



50/2022

23 de mayo de 2022

*Isabel Barquín González-Sicilia**

¿Quién es un terrorista? Un análisis sobre los diferentes sistemas de enlistamiento terrorista y sus implicaciones geopolíticas

¿Quién es un terrorista? Un análisis sobre los diferentes sistemas de enlistamiento terrorista y sus implicaciones geopolíticas

Resumen:

En el sistema internacional, existen múltiples designaciones formales de terrorismo asignadas por gobiernos, organizaciones e instituciones internacionales. Los procesos de categorización que se utilizan para caracterizar a una persona, o un grupo, como terrorista, son complejos y las pautas son ambiguas. Esta investigación pretende exponer los posibles problemas geopolíticos que conlleva la falta de consenso internacional en una definición de terrorismo y remarcar la necesidad de que surja una política homogénea frente al terrorismo. Paralelamente, pretende enfatizar dinámicas geopolíticas que intervienen en los procesos de designación, así como los intereses nacionales, vis a vis, las amenazas contemporáneas.

Palabras clave:

Terrorismo, geopolítica, relaciones internacionales, estrategias geopolíticas, estudios de seguridad.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son responsabilidad de sus autores, sin que reflejen necesariamente el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

Who is a terrorist? An analysis on the different terrorist enlistment systems and the geopolitical implications

Abstract:

This paper aims to analyse the multiple terrorist enlisting systems assigned by governments, international organizations, and institutions. It will explore the various categorization processes used to characterize a group, or a person, as a terrorist. Moreover, it will touch upon the lack of a uniform international definition for terrorism. Furthermore, it will analyse the geopolitical dynamics involved in such processes of decision-making, such as national interests, geopolitical strategies, current threats, diverse geopolitical postures, and how international relations interact in the interplay.

Keywords:

Terrorism, geopolitics, counterterrorism, international relations, geopolitical strategies, security studies.

Cómo citar este documento:

BARQUÍN GONZÁLEZ-SICILIA, Isabel. *¿Quién es un terrorista? Un análisis sobre los diferentes sistemas de enlistamiento terrorista y sus implicaciones geopolíticas*. Documento de Opinión IEEE 50/2022.

https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2022/DIEEEO50_2022.pdf y/o [enlace bie³](#)
(consultado día/mes/año)

¿Quién es un terrorista?

«¿Dibujar un monstruo? ¿Por qué es un monstruo?» escribe Janice Lee al cuestionar la mera esencia del ser. Lo que es un monstruo para unos no lo es para otros. Cada individuo es el arquitecto de sus propias concepciones.

Podría decirse que es el terrorismo, es una palabra familiar para casi todo el mundo. Sin embargo, no es lo mismo para todos. En el panorama internacional, existen más de 50 definiciones de terrorismo. La idea de crear un sistema homogéneo contra el terrorismo ha despertado polémica en el mundo académico y en el ámbito geopolítico hace más de dos décadas. Hasta hoy, no existe un consenso internacional sobre la definición jurídica del terrorismo. En consecuencia, lo que significa terrorismo y quién lo determina, es una definición diferente para cada gobierno, institución u organismos internacional.

Las Naciones Unidas no disponen de una lista de todas las organizaciones terroristas, sin embargo, tienen varias listas enfocadas en sanciones internacionales en contextos particulares; Estados Unidos tiene una lista de más de 70 personas y organizaciones enlistados. Por otro lado, la Unión Europea tiene una «lista de personas, grupos y entidades involucrados en actos terroristas y sujetos a medidas restrictivas»¹. A veces, las listas coinciden, a menudo no. Estas discrepancias castigan a algunos, mientras que exoneran a otros, y en general, carecen de un plan que permita atajar la raíz del problema de forma integral.

El actual sistema de listas de designación terroristas ha tenido con frecuencia un efecto significativo en las actividades de estos grupos y, por consiguiente, en el ecosistema de seguridad internacional.

La ausencia de definición de terrorismo

Para entender por qué los países, tienen enfoques unilaterales para definir el terrorismo y designar como terroristas a algunas organizaciones y a otras no, es imprescindible reconocer el impacto de no tener una definición universal de terrorismo. A pesar de que el terrorismo es considerado como un crimen de guerra y está prohibido por el derecho internacional humanitario, el término terrorismo en sí, no está definido. En otras palabras,

¹ Bureau of Counter Terrorism. (2021). *Foreign Terrorist Organizations*. Extraído de US Department of State. Disponible en: <https://www.state.gov/foreign-terrorist-organizations/>

el terrorismo ha sido prohibido, y existen un sinnúmero de esfuerzos que buscan disminuirlo, reducirlo y contenerlo, aun cuando no ha sido definido de manera homogénea.

La mayoría de las definiciones sobre el terrorismo han sido establecidas por organismos gubernamentales nacionales, lo que pone en tela de juicio el carácter controvertido de que los gobiernos redacten sus propias definiciones. Uno de los muchos argumentos que sostienen las implicaciones de la ausencia de una definición universal de terrorismo, es el hecho de que la falta de una definición puede facilitar la mala praxis. En otras palabras, los Estados pueden violar los derechos de sus propios ciudadanos bajo la premisa de que sus intereses nacionales están bajo una amenaza terrorista, sea lo que sea que esto implique.

La necesidad de aceptar una definición de terrorismo reconocida internacionalmente es clave para frenar su proliferación, ya que es imprescindible para asentar el marco jurídico internacional que vela por la protección de los derechos humanos. Según Vacas², más allá de la definición del término terrorismo, también hay que considerar las ramificaciones que emergen de este, tales como el ciberterrorismo, el ecoterrorismo, el narcoterrorismo, el terrorismo sexual, *inter alia*.

Los beneficios de lograr una definición consensuada serían inmensos: pondrían de manifiesto la concienciación internacional sobre los efectos del terrorismo; reforzaría los instrumentos prácticos para quienes se ocupan del terrorismo, consolidaría el cumplimiento de los mecanismos judiciales y las normas contra el terrorismo, y garantizaría aún más el respeto de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo.

Definir, designar y enlistar el terrorismo

Ciertos gobiernos y algunas organizaciones internacionales han creado unilateralmente, listas que designan y enumeran a los terroristas. Ergo, la definición de terrorismo que un Estado es, de facto, correcta. Sin embargo, estas listas excluyen el mismo terrorismo proporcionado por el Estado. Aunque estos sistemas de listado pueden ser ambiguos,

² VACAS FERNÁNDEZ, F. (2011). *El terrorismo como crimen internacional Definición, naturaleza y consecuencias jurídicas internacionales para las personas*. Valencia. España: Editorial Tirant lo Blanch.

las personas incluidas en la lista se convierten en terroristas inmediatamente, ante los ojos de un país. No obstante, todo es según el color del cristal con que se mira.

En la actual dinámica geopolítica, la lucha contra el terrorismo es una de las principales preocupaciones de todos los Estados en el contexto de la seguridad mundial bajo el impacto de las fuerzas de la globalización. Hemos sido testigos en las últimas dos décadas cómo los estados han adoptado medidas para combatir el terrorismo que han desafiado los derechos humanos y el estado de derecho³. Sin duda, la falta de armonización tiene varias implicaciones en el ámbito geopolítico. Los listados unilaterales ignoran la cooperación internacional. Es por eso por lo que las alianzas estratégicas con una óptica internacional, una visión colectiva y una perspectiva holística podrían abordar los fundamentos pivótales, que dan origen al terrorismo en un primer lugar.

Enfoques nacionales e institucionales

Las Naciones Unidas (ONU)

Actualmente no existe un tratado de las Naciones Unidas que abarque el holísticamente el terrorismo, ni que provea una definición internacionalmente vinculante⁴. Las Naciones Unidas, en su labor de mantener la paz y la seguridad internacional, han acordado ciertas definiciones de terrorismo, a través de los años.

Bajo la Administración de Kofi Annan, el secretario general abogaba por que todos los Estados miembros adoptaran un enfoque común para luchar contra el terrorismo⁵. A pesar de ello, las Naciones Unidas han optado por no definir, sino por orientar a los Estados miembros sobre cómo abordar y gestionar lo que cada Estado define como terrorismo.

³ Oficina del alto comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos. (2008). *Los derechos humanos, el terrorismo y la lucha contra el Terrorismo*. ONU. Disponible en: <https://www.ohchr.org/documents/publications/factsheet32sp.pdf>

⁴ OFICINA DE LAS NACIONES UNIDAS CONTRA LA DROGA Y EL DELITO. (2018). *El Marco Jurídico Universal contra el Terrorismo* (Plan de Estudios para la Capacitación Jurídica contra el Terrorismo MÓDULO 2). Disponible en: https://www.unodc.org/documents/terrorism/Publications/Module%202/Module_2_Spanish.pdf

⁵ United Nations. (2005). *SECRETARY-GENERAL KOFI ANNAN LAUNCHES GLOBAL STRATEGY AGAINST TERRORISM IN MADRID* (SG/2095). Secretary-General Kofi Annan Launches Global Strategy. Disponible en: <https://www.un.org/press/en/2005/sg2095.doc.htm>

Los atentados del 11S⁶ cambiaron radicalmente la percepción del terrorismo y, en cierto modo, reestructuraron el ecosistema internacional. A posteriori, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptó la Resolución 1373. En virtud de esta, la ONU pidió a los Estados miembros que «se adhirieran lo antes posible a los convenios y protocolos internacionales pertinentes relativos al terrorismo»⁷. Dicha resolución exigía a los Estados que adoptaran medidas legislativas nacionales efectivas como parte de sus esfuerzos globales para combatir el terrorismo con mayor eficacia. En consecuencia, incitó a los Estados a redactar sus propias definiciones de terrorismo y a adoptar sus propias medidas legislativas, creando un ecosistema heterogéneo de definiciones. Desde entonces, la lucha contra el terrorismo se ha convertido en una cuestión global en el ámbito geopolítico contemporáneo, combatido desde muchas trincheras.

Cabe acentuar que las resoluciones del Consejo General de la ONU son pautas. Las estrategias de la ONU para resistir al terrorismo consisten en la congelación de activos, la prohibición de viajar y los embargos de armas. Todo ello está sujeto a la voluntad del Estado a intercambiar un porcentaje de su soberanía por la seguridad colectiva. Dicho esto, es poco improbable que los Estados acepten y apliquen una definición de terrorismo impuesta por la ONU.

Hoy, la posición actual de las Naciones Unidas se inclina por imponer medidas para eliminar las amenazas terroristas y proporcionar instrumentos jurídicos a la comunidad internacional para hacer frente al terrorismo⁸.

La Unión Europea (EU)

El enfoque de la Unión Europea para hacer frente a este problema se basa en la idea de que el terrorismo amenaza la seguridad, las libertades, los valores de sociedades democráticas y los derechos los ciudadanos europeos. Por ello, la lucha contra el terrorismo es una prioridad absoluta para la Unión Europea.

Tras el 11S, el Consejo de la Unión Europea llegó a un acuerdo sobre la necesidad de una definición uniforme europea de terrorismo y creo una Decisión Marco que se convirtió

⁶ Los atentados del 11 de setiembre de 2001 son denominaos comúnmente como 9/11 o 11-S

⁷ United Nations Security Council (UNSC). (2001). *Resolution 1373*. UN Digital Library. Disponible en: <https://digitallibrary.un.org/record/449020?ln=es>

⁸ THE COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2002). *COUNCIL FRAMEWORK DECISION ON COMBATING TERRORISM*. Official Journal of the European Communities. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32002F0475&from=en>

en «la piedra angular de la respuesta de la justicia penal de los Estados miembros en la lucha contra el terrorismo»⁹. Al ser un marco jurídico uniforme, también impuso un plazo para la transposición a la legislación nacional. En esta Decisión Marco, se establece claramente que la definición de delitos de terrorismo debe aproximarse en todos los Estados miembros.

Desde entonces, el Consejo de la Unión Europea también cuenta con una Posición Común que establece los criterios para la elaboración de la lista de personas, grupos y entidades¹⁰. En paralelo, se homogenizaron las medidas adicionales la resolución 1373 del Consejo de Seguridad de la ONU para adaptarse en el marco europeo. En la Posición Común, se recogen los mecanismos y las medidas específicas para combatir el terrorismo, aunque, cabe recalcar, ni la Posición Común, ni el Convenio Europeo para la Represión del Terrorismo¹¹ ofrecen una definición exhaustiva del terrorismo per se. A pesar de todo, el sistema de listado sigue claros criterios de inclusión de personas, grupos y entidades en la lista. La decisión de incluir a alguien o a un grupo en la lista compromete una investigación exhaustiva o un enjuiciamiento por un acto terrorista o un intento de llevar a cabo o facilitar dicho acto, así como una condena posterior por cualquiera de esas acciones. Los nombres de nuevas personas o grupos pueden incluirse ante propuestas presentadas por los Estados miembros. Finalmente, la lista se actualiza constantemente en intervalos de hasta seis meses. Hasta hoy, la lista contiene ocho personas¹². Las consecuencias para aquellos enlistados es ser sujetos a la congelación de fondos y activos financieros dentro de la Unión Europea.

En una revisión sobre la estratégica antiterrorista, en marzo de 2017, la Unión Europea adoptó una directiva sobre la lucha contra el terrorismo que sustituyó la Decisión Marco del Consejo. La nueva normativa refuerza el marco jurídico de la Unión Europea y acentúa los mecanismos antiterroristas para anticipar, prevenir, proteger y responder a las amenazas. Curiosamente, los esfuerzos de la Unión Europea han ido más allá desde

⁹ Ídem

¹⁰ COUNCIL OF THE EUROPEAN UNION. (2001). *COUNCIL COMMON POSITION of 27 December 2001 on the application of specific measures to combat terrorism* (L 344/93). Official Journal of the European Communities. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001E0931&qid=1412597066958&from=EN>

¹¹ Diario Oficial de la Unión Europea. (2005). *CONVENIO DEL CONSEJO DE EUROPA PARA LA PREVENCIÓN DEL TERRORISMO*. Disponible en: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622\(01\)&from=ES](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/ES/TXT/PDF/?uri=CELEX:22018A0622(01)&from=ES)

¹² Council of the EU. (2021) *EU terrorist list: Council renews restrictive measures to combat terrorism for a further six months*. EU terrorist list. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2021/07/19/eu-terrorist-list-council-renews-restrictive-measures-to-combat-terrorism-for-a-further-six-months/>

la nueva visión, incluyendo legislación para abordar los derechos de las víctimas del terrorismo¹³.

Por último, un dilema que emerge constantemente es determinar la jerarquía entre el derecho de los tratados o el derecho interno. En realidad, lo más común es que los Estados miembros opten por aplicar su derecho interno, que corresponde a sus propios intereses nacionales, en lugar de inclinarse por los acordados regionalmente. Esto es más relevante porque implica intereses de seguridad nacional. No obstante, la Unión Europea cuenta con un mecanismo asegurar que sus estados miembros se adhieran a la ley. El Tribunal Europeo de Derechos Humanos es el órgano responsable de hacer cumplir la ley. En ningún caso, los estados miembros pueden operar sin caer por debajo de los estándares de protección dentro del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

Estados Unidos

Estados Unidos tiene un enfoque radicalmente diferente al de la Unión Europea y sin duda, el panorama geopolítico mundial ha sido definido en gran medida por las acciones antiterroristas de Estados Unidos.

Inmediatamente después de los atentados del 11-S, Estados Unidos declaró la llamada «guerra contra el terror» y se dedicó a combatir ferozmente cualquier rastro de terrorismo en el mundo. Tras el 11S, se creó la Ley Patriótica en 2001, cuyo objetivo es «disuadir y castigar los actos terroristas en Estados Unidos y en todo el mundo»¹⁴. En la sección 411, se autoriza al secretario de Estado, en consulta con el fiscal general, a designar y enlistar a cualquier organización terrorista que consideren oportuna.

Un elemento clave de la estrategia de Estados Unidos para luchar contra el terrorismo es la Orden Ejecutiva 13224¹⁵ emitida por el entonces presidente, George W. Bush, dota al Gobierno de Estados Unidos de una poderosa herramienta para impedir la financiación del terrorismo y forma parte del compromiso nacional de liderar el esfuerzo internacional para poner fin al mal de la actividad terrorista. En términos generales, la Orden 13224

¹³ European Council & Council of the EU. (2021). *The EU's response to terrorism*. Disponible en: <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/fight-against-terrorism/#:~:text=In%20March%202017%2C%20the%20EU,or%20travelling%20for%20terrorist%20purposes>

¹⁴ US Department of State. (2021). *Terrorist Designations and State Sponsors of Terrorism*. Bureau of Counterterrorism. Disponible en: <https://www.state.gov/terrorist-designations-and-state-sponsors-of-terrorism/>

¹⁵ State Department. (2021). *Terrorist Exclusion List*. BUREAU OF COUNTERTERRORISM. Disponible en: <https://www.state.gov/terrorist-exclusion-list/#:~:text=This%20authority%20is%20known%20as,from%20entering%20the%20United%20States.>

proporciona los medios para congelar el apoyo financiero y bloquear los activos de personas y entidades extranjeras que supongan un riesgo de forma inmediata, abriendo lugar a cuestionamientos de protocolo y legitimidad de mecanismos. Además de crear un ecosistema legal, desde el 2001, Estados Unidos autorizó el uso de las denominadas «técnicas de interrogatorio mejoradas» en los sospechosos de terrorismo bajo custodia estadounidense. Según Human Rights Watch¹⁶, Estados Unidos ha legitimado el uso de técnicas de tortura que son, de facto, graves violaciones de los derechos humanos. El génesis de este sistema que delimita entre seguridad y abusos comenzó después del 11S, cuando la Administración Bush comenzó a elaborar un nuevo conjunto de políticas, procedimientos y prácticas para los detenidos capturados en operaciones militares. Desde entonces, muchas de ellas violan las leyes internacionales de guerra y el derecho internacional humanitario.

En paralelo, Estados Unidos tiene la Lista de Exclusión de Terroristas, también conocida como TEL, una lista que permite a las autoridades estadounidenses prohibir la entrada al territorio de Estados Unidos de las personas incluidas en ella¹⁷. Estos pueden ser un individuo o una organización. Cabe destacar que estos pueden ser incluidos en la TEL si el secretario de Estado lo considera oportuno.

Igualmente, existe la lista de las Organizaciones Terroristas Extranjeras (FTO) es una lista de organizaciones extranjeras que son designadas por el secretario de Estado. Estas organizaciones son consideradas grupos terroristas y están involucradas en negocios relacionados con el terrorismo¹⁸. El mecanismo ocurre cada año, cuando el secretario de Estado proporciona al Congreso, un informe completo sobre el terrorismo con revisiones sobre los grupos enlistados y la situación en sus países de origen. Casi todos ellos son militantes islamistas y, según el departamento de Estado, son sometidos inmediatamente al bloqueo de la propiedad en suelo estadounidense, así como a la sanción de cualquiera que se relacione con alguno de ellos. En paralelo, existen otros sistemas de listas empleados por Estados Unidos; está la lista de terroristas especialmente designados, la lista de terroristas globales especialmente designados, la

¹⁶ Human Rights Watch. (2014). *USA and Torture: A History of Hypocrisy*. Disponible en: https://www.hrw.org/news/2014/12/09/usa-and-torture-history-hypocrisy#_ftn1

¹⁷ State Department. (2021). *Terrorist Exclusion List*. BUREAU OF COUNTERTERRORISM. Disponible en: <https://www.state.gov/terrorist-exclusion-list/#:~:text=This%20authority%20is%20known%20as,from%20entering%20the%20United%20States.>

¹⁸ Ídem

lista de nacionales especialmente designados y la de personas bloqueadas. Además, existe una lista maestra que contiene las demás anteriormente mencionadas¹⁹.

Implicaciones en el ámbito geopolítico

El terrorismo contemporáneo se ve moldeado, influido y erosionado por fenómenos como la democracia, la inversión extranjera, las ideologías, la globalización, la política y los intereses nacionales. En un entorno internacional cada vez más globalizado, las listas tradicionales y unilaterales rara vez funcionarían ante una amenaza global como el terrorismo. Por el contrario, en la era de la globalización, la seguridad internacional deberá tratarse de forma global.

Para evidenciar la necesidad de una solución más globalizada, se analizarán los siguientes problemas de los sistemas de alistamiento.

Discrepancias: el terrorista de uno es el luchador por la libertad de otro

Uno de los principales problemas que plantea la existencia de múltiples listas de terroristas es la colisión de casos. Fue Ganor quien atribuyó las líneas «el terrorista de uno es el luchador por la libertad de otro».

Un ejemplo claro es el de Hamás, un movimiento militante y uno de los principales agentes políticos de Palestina. La ONU, mientras decenas de países han designado a Hamás como organización terrorista, entre ellos Estados Unidos y la Unión Europea. El Reino Unido no la tiene en su lista de organizaciones terroristas; sin embargo, se están haciendo esfuerzos para incluirla. Por otra parte, Hamás ha estado luchando en los tribunales de la Unión Europea para que se le retire de las listas de terroristas²⁰, aunque hasta 2021, Hamás sigue enlistado²¹.

El caso de Hamás pone de manifiesto la delgada línea que separa el terrorismo de la lucha por la libertad y llama a definir los límites de la legitimidad de la violencia política.

¹⁹ US Department of State. (2021). *Executive Order 13224*. BUREAU OF COUNTERTERRORISM. Disponible en: <https://www.state.gov/executive-order-13224/>

²⁰ EU GENERAL COURT. (2019). *JUDGMENT OF THE GENERAL COURT (First Chamber, Extended Composition)*. Disponible en: <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=211363&pageIndex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2345996>

²¹ DW. (2019). *EU court rejects Hamas appeal to delist terrorist status*. Disponible en: <https://www.dw.com/en/eu-court-rejects-hamas-appeal-to-delist-terrorist-status/a-47790588>

Hamás, que cuenta con el apoyo de otros Estados y embajadas, ha afirmado que no dejara de resistirse.

En otro escenario, algo similar ocurren con las Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia, también conocido como las FARC. Tras el histórico acuerdo de 2016 que puso formalmente fin a 52 años de conflicto armado entre el gobierno colombiano y las FARC, el Consejo de la Unión Europea decidió desenlistar a las FARC. Por otro lado, las FARC siguen figurando en la última lista de organizaciones terroristas extranjeras de Estados Unidos. Casos similares existen vis a vis el Partido de los Trabajadores de Kurdistán (PKK) y Abu Sayyaf y muestran las consecuencias de no tener una definición de terrorismo universalmente aceptada.

Evidencias de una agenda política

Varias incoherencias evidencian la existencia de una agenda política en los actuales sistemas de enlistamiento. El ejemplo de Estados Unidos es uno ya durante la década de 1980, Irak fue eliminado de la lista de patrocinadores del terrorismo. Según Beenher²², se hizo para que Estados Unidos proporcionara tecnología militar a Saddam Hussein en medio de la Guerra de Irán. Poco después, Irak volvió a serlo tras la invasión de Kuwait en 1990. Paralelamente, aliados de Estados Unidos como Arabia Saudí o Pakistán nunca han sido añadidos a la lista, aunque hayan sido acusados gravemente de actos terroristas por la comunidad internacional a lo largo de los años. Otro caso interesante es el de Cuba, que ha sido alistada durante años por Estados Unidos, aunque no haya pruebas de terrorismo. Se podría argumentar que estas decisiones de seguridad tienen poco que ver con el terrorismo en sí, si no con movimientos políticos. Por lo tanto, tener una definición homogénea y un enfoque unificado sobre el terrorismo evitaría tener una agenda política aguda y unilateral detrás de los procesos de alistamiento.

Eso también ocurren en las listas de terroristas del Reino Unido donde las agendas políticas entran en juego. De las 75 organizaciones proscritas por la Ley de Terrorismo, 14 de ellas están relacionadas con Irlanda del Norte y el movimiento separatista²³. Así, el Ejército Republicano Irlandés, la Asociación de Defensa del Ulster y el Comando de la

²² BEEHNER, L. (2018). *What good is a terrorism list?* Extraído de Los Angeles Times. Disponible en: <https://www.latimes.com/archives/la-xpm-2008-oct-20-oe-beehner20-story.html>

²³ Hyvarinen, J. (2020). *Time to Update the United Kingdom's List of Terrorist Organizations*. Extraído de Just Security. Disponible en: <https://www.justsecurity.org/70847/time-to-update-the-united-kingdoms-list-of-terrorist-organizations/>

Mano Roja, que supuestamente han estado inactivos durante décadas, están hoy enlistados junto a Al Qaeda, el Estado Islámico y grupos neonazis. En 2017, un revisor independiente de la legislación sobre el terrorismo, Lord Anderson, propuso una enmienda que habría exigido una revisión anual de las organizaciones proscritas durante la legislatura. Sin embargo, el gobierno no aceptó la enmienda sugerida²⁴.

La abolición del terrorismo del Estado

En un mundo globalizado, los Estados tienen un rol clave sobre para frenar el terrorismo. Sin embargo, el hecho de que los estados elaboren unilateralmente sus propias definiciones, medidas y leyes contra el terrorismo, exonera automáticamente al terrorismo de Estado. Al Estado tener el monopolio de retórica «nosotros contra ellos», potencialmente, pueden surgir efectos adversos. Por el contrario, teniendo una definición homogénea y una óptica compartida sobre el terrorismo podría acabar con la cultura de la impunidad.

Paralelamente, algunos gobiernos han utilizado leyes antiterroristas para violar los derechos humanos. Esto ocurre en países de todo el mundo. A principios de 2020, los expertos en derechos humanos expresaron su preocupación por el nuevo proyecto de ley antiterrorista de Suiza, que abre la puerta a las violaciones de los derechos humanos a nivel internacional. La cuestión principal es que Suiza ha adaptado una nueva definición de «actividad terrorista» que ya no requiere la perspectiva de ningún delito²⁵. Esta nueva definición puede interferir con acciones legítimas de periodistas, de la sociedad civil y de activistas políticos²⁶. También es motivo de preocupación para los expertos en derechos humanos el caso de Egipto, cuya ley antiterrorista permite las detenciones arbitrarias, las desapariciones forzadas y la tortura, así como la limitación de libertades esenciales como las de expresión, pensamiento y reunión pacífica.

Mientras los Estados tengan el monopolio de la definición de la ley de terrorismo y de la imposición de limitaciones, prevalecerá el vacío que permite el terrorismo de Estado.

²⁴ Ídem

²⁵ UN Human Rights Office (OHCHR). (2020). *Egypt's updated terrorism law opens the door to more rights abuses*, says UN expert. Extraído de OHCHR. Disponible en: <https://www.ohchr.org/EN/NewsEvents/Pages/DisplayNews.aspx?NewsID=25787>

²⁶ Ídem

El dilema: seguridad colectiva vs. soberanía

El dilema comienza cuando se trata de debatir los límites del Estado de derecho en medio de la batalla por la seguridad internacional bajo las amenazas terroristas. Por un lado, está el temor constante al abuso de poder de un Estado y, por otro, la necesidad de garantizar la seguridad. Ante estos dilemas surgen varias posturas.

Es cierto que los Estados deberían sacrificar su cierta soberanía, al aceptar una única definición universal. Hoy, los Estados gozan de una descentralización que les permite decir quién es y quién no es terrorista, lo que supone una puerta abierta para abordar todas las herramientas y mecanismos con importantes consecuencias. Una definición descentralizada, implicaría que los Estados dejaran de lado sus listas de terroristas designados. Esta postura es defendida por aquellos que se inclinan por sacrificar soberanía por adoptar una óptica de seguridad colectiva.

Sin embargo, hay otros que defienden un enfoque más pragmático, donde en situaciones cuando la seguridad nacional y vida de los ciudadanos se ve amenazada, es legítimo incumplir de la Constitución, e infringir el Estado de derecho, por buscar un bien mayor. A la hora de analizar el orden mundial actual, es cierto que la mayoría de los Estados siguen este último enfoque. Esta postura es defendida por aquellos que se inclinan por defender la soberanía sobre cualquier elemento.

La deshumanización del terrorista

Existe una gran incertidumbre en torno a cómo los Estados pueden tratar a los terroristas o presuntos terroristas, y dónde están los límites del Estado mientras se garantiza la seguridad. Una controversia muy clara es lo que ocurre con el uso de la tortura. Mientras que algunos países, como Alemania o Austria, consideran la tortura en estas circunstancias absolutamente prohibidas, en Estados Unidos sí son aceptadas.

Es justo preguntarse ¿cómo pueden las naciones evaluar con precisión quiénes son terroristas y quiénes no? ¿Qué podemos hacer para minimizar el error humano a la hora de identificar a los terroristas? ¿Cómo se pueden minimizar los escenarios de violación del Estado de derecho? Una vez más, estos ejemplos ponen de manifiesto la necesidad de un enfoque global. Sin duda, una reforma internacional y homogénea, permitiría una actuación mucho más humana que los procedimientos seculares contemporáneos, con

poco margen para las excepciones de los casos. Es imperativo considerar que incluso los terroristas, a menudo deshumanizados, merecen la protección de sus derechos y su dignidad.

Limitaciones de mediación

Otro problema son las limitaciones de la mediación del terrorismo si se enfrenta a un enfoque centrado en el Estado. La Institución Berghof sostiene que las actuales leyes antiterroristas, que incluyen el sistema de alistamiento, prohíben estrictamente cualquier manifestación mediación o diálogo. Dado que cualquier relación puede interpretarse como una intención de apoyo, hay poco lugar para entablar negociaciones, conversaciones o esfuerzos diplomáticos.

Muchos Estados jamás tratarán, dialogarán o mediarán con terroristas, como principio básico. En consecuencia, los mediadores tienen que enfrentarse a la dificultad de conseguir que otros actores externos se impliquen para asumir esas funciones. En otras palabras, los mediadores se enfrentan a obstáculos cuando intentan entablar conversaciones estratégicas, llevar a cabo una diplomacia itinerante e incluso debatir principios básicos para un acuerdo de paz. Las conclusiones de la Institución Berghof sostienen que «la catalogación de una de las partes del conflicto como organización terrorista tiende a profundizar aún más el nivel de desconfianza»²⁷. Además, señalan que «las listas limitan la posibilidad de sentar las bases de los procesos de paz y corre el riesgo de alimentar el radicalismo en lugar de fomentar la moderación de las entidades afectadas».

Evidentemente, contar con una definición homogénea y un enfoque unificado sobre el terrorismo facilitaría la creación de un protocolo para adoptar de forma holística una estrategia antiterrorista que incluya enfoques de mediación.

Nuevas maniobras

Finalmente, el avance de la tecnología está cambiando el mundo en todos los aspectos, y el terrorismo no es una excepción. Con el terrorismo potenciado por las nuevas

²⁷ WILS, O., & DUDOUET, V. (2010). *Peace Mediation and Listed Terrorist Organizations: Challenges for Peacebuilding*. Extraído de Berghof Peace Support.

tecnologías, como el uso de drones, las monedas virtuales y las redes sociales, se pone de manifiesto, más que nunca, la necesidad de cooperar a nivel internacional y regional en la lucha contra el terrorismo. Hay que enfatizar que el Internet de las cosas y las redes sociales están demostrando ser poderosas herramientas en manos de los grupos terroristas, permitiéndoles coordinar, comunicar, recaudar fondos, reclutar partidarios, inspirar atentados y elegir víctimas. Según un informe del Centro de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, el aumento de la actividad terrorista en línea es un reto mundial cada vez mayor. Como ejemplo, Facebook a lo largo de solo dos años ha eliminado más de 26 millones de contenidos de grupos como el ISIL y Al Qaeda²⁸. No obstante, las habilidades digitales y la Inteligencia Artificial pueden desempeñar un papel crucial en su detección y prevención, ya que la analítica de datos puede potencialmente predecir el comportamiento de los terroristas.

Curiosamente, la Comisión de la Unión Europea ha tomado medidas para hacer frente a los contenidos extremistas en línea como medida para contener el terrorismo. En la actualidad, las empresas de medios sociales, como Facebook, YouTube, TikTok y Twitter, están siendo objeto de una presión cada vez mayor por parte de la Unión Europea para que combatan el extremismo y eliminen los contenidos terroristas, como la propaganda de incitación al odio²⁹. A partir de junio de 2021, las plataformas en línea deben eliminar el contenido terrorista en línea, en el plazo de una hora después de que las autoridades de la Unión Europea lo señalen³⁰. Mientras que algunos países y regiones son más eficientes que otros en cuanto a mecanismos antiterroristas, la asimetría en la lucha antiterrorista mundial se acentúa.

Conclusión

Ciertamente no existe una solución de fórmula simple para combatir el terrorismo. Por desgracia, y de modo bastante alarmante, cuanto más esperamos para definirlo

²⁸ United Nations Office of Counter-Terrorism (UNOCT). (2021). *COUNTERING TERRORISM ONLINE WITH ARTIFICIAL INTELLIGENCE* (S-2716). Disponible en: <https://unicri.it/sites/default/files/2021-06/Countering%20Terrorism%20Online%20with%20AI%20-%20UNCCT-UNICRI%20Report.pdf>

²⁹ GIBBS, S. (2018). "EU gives Facebook and Google three months to tackle extremist content", The Guardian. Disponible en: <https://www.theguardian.com/technology/2018/mar/01/eu-facebook-google-youtube-twitter-extremist-content>

³⁰ EUROPEAN PARLIAMENT AND THE COUNCIL. (2021). *Regulation (EU) 2021/784 of the European Parliament and of the Council of 29 April 2021 on addressing the dissemination of terrorist content online* (PE/19/2021/INIT). Official Journal of the European Union. Disponible en: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A32021R0784>

internacionalmente, más se extiende la proliferación del terrorismo. Las discrepancias, la abolición del terrorismo del estado, las limitaciones de mediación, la deshumanización de los terroristas, son solo algunos de los elementos que desequilibran las implicaciones geopolíticas ante una ausencia de definición internacional. Mientras tanto, el dilema entre el respeto al Estado de derecho y el tratamiento eficaz de los problemas de seguridad sigue vivo. Muchos aún se preguntan ¿cómo podemos hacer frente de manera eficaz al terrorismo y a las amenazas a la seguridad sin abusar del uso del poder?

Reconociendo que la ausencia de una terminología universal crea una situación jurídicamente insostenible y políticamente inoportuna, se aboga por una oportunidad para detallar una definición común que sirva para limitar la arbitrariedad y erradicar las posibilidades de impunidad y abuso de poder. Con ello se lograría una seguridad colectiva y se aumentaría la legitimidad del sistema internacional en su lucha contra el terrorismo. Quizá no estamos tan lejos de lograr la unanimidad, quizá estamos más cerca de definir a un «monstruo».

*Isabel Barquín González-Sicilia**

Estudiante del Máster Geopolítica y Estudios Estratégicos en la UC3M