



LIBIA ARENAL

[dirección]

**RELACIONES
INTERNACIONALES
Y GEOPOLÍTICA EN
TIEMPOS DE POLICRISIS**

Relaciones internacionales y geopolítica en tiempos de policrisis. Libia Arenal (Dir.).

Sevilla, Universidad Internacional de Andalucía, 2024. ISBN 978-84-7993-419-4 (edición PDF web)

Enlace: <http://hdl.handle.net/10334/8837> Licencia de uso: <http://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/>

EDITA:

UNIVERSIDAD INTERNACIONAL DE ANDALUCÍA (2024)

Monasterio de Santa María de las Cuevas
Américo Vespucio, 2. Isla de la Cartuja
41092 Sevilla

publicaciones@unia.es
<https://www.unia.es>

© De la dirección: Libia Arenal
© APY-Solidaridad en Acción
© De los textos, autores/as que se indican
Cubierta y maquetación: Jorge Torvisco

Fecha de la edición: 2024

ISBN: 978-84-7993-419-4 (edición PDF web)

ISBN: 978-84-7993-412-5 (edición papel)

DEPÓSITO LEGAL: SE 974-2024



Consejería de la Presidencia,
Interior, Diálogo Social y
Simplificación Administrativa

Agencia Andaluza de
Cooperación Internacional
para el Desarrollo

El Máster de Formación Permanente en Estudios Contemporáneos sobre Geopolítica Conflictos Armados y Cooperación ha sido financiado por la Agencia Andaluza de Cooperación Internacional para el Desarrollo en el marco del proyecto "Formación en Estudios contemporáneos sobre retos y amenazas del nuevo orden mundial como herramienta para la construcción de una ciudadanía global en Andalucía" (0F005/2021).

TEMA 4.

ACTORES ESTATALES Y NO ESTATALES Y CONFLICTOS ARMADOS

Sección I. Estados, organizaciones y grupos insurgentes	317
Laura Íñigo Álvarez	
Sección II. Organizaciones terroristas	337
Laura Íñigo Álvarez	
Sección III. Organizaciones criminales y conflictos armados	355
Laura Íñigo Álvarez	
Sección IV. Empresas y conflictos armados	371
Francisco Antonio Domínguez Díaz	
Sección V. Medios de comunicación y conflictos armados	397
Miguel Vázquez Liñán	
Sección VI. Mujeres en los conflictos armados	419
Laura Íñigo Álvarez	

SECCIÓN II.

ORGANIZACIONES TERRORISTAS

Laura Íñigo Álvarez

NOVA SCHOOL OF LAW. UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA

1. Introducción	339
2. Hacia una definición de terrorismo	340
3. El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo	341
4. Organizaciones terroristas como actores no estatales	345
5. Terrorismo y conflictos armados	346
6. Terrorismo y derechos humanos	349
7. Medidas y sanciones contra organizaciones terroristas	350
Referencias bibliográficas	352

1. Introducción

El terrorismo no es un fenómeno nuevo, pero presenta características novedosas en la actualidad. Una de las principales novedades es que se ha pasado de un terrorismo local o nacional a un terrorismo global o globalizado que requiere de una respuesta necesariamente internacional. Puede verse una evolución desde el terrorismo de signo anarquista de finales del siglo XIX hasta la aparición de grupos como Al-Qaida o el Estado Islámico de Irak y el Levante (EIIL o Daesh), pasando por toda una gama de organizaciones y actos terroristas en distintas partes del mundo. En particular, en los denominados “Estados fallidos”, como Afganistán, Irak, Siria, o Libia, el terrorismo ha estado ligado estrechamente con la delincuencia transnacional organizada, aprovechando los recursos obtenidos a través del narcotráfico, el tráfico ilícito de armas, o el tráfico de personas.

Con motivo de ciertos ataques e incidentes y, en especial, desde el ataque terrorista del 11 de septiembre de 2001, los Estados que conforman la comunidad internacional han expresado su decidida voluntad política de luchar contra el terrorismo y adoptar cuantas medidas resulten precisas con el objeto de poner fin a la comisión de tales actos. Como apunta Alcaide Fernández, “[...] junto a la

tradicional respuesta basada en los Estados y en la adopción en el seno de un puñado de organizaciones internacionales, universales y regionales y subregionales, de tratados para la prevención y, sobre todo, represión de distintas manifestaciones del terrorismo internacional, y en la búsqueda de difíciles consensos a través principalmente de los debates y resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, la percepción de la amenaza que en definitiva hoy plantea el terrorismo a la paz y la seguridad internacionales ha traído consigo una inusitada acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el reforzamiento institucional de la labor de organizaciones internacionales y la aparición de innumerables foros internacionales alternativos o complementarios a dichas organizaciones internacionales” (2016, p. 33). En este sentido, el Consejo de Europa y la UE han jugado un papel muy relevante en la ratificación de los Convenios multilaterales de Naciones Unidas contra el terrorismo, la promoción de la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo, así como el apoyo a las víctimas del terrorismo.

En este tema, abordaremos la cuestión de la definición del terrorismo y de los actos terroristas, el marco jurídico internacional en la lucha contra el terrorismo, la relación entre el terrorismo y los conflictos armados, la protección y promoción de los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo, así como las medidas y sanciones contra organizaciones terroristas.

2. Hacia una definición de terrorismo

El primer uso del término “terrorismo” se dio durante el Reinado del Terror de la Revolución francesa, cuando los Jacobinos emplearon la violencia, incluyendo las ejecuciones en masa por guillotina, para obligar a tener obediencia al Estado e intimidar a los enemigos del régimen. El uso de este término es controvertido, tiene fuertes connotaciones políticas y suele utilizarse por parte de los gobiernos para acusar a sus opositores. A todo ello hay que añadir que, a día de hoy, no se ha adoptado un convenio general sobre terrorismo ni se ha elaborado una definición universalmente aceptada de este fenómeno.

Sin embargo, esto no significa que no se hayan definido algunos términos y regulado algunas de estas manifestaciones. Como indicaba el Informe del Secretario General de Naciones Unidas sobre Medidas para Eliminar el Terrorismo Internacional de 1993, “ante la dificultad de lograr el consenso sobre una definición

genérica del terrorismo, la comunidad internacional ha formalizado una serie de convenios individuales en que se señalan categorías concretas de actos que toda la comunidad internacional condena, sean cuales fueren los motivos de sus autores, y se exige que los Estados partes tipifiquen como delito las conductas especificadas, sometan a juicio o permitan la extradición de los transgresores y cooperen con otros Estados para asegurar el cumplimiento eficaz de esas obligaciones” (A/48/267/Add.1, p. 2).

Se puede entender, por tanto, que determinados actos pueden ser calificados como terroristas sin que, por ahora, se haya podido establecer una definición completa y genérica del terrorismo. Tal y como lo ha expresado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos “podría decirse que la comunidad internacional ha identificado ciertos actos de violencia que generalmente considera constituyen formas particulares de terrorismo”.

También cabe destacar el informe elaborado por el Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo, donde se explicaba que, “[...] aunque no se pretende dar una definición exhaustiva del terrorismo, sería conveniente delinear algunas características generales del fenómeno. En la mayoría de los casos, el terrorismo es esencialmente un acto político. Su finalidad es infligir daños dramáticos y mortales a civiles, y crear una atmósfera de temor, generalmente con fines políticos o ideológicos (ya sean seculares o religiosos). El terrorismo es un acto delictivo, pero se trata de algo más que simple delincuencia. Para superar el problema del terrorismo es necesario comprender su carácter político y también su carácter básicamente criminal y su psicología. Las Naciones Unidas tienen que ocuparse de los dos miembros de la ecuación” (A/57/273–S/2002/875, p. 6).

Como consecuencia, existen algunas características comunes de los actos y actividades terroristas y, además, como veremos a continuación, existen convenios que han ayudado a definir aquel comportamiento que, en todo caso, debe ser calificado como acto terrorista.

3. El marco jurídico internacional de la lucha contra el terrorismo

La lucha contra el terrorismo había sido regulada inicialmente por la Sociedad de Naciones en 1937 dentro del marco de la Convención para la prevención y represión del terrorismo. Sin embargo, la regulación de dicha materia ha sido el

resultado de un proceso cuyo impulso comienza tras la Segunda Guerra Mundial. Después de 1945, el terrorismo estuvo presente en las Conferencias diplomáticas sobre DIH, en las que se adoptaron los Convenios de Ginebra de 1949 y los Protocolos de 1977. Además, en el seno de Naciones Unidas y otras organizaciones regionales como el Consejo de Europa y las entonces Comunidades Europeas se comenzó a elaborar un marco jurídico convencional para luchar contra el terrorismo internacional. Desde 1996, se intentó negociar un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional, el cual quedó inconcluso tras varios intentos. La mayor parte de los convenios en la materia se aprobaron en la década de los 70 y 90. Aunque nos encontramos ante un marco convencional fragmentado, existe un patrón normativo relativamente homogéneo que se basa en la articulación de obligaciones para la represión de las distintas manifestaciones del terrorismo internacional. Por otro lado, el 28 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 1373 (2001), en la que se incluyen un conjunto de medidas para hacer frente a la amenaza terrorista, el mismo mes en que se produjo el atentado del 11 de septiembre contra las torres gemelas en Nueva York.

En la actualidad, existen trece Convenios y protocolos adoptados por Naciones Unidas que guardan relación con el terrorismo como son:

- a) El Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves, Tokio, 14 de septiembre de 1963;
- b) La Convención para la represión de la captura ilícita de aeronaves, La Haya, 16 de diciembre de 1970;
- c) El Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, Montreal, 23 de septiembre de 1971;
- d) El Convenio sobre la Prevención y el Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, inclusive los Agentes Diplomáticos, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de diciembre de 1973;
- e) El Convenio Internacional contra la Toma de Rehenes, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 17 de diciembre de 1979;
- f) La Convención para la protección física de los materiales nucleares, Viena 3 de marzo de 1980;
- g) La Convención para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, Roma 10 de marzo de 1988;

- h) El Convenio sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, Montreal, 1 de marzo de 1991;
- i) El Convenio Internacional para la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 15 de diciembre de 1997;
- j) El Protocolo para la represión de actos ilícitos de violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, Montreal, 24 de febrero de 1998, complementario del anterior convenio;
- k) El Protocolo para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de las plataformas fijas emplazadas en la plataforma continental, Roma, 10 de marzo de 1998;
- l) El Convenio Internacional para la Represión de la Financiación del Terrorismo, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 9 de diciembre de 1999; y
- m) El Convenio Internacional para la Represión de los Actos de Terrorismo Nuclear, aprobado por la Asamblea General de las Naciones Unidas el 14 de septiembre de 2005.

Como indicamos, tras el atentado terrorista del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad de la ONU aprobó la Resolución 1373 (2001) estableciendo determinadas medidas para la prevención y represión de la financiación de los actos de terrorismo. Posteriormente, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 1566 (2004), de 8 de octubre de 2004, que instaba a los Estados a que cooperaran con el Comité contra el Terrorismo, su Dirección Ejecutiva y el Comité de Sanciones contra Al-Qaida y los Talibanes. Esta resolución formula también, indirectamente, una definición de los actos terroristas entendidos como “actos criminales, incluso contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo”.

Finalmente, la Asamblea General aprobó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo el 8 de septiembre de 2006. La Estrategia es un instrumento único para intensificar las iniciativas nacionales, regionales e internacionales de lucha contra el terrorismo. Mediante su adopción todos los Estados Miembros acordaron por primera vez un enfoque estratégico y operativo

común para luchar contra el terrorismo, no sólo enviando un mensaje claro de que el terrorismo es inaceptable en todas sus formas y manifestaciones sino también decidiendo dar pasos prácticos a nivel individual y colectivo para prevenirlo y combatirlo. Entre ellos se incluyen una amplia gama de medidas que van desde el fortalecimiento de la capacidad de los Estados para afrontar las amenazas terroristas a una mejor coordinación de las actividades del sistema de las Naciones Unidas relacionadas con la lucha contra el terrorismo.

La Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo y el Plan de Acción anexo se desarrolla en torno a cuatro grandes pilares:

1. Hacer frente a las condiciones que propician la propagación del terrorismo;
2. Prevenir y combatir el terrorismo;
3. Desarrollar la capacidad de los Estados Miembros para prevenir y combatir el terrorismo y fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto;
4. Garantizar el respeto universal de los derechos humanos y del estado de derecho como pilar fundamental de la lucha contra el terrorismo.

Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (2006)



Fuente: ONU, Oficina de Lucha contra el Terrorismo-Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo <https://www.un.org/counterterrorism/ctitf/es/un-global-counterterrorism-strategy>

En la lucha contra el terrorismo se utilizan, además, otros mecanismos complementarios, como la cooperación judicial y policial, el derecho penal, la información, o la congelación de los activos que financian el terrorismo.

4. Organizaciones terroristas como actores no estatales

Al definir a un actor no estatal como grupo u organización terrorista, los Estados pueden recurrir a los tratados internacionales antes señalados para contrarrestar las actividades terroristas e incluso algunos Estados han adoptado comportamientos más dudosos como las llamadas “entregas extraordinarias”. En concreto, Estados Unidos ha denominado a los grupos terroristas o miembros de dichos grupos como “combatientes ilegítimos” o “ilegales” con objeto de privarlos de la protección del derecho internacional humanitario. Una de las principales opciones para los Estados es la de aplicar las leyes penales dentro de su jurisdicción. En este caso, Estados Unidos ha desafiado las leyes tradicionalmente reconocidas sobre jurisdicción y extradición en el tratamiento de cientos de extranjeros y algunos estadounidenses en el centro de detención de la bahía de Guantánamo, en la conocida práctica de entregas extraordinarias y en el uso de dudosas técnicas de interrogatorio.

Sin una definición de terrorismo reconocida internacionalmente, el grupo terrorista entra dentro del ámbito de la “ilegitimidad” o “ilegalidad”. La comunidad internacional ha respondido a los atentados provocados por grupos terroristas mediante la promulgación de leyes basadas en los tratados y convenios internacionales que prohíben actos específicos de terrorismo, independientemente de la motivación del grupo y abordando la cuestión de la facilitación del terrorismo a través de su financiamiento. A pesar de la falta de definición general, la literatura de ciencias políticas ha identificado algunos de los elementos centrales, que pueden ayudar a determinar los patrones de los actos terroristas. En este sentido, Schmid ha establecido diez elementos que cubren las principales características del terrorismo de acuerdo con las definiciones académicas y las definiciones legales internacionales bajo los siguientes términos:

- a) el uso demostrativo de la violencia contra los seres humanos;
- b) la amenaza (condicional) de (más) violencia;
- c) la producción deliberada de terror o miedo en un grupo determinado;
- d) los ataques contra civiles, no combatientes e inocentes;
- e) el propósito de intimidación, coerción y / o propaganda;
- f) el hecho de que es un método, táctica o estrategia para librar conflictos;
- g) la importancia de comunicar los actos de violencia a un público más amplio;

- h) la naturaleza ilegal, criminal e inmoral de los actos de violencia;
- i) el carácter predominantemente político del acto;
- j) su uso como herramienta de guerra psicológica para movilizar o inmovilizar sectores de la ciudadanía.

Del mismo modo, el manual de Schmid incluye un “Directorio mundial de organizaciones terroristas y otras organizaciones relacionadas con la guerra de guerrillas, la violencia política y las protestas” que incluye más de 6.400 organizaciones. Estas organizaciones han sido identificadas por el hecho de haber sido incluidas en los listados de varios países y en los de dos organizaciones internacionales, las Naciones Unidas y la Unión Europea, como “organizaciones terroristas” o “extremistas”. El listado de Estados Unidos incluye 45 organizaciones extranjeras, que están designadas como “terroristas” y otras 60 organizaciones y grupos o entidades de apoyo están en la Lista de Exclusión del Terrorismo. La lista de las Naciones Unidas, por el contrario, contiene 24 entidades no estatales. El Reino Unido tiene una de las listas más extensas con 55 organizaciones. Canadá ha incluido en la lista negra a 41 organizaciones, India a 34, la Unión Europea a 29, Australia a 18 y Rusia a 16.

5. Terrorismo y conflictos armados

De acuerdo con el informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio de Naciones Unidas titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, el terrorismo atenta no sólo contra el respeto a los derechos humanos, sino también contra “las leyes y usos de la guerra que protegen a la población civil”. Esto apunta a que con frecuencia los actos terroristas tienen lugar en un contexto de conflicto armado, ya sea internacional o no internacional, o en situaciones de ocupación. En tales circunstancias son de aplicación las reglas y principios del Derecho Internacional Humanitario (DIH). En este sentido, aunque el DIH no ofrece una definición de terrorismo, sí regula una serie de prohibiciones de actos cometidos contra la población civil que, en tiempos de paz, podrían calificarse de terroristas. Del principio de distinción que ordena distinguir entre personas y bienes civiles por una parte y objetivos militares por otra, se desprenden una serie de reglas específicas de protección como, por ejemplo, la prohibición de los ataques directos o deliberados contra las personas y

bienes civiles, la prohibición de los ataques indiscriminados, la prohibición de la utilización de escudos humanos, etc. La violación de tales prohibiciones conllevaría la comisión de infracciones graves del DIH y, a su vez, de crímenes de guerra.

Por su parte, en la lucha contra el terrorismo, los Estados deben actuar con arreglo al Derecho internacional, cuyo respeto exige la aplicación concurrente de normas del *ius ad bellum*, del *ius in bello*, del Derecho penal internacional y del Derecho internacional de los derechos humanos (vid. Tema 2: El marco jurídico internacional de los conflictos armados). De este modo, si el *ius in bello* se aplica en las situaciones de conflicto armado, a contrario sensu, debe rechazarse la extensión de dichas reglas a otras situaciones que no pueden calificarse de enfrentamiento bélico en sentido propio. Esta distinción resulta relevante para entender la problemática en torno a la denominada “guerra contra el terrorismo”.

La expresión “guerra contra el terrorismo” o “guerra contra el terror” surge tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 y consiste en la consideración por parte de Estados Unidos de que aquellos atentados habían creado “un estado de conflicto armado” que requería la utilización de sus fuerzas armadas. Desde el punto de vista jurídico no puede calificarse de “guerra” la reacción de un Estado contra una organización terrorista que ha llevado a cabo ataques violentos contra él, sus bienes, o las personas bajo su jurisdicción. De acuerdo con Pérez González, “[...] Tal caracterización, no obstante, entraña, entre otras consecuencias negativas, una desestatalización o privatización de la noción de guerra, al presuponer que ésta puede ser desencadenada y proseguida por un grupo privado, y, por otra parte, una ‘desterritorialización’ de dicha noción, en la medida en que la amenaza terrorista contemplada en la Military Order no está sólo localizada en Afganistán sino que adquiere un carácter global en el sentido de que la reacción contra ella apunta a cualesquiera” (Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el Terrorismo y Derecho Internacional*, p. 85). El peligro de la utilización de dicha expresión también ha sido resaltado por el Comité Internacional de la Cruz Roja en su informe de 2003 sobre “El derecho internacional humanitario y los retos de los conflictos armados contemporáneos”.

El DIH y los retos de los conflictos armados contemporáneos

IV. DIH y lucha contra el terrorismo

La consecuencia inmediata de los ataques de septiembre 11 de 2001 contra los Estados Unidos fue el inicio de lo que coloquialmente se

ha denominado “guerra contra el terrorismo”. Habida cuenta de que el terrorismo es esencialmente un fenómeno criminal –como el tráfico de estupefacientes, contra el cual los Estados también han declarado “guerras”–, la cuestión es si la “guerra contra el terrorismo” es una “guerra” en el sentido jurídico. A la fecha, las respuestas no son uniformes.

[...] se ha creado una confusión desafortunada al utilizar el término de “guerra” para calificar la totalidad de actividades que quedarían mejor descritas mediante el término de “lucha contra el terrorismo”. Es evidente que la mayor parte de las actividades emprendidas para prevenir o reprimir los actos de terrorismo no equivalen a un conflicto armado ni implican su existencia. La campaña contra el terrorismo se libra utilizando una multitud de medios tales como la recolección de información de inteligencia, la cooperación policial y judicial, la extradición, las sanciones penales, la presión diplomática y económica, las investigaciones financieras, el congelamiento de activos, los esfuerzos para controlar la proliferación de armas de destrucción en masa, entre otros, los cuales no implican el uso de la fuerza armada.

[...] Como ya ha afirmado públicamente el CICR en varias ocasiones, el CICR cree que el derecho internacional humanitario es aplicable cuando la “lucha contra el terrorismo” equivale o implica un conflicto armado. Tal fue el caso en Afganistán, situación regida claramente por las reglas del derecho internacional humanitario aplicable en los conflictos armados internacionales. A falta de mayores pruebas fácticas, no hay certeza acerca de si la totalidad de la violencia que ocurre entre Estados y redes transnacionales pueda considerarse conflicto armado en el sentido jurídico.

Fuente: Informe preparado por el Comité Internacional de la Cruz Roja Ginebra, septiembre de 2003, pp. 19-23.

Por tanto, el DIH se aplicará cuando en el contexto de la lucha contra el terrorismo se produce una situación de conflicto armado. En este sentido, los actos terroristas que se cometan en el curso de las hostilidades deberán ser sancionados con arreglo a las reglas y principios del DIH.

6. Terrorismo y derechos humanos

Como venimos indicando, los actos terroristas suponen un atentado contra los derechos humanos básicos, como el derecho a la vida, la libertad y la seguridad de las personas. El terrorismo puede desestabilizar a los gobiernos, socavar la sociedad civil, poner en peligro la paz y la seguridad y amenazar el desarrollo social y económico. Las organizaciones terroristas utilizan tácticas específicas como bombardeos, ataques armados, incendios provocados, asesinatos, barricadas, toma de rehenes, secuestros y ataques suicidas. También operan en diferentes escenarios, en tierra (usando bombas y ataques armados), en el aire (atacando y secuestrando aviones) o en el mar (secuestrando barcos).

El incremento del terrorismo es motivo de creciente preocupación, tanto a nivel nacional como internacional. A raíz de esta situación, los Estados y algunas organizaciones internacionales como las Naciones Unidas han reaccionado mediante la intensificación de sus medidas contra el terrorismo. Los Estados pueden adoptar aquellas medidas que consideren necesarias para garantizar su seguridad y eliminar el terrorismo. Sin embargo, dichas medidas, a su vez, deben estar de acuerdo con las garantías y salvaguardas de los derechos humanos. En este sentido, varios órganos o mecanismos de promoción de los derechos humanos de las Naciones Unidas temen que las medidas de lucha contra el terrorismo puedan vulnerar los derechos humanos.

El Consejo de Seguridad había reafirmado la necesidad de combatir el terrorismo por todos los medios, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Derecho Internacional, y, posteriormente, añadió el respeto a las normas de derechos humanos, el derecho de los refugiados y el derecho humanitario aplicables. En la Resolución 2170 (2014), el Consejo de Seguridad afirmó que “las medidas eficaces contra el terrorismo y el respeto de los derechos humanos, las libertades fundamentales y el estado de derecho se complementan y refuerzan mutuamente y son esenciales para el éxito de la lucha contra el terrorismo”, así como

“la importancia de respetar el estado de derecho a fin de prevenir y combatir eficazmente el terrorismo”. La necesidad de respetar estrictamente las normas de los derechos humanos es también una de las prioridades de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo (cuarto pilar). En 2005, la Comisión de Derechos Humanos (sustituida por el Consejo de Derechos Humanos) decidió nombrar un Relator especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, por iniciativa de México y con el apoyo de la Unión Europea. El Relator informa periódicamente de sus actividades y recomendaciones al Consejo de Derechos Humanos y a la Asamblea General.

También cabe destacar la contribución de otras organizaciones internacionales regionales para lograr un mejor equilibrio entre la lucha contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos, como el Consejo de Europa y la Unión Europea. Por ejemplo, el Comité de Ministros del Consejo de Europa aprobó las “Directrices sobre derechos humanos y lucha contra el terrorismo” el 11 de julio de 2002 y las “Directrices sobre la protección de las víctimas de actos terroristas” el 2 de marzo de 2005. La Asamblea Parlamentaria también ha adoptado algunas resoluciones y recomendaciones relevantes, como la resolución 1271 (2002), la recomendación 1550 (2002), la resolución 1840 (2011), o la resolución 2090 (2016). En su 83ª sesión plenaria, de 4 de junio de 2010, la Comisión Europea por la Democracia adoptó el informe 500/2008 “Counter-Terrorism Measures and Human Rights” el 5 de julio de 2010. Además, muchas ONGs han aportado informes y denuncias sobre la defensa de los derechos humanos y el DIH en la lucha contra el terrorismo, entre otros Amnistía Internacional y Human Rights Watch.

7. Medidas y sanciones contra organizaciones terroristas

De acuerdo con la Estrategia Global de Naciones Unidas contra el Terrorismo, entre las medidas que los Estados pueden adoptar para prevenir y combatir el terrorismo, pueden señalarse las siguientes:

- Asegurar que los autores de actos terroristas sean detenidos y enjuiciados o extraditados;

- Negar refugio y someter a la acción de la justicia, según el principio de extradición o enjuiciamiento, a toda persona que apoye, facilite, participe o trate de participar en la financiación, planificación, preparación o comisión de actos terroristas, o proporcione refugio;
- Intensificar los esfuerzos a nivel nacional y la cooperación bilateral, subregional, regional e internacional, según proceda, para mejorar los controles fronterizos y aduaneros a fin de prevenir y detectar el desplazamiento de terroristas y prevenir y detectar el tráfico ilícito de armas.

Como hemos señalado, la comunidad internacional debe ser clara y firme en relación con la necesidad de que las actividades contra el terrorismo se realicen en pleno respeto de la protección conferida a todas las personas por el derecho internacional, en particular el DIH y el derecho de los derechos humanos. Estas disposiciones también atañen a las personas arrestadas y detenidas en relación con el terrorismo, como los denominados “combatientes extranjeros”. La detención de estas personas debe realizarse en todos sus aspectos de conformidad con las normas internacionales pertinentes. Los mecanismos de vigilancia independientes y neutrales, como el CICR, deben tener acceso a esas personas, para poder ayudar a las autoridades detenedoras a garantizar que las personas detenidas sean tratadas con humanidad y de conformidad con el derecho internacional y los principios aplicables.

Por otro lado, el CICR ha subrayado, en varias ocasiones, los potenciales efectos adversos que pueden tener en la acción humanitaria las medidas contra el terrorismo adoptadas por los Estados, tanto a nivel interno como a nivel internacional. Esas medidas, en particular la legislación penal, deben elaborarse de modo tal que no impidan la acción humanitaria ni la vuelvan más difícil. Esta acción abarca el diálogo sobre cuestiones de índole humanitaria con grupos armados no estatales, aun cuando se los designe como terroristas. En particular, la legislación penal que aborde el terrorismo debería excluir de su ámbito de aplicación las actividades que sean estrictamente humanitarias e imparciales.

En cuanto a la posible financiación del terrorismo, como señala Ranstorp, “Los mecanismos de financiación del terrorismo tienen una naturaleza transnacional e incluyen fuentes procedentes tanto de empresas legales como de actividades ilícitas. Muchos combatientes extranjeros se microfinancian con ayudas sociales, créditos bancarios o a través de fraudes financieros” (2018, p. 52). Por ello, la

Estrategia Global también ha apuntado a la necesidad de “alentar al Fondo Monetario Internacional, el Banco Mundial, la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito y la Organización Internacional de Policía Criminal a aumentar la colaboración con los Estados para ayudarlos a dar pleno cumplimiento a las normas y las obligaciones internacionales relativas a la lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo”. Desde 2004, la Unión Europea también ha reforzado su política de lucha contra el blanqueo de capitales y la financiación del terrorismo a través de medidas para mejorar el intercambio de información, aumentar la transparencia y mejorar la trazabilidad de las transacciones financieras.

Referencias bibliográficas

- ALCAIDE FERNÁNDEZ, JOAQUÍN. “Terrorismo y Derecho Internacional. Desarrollos normativos e institucionales tras el 11-S”, en *Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz*, Universidad del País Vasco 2016.
- Comisión Interamericana de Derechos Humanos, “Informe sobre Terrorismo y Derechos Humanos”, Organización de los Estados Americanos, OEA/Ser.L/V/II.116, Doc. 5 rev. 1 corr., 22 octubre 2002.
- DÍAZ CACEDA, JOEL, TIBURCIO SÁNCHEZ, PATRICIA, & ROMERO RAMÍREZ, MANUEL. “¿Saliendo de la ambigüedad? La definición de terrorismo en el derecho internacional” en *Foro Jurídico*, Núm. 05 (2006), pp. 191-200.
- ESCRIBANO UBEDA-PORTUGUÉS, JOSÉ. “Nuevos avances en la lucha contra el terrorismo”, en *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, Nº 17, 2009, PP. 1-15.
- ESPÓSITO, CARLOS. “El desacuerdo sobre el alcance de la definición de terrorismo internacional en el Proyecto de Convenio General sobre Terrorismo Internacional de Naciones Unidas”, FRIDE, Documento de Trabajo, septiembre 2004.
- IBÁÑEZ FERRÁNDIZ, IGNACIO. “Introducción al marco legal internacional contra el terrorismo. Instrumentos universales e interamericanos” en Organización de los Estados Americanos (Ed.), XXXV Curso hemisférico de Derecho Internacional. Washington D.C. USA, 2008, pp. 371-390.

- Instituto Español de Estudios Estratégicos, *Lucha contra el Terrorismo y Derecho Internacional*, Cuaderno de Estrategia nº 133, Grupo de Trabajo 6/04, Ministerio de Defensa, 2006.
- MÁRQUEZ CARRASCO, CARMEN, ÍÑIGO ÁLVAREZ, LAURA, LOOZEN, NORA, & SALMÓN GÁRATE, ELIZABETH. *Human rights violations in conflict settings*, FRAME Project, 30 septiembre 2014.
- MARTÍN MARTÍNEZ, MAGDALENA. “Terrorismo y derechos humanos en la Unión Europea y en el Consejo de Europa: ¿marcos de referencia mundial?”, en Cursos de Derecho Internacional y Relaciones Internacionales de Vitoria-Gasteiz 2009, UPV, Bilbao, 2010, pp. 395-426.
- OLASOLO, HÉCTOR, & PÉREZ CEPEDA, ANA ISABEL. *Terrorismo internacional y Conflicto armado*, Tirant lo Blanch, 2008.
- PÉREZ GONZÁLEZ, MANUEL (Dir.) y CONDE PÉREZ, ELENA (Coord.). *Lucha contra el terrorismo, Derecho Internacional Humanitario y Derecho Penal Internacional*, Tirant lo Blanch 2012.
- RANSTORP, MAGNUS. “La financiación del terrorismo: principales actores, estrategias y fuentes” en *Afkar ideas: Revista trimestral para el diálogo entre el Magreb, España y Europa*, Nº 57, 2018, pp. 52-55.
- SCHIMD, ALEX P. (Ed.). *The Routledge Handbook of Terrorism Research*, Taylor and Francis, 2011.
- VALCARCEL TORRES, JUAN MANUEL. “Beligerancia, terrorismo y conflicto armado: no es un juego de palabras” en *Int. Law: Rev. Colomb. Derecho Int.* nº 13, diciembre 2008, pp. 363-390.