

## **LA ESTRATEGIA ANTITERRORISTA DE NACIONES UNIDAS DE LA GUERRA CONTRA EL TERROR A LA PREVENCIÓN DEL EXTREMISMO VIOLENTO**



**Moussa  
Bourekba**

Investigador, CIDOB

CIDOB REPORT  
# 06- 2020

*Prevenir el terrorismo es tan difícil como disparar a un blanco móvil: requiere información fiable sobre la posición actual del objetivo y el lugar al que podría moverse en un futuro cercano. El fracaso de la “guerra global contra el terror” lanzada tras los ataques del 11 de septiembre es un claro ejemplo de ello: las intervenciones de la contrainsurgencia civil y militar lideradas por los Estados Unidos no han acabado con el terrorismo en el “Gran Oriente Medio”. Dos décadas después, el terrorismo sigue representando una amenaza global: no solo muchos grupos terroristas se han mantenido fuertes, algunos se han extendido de maneras que hacen de la prevención una tarea compleja.*

**E**l terrorismo se ha transformado en un fenómeno transnacional y polifacético que supone una amenaza global para la paz internacional. Ya no está limitado a unos pocos grupos que pueden ser blanco fácil de la policía y las fuerzas militares: cada vez se vuelve más desterritorializado, internacional y descentralizado. Las organizaciones jerárquicas rígidas han dado paso a movimientos transnacionales que usan tecnología sofisticada para llegar a miles de personas de todo el mundo, a quienes alientan a convertir su patria en un campo de batalla como parte de una lucha global (por ejemplo, la “guerra contra el islam” y la “guerra racial”). La reciente experiencia con el autoproclamado califato en Siria e Irak, que abarcaba una superficie del tamaño del Reino Unido y atrajo a más de 40.000 personas de más de 120 países, fue el ejemplo perfecto de que el extremismo violento es más global y está más democratizado que nunca.

Con todo, las principales transformaciones que afectan al extremismo violento se extienden más allá de grupos salafistas yihadistas como la organización Estado Islámico (o ISIS). Según el índice

de Terrorismo Global (2019), el número de ataques extremistas violentos perpetrados por la extrema derecha se disparó en 2019, al aumentar un 320 %. Las movilizaciones sin precedentes de combatientes extranjeros en Oriente Medio tampoco deberían ocultar el hecho de que ciertas zonas en conflicto como Ucrania y el norte de Siria han atraído a miles de simpatizantes de grupos extremistas violentos asociados con ideologías de extrema derecha y extrema izquierda.

En este contexto, en el marco de su 75º aniversario, ¿qué papel desempeña la Organización de Naciones Unidas (ONU) en la lucha contra el terrorismo y en la prevención del extremismo violento? El presente artículo analiza la estrategia antiterrorista global que sigue la ONU, que ha evolucionado de una afrenta militar y de sanciones a grupos terroristas y estados cómplices para abordar el terrorismo transnacional tras el 11S a una estrategia que se centra en la prevención del extremismo violento y en intervenir en los factores que lo alimentan.

**ADEMÁS DE LA TRADICIONAL CONTROVERSIA SOBRE LA DEFINICIÓN DE TERRORISMO, VARIOS ESTADOS ACUSARON A LA ONU DE SER USADA POR LA ADMINISTRACIÓN ESTADOUNIDENSE COMO PARTE DE SU «GUERRA GLOBAL CONTRA EL TERROR».**

**Del terrorismo al extremismo violento: entender el cambio de estrategia de la ONU hacia el extremismo violento**

En línea con su compromiso de erradicar cualquier amenaza a la paz mundial, la ONU tiene un largo historial de esfuerzos por combatir y, más recientemente, prevenir el terrorismo y el extremismo violento.

Mucho antes de los ataques del 11 de septiembre, la ONU trabajaba en el desarrollo de un marco legal con el fin de ayudar a los Estados a aunar fuerzas para abordar el terrorismo. La organización adoptó resoluciones que condenaban muchas prácticas vinculadas al terrorismo (como la toma de rehenes y los secuestros), elaboró listas de terroristas y organizaciones terroristas (incluyendo a los talibanes y Al Qaeda) y recurrió a las sanciones dirigidas al amparo de la Resolución del Consejo de Seguridad 1267 (1999). Tras el 11-S, acontecimiento que demostró que la amenaza era de naturaleza cada vez más global, la ONU se adaptó a la expansión del terrorismo transnacional y sentó las bases para una nueva arquitectura antiterrorista con el fin de parar esta amenaza. El Consejo de Seguridad de la ONU adoptó una serie de resoluciones con el objetivo de conseguir mayor implicación de los Estados miembros en los esfuerzos mundiales contra el terrorismo. Por ejemplo, la Resolución 1373 (2001) impuso obligaciones vinculantes a los Estados miembros de la ONU para que adaptaran su legislación,

reforzaran los controles sobre sus fronteras y participaran en la cooperación internacional (como el intercambio de información). Inspirada en la Resolución 1373, la Resolución 1540 (2004), que se centra en las armas de destrucción masiva, estableció mecanismos de control para asegurar que los Estados cumplen estas nuevas obligaciones.

Paralelamente, la ONU ha servido de plataforma y ha creado estructuras para la discusión y las negociaciones sobre medidas y normas para avanzar hacia un marco antiterrorista mundial. La Dirección Ejecutiva Antiterrorismo (2004), el Equipo Especial sobre la Ejecución de la Lucha contra el Terrorismo (2005), el Foro Mundial Antiterrorista (2011) y la Oficina de las Naciones Unidas de Lucha contra el Terrorismo (2017) son solo algunos de los numerosos hitos alcanzados en este sentido. Dieciséis acuerdos internacionales que criminalizan el terrorismo y las acciones terroristas se han negociado bajo los auspicios de la ONU entre 1963 y 2005 (von Einsiedel, 2016). Aunque estos acuerdos no son vinculantes, los esfuerzos de la ONU han contribuido a proporcionar instrumentos y un marco común para la cooperación en la lucha internacional contra el terrorismo (por ejemplo, listas de organizaciones terroristas, resoluciones antiterrorismo, congelación de los fondos para terroristas).

En resumidas cuentas, los esfuerzos del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas estaban orientados a la necesidad de abordar el terrorismo transnacional. Durante la década de los 2000, el Consejo adoptó sanciones contra los terroristas y sus patrocinadores, encomendó a los Estados miembros de la ONU que implementaran medidas antiterroristas de gran alcance y usó estrategias de cumplimiento administrativo para supervisar la implementación (Heupel, 2007). Aunque estos esfuerzos no tienen precedentes, el papel de la ONU en este ámbito también suscitó controversia entre los Estados miembros (véase Bargués, este volumen). Además de la tradicional controversia sobre la definición de *terrorismo*, varios Estados acusaron a la ONU de ser usada por la Administración estadounidense como parte de su "guerra global contra el terror" (Rosand y von Einsiedel, 2010: 147). Este punto fue lo más controvertido, ya que la política extranjera de los Estados Unidos contradecía en muchos sentidos el espíritu de la ONU (especialmente, la "guerra contra el terrorismo" y las invasiones de Afganistán e Irak), por no hablar de las violaciones del derecho internacional (por ejemplo, como las que se acometieron en el centro de detención de Guantánamo).

**LA ONU INTENTÓ ADOPTAR UNA ESTRATEGIA MÁS HOLÍSTICA QUE SE CENTRA EN LA PREVENCIÓN. DICHA ESTRATEGIA INTERVIENE EN EL ENTORNO QUE PROPICIA EL AUGE DEL TERRORISMO Y EL EXTREMISMO VIOLENTO.**

En este contexto, la Asamblea General de la ONU empezó a tomar la iniciativa en un ámbito en el que el Consejo de Seguridad había tenido el control hasta el momento. A partir de 2006, la Asamblea General ha reafirmado su papel en la construcción de la arquitectura antiterrorista de la ONU. Propuso una nueva estrategia para el terrorismo y los medios para combatirlo: en vez de centrarse exclusivamente en el uso de la fuerza y las sanciones para debilitar a los grupos terroristas, la ONU intentó adoptar una estrategia más holística que se centra en la prevención. Dicha estrategia interviene en el entorno que propicia el auge del terrorismo y el extremismo violento.

En el año 2006, la Asamblea General lanzó la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, asentada sobre cuatro pilares: (1) abordar las condiciones que llevan al terrorismo; (2) prevenir y combatir el terrorismo; (3) ayudar a los Estados en su capacidad de abordar el terrorismo, y

**LA IDEA SUBYACENTE DEL PILAR 1 ES QUE LOS TERRORISTAS NO SE CONVIERTEN EN TERRORISTAS DE LA NOCHE A LA MAÑANA: EXPERIMENTAN UN PROCESO DE RADICALIZACIÓN**

(4) asegurar que los esfuerzos contra el terrorismo no van en detrimento del respecto por los derechos humanos y el estado de derecho. Al enfatizar la necesidad de abordar las "causas profundas" del terrorismo, la ONU introdujo una nueva aproximación a la lucha antiterrorista. De hecho, la idea subyacente del pilar 1 es que los terroristas no se convierten en terroristas de la noche a la mañana: experimentan un proceso de radicalización que los lleva hacia grupos extremistas violentos. Así pues, el reto

no es solo luchar contra los terroristas con la fuerza, sino también abordar las "causas profundas" que llevan a la gente a la radicalización y, en última instancia, al terrorismo. Esto implica una estrategia que combina prácticas de control y vigilancia policial con intervenciones psicosociales dirigidas a las personas y las comunidades para evitar su radicalización. Esta estrategia recibió un amplio apoyo de los Estados miembros y sentó las bases de la cooperación internacional constructiva en este ámbito (Ucko, 2018: 253).

La ONU fue más lejos con el concepto de "lucha contra el extremismo violento" (*countering violent extremism*). En septiembre de 2014, mientras Estado Islámico se transformaba en un protoestado que se extiende entre Irak y Siria, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas emitió una resolución que pretendía detener el flujo de combatientes extranjeros que se unían al autoproclamado califato (Resolución 2178). La Resolución específicamente hizo un llamamiento a los Estados miembros a que "lucharan contra el extremismo violento". La idea era que la lucha contra el terrorismo y las ideologías extremistas violentas solo podía llevarse a cabo combinando estrategias de seguridad dura ("*hard security*" es decir, milita-

res, antiterroristas) con medidas no coercitivas para lidiar con los factores que alimentan el extremismo violento (por ejemplo, estrategias de contradiscurso). De hecho, esta concepción está en línea con el pilar 1 de la Estrategia Global de las Naciones Unidas contra el Terrorismo, como se ha mencionado anteriormente.

Un año más tarde, cuando Estado Islámico lanzó una campaña mundial de ataques terroristas, la comunidad internacional se preocupó por la necesidad de prevenir otros ataques terroristas. En este contexto, la ONU añadió un nuevo elemento a su arquitectura antiterrorista global: la Prevención del Extremismo Violento (o PEV). El Plan de Acción de la ONU para Prevenir el Extremismo Violento, adoptado por la Asamblea General en febrero de 2016, da por sentado que la prevención es un método eficiente para erradicar el extremismo violento. Hace un llamamiento a la implementación de “medidas preventivas que se dirijan directamente a los factores que influyen en el extremismo violento” y se centra en siete prioridades: diálogo y prevención de conflictos; refuerzo de la buena gobernanza, derechos humanos y estado de derecho; implicación de las comunidades; empoderamiento de la juventud; igualdad de género y empoderamiento de las mujeres; educación, desarrollo de capacidades y facilitación del empleo, y comunicaciones estratégicas (incluyendo redes sociales). Si bien estos ámbitos no se incluían tradicionalmente en las estrategias antiterroristas, hoy en día se los considera ámbitos fundamentales que requieren gobernanza para abordar los factores que conducen al terrorismo.

En resumen, la ONU ha tomado cartas en el asunto en la lucha contra el terrorismo durante las dos últimas décadas y ha desempeñado tres papeles fundamentales: (1) fijar normas e imponer obligaciones vinculantes a los Estados miembros para erradicar el terrorismo; (2) imponer sanciones contra terroristas y organizaciones terroristas, y (3) proponer nuevos paradigmas de acción en este ámbito (por ejemplo, el Plan de Acción de la ONU para Prevenir el Extremismo Violento). Si bien los dos primeros papeles los asumió fundamentalmente el Consejo de Seguridad de la ONU, el tercero, que se amplía cada vez más con el desarrollo de planes de PEV, lo desempeña la Asamblea General de la ONU. Una cuestión clave es ver cómo estas nuevas estrategias promovidas por la Asamblea General de la ONU afectan a la arquitectura antiterrorista global.

**LA INTRODUCCIÓN DEL TÉRMINO *EXTREMISMO VIOLENTO* FUE UN INTENTO DE ACABAR CON EL PELIAGUDO PROBLEMA DE DEFINICIÓN QUE RODEA AL TÉRMINO TERRORISMO. AUN ASÍ, LA ONU NO APORTA NINGUNA DEFINICIÓN DE TRABAJO DE EXTREMISMO VIOLENTO EN SU PLAN: ES UNA PRERROGATIVA DE LOS ESTADOS MIEMBROS.**

## **¿Más vale prevenir que curar? Las ventajas y los inconvenientes de la estrategia de prevención del extremismo violento**

Como se ha mencionado anteriormente, la Asamblea General ha introducido varias estrategias holísticas contra el extremismo violento: el Plan de Acción de Prevención del Extremismo Violento constituye la última reiteración de sus esfuerzos por *combatir* el terrorismo y el extremismo violento, ahora desde la *prevención*.

La contribución de la Asamblea General a este ámbito está motivada por la necesidad de equilibrar la tendencia adoptada por el Consejo de Seguridad de la ONU de enfocar la estrategia antiterrorista entorno a la seguridad. El Plan de Acción se centra en dos pilares a menudo olvidados de la Estrategia Global Antiterrorismo de la ONU de 2006: el pilar 1, que se centra en los factores que conducen a la radicalización, y el pilar 4, que garantiza el respeto por los derechos humanos y el estado de derecho. Esta perspectiva tiene consecuencias considerables para el papel de la ONU en la lucha antiterrorista y, por encima de todo, para los agentes implicados en la prevención del extremismo violento.

Por una parte, el énfasis en la prevención ayudó a legitimar a la ONU en este ámbito, en la medida en que asuntos sensibles como la lucha anticorrupción, el fomento de la buena gobernanza y la aplicación del estado de derecho se plantean desde el punto de vista de su contribución a la PEV. En consecuencia, la intervención de la ONU en estos ámbitos no se considera una intromisión en los asuntos de los Estados, sino más bien la implementación de una de sus misiones principales: prevenir el surgimiento de conflictos en vez de intervenir cuando ocurren (Ucko, 2018: 258).

Por otra parte, la propia naturaleza de este enfoque preventivo –vigilar los factores estructurales que influyen en la radicalización– tiene un impacto por lo que respecta a los agentes implicados en tres ámbitos: el de la ONU, el nacional y el local. En el ámbito de la ONU, el Plan de Prevención del Extremismo Violento permitió a la ONU reunir a diferentes agencias de la ONU –entre ellos algunos que no estaban familiarizados con asuntos de seguridad– para trabajar sobre la PEV de forma transversal. Así pues, organizaciones como ONU Mujeres, el PNUD y la UNESCO elaboraron su propia estrategia para alcanzar las metas establecidas en el Plan de Acción de PEV en su ámbito específico (la igualdad de género, el desarrollo y la democratización, respectivamente). En el ámbito nacional, este plan inspiró a decenas de Estados a desarrollar su propia estrategia nacional en materia de PEV. La ONU incluso proporcionó soporte técnico y económico para los Estados deseosos de desarrollar su propio plan, como fue el caso de Túnez tras los

ataques de Susa (junio de 2015). Localmente, este plan también abrió la puerta a la posibilidad de implicar organizaciones de la sociedad civil en iniciativas de prevención del extremismo violento. No solo ha permitido a la ONU desarrollar sus relaciones con organizaciones de la sociedad civil en decenas de países, sino que también ha ejercido presión en determinados países para ampliar las relaciones entre la sociedad civil y el gobierno.

En comparación con las estrategias represivas implementadas de arriba abajo (*top-down*), este plan sin duda refleja un cambio de paradigma en el ámbito de la lucha contra el terrorismo: propone una estrategia preventiva, que implica a muchos actores de diferentes ámbitos, para abordar el extremismo violento. Sin embargo, esta aproximación a la prevención del extremismo violento también es motivo de preocupación.

La introducción del término *extremismo violento* fue un intento de acabar con el peliagudo problema de definición que rodea al término terrorismo. Aun así, la ONU no aporta ninguna definición de trabajo de *extremismo violento* en su plan: es una prerrogativa de los Estados miembros, lo que, a la práctica, causa importantes problemas.

En primer lugar, los Estados pueden elegir la definición de extremismo violento que se adapte mejor a sus intereses, lo que implica que la definición dependerá de su interpretación del extremismo violento así como de los ámbitos sobre los que se desea intervenir (es decir, los factores de la radicalización). En segundo lugar, como se ha mencionado anteriormente, algunos factores de la radicalización son estructurales (falta de democracia, desigualdad social, corrupción). A falta de una definición de trabajo proporcionada por la ONU, ¿cómo podemos esperar que los gobiernos aborden los factores de los que pueden ser responsables, como la falta de democracia y la corrupción? En tercer lugar, el plan apenas menciona otras formas de grupos extremistas violentos como los grupos nacionalistas y de extrema derecha. Esto es especialmente preocupante, debido al crecimiento de dichos grupos y al riesgo de estigmatizar a determinados países o comunidades. Por último, el relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales ha afirmado repetidamente que la vaguedad de los términos usados genera preocupaciones en materia de derechos humanos en la medida en que los Estados pueden desvirtuar la PEV y usarla para dejar margen a abusos estatales (United Nations Human Rights Council, 2018: 8). En algunos casos, la etiqueta “extremismo violento” se utiliza para silenciar a los disidentes políticos o para justificar restricciones a las libertades civiles y violaciones de los derechos humanos contra ciertos grupos (por ejemplo, radicales no violentos).

Además, la implicación de actores que tradicionalmente no se implican en asuntos relacionados con la seguridad también acarrea potencialmente consecuencias negativas. De hecho, al hacer la PEV transversal a muchas agencias de la ONU y al insistir en la potencial correlación entre determinadas reivindicaciones y el extremismo violento, este enfoque puede empujar a estos actores (agencias de la ONU y agencias de ayuda al desarrollo) a elaborar programas de ayuda al desarrollo al amparo del paradigma de prevención del extremismo violento. Plantear el desarrollo teniendo en cuenta su contribución a la PEV supone dos riesgos principales: por una parte, la confianza de los actores locales (por ejemplo, organizaciones de la sociedad civil) hacia la ONU y sus agencias puede verse debilitada si se sospecha que recogen información con fines de inteligencia. Por otra parte, existe el riesgo de politizar la cooperación internacional: los programas que tienen como objetivo la igualdad de género, la democratización o la gobernanza acaban siendo considerados por los beneficiarios como medios usados por la ONU para promover la prevención del extremismo violento. En otras palabras, mezclar asuntos de seguridad con asuntos de desarrollo puede debilitar gravemente la confianza en la ONU, en sus agencias y en sus socios locales.

Como podemos observar, aunque se ha hecho algún progreso por lo que respecta a los enfoques y las estrategias desde que la ONU pasó de la lucha contra el terrorismo a la prevención del extremismo violento, la implementación de estrategias de prevención del extremismo violento plantea algunos problemas que ya existían, como la falta de definición y el mal uso de la PEV para restringir las libertades civiles.

## **Conclusión**

En conclusión, la ONU ha desempeñado un papel fundamental en el diseño de una arquitectura antiterrorista mundial. Inicialmente liderada por el Consejo de Seguridad de la ONU, esta contribución se centró en establecer normas para un marco global de lucha antiterrorista y aplicar sanciones contra organizaciones terroristas y sus patrocinadores. A partir de 2006, la creciente implicación de la Asamblea General en este asunto ha llevado a la ONU a adoptar una visión holística del terrorismo y el extremismo violento: centrada en los factores y entornos que propician ambos fenómenos. La Estrategia Global y el Plan de Acción de Prevención del Extremismo Violento de la ONU son claros ejemplos de este cambio. Aun así, como demuestra nuestro análisis, sigue habiendo muchos retos de naturaleza práctica, como la necesidad de establecer una definición de trabajo y el riesgo de que los Estados abusen de la prevención del extremismo violento. Debido a estas claras limitaciones, la contribución más significativa de la ONU al ámbito del terrorismo y el extremismo violento es defender un enfoque preventivo del terrorismo y el extremismo violento.

## Referencias bibliográficas

- Heupel, M. «Adapting to Transnational Terrorism: The UN Security Council's Evolving Approach to Terrorism» *Security Dialogue*, 38(4), 2007, pp 477–499.
- Luck, Edward C. 'The uninvited challenge: terrorism targets the United Nations', in Newman, Edward, Thakur, Ramesh y Tirman, John (eds). *Multilateralism under challenge? Power, international order and structural change*. Tokio: United Nations University Press, 2006, pp. 336–55.
- Rosand, E., y von Einsiedel, S. «9/11, the War on Terror, and the Evolution of Multilateral Institutions,» in Jones, B., Forman, S. y Gowan R. (eds.). *Cooperating for Peace and Security: Evolving Institutions and Arrangements in a Context of Changing U.S. Security Policy*. Cambridge: Cambridge University Press, 2010, pp. 143–165.
- United Nations Human Rights Council. «Report of the Special Rapporteur on the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms while countering terrorism on the human rights challenge of states of emergency in the context of countering terrorism», 2018, en línea. [Accedido el 27/04/2020]: [https://ap.ohchr.org/documents/dpage\\_e.aspx?si=A/HRC/37/52](https://ap.ohchr.org/documents/dpage_e.aspx?si=A/HRC/37/52)
- Ucko, H. David. «Preventing violent extremism through the United Nations: the rise and fall of a good idea» *International Affairs* 94: 2, 2018, pp. 251–270.
- von Einsiedel, Sebastian. «Assessing the UN's Efforts to Counter Terrorism» United Nations University Centre for Policy Research, *Occasional Paper* 8. 2016.

