe presentado en mayo de 2015, calculó que a día de hoy había más de 25.000 combatientes extranjeros procedentes de más de 100 Estados Miembros de las Naciones Unidas que participaban en grupos vinculados a Al-Qaida²⁶.

31. Desde 2012, la República Árabe Siria se ha convertido en un polo de atracción para los combatientes extranjeros, que se unen a diversos grupos armados que representan distintos intereses. Los combatientes extranjeros que, según las informaciones, luchan en el bando del Gobierno no se incluyen en las estimaciones globales presentadas por el Comité de Sanciones contra Al-Qaida del Consejo de Seguridad.

32. Entre los combatientes extranjeros, los hubo que se sumaron a diversos grupos de la oposición armada, pero la gran mayoría lo hicieron al EIIL y, en menor medida, al Frente Al-Nusra. Ambos grupos empezaron como asociados de Al-Qaida y, como tales, aparecen en la Lista del Comité de Sanciones contra Al-Qaida. El EIIL, que surgió de Al-Qaida en el Iraq, está dirigido por Abu Bakr al-Baghdadi, un iraquí, y su dirección está igualmente dominada por iraquíes. En el contexto del conflicto en la República Árabe Siria, con frecuencia se describe al EIIL como una entidad dominada por extranjeros. Esto contrasta con el asociado oficial de Al-Qaida en Siria, el Frente Al-Nusra, dirigido por sirios que previamente habían luchado con Al-Qaida en el Iraq, durante los años de la insurgencia iraquí. Otros informes recientes señalan casos de personas que han viajado para unirse a las fuerzas que luchan contra el EIIL, por ejemplo, al lado de las Unidades de Protección Popular kurdas.

33. Los conflictos armados en la República Árabe Siria y el Iraq son el factor principal que ha impulsado el aumento de combatientes extranjeros a escala mundial, aunque se tienen noticias de la mayor o menor presencia de esos

²⁴ Véase Erin Marie Saltman y Melanie Smith, “‘Till Martyrdom Do Us Part’. Gender and the ISIS Phenomenon”, Institute for Strategic Dialogue, 2015; Carolyn Hoyle, Alexandra Bradford, Ross Frenett, “Becoming Mulan? Female Western Migrants to ISIS”, Institute for Strategic Dialogue, 2015. Ambos informes se pueden consultar en: <http://www.strategicdialogue.org/publications/>.

²⁵ S/2015/358, párrs. 52 y 53.

²⁶ *Ibid.*, párr. 10.

combatientes en otros conflictos armados contemporáneos. Entre ellos, la mayor concentración se da en el Afganistán, con una creciente afluencia a Libia. En menor número, también están presentes en el Yemen, el Pakistán, Somalia, los países del Magreb y el Sahel y Filipinas²⁷. Al parecer, el Grupo Boko Haram, en Nigeria, también recluta combatientes de países vecinos²⁸. Además, en informes recientes se destacan casos de combatientes extranjeros occidentales que se unen a ambas partes en el conflicto en la zona oriental de Ucrania²⁹.

E. Visita a Túnez

34. Además de la información fruto de las investigaciones, la visita del Grupo de Trabajo a Túnez le permitió evaluar la complejidad del fenómeno. En este país se le informó de la complejidad y diversidad de los factores de motivación que explican el elevado número de combatientes extranjeros tunecinos, entre ellos las ideologías religiosas y políticas, el beneficio económico, las difíciles condiciones económicas y sociales, y la búsqueda de un propósito en la vida y de un sentido de pertenencia. Al parecer, la mayoría de los tunecinos que viajan al extranjero para unirse a grupos extremistas son jóvenes, por lo general, entre 18 y 35 años de edad. Algunos proceden de entornos socioeconómicos pobres, pero otros pertenecen a la clase media o a los sectores más privilegiados de la sociedad. El Grupo de Trabajo también recibió información sobre profesionales que aportan su experiencia a los grupos extremistas, y se señaló al Grupo de Trabajo que algunos de ellos parecían haberse sentido erróneamente atraídos por la promesa de una vida valiente y llena de emociones. La mujeres, presentes en menor medida, pueden haberse sumado por razones similares, aunque también por otras de carácter humanitario o privado, como seguir a su marido o su pareja. Además, el Grupo de Trabajo conoció más a fondo el problema creciente que supone el traslado de familias enteras a las zonas de conflicto. Cualquiera de estos factores, por sí solos o de forma combinada, puede resultar importante y contribuir a configurar perfiles muy distintos de combatientes extranjeros. En consecuencia, el Grupo de Trabajo concluyó que los esfuerzos para hacer frente a ese fenómeno debían ser integrales, multifacéticos y estratégicos.

IV. Repercusión de las actividades de los combatientes extranjeros en los derechos humanos, incluido el derecho a la libre determinación

35. De conformidad con su mandato, el Grupo de Trabajo considera necesario examinar la posible repercusión de los combatientes extranjeros en los derechos humanos, en particular el derecho de los pueblos a la libre determinación.

²⁷ S/2015/358, párr. 26 (información proporcionada por las oficinas sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos).

²⁸ S/2015/358, párr. 5 (información proporcionada por la oficina sobre el terreno de la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos); Ely Karmon, "Boko Haram's International Reach", *Perspectives on Terrorism*, vol. 8, núm. 1, 2014; "Captured video appears to show foreign fighters in Nigeria's Boko Haram", *The Guardian*, 27 de mayo de 2015.

²⁹ "Ukraine war pulls in foreign fighters", *BBC News*, 1 de septiembre de 2014; "Ukraine conflict: Spanish suspects held for 'joining rebels'", *BBC News*, 27 de febrero de 2015

A. Los combatientes extranjeros y el derecho a la libre determinación

36. El derecho a la libre determinación está consagrado en la Carta de las Naciones Unidas, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. La Asamblea General ha reafirmado repetidamente el derecho de los pueblos a la libre determinación y, en concreto, el derecho a determinar libremente su condición política y a perseguir libremente su desarrollo económico, social y cultural³⁰.

37. En un principio, el derecho de los pueblos a la libre determinación se concibió en el contexto de los territorios no autónomos y los pueblos sometidos a la subyugación, la dominación y la explotación extranjeras, de un modo que justificaba el reconocimiento del derecho legal a la independencia³¹.

38. En su expresión actual, el derecho de los pueblos a la libre determinación abarca la lucha política en favor de una mayor democracia y un mayor reconocimiento de los derechos humanos, en particular como una manifestación del denominado derecho a la libre determinación en el plano interno, a diferencia del mismo derecho en el plano externo, que se plasmaría en el derecho a la independencia³². Según el Comité de Derechos Humanos, el ejercicio del derecho a la libre determinación es una condición esencial para la eficaz garantía y observancia de los derechos humanos individuales y para la promoción y fortalecimiento de esos derechos³³. Los límites exactos del derecho a la libre determinación interna siguen siendo inciertos, pero en términos generales se entiende como el derecho de los pueblos a determinar su propio sistema político y económico, en particular mediante procesos políticos participativos.

39. Aunque los beneficiarios del derecho a la libre determinación sean los pueblos, no los Estados, aún no se ha delimitado con precisión qué pueblos o grupos de pueblos tienen ese derecho. Anteriormente, fuera del contexto colonial, los pueblos se equiparaban con la totalidad de la población del Estado, con el corolario de que las minorías y los pueblos indígenas no gozaban de ese derecho. En dos de sus decisiones, la Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos aceptó que un grupo de personas con cultura, idioma e historia comunes, que ocupaba un territorio delimitado y que tenía conciencia de ser un pueblo con identidad separada y diferenciada, podía constituir un pueblo a los efectos de la libre determinación³⁴.

³⁰ Resoluciones 1541 (XV), 2625 (XXV) y 60/145.

³¹ Véase *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970)*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 1971*; *East Timor (Portugal v. Australia)*, fallo, *I.C.J. Reports 1995*; *Consecuencias jurídicas de la construcción de un muro en el territorio palestino ocupado*, opinión consultiva, *I.C.J. Reports 2004 (I)*.

³² A los presentes efectos, no es preciso que el Grupo de Trabajo aborde la controvertida cuestión de si, fuera del contexto colonial, un pueblo puede tener derecho a la libre determinación o a la secesión como remedio ni en qué condiciones puede tener ese derecho.

³³ Véase Comité de Derechos Humanos, observación general núm. 12.

³⁴ *Katangese Peoples' Congress v. Zaire*, comunicación núm. 75/92, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 8º Informe Anual de Actividades (1995); *Kevin Mgwanga Gunme v. Cameroon*, comunicación núm. 266/2003, Comisión Africana de Derechos Humanos y de los Pueblos, 26º Informe Anual de Actividades (2008-2009).

40. Prácticamente la totalidad de los grupos armados no estatales conciben su lucha como un ejercicio de su derecho a la libre determinación. El Grupo de Trabajo no se ocupa de si, en determinadas circunstancias, el recurso a la fuerza para ejercer el derecho a la libre determinación puede ser legítimo. A los presentes efectos, el Grupo de Trabajo observa que los combatientes extranjeros no obstaculizan inevitablemente el derecho a la libre determinación. Esta interpretación partiría de la premisa errónea de que ese derecho corresponde al Estado. Los combatientes extranjeros pueden estar motivados a unirse a un grupo armado no estatal para ayudarlo a ejercer su derecho a la libre determinación, o luchar en nombre de grupos armados que pretenden ejercer este derecho.

41. En muchos casos, las movilizaciones de combatientes extranjeros son exógenas a la insurgencia interna. Rara vez se producen durante el estallido inicial de un conflicto armado. Puede que los grupos insurgentes locales hayan hecho un llamamiento al exterior para obtener fondos y armas, pero la movilización de combatientes extranjeros suele ser iniciada y estar gestionada por extranjeros, más que por la población local.

42. Por lo general, los combatientes extranjeros tienen motivaciones y aspiraciones ideológicas y políticas muy diferentes de los grupos armados locales. Su llegada puede transformar significativamente las causas laicas y nacionalistas o democráticas que dieron pie al conflicto, en particular en cuanto a la percepción del conflicto por la comunidad internacional.

43. Los combatientes extranjeros, especialmente los veteranos de conflictos anteriores, no vienen solos, sino que traen consigo armas, conexiones, fondos y tácticas. El Grupo de Trabajo ha observado que los combatientes extranjeros pueden introducir métodos de guerra más radicales, y fomentar los ataques contra la población civil o la violencia sectaria. Por ejemplo, los atentados suicidas con explosivos por parte de Al-Shabaab se iniciaron con la llegada de combatientes extranjeros vinculados a Al-Qaida. La Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria informó de que la afluencia de combatientes extranjeros ha impulsado el proceso de radicalización de las zonas en poder de los grupos armados³⁵.

44. Los combatientes extranjeros también pueden contribuir a que los conflictos se prolonguen y dificultar su resolución. Pueden complicar los esfuerzos de mediación y negociación en aras de una solución política. Sus tácticas e influencia ideológica más radicales erosionan el apoyo a la oposición en el plano nacional e internacional y a menudo debilitan la cohesión de la oposición armada. Su llegada también puede dar lugar a luchas intestinas en la oposición armada y provocar el desacuerdo entre los grupos sobre tácticas y objetivos, como en el caso de la milicia chiita en el Iraq durante la insurgencia contra las fuerzas internacionales dirigidas por los Estados Unidos de América, o más recientemente, la escisión entre el EIIL y otros grupos armados no estatales en la República Árabe Siria. A veces, los combatientes extranjeros son fundamentales para el éxito de un grupo, pero en el seno de este pueden surgir fricciones entre extranjeros y locales. En un momento dado, Al-Shabaab contaba con muchos combatientes extranjeros y su liderazgo estaba en

³⁵ A/HRC/28/69 y Corr.1.

manos de extranjeros, pero el grupo ha hecho recientemente una purga de esos combatientes extranjeros³⁶.

45. El efecto de los combatientes extranjeros puede prolongarse en el tiempo mucho después de su participación efectiva en un conflicto armado. Es posible que algunos de estos combatientes se desplacen después a futuras zonas de conflicto. Al contar con experiencia en el combate y redes ya establecidas para obtener fondos y armas, el papel de estos combatientes extranjeros veteranos a menudo llega a ser muy importante. Por ejemplo, en las últimas fases de la guerra posterior a la invasión soviética del Afganistán se produjo la llegada de combatientes extranjeros, y muchos veteranos se trasladaron después a zonas de conflicto emergentes y representaron un papel relevante en conflictos posteriores en el Oriente Medio y Asia Meridional, y también en Europa durante la guerra en Bosnia y Herzegovina. Según información facilitada por el Comité de Sanciones contra Al-Qaida del Consejo de Seguridad, el elevado número de altos mandos de etnia chechena es una muestra del papel desproporcionado que los veteranos desempeñan en la actual campaña del EIL y el Frente Al-Nusra³⁷. Siguiendo la misma dinámica, el estallido del conflicto en la República Árabe Siria ha vuelto a movilizar a los sirios que en su día fueron combatientes extranjeros, en particular durante la insurgencia iraquí. Al parecer, la dirección de Al-Nusra está integrada por veteranos sirios que antes habían luchado en la insurgencia iraquí, aunque el grupo atrae también a muchos combatientes extranjeros.

B. Repercusión de los combatientes extranjeros en los derechos humanos

46. Con frecuencia, los combatientes extranjeros contribuyen a la adopción de métodos de guerra más radicales, fomentando los ataques contra la población civil o la violencia sectaria. Con escasos vínculos con la población local, los combatientes extranjeros pueden ser más brutales, como se ha visto repetidamente en la República Árabe Siria y el Iraq. Las acciones de esos combatientes pueden constituir violaciones manifiestas de los derechos humanos³⁸, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad o genocidio. Es fundamental garantizar que los combatientes extranjeros que participan en esos abusos y crímenes rindan cuentas. En la medida de lo posible, los Estados de nacionalidad o residencia permanente deberían investigar y enjuiciar eficazmente a los que estén involucrados en tales actos.

47. Durante los conflictos armados, los combatientes extranjeros, al igual que todos los demás miembros de las fuerzas armadas estatales o grupos armados no estatales que sean partes en el conflicto, están obligados a respetar las normas aplicables del derecho internacional humanitario, en particular los principios mínimos consagrados en el artículo 3, común a los cuatro Convenios de Ginebra de 1949, sobre la protección de civiles y otras personas que no participen o hayan

³⁶ S/2015/358, párr. 41; Raffaello Pantucci y A. R. Sayyid, "Foreign Fighters in Somalia and al-Shabaab's Internal Purge", *Terrorism Monitor*, vol. 11, núm. 22, 2013; 'Jeremy Scahill, "The Purge: How Somalia's Al-Shabaab Turned Against Its Own Foreign Fighters", *The Intercept*, 20 de mayo de 2015.

³⁷ S/2015/358, párr. 9.

³⁸ http://uniraq.org/images/humanrights/HRO_PoCReport%2011Sept-10Dec_FINAL_ENG_16Feb2015.pdf.

dejado de participar activamente en las hostilidades. Ello incluye la prohibición del homicidio, la tortura y la toma de rehenes. El derecho internacional humanitario consuetudinario exige que todas las partes en un conflicto respeten el principio de distinción y proporcionalidad en sus operaciones militares y prohíbe los ataques cuya finalidad principal sea propagar el terror. Las violaciones graves del derecho internacional humanitario, incluidos los actos de terrorismo, pueden constituir crímenes de guerra, que generan de forma automática responsabilidad penal individual.

48. El derecho internacional de los derechos humanos sigue siendo de aplicación en las situaciones de conflicto armado. Como en el caso de todos los demás miembros de las fuerzas armadas estatales o grupos armados no estatales, los combatientes extranjeros están, como mínimo, sujetos a las normas imperativas de derecho internacional, tales como la prohibición de la privación arbitraria de la vida, el genocidio, la esclavitud, la discriminación racial, la tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes, la toma de rehenes, la imposición de castigos colectivos y la privación arbitraria de la libertad. Cuando se cometen como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque, los actos como el homicidio, la tortura, la violación y otras formas de violencia sexual, o la desaparición forzada, constituyen crímenes de lesa humanidad³⁹. Además, cada vez se considera en mayor medida que los grupos armados no estatales que ejercen un control efectivo sobre un territorio, como el EIIL, están sujetos a las obligaciones internacionales de derechos humanos en relación con todas las personas que se encuentran en ese territorio⁴⁰.

49. La Comisión Internacional Independiente de Investigación sobre la República Árabe Siria, la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas para el Iraq y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos han documentado abusos contra los derechos humanos, violaciones del derecho internacional humanitario y delitos cometidos de forma generalizada por el EIIL, como ejecuciones, esclavitud sexual, violaciones y otras formas de violencia sexual y por razón de género, tortura, mutilaciones, desplazamiento forzado, desaparición forzada, destrucción arbitraria de bienes culturales, y alistamiento y reclutamiento forzado de niños⁴¹. La Comisión Internacional Independiente también informó de que el EIIL obligó a desplazarse por la fuerza a familias kurdas y entregó sus bienes a combatientes extranjeros⁴². Por último, la Comisión documentó la participación de combatientes extranjeros en el reclutamiento y entrenamiento de niños⁴³. En diciembre de 2014, el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos señaló que los miembros del EIIL eran probablemente responsables de crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad, a reserva de la determinación de un tribunal competente. En particular con respecto a los yazidíes, es posible que

³⁹ A/HRC/28/28, párr. 41.

⁴⁰ A/HRC/10/22, párr.22; A/HRC/15/48, párrs. 19 a 22; Informe del Grupo de Expertos sobre la Rendición de Cuentas en Sri Lanka designado por el Secretario General, 2011, párr. 188; A/HRC/17/44, párr. 42; A/HRC/21/50, párr. 10.

⁴¹ Véase A/HRC/27/CRP.3 y ACNUDH/UNAMI, Report on the Protection of Civilians in Armed Conflict in Iraq: 11 September – 11 December 2014.

⁴² A/HRC/28/69 y corr.1, anexo II, párrs. 277 a 279.

⁴³ *Ibid.*, párrs. 102 y 167.

individuos de la dirección del EIIL hayan cometido actos constitutivos del delito de genocidio⁴⁴.

50. Algunos grupos armados no estatales también están reclutando y utilizando en las hostilidades a combatientes extranjeros menores de 18 años, y se han denunciado casos de algunos que aún no han cumplido los 15. El derecho internacional humanitario consuetudinario prohíbe el reclutamiento de niños menores de 15 años en los conflictos armados tanto internacionales como no internacionales. El derecho de los derechos humanos prohíbe el reclutamiento obligatorio de niños menores de 18 años en las fuerzas armadas estatales y el reclutamiento de menores de 18 por los grupos armados no estatales. Tanto el Comité de Sanciones contra Al-Qaida como el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad informan de que se alienta específicamente a viajar al extranjero a muchachos y muchachas que no han cumplido los 18 años⁴⁵ y de que el EIIL, en particular, supuestamente utiliza como combatientes a un número considerable de menores⁴⁶.

V. Respuestas al fenómeno de los combatientes extranjeros

51. El aumento registrado en el número de combatientes extranjeros y en la variedad de países de procedencia ha llevado a los Estados y a la comunidad internacional a adoptar medidas para frenar la afluencia de combatientes extranjeros. En la sección A, el Grupo de Trabajo expone un breve examen de esas medidas y de sus posibles repercusiones en los derechos humanos. Las conclusiones del Grupo de Trabajo comprenden reflexiones sobre las deficiencias o debilidades detectadas en la respuesta al fenómeno de los combatientes extranjeros.

A. Medidas adoptadas por los Estados y la comunidad internacional

52. El Consejo de Seguridad ha adoptado dos resoluciones en las que se hace referencia al fenómeno de los combatientes extranjeros. En su resolución 2170 (2014), el Consejo condenó el reclutamiento por el EIIL, el Frente Al-Nusra y demás entidades asociadas con Al-Qaida de combatientes terroristas extranjeros, y exigió que se retiraran. El Consejo también exhortó a todos los Estados Miembros a que adoptaran medidas nacionales para reprimir la afluencia de combatientes terroristas extranjeros y reiteró que, con arreglo a las resoluciones anteriores aprobadas contra el terrorismo, los Estados Miembros tenían la obligación de impedir su circulación, así como el suministro de armas y de fondos. El Consejo también destacó la importancia de hacer comparecer ante la justicia a los combatientes terroristas extranjeros del EIIL, el Frente Al-Nusra y otras entidades asociadas con Al-Qaida.

53. La resolución 2170 (2014) del Consejo de Seguridad se centró exclusivamente en los combatientes extranjeros vinculados al EIIL, el Frente Al-Nusra y otras entidades asociadas con Al-Qaida. En su resolución 2178 (2014), vinculante para los

⁴⁴ A/HRC/28/28, párr. 43.

⁴⁵ S/2015/358, párr. 29; y S/2015/358, párr. 40.

⁴⁶ S/2015/358, párr. 30.

Estados Miembros, el Consejo de Seguridad proporcionó un marco regulatorio para la cuestión de los combatientes terroristas extranjeros, a los que define como “las personas que viajan a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o de proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, incluso en relación con conflictos armados”⁴⁷. Para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros, el Consejo decidió que los Estados Miembros debían, de conformidad con el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional de los refugiados y el derecho internacional humanitario, prevenir y reprimir el reclutamiento, la organización, el transporte o el equipamiento de los combatientes terroristas extranjeros. En concreto, el Consejo decidió que los Estados debían tipificar como delitos graves los viajes, o los intentos de viajar, de las personas a un Estado distinto de su Estado de residencia o nacionalidad, con el propósito de cometer, planificar o preparar actos terroristas o participar en ellos, o proporcionar o recibir adiestramiento con fines de terrorismo, así como la provisión de fondos, la organización u otro tipo de facilitación, incluidos actos de reclutamiento, de ese tipo de viajes. En los últimos años, al menos 30 gobiernos de todo el mundo han promulgado leyes o políticas encaminadas a impedir que sus nacionales se unan a grupos armados extremistas en otros países.

54. Las referencias al “terrorismo” y a los “terroristas” como una categoría de individuos, sin calificación ni definición ulterior, suscitaron inquietudes de que la resolución pudiera alimentar la aprobación de medidas represivas a nivel nacional contra actividades por lo demás lícitas y no violentas de grupos y personas⁴⁸.

55. Aprobada en un contexto marcado por la afluencia de combatientes extranjeros a la República Árabe Siria y el Iraq, la resolución pretendía tipificar como delito el viaje, o el intento de viaje, de combatientes extranjeros a otros países con fines terroristas, en especial cuando su objetivo fuera unirse a grupos armados no estatales que figuraran como asociados de Al-Qaida en la Lista del Comité de Sanciones contra Al-Qaida. El Consejo de Seguridad recalcó la particular y urgente necesidad de aplicar la resolución 2178 (2014) a los combatientes extranjeros asociados con el EIL, el Frente Al-Nusra y las entidades afiliadas a Al-Qaida designadas por el Comité de Sanciones. En ese sentido, los combatientes terroristas extranjeros pueden considerarse una subcategoría de combatientes extranjeros.

56. A pesar de todo, las repercusiones de la resolución no se limitan necesariamente a ese tipo de combatientes. Al no existir una definición de terrorismo consensuada universalmente, no se ha llegado a un acuerdo con respecto a qué actos o qué grupos pueden calificarse de terroristas. La distinción entre combatientes extranjeros y combatientes terroristas extranjeros depende de la definición que dé cada Estado Miembro al terrorismo. Los Estados pueden aplicar la resolución de forma selectiva y adoptar medidas contra los combatientes extranjeros que viajen o intenten viajar para unirse a grupos que no cuentan con su apoyo, o que han dejado de hacerlo. Además, como destacó la Comisión Internacional Independiente de Investigación, en la República Árabe Siria, algunos Estados influyentes han apoyado a las distintas partes en el conflicto para promover sus propios intereses geopolíticos⁴⁹.

⁴⁷ Resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, octavo párrafo del preámbulo.

⁴⁸ A/HRC/28/28, párrs. 46 y 47.

⁴⁹ A/HRC/28/69 y Corr.1, párrs.116 a 120.

57. La aplicación de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad puede dar lugar a que se prohíba *de facto* viajar a zonas de conflicto o países vecinos que sean destino habitual de los combatientes extranjeros. Con arreglo a la Ley de Australia por la que se modifica la legislación relativa a la lucha contra el terrorismo (combatientes extranjeros) de 2014⁵⁰, toda persona que “entre o permanezca en una zona de un país extranjero”⁵¹ que haya sido declarada por el Ministerio de Relaciones Exteriores como zona donde “una organización declarada terrorista participa en actividades hostiles”⁵² estará cometiendo un delito, a menos que la persona entre o permanezca allí exclusivamente por motivos legítimos, como la prestación de ayuda humanitaria, la realización de labores de periodismo o visitas a familiares⁵³. La provincia de Ar-Raqqa en la República Árabe Siria y la provincia de Nínive en el Iraq son ejemplos de zonas así declaradas⁵⁴. Ese tipo de disposiciones legislativas pueden conducir a la violación de varias normas internacionales de derechos humanos; tipifican como delito el viaje y la presencia en zonas declaradas con independencia de que exista o no una intención delictiva y exigen que las personas muestren que su desplazamiento y su presencia en dichas zonas declaradas responden a “motivos legítimos”.

58. A nivel regional, y en respuesta a la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, en mayo de 2015 el Consejo de Europa aprobó el Protocolo adicional del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo con miras a hacer frente al fenómeno de los combatientes terroristas, así como un plan de acción para combatir el extremismo violento y la radicalización conducente al terrorismo.

59. Otros Estados han adoptado o están examinando una amplia variedad de medidas administrativas y legislativas para disuadir a las personas que son, o quieren ser, combatientes extranjeros. Ese tipo de medidas incluyen mayores competencias para confiscar o cancelar documentos de viaje⁵⁵, prohibiciones administrativas de los viajes⁵⁶ y revocaciones de la ciudadanía⁵⁷. Algunos Estados se han escudado en la amenaza planteada por los combatientes extranjeros para introducir nuevas competencias en materia de supervisión⁵⁸, o ampliar las existentes, y conferir más poder a los servicios de inteligencia, como la capacidad

⁵⁰ Gobierno de Australia, Ley de Australia por la que se modifica la legislación relativa a la lucha contra el terrorismo (combatientes extranjeros) de 2014, disponible en: www.comlaw.gov.au/Details/C2014A00116.

⁵¹ *Ibid.*, art. 119.2 1) a) y b).

⁵² *Ibid.*, art. 119.3 1).

⁵³ *Ibid.*, véase la lista de motivos legítimos establecida en el art. 119 2).

⁵⁴ Véase la lista de “zonas declaradas”, que puede consultarse en: www.nationalsecurity.gov.au/WhatAustraliaIsDoing/Pages/DeclaredAreaOffence.aspx. Consultada el 27 de abril de 2015.

⁵⁵ Australia, Ley por la que se modifica la legislación relativa a la lucha contra el terrorismo (combatientes extranjeros) de 2014, núm. 116, que puede consultarse en: www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGISlation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976.

⁵⁶ Francia, Ley núm. 2014-1353, de 13 de noviembre de 2014, que puede consultarse en: www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000029754374&dateTexte=&categorieLien=id.

⁵⁷ Canadá, Ley para el Fortalecimiento de la Ciudadanía Canadiense de 2014, que puede consultarse en: www.parl.gc.ca/HousePublications/Publication.aspx?doc=C-24&pub=bill&File=30#2; Reino Unido, Ley de Inmigración de 2014, que puede consultarse en: www.legislation.gov.uk/ukpga/2014/22/contents/enacted.

⁵⁸ A/HRC/28/28, párr. 25.

para vigilar sin orden judicial en casos de emergencia⁵⁹ o para arrestar, detener, registrar y confiscar⁶⁰.

60. Los Estados han ido basándose sobre todo en la legislación en vigor para investigar y enjuiciar a personas por actos asociados con el fenómeno de los combatientes extranjeros, incluidos el reclutamiento, la incitación y la planificación de actos terroristas, así como los viajes o intentos de viajar a tal efecto. En la medida en que la legislación existente y las nuevas leyes no están limitadas únicamente a los combatientes terroristas extranjeros, según se definen en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, las acciones llevadas a cabo por los Estados pueden ir más allá de los requerimientos incluidos en la resolución. Ninguno de los Estados Miembros consultados por el Grupo de Trabajo ha acuñado una definición para el concepto de combatientes terroristas extranjeros a los efectos de las medidas legislativas y políticas diseñadas para frenar su afluencia.

61. Con el propósito de controlar los desplazamientos de los posibles combatientes terroristas, los Estados no solo han recurrido a la legislación específicamente concebida para luchar contra el terrorismo, sino también a la relativa a la delincuencia organizada, los delitos sobre inmigración, las disposiciones penales vinculadas a amenazas a la seguridad nacional o la prohibición de impartir adiestramiento militar no autorizado⁶¹. Algunos Estados han aprobado⁶² o están examinando⁶³ nuevas leyes que prohíban la participación en actividades hostiles en el extranjero sin especificar que estas pueden ser de carácter terrorista. Del mismo modo, en algunos casos las prohibiciones de viajar no están limitadas a situaciones donde existen motivos justificados para alegar que una persona pretende participar en actos de terrorismo, sino que incluyen de forma más general los viajes a zonas del extranjero donde actúan grupos terroristas⁵⁶.

62. La definición de combatientes terroristas extranjeros que figura en la resolución 2178 (2014) transmite la idea de que esos combatientes son extranjeros porque viajan a un Estado distinto de su Estado de nacionalidad o residencia. La resolución no proporciona ninguna orientación para interpretar el concepto de residencia, que puede cobrar distintos significados dependiendo de las legislaciones nacionales. La relación entre las dos posibilidades, a saber, viajar a un país distinto del Estado de nacionalidad o a uno distinto del de residencia, puede conducir a interpretaciones divergentes, en especial en lo que respecta a la situación de los miembros de la diáspora y a las personas con doble nacionalidad.

⁵⁹ Nueva Zelanda, Proyecto de ley sobre la lucha contra los combatientes terroristas, que puede consultarse en: www.legislation.govt.nz/bill/government/2014/0001/21.0/DLM6316017.html.

⁶⁰ Australia, Ley de Australia por la que se modifica la legislación relativa a la lucha contra el terrorismo (combatientes extranjeros) de 2014, núm. 116, art. 119.2 1) y 2), que puede consultarse en: www.aph.gov.au/Parliamentary_Business/Bills_LEGislation/Bills_Search_Results/Result?bId=s976.

⁶¹ S/2015/123, anexo, párrs. 16 a 19 y 21.

⁶² Véase, por ejemplo, la enmienda de 2014 al Código Penal de Bosnia y Herzegovina, que puede consultarse en: www.coe.int/t/dlapil/codexter/Country%20Profiles/Legislation/BiH%20Criminal%20Code%20Article%20162b%20-%20draft.pdf.

⁶³ Es el caso de Kuwait, Montenegro y Noruega. Véase Library of Congress, Treatment of foreign fighters in selected jurisdictions: country surveys, que puede consultarse en: www.loc.gov/law/help/foreign-fighters/country-surveys.php.

63. Algunos Estados también han ido más allá de las obligaciones consagradas en la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad al tomar medidas para denegar la entrada a sus propios nacionales sospechosos de haber participado en el extranjero en actividades ligadas al terrorismo⁶⁴. Al decidir que los Estados debían denegar la entrada o el tránsito a los sospechosos de ser combatientes terroristas extranjeros, el Consejo especificó que ello no obligaba a un Estado a negar la entrada en su territorio o exigir la salida de él a sus propios nacionales o residentes permanentes.

64. Además, en la resolución 2178 (2014) no se excluyen las actividades que son lícitas con arreglo al derecho internacional humanitario, lo que puede llevar a presuponer que la mera participación en hostilidades u otros actos lícitos en virtud del derecho internacional humanitario constituye un delito de terrorismo o vinculado al terrorismo, independientemente de que haya o no una intención específica de delinquir. Los actos designados como “terroristas” en tiempo de paz están prohibidos por el derecho internacional humanitario si se cometen en el contexto de conflictos armados, incluidas las ejecuciones de civiles y de personas que ya no participen en las hostilidades, la toma de rehenes y los ataques directos y deliberados cometidos contra civiles y bienes de carácter civil. No obstante, la simple participación directa en las hostilidades no está prohibida, ni tampoco constituye un crimen de guerra. En virtud de la legislación nacional, los combatientes de la oposición armada siempre podrían ser enjuiciados por la mera participación en las hostilidades, que incluso pueden considerarse como un acto de terrorismo. Sin embargo, el derecho internacional humanitario recomienda que se declaren amnistías por la simple participación en esos actos.

65. La prohibición de viajar con la intención de participar en un futuro en actos terroristas, así como la prohibición de organizar, facilitar en cualquier medida y financiar, directa o indirectamente, ese tipo de viajes ha suscitado inquietudes de que la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad pueda poner trabas a la protección y asistencia humanitarias en las zonas de conflicto. En efecto, puede dar pie a presuponer que todas las personas que viajan a una zona de conflicto tienen intenciones delictivas, apoyan las actividades terroristas criminales o participan en ellas, incluso si alegan motivos humanitarios. El Comité del Consejo de Seguridad contra el Terrorismo informó de que los combatientes extranjeros recibían instrucciones de aducir que el propósito de su viaje era brindar ayuda humanitaria⁶⁵.

B. Problemas de derechos humanos

66. Como se ha indicado, la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad impone una serie de obligaciones para limitar el fenómeno de los combatientes terroristas extranjeros. No obstante, al no proporcionar una definición de terrorismo o actos terroristas, la resolución puede hacer que la adopción de medidas a nivel nacional dependa de una definición excesivamente ambigua o amplia del terrorismo y no se logre delimitar claramente qué conductas están tipificadas como delito. Las definiciones sumamente vagas o amplias del terrorismo contravienen el principio de legalidad, que exige que la imposición de responsabilidad penal se limite a

⁶⁴ Reino Unido, Ley para la Lucha contra el Terrorismo y la Seguridad de 2015, que puede consultarse en: www.legislation.gov.uk/ukpga/2015/6/contents/enacted.

⁶⁵ S/2015/123, párr. 25, y S/2015/358, párr. 56.

disposiciones claras y precisas de manera que se respete el principio de certeza de la ley. Ese tipo de legislación también podría utilizarse para incluir actos pacíficos, discriminar a individuos o grupos determinados o limitar cualquier tipo de oposición política⁶⁶.

67. En el contexto del fenómeno de los combatientes extranjeros, las definiciones ambiguas de terrorismo que puedan llegar a incluir todos los actos de violencia en un conflicto armado, independientemente de su legalidad con arreglo al derecho internacional humanitario, pueden dar lugar a investigaciones y enjuiciamientos selectivos, dependiendo del grupo al que se haya unido, o haya pretendido unirse, cada combatiente extranjero. Habida cuenta de la miríada de grupos armados no estatales que operan en la República Árabe Siria, puede que no siempre sea posible para una persona anticipar si, en un futuro, un grupo concreto podría ser inculcado o no. En algunos informes recientes se destacaron casos en los que se había interrumpido el enjuiciamiento de combatientes extranjeros que habían regresado, porque se habían unido a grupos que recibían apoyo del Estado enjuiciante, incluida asistencia militar.

68. Una serie de Estados han adoptado medidas para limitar el tránsito de combatientes extranjeros, como por ejemplo la prohibición de viajar y la retirada de pasaportes. Esas medidas repercuten en el derecho a la libertad de circulación, según se establece en el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. Si bien no se trata de un derecho absoluto, sus limitaciones deben ser lícitas y tener un objetivo legítimo, y deben ser necesarias para alcanzar dicho objetivo.

69. Algunos Estados han introducido órdenes de exclusión para impedir el regreso de sus propios nacionales o residentes permanentes, o están debatiendo al respecto. El derecho a la libertad de circulación incluye el derecho a entrar en el propio país y, como explica el Comité de Derechos Humanos en su observación general núm. 27, comprende, cuando menos, a la persona que, debido a vínculos especiales o a pretensiones en relación con un país determinado, no puede ser considerada como un simple extranjero, como por ejemplo, los nacionales de un país que hubieran sido privados de su nacionalidad en violación del derecho internacional⁶⁷. El Comité especificó además que había muy pocas circunstancias, si es que había alguna, en que la privación del derecho a entrar en su propio país podía ser razonable⁶⁸. Esas medidas también podían interferir en el derecho a la intimidad y la vida familiar.

70. Algunos Estados han ampliado sus competencias para revocar la ciudadanía de personas sospechosas de ser combatientes extranjeros⁶⁹, lo que puede dar lugar a casos de apatridia. Algunas de las leyes nuevas sobre los combatientes extranjeros permiten a las autoridades despojar a los ciudadanos de su nacionalidad cuando estos hayan sido condenados por delitos relacionados con el terrorismo, siempre que sean también ciudadanos de otro país. Algunas de esas leyes solo se aplican a ciudadanos naturalizados. Habida cuenta de la significativa incidencia en el ejercicio de los derechos que tiene toda interferencia en el disfrute de la nacionalidad, la pérdida o la privación de esta debe respetar determinadas condiciones para cumplir con el derecho internacional, en particular la prohibición

⁶⁶ A/HRC/28/28, párr. 48.

⁶⁷ CCPR/C/21/Rev.1/Add.9, párr. 20.

⁶⁸ *Ibid.*, párr. 21.

⁶⁹ Como es el caso en Austria y Bélgica.

de la privación arbitraria de la nacionalidad⁷⁰. Entre otras condiciones, se exige que responda a una finalidad legítima, constituya el instrumento menos perturbador para lograr el resultado deseado y sea proporcional a los intereses que hayan de protegerse⁷¹.

71. Medidas como la prohibición de viajar, la retirada del pasaporte, las órdenes de exclusión y la revocación de la ciudadanía también plantean importantes inquietudes en relación con las debidas garantías procesales, en especial si las decisiones se adoptan tras procedimientos de carácter secreto, en rebeldía, sobre la base de criterios definidos vagamente o sin salvaguardias procesales adecuadas que garanticen la ausencia de arbitrariedad.

72. Muchos Estados también han ampliado sus facultades de vigilancia⁷². En la resolución 2178 (2014), entre otras cosas, se exhortó a los Estados Miembros a que exigieran que las compañías aéreas que operaban en sus territorios proporcionaran información por adelantado sobre los pasajeros a las autoridades nacionales competentes a fin de detectar la salida de su territorio, o el intento de entrada o tránsito por él, de combatientes terroristas extranjeros. El Consejo de Seguridad también alentó a los Estados Miembros a que emplearan procedimientos de evaluación del riesgo y control de pasajeros con base empírica, como la reunión y el análisis de datos de viaje, sin recurrir a perfiles basados en estereotipos que obedecieran a motivos de discriminación prohibidos por el derecho internacional. Esas medidas interfieren en el derecho a la intimidad. Los Estados deben cerciorarse de que esas medidas sean necesarias y proporcionales al riesgo específico que se afronta, que existan garantías procesales y una supervisión independiente efectiva para prevenir las medidas discriminatorias y el uso indebido de los datos personales⁷³. Otras medidas permiten borrar de los registros municipales a las personas que hayan viajado a la República Árabe Siria y, de ese modo, vetarles el acceso a las prestaciones sociales.

73. Algunos Estados han procedido a la detención de sospechosos de ser combatientes extranjeros sin respetar las debidas salvaguardias que establece el derecho internacional para todas las personas privadas de libertad, en concreto, superando la duración permitida de las detenciones preventivas sin vigilancia judicial ni examen de los motivos de la detención⁷⁴.

74. Los conflictos en los Estados que se ven afectados por la cuestión de los combatientes extranjeros han dado lugar a importantes movimientos de refugiados. Los Estados deben velar por que las medidas adoptadas para impedir la entrada o el tránsito de las personas sospechosas de ser combatientes extranjeros no violen las obligaciones que les atañen en virtud del derecho internacional de los refugiados, en especial el principio de no devolución.

⁷⁰ Véanse A/HRC/13/34, A/HRC/19/43 y A/HRC/25/28.

⁷¹ A/HRC/28/28, párrs. 51 y 52.

⁷² *Ibid.* (para tener una visión general), párrs. 24 y 25.

⁷³ A/HRC/28/28, párr. 51.

⁷⁴ Véase por ejemplo la Ley de Prevención del Delito (Enmienda y Extensión) de 2014 de Malasia. Está previsto que dicha ley se amplíe nuevamente con la Ley de Combatientes Extranjeros y la Ley de Prevención del Terrorismo, presentadas recientemente.

C. Perspectivas futuras

75. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad reconoció que para hacer frente a la amenaza que plantean los combatientes terroristas extranjeros era necesario abordar de manera integral los factores subyacentes. Ello incluye prevenir la radicalización que conduce al terrorismo; frenar el reclutamiento; dificultar los viajes de combatientes terroristas extranjeros, obstaculizar el apoyo financiero a los combatientes terroristas extranjeros, contrarrestar el extremismo violento, que puede conducir al terrorismo; combatir la incitación a cometer actos de terrorismo motivados por el extremismo o la intolerancia; promover la tolerancia política y religiosa, el desarrollo económico y la cohesión social y la inclusividad; poner fin y dar solución a los conflictos armados; y facilitar la reintegración y rehabilitación.

76. En la misma resolución, el Consejo de Seguridad recalcó que la lucha contra el extremismo violento, en particular la prevención de la radicalización, el reclutamiento y la movilización de personas hacia grupos terroristas y su conversión en combatientes terroristas extranjeros, era un elemento esencial para hacer frente a la amenaza a la paz y la seguridad internacionales que representaban los combatientes terroristas extranjeros.

77. Hasta la fecha, las medidas y políticas nacionales adoptadas se han concentrado en combatir el fenómeno de los combatientes extranjeros desde el punto de vista de la seguridad, haciendo especial hincapié en medidas represivas y coercitivas. En su análisis preliminar de las principales carencias en la capacidad de los Estados Miembros para aplicar las resoluciones del Consejo de Seguridad 1373 (2001) y 1624 (2005) que pueden obstaculizar su capacidad para frenar el flujo de combatientes terroristas extranjeros en virtud de la resolución del Consejo de Seguridad 2178 (2014), el Comité del Consejo de Seguridad contra el Terrorismo destacó que seguía habiendo carencias considerables en la práctica de los Estados para combatir el extremismo violento⁷⁵. En el informe que presentó en mayo de 2015, el Comité comunicó que varios Estados habían adoptado medidas para luchar contra el extremismo violento, por ejemplo, produciendo o facilitando mensajes firmes concebidos para refutar los argumentos terroristas y estableciendo vínculos con las comunidades locales⁷⁶.

78. En el marco de un enfoque amplio y estratégico que garantice el respeto de los derechos humanos y el estado de derecho, encaminado a frenar la afluencia de combatientes extranjeros, es necesario lograr un equilibrio entre los planteamientos preventivos y los represivos, incluidos los enjuiciamientos. Los intentos generales y sin distinción de enjuiciar a todos los aspirantes a combatientes extranjeros, o a los que regresaran, podrían fomentar la radicalización y reforzar los argumentos a favor del reclutamiento. Si las medidas de represión para combatir el terrorismo no están lo suficientemente dirigidas a un grupo concreto, es posible que comunidades enteras sientan que están siendo tratadas injustamente. Con respecto a los combatientes extranjeros menores de 18 años, los Estados deben velar por que todas las medidas adoptadas contra ellos sean conformes al derecho internacional de derechos humanos y salvaguarden los derechos de los niños. En el informe que presentó en febrero de 2015, el Comité del Consejo de Seguridad reconoció que, en algunas ocasiones, la aplicación de determinadas legislaciones o actuaciones

⁷⁵ S/2014/807, anexo, párrs. 22 y 23.

⁷⁶ Véase S/2015/338.

penales podía resultar contraproducente, por lo que tal vez fuera preferible recurrir a otro planteamiento en el caso de los menores⁷⁷.

79. Las estrategias preventivas también deberían hacer frente a las condiciones generales que promueven la movilización de combatientes extranjeros, como las violaciones que ocurren con total impunidad durante los conflictos armados prolongados, la discriminación y la exclusión política y la marginación de índole socioeconómica. Los mensajes que explotan ese tipo de agravios para animar al reclutamiento se ven reforzados cuando los Estados toman medidas que exacerbaban los problemas, en vez de solucionarlos, por ejemplo, al cooperar con regímenes represivos o establecer políticas excluyentes como la derogación de la ciudadanía.

80. En su resolución 2178 (2014), el Consejo de Seguridad reconoció que, para hacer frente a la amenaza que planteaban los combatientes terroristas extranjeros, era necesario facilitar la reintegración y rehabilitación. En su informe inicial sobre las carencias que podían obstaculizar la aplicación de dicha resolución, el Comité del Consejo de Seguridad contra el Terrorismo señaló que una carencia particular en el programa de muchos Estados era la falta de estrategias y programas eficaces para rehabilitar y reintegrar a los combatientes terroristas extranjeros que regresaban a sus países, y también observó que el Consejo, en su resolución 2178 (2014), había solicitado a los Estados que adoptaran estrategias de enjuiciamiento para que los combatientes terroristas extranjeros rindieran cuentas por los actos terroristas y que paralelamente evaluaran si existían medios alternativos para facilitar su rehabilitación y reintegración⁷⁸.

81. El Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos ha destacado la necesidad de combatir la impunidad y lograr la rendición de cuentas por las violaciones graves del derecho de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, mediante investigaciones y enjuiciamientos efectivos que hagan justicia, ofrezcan reparaciones a las víctimas e impidan futuras violaciones. Los países de nacionalidad de los combatientes extranjeros deberían investigar y enjuiciar efectivamente a los responsables de esas violaciones, siempre que estén en condiciones de hacerlo⁷⁹. Se ha informado de pocas investigaciones realizadas en relación con ese tipo de violaciones a manos de combatientes extranjeros, y la gran mayoría de las investigaciones y enjuiciamientos llevados a cabo se han centrado en delitos de terrorismo interno. Se requiere más información para poder analizar las razones de que esto sea así, como puede ser la dificultad para obtener pruebas o las posibles consecuencias de la resolución 2178 (2014) y su enfoque centrado en los actos terroristas.

82. La mayor parte de los Estados Miembros consultados por el Grupo de Trabajo no indicaron que existiera en sus países una política para las personas que regresan. En el informe que presentó en mayo de 2015, el Comité de Sanciones contra Al-Qaida del Consejo de Seguridad comunicó que había recibido información variada de los Estados Miembros en relación con las motivaciones que habían llevado a los combatientes extranjeros a regresar al país, que abarcaban desde la desilusión hasta querer tomarse un descanso, recibir tratamiento médico para las heridas, recaudar fondos, promover sus objetivos ideológicos o planificar ataques. El Comité señaló que en las políticas relativas a quienes regresaban había tres temas principales: el

⁷⁷ S/2015/123, párrs. 41 y 42.

⁷⁸ S/2014/807, anexo, párr. 24.

⁷⁹ A/HRC/28/28, párr. 44.

control de las personas que regresan para evaluar adecuadamente el riesgo que plantean, el desarrollo y la aplicación de programas de desradicalización y su reintegración⁸⁰.

83. Es necesario analizar y recopilar las mejores prácticas relacionadas con la rehabilitación y reintegración de los arrepentidos que regresan, que vayan más allá de la encarcelación o, en caso de que hayan cometido un delito, que la complementen. En los Estados Miembros que participaron en el estudio del Grupo de Trabajo no existían programas específicos de rehabilitación para quienes regresaban, tampoco para los combatientes extranjeros encarcelados. Las personas que regresan pueden estar traumatizadas por sus experiencias y padecer trastornos por estrés postraumático, lo que puede dificultar mucho su reintegración. Si no reciben tratamiento, es posible que muestren o generen otros problemas sociales no vinculados al terrorismo.

84. En el transcurso de sus consultas, el Grupo de Trabajo recibió información sobre una serie de programas existentes de rehabilitación y reintegración. De acuerdo con la información recibida, existen 40 programas internacionales destinados a ayudar a quienes regresan, si bien hasta la fecha se han llevado a cabo pocos estudios para determinar su eficacia. El programa Aarhus de Dinamarca tiene por objetivo convencer a las personas de que regresen y brindarles asistencia en el proceso. El programa Hayat de Alemania se centra en disuadir a quienes pretenden convertirse en combatientes extranjeros para que no se vayan y, en caso de que lo hagan, los anima a que se abstengan de participar en actos de violencia y regresen a sus casas en coordinación con las autoridades. En las prisiones de Glasgow (Escocia), el programa Al-Furqan recurre a imanes para refutar las posturas extremistas a través de las enseñanzas del islam, según un modelo de participación voluntaria. El programa Channel del Reino Unido, un plan multistitucional llevado a cabo bajo la dirección del Ministerio del Interior, trabaja con personas que son proclives a radicalizarse. Se trata de un programa de carácter voluntario, que aborda extremismos de todo tipo. Otros ejemplos de buenas prácticas pueden observarse en Estados afectados directamente por conflictos armados, que han establecido programas para rehabilitar y reintegrar a los combatientes de grupos armados no estatales, como es el caso de Somalia en relación con el grupo Al-Shabaab.

85. El Grupo de Trabajo ha observado que los combatientes extranjeros desempeñan una función importante en el proceso de reclutamiento. No obstante, siguen siendo escasas las intervenciones centradas en las personas que regresan. Las personas arrepentidas o desilusionadas que vuelven a sus países pueden ser de gran ayuda para prevenir el reclutamiento, entre otras cosas, elaborando y transmitiendo mensajes creíbles que refuten los discursos extremistas y tengan eco entre las comunidades destinatarias.

VI. Conclusiones y recomendaciones

86. Aunque no se cuente con una definición legal de combatientes extranjeros, existen similitudes y diferencias entre los combatientes extranjeros y los mercenarios que es preciso tener en cuenta. En cuanto a los aspectos comunes, tanto los mercenarios como los combatientes extranjeros son agentes externos

⁸⁰ S/2015/358, párr. 58.

que intervienen en un conflicto armado. Por definición, los mercenarios no son ni nacionales de una de las partes en el conflicto ni residentes de un territorio controlado por una de las partes; mientras que los combatientes extranjeros, si bien pueden ser nacionales de una de las partes en el conflicto, no residen en el Estado afectado por el conflicto y han viajado desde el extranjero para sumarse a la insurgencia. Tanto los mercenarios como los combatientes extranjeros pueden ser reclutados localmente o en el extranjero.

87. Una diferencia entre ambos grupos es que las movilizaciones de los combatientes extranjeros pueden abarcar a nacionales de una de las partes en el conflicto, por ejemplo, procedentes de la diáspora, mientras que los mercenarios son exclusivamente no nacionales.

88. La principal diferencia observada radica en la motivación y el papel que desempeña el consiguiente pago. A la luz de la información anterior acerca de las diferentes motivaciones, pagos y actividades de los combatientes extranjeros, en un principio podría afirmarse que los combatientes extranjeros son una forma contemporánea de mercenarismo o de actividad relacionada con los mercenarios.

89. Tal como se observó en el caso de Túnez, dada la complejidad del fenómeno de los combatientes extranjeros, las iniciativas encaminadas a afrontarlo deben ser holísticas y estratégicas, además de llevarse a cabo de forma multidimensional en todo el mundo. Todos los planes estratégicos deberían responder a los distintos perfiles y métodos de reclutamiento, tener efectos inmediatos y a mediano y largo plazo, lograr un equilibrio entre las medidas punitivas y las medidas sociales, y velar por que se ajusten plenamente a las normas de derechos humanos en todos sus elementos.

90. Con respecto a la repercusión directa de los combatientes extranjeros en los derechos humanos, algunas investigaciones muestran que, si bien los combatientes extranjeros pueden incluirse dentro de los grupos armados por sus destrezas, experiencia y recursos, debido a su influencia de carácter divisorio a favor de la radicalización y su asimilación de los objetivos iniciales, a menudo constituyen un factor negativo en lo que respecta a la consecución de los objetivos de la insurgencia. Por tanto, pueden efectivamente complicar, prolongar o socavar las iniciativas de la oposición armada y frustrar los esfuerzos que reivindican el derecho de los pueblos a la libre determinación, en un sentido amplio.

91. También se ha descrito a los combatientes extranjeros como perpetradores de un gran abanico de violaciones de los derechos humanos, en un contexto en que cada vez más se considera que los grupos armados no estatales que ejercen un control efectivo sobre un territorio, como el EIIL, están sujetos a las obligaciones internacionales de derechos humanos en relación con todas las personas que se encuentran en ese territorio. Las violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario incluyen las ejecuciones, la esclavitud sexual, las violaciones y otras formas de violencia sexual y por razón de género, la tortura, la mutilación, el desplazamiento forzoso, la destrucción arbitraria de bienes culturales y el alistamiento y reclutamiento forzado de niños.

92. En relación con las respuestas de los Estados y la comunidad internacional ante la creciente actividad de los combatientes extranjeros a nivel mundial, parece haber motivos fundamentados para preocuparse por el grado de aplicación general de la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad. Los Estados han adoptado medidas que limitan de forma desproporcionada la libertad de circulación y el derecho a la nacionalidad, las garantías procesales y la presunción de inocencia, y aumentan innecesariamente las competencias para vigilar en casos de emergencia, arrestar, detener, registrar y confiscar. El Grupo de Trabajo recomienda una delimitación coherente para distinguir entre combatientes extranjeros y combatientes terroristas extranjeros, en vista de la falta de claridad de la definición jurídica internacional de los conceptos de terrorismo y combatientes extranjeros. Si existieran definiciones más precisas de esos términos, se reducirían los casos de aplicación indebida del, por lo demás amplio, margen de acción establecido con arreglo a la resolución 2178 (2014) del Consejo de Seguridad, disminuirían las infracciones en materia de derechos humanos y se lograría determinar de forma más precisa quiénes deben rendir cuentas.

93. Habida cuenta de las dificultades encontradas en la investigación y el enjuiciamiento de los combatientes extranjeros por actividades perpetradas en el extranjero, como sucede en el caso de Túnez, recomendamos que se establezca un marco de cooperación internacional para el intercambio de pruebas entre países, como una medida crucial para lograr la rendición de cuentas de las personas que participan en redes de combatientes extranjeros o las apoyan.

94. Debe otorgarse una consideración especial al alcance del derecho internacional humanitario, con arreglo al cual la mera participación directa en las hostilidades no está prohibida ni es un crimen de guerra. En consecuencia, las medidas diseñadas para prevenir y castigar los viajes realizados con intención de participar en actividades terroristas, o prestarles apoyo, deberían excluir todas las acciones que sean legítimas en virtud del derecho internacional humanitario. A ese respecto, los Estados deberían mostrarse alerta ante la posibilidad de que las políticas que no estén fundamentadas en el derecho internacional humanitario obstaculicen la protección y la asistencia humanitarias en las zonas de conflicto.

95. El Grupo de Trabajo hace hincapié en que las respuestas estatales a la cuestión de los combatientes extranjeros deben lograr un equilibrio entre las medidas punitivas y las preventivas, y deben velar por que existan oportunidades para la rehabilitación de los combatientes que regresan a sus países. Algunas buenas prácticas emergentes, como los programas Aarhus y Hayat, pueden servir de ejemplo en ese sentido. Las iniciativas deberían abarcar toda la evolución de las actividades relativas a los combatientes extranjeros, incluidas las centradas en la lucha contra el extremismo violento y la prevención de la radicalización, la movilización y el reclutamiento de personas en grupos terroristas. Los Estados deben crear asociaciones a nivel comunitario centradas en combatir la radicalización y ofrecer contraargumentos. Las respuestas deben incluir investigaciones y enjuiciamientos efectivos, así como medidas de reparación.

96. Para finalizar, el Grupo de Trabajo recomienda a los Estados y la comunidad internacional que hagan todo lo posible por llevar a la práctica el llamamiento general de que se integren los derechos humanos en las iniciativas contra el terrorismo y los combatientes extranjeros, adoptando un planteamiento amplio y práctico a fin de incorporar las normas internacionales en todas las etapas de diseño, programación y aplicación.
