

02/2015

13 enero de 2015

Federico Aznar Fernández-Montesinos

ESPAÑA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD.
REFLEXIONES EN TORNO A LA
ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS
EN EL SIGLO XXI. ESTADOS FALLIDOS,
CRIMEN ORGANIZADO Y TERRORISMO (I)

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

ESPAÑA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD. REFLEXIONES EN TORNO A LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN EL SIGLO XXI. ESTADOS FALLIDOS, CRIMEN ORGANIZADO Y TERRORISMO (I)

Resumen:

La llegada de España al Consejo de Seguridad hace oportuno reevaluar el papel de la ONU en el contexto geopolítico del siglo XXI principalmente centrada sobre los Estados fallidos, el crimen organizado y el terrorismo, ponderando lo obrado por la ONU hasta el momento, el escenario con que se va a encontrar España y lo que puede aportar. Por su extensión se ha dividido en dos partes, esta primera centrada sobre los Estados fallidos y el crimen organizado y otra segunda que aborda la problemática del Terrorismo.

Abstract:

The return of Spain to the Security Council makes it appropriate to reassess the role of the UN in this century's geopolitical context, mainly focused on failed states, organized crime, and terrorism, pondering what the UN has done so far, the scenario to be found by Spain, and how Spain may contribute to International Security in said context. Due to its length this work is divided into two parts, this first focusing on failed states and organized crime, and a second one addressing the problem of terrorism.

Palabras clave:

ONU, Terrorismo, Consejo de Seguridad, Comité Contra el Terrorismo, CTITF.

Keywords:

UN, Terrorism, Security Council, CounterTerrorism Committee, CTITF.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

El retorno por quinta vez de España al Consejo de Seguridad, diez años después de su paso por aquel durante el convulso bienio 2003-2004, hace singularmente oportuno plantearse el papel que puede jugar hoy tan relevante organización en el escenario internacional y que puede hacer nuestro país en este contexto.

España resultó elegida en tercera votación, rivalizando con Nueva Zelanda y Turquía. El embajador español regaló una billetera y almendras garrapiñadas a los embajadores asistentes a la Asamblea, Turquía ofreció chocolate mientras Nueva Zelanda entregó bombones, caramelos y agua.

Su retorno al Consejo de Seguridad, no es casual sino fruto de un prolongado esfuerzo que le ha llevado a lejanos escenarios, una activa presencia diplomática y un compromiso con la Seguridad, la paz y estabilidad internacional. No en vano, más de 130.000 soldados de las Fuerzas Armadas españolas han sido desplegados desde 1989 en muy diferentes escenarios; España ha contribuido a la lucha contra el terrorismo internacional y la piratería; y hasta, por ejemplo, ha entregado una moderna Base de Apoyo a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz para telecomunicaciones. Su elección es normal, acorde a su esfuerzo, justa.

Paradójicamente, este éxito de nuestra diplomacia, si ha sorprendido a alguien, probablemente sólo haya sido a los propios españoles. La política exterior como la de Seguridad y Defensa, aunque en menor medida, lamentablemente, no suscita todo el interés que debiera en nuestra sociedad, que ha estado ausente de los grandes eventos del siglo XX. Lo que ha venido a denominarse el pesimismo español, que está detrás de esto, entronca para algunos autores con el fracaso de la propuesta política sostenida desde la instalación de la Casa de Austria en nuestro país tras la firma de los tratados de Westfalia (1648) y Pirineos (1659).

Y es hoy común olvidar, cuando no desdeñar nuestro singular pasado, no menos que el propio presente y minusvalorar los éxitos de nuestra acción exterior o la propia relevancia del papel de España en el mundo. Hemos permitido sin queja ni quebranto que nuestro relato nacional haya sido escrito en otros países y modulado por su Historia; y siempre

Federico Aznar Fernández-Montesinos

estamos dispuestos a prestar oído a descréditos y malevolencias, cuando no somos nosotros mismos quienes las difundimos.

Pero los hechos son tozudos. 495 millones de personas son nativos hispano hablantes; hay pocos países o culturas que hayan sostenido un proyecto político para el mundo. Y nuestro país lo ha hecho.

De cualquier manera, España es a día de hoy una potencia media con intereses por todo el globo. Este artículo surge al hilo de este suceso y pretende reevaluar el papel de la ONU en el mundo actual para centrarse en dos amenazas a la paz y Seguridad Internacional como son el terrorismo y el crimen organizado estudiando el papel y potencialidades de nuestro país en este empeño. Por su extensión lo he dividido en dos partes. Una primera centrada en el problema de los Estados fallidos y el Crimen Organizado y la segunda sobre el terrorismo, reflexionando en ambas sobre el papel de la ONU.

LA COMUNIDAD INTERNACIONAL

La aceptación de la idea de “*comunidad internacional*” mejora por sí sola las posibilidades de actuación de organizaciones como la ONU que, articulando una arquitectura de Seguridad y Defensa, han fortalecido los espacios de encuentro e intercambio.¹ Una comunidad internacional, proclama la existencia de elementos comunes y, por tanto, y al igual que en una casa de vecinos, de responsabilidades compartidas.

Pero esta idea es contradictoria. Una contradicción que se establece, por un lado, entre los niveles de integración alcanzados entre países y mercados y la falta de un marco normativo e institucional equivalente y acorde; por otro, entre unas responsabilidades crecientemente compartidas fruto de un sistema cada vez más integrado y las oportunidades de progreso que ese mismo sistema brinda a todos los implicados.²

¹ S. Tulchin, Joseph et al. La seguridad desde las dos orillas. Ediciones Bellaterra, Barcelona 2006, p. 45.

² Alonso Rodríguez, José Antonio. “*Riesgos económicos internacionales*” en VV.AA. Cuaderno de Estrategia núm. 120/2002, pp. 92 y 93.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Y es que resulta clamoroso, que el incremento en la intensidad de las Relaciones Internacionales y el auge del comercio no se hayan visto correspondidos, al igual que ha sucedido en los Estados, por un marco regulatorio equivalente. Pese a los muchos progresos del pasado siglo, ello ha convertido la esfera internacional, estableciendo un régimen bilateral y contractual de geometría variable en suma, en un escenario tan desregulado como lo eran las naciones a comienzos del XIX en los albores del maquinismo. El Derecho no ha seguido con la proximidad que debiera a la globalización.

Ningún sistema internacional ha sido del todo igualitario ni puede serlo, entre otras razones, por cuestiones operativas, porque interesa un reducido número de actores principales para mantener el mínimo orden y la previsibilidad.³ Interesa que sea justo, pero sobre todo, interesa que funcione.

LOS ESTADOS FALLIDOS

La ONU en 1945, casi por vez primera, se otorgaba un derecho a interferir en los asuntos internos de otros Estados, rompiendo así el viejo principio de no injerencia consagrado en el Tratado de Westfalia que tanto calado ha tenido en el mundo occidental y tan buen resultado ha dado (300 años de estabilidad), por más que estas actuaciones no deben ir en detrimento de la soberanía de los Estados, ser neutrales y llevadas a efecto por los propios Estados parte.

No existe un Tribunal con jurisdicción universal y obligatoria que pueda fallar imperativamente sobre las cuestiones litigiosas que se le sometan, lo que no permite que su resolución se realice conforme a derecho; esta circunstancia no concurre en el Consejo de Seguridad que es un órgano político, no jurisdiccional, ni en el Tribunal Internacional de Justicia de la Haya que sólo vincula a los Estados que acepten su autoridad y para los asuntos en que lo hagan.

³ Aron, Raymond. Guerra y paz entre las naciones. Revista de Occidente, Madrid 1963., p. 741.

No existiendo dicha institución, la resolución de las querellas interestados o que afecten a un sólo Estado, no implica tanto el mejor derecho (y todo es sostenible conforme a derecho, cosa distinta es siempre la validez y el vigor de la argumentación empleada) como del mayor poder. Como dijera Hegel *“no hay ningún pretor entre los Estados, a lo sumo mediadores y árbitros, e incluso esto de un modo contingente, es decir según su voluntad particular.”*⁴

La ONU ha sido una organización que ha permitido superar la concepción hobbesiana de las RR.II. permitiendo avances en la regulación de la dimensión internacional mientras favorece la creación de espacios de encuentro e intercambio y regula (y limita) el uso de la fuerza mediante su apropiación.

Uno de los principales problemas que se le plantea a la sociedad internacional es el provocado por los denominados Estados fallidos, entes que son objeto de derecho y regulación pero que incumplen su función principal y fracasan en el monopolio de la violencia legítima, permitiendo que, en un territorio y al resguardo del paraguas de la soberanía y la no injerencia en los asuntos internos, se desarrollan actividades contrarias al Derecho Común y que, consecuentemente pueden acabar por exportar inestabilidad al conjunto de la región, al permitir que se instale en ella grupos criminales y terroristas.

Esta idea enlaza con el denominado derecho de injerencia idea contrapuesta al aludido principio de soberanía. Ambos conceptos son reclamados simultáneamente por las sociedades del siglo XXI, sin que exista una fórmula que permita resolver el caso. El Consejo de Seguridad puede ser una solución al problema planteado. Para más ende, la solución prevista.

Además, este no es un concepto absoluto puesto que existen distintos grados de fragilidad que tendrían como expresión máxima el Estado fallido y que se concentran en el área de desconexión descrita en clave geopolítica por Barnett.

⁴ Hegel, G.W.F. Principios de filosofía del derecho. Editorial Edhasa, Barcelona, p. 416.

Federico Aznar Fernández-Montesinos



Una interesante referencia que puede servir en clave de futuro para la resolución de la problemática planteada es la experiencia vivida en Guatemala con la creación en 2006 de la Comisión Internacional contra la Impunidad (CICIG) fruto del acuerdo entre Naciones y el país.

Este es un órgano independiente cuya finalidad es apoyar al Ministerio Público, la Policía Nacional Civil y a otras instituciones del Estado, tanto en la investigación de los delitos cometidos por integrantes de los cuerpos y aparatos clandestinos de seguridad, como en general en las acciones que tiendan al desmantelamiento de estos grupos, mediante el apoyo a la investigación y persecución penal de un número limitado de casos complejos, así como fortalecer a las instituciones judiciales para que puedan continuar enfrentando a estos grupos ilegales en el futuro. Hace recomendaciones de políticas públicas destinadas a erradicar aparatos clandestinos de seguridad y crímenes y reformas instituciones.⁵

El resultado de este meritorio trabajo renovado cada 2 años ha sido un fortalecimiento de las instituciones y con ello de la sociedad en su conjunto; pese a ello, sólo en 2013 fueron asesinadas en Guatemala 6072 personas, lo que deja al país sólo por detrás de Salvador y Honduras. Mucho queda por hacer, obviamente, pero este proceso de reforma desde dentro y auspiciado por la comunidad internacional parece ir en la dirección adecuada, al margen de los avatares de su implementación. Merece

⁵ www.cicig.org

Federico Aznar Fernández-Montesinos

destacarse el meritorio papel desarrollado por el fiscal español Carlos Castresana como Comisionado en el periodo 2007- 2010.

Este proceso de reformas desde dentro del país y como resultado de un acuerdo con la ONU se presenta en términos generales, con sus luces y sus sombras y admitiendo lo mucho que, como se ha visto, resta por hacer, como una idea en la que incidir y perseverar, toda vez que permite superar las prevenciones que el llamado derecho de injerencia trae consigo.

DELINCUENCIA Y CONFLICTO

La delincuencia a gran escala es un factor polemológico per se; su existencia supone un desafío al Estado al impedirle cumplir con su obligación principal, proporcionar protección a su población, constituyéndose en un indicador de su naturaleza fallida y añadiéndose a los muchos otros factores polemológicos que ese estado de postración trae asociados.

Al superar un cierto umbral y llegar a controlar una porción significativa del PIB, este deja de ser un mero problema policial y se transforman en un riesgo para la seguridad nacional y del área condicionando también las políticas exteriores; en las regiones en que se cultiva droga, se ha producido la “narcotización”⁶ de las relaciones con Occidente al introducirse el problema en las agendas de seguridad.

En Honduras, por ejemplo, las maras o pandillas, ligadas con el crimen organizado, el tráfico de armas y el narcotráfico, han sido un problema social que comenzó en los años 90, y ha evolucionado hasta representar una amenaza a la seguridad nacional.⁷ Las maras con un mayor número de adeptos en Honduras son la mara 18 (MS18) y la mara 13 (MS13 o Mara Salva trucha); entre ambas agrupaban en 2011 del orden de 36,000 miembros.⁸ A

⁶ Rodríguez Pinzón, Erika María. *“Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la postguerra fría: su impacto en la actuación de los actores locales”* en Cairo Carou Heriberto y Pastor Verdú, Jaime (comp.) *Geopolíticas, Guerras y resistencias*. Trama Editorial, Madrid 2006, p. 72.

⁷ Mejía Medina, Hernando. *Las Fuerzas Armadas de Honduras ante las amenazas del siglo XXI*. Monografía del X Curso de Estado Mayor de las FAS, Documento de trabajo del Departamento de Estrategia de la ESFAS, 2009.

⁸ Organización de las Naciones Unidas (ONU), *Informe de 2007 de la Oficina Contra la Droga y el Delito*,

Federico Aznar Fernández-Montesinos

escala también global existen otros grupos como los Latin King aunque no tan peligrosos. Banalizan el delito y cuestionan el poder del Estado dañando su credibilidad.

A sensu contrario las regiones con altos índices de pobreza y estructuras estatales débiles ofrecen condiciones ideales para fórmulas alternativas de enriquecimiento, actuando como una suerte de “*Estados cautivos*” que sirven de base para unos mercados que suelen estar en el mundo desarrollado.⁹

La delincuencia supone un altísimo factor de inestabilidad porque con ella se fomentan acciones ilícitas de diversa índole contribuye al reforzamiento de los señores de la guerra, provoca la corrupción de las instituciones (administración, policía, Ejército) e impide al país su desarrollo como nación, de modo que se establece una relación simbiótica entre economías ilegales, debilidad de un Estado erosionado y poco creíble y señores de la guerra y guerrilla.

La violencia se normaliza se instala en la comunidad como un recurso ordinario, un medio más, con lo que resulta natural que se asocie a otras reivindicaciones al tiempo que atenta contra la legitimidad del Estado. Además perjudica a sus vecinos al expandir la inestabilidad allende sus fronteras y constituirse en un santuario que ampara bajo la sombra de su soberanía a dichas organizaciones frente a terceros; una soberanía que pese a ser inexistente o ficticia, el Derecho Internacional (y el nacional también) obliga a aceptar, constituyéndose en barrera, en freno material y legal.

A veces, como sucedió en Sudáfrica en los primeros años del nuevo milenio, la población de los países de alrededor desplazada por las guerras y acostumbrada a la violencia, se instala en *Townships*, núcleos de chabolas en las proximidades de las grandes ciudades, mejorando su seguridad y calidad de vida pero, sin voluntad de retorno, incrementan los niveles de criminalidad, lo que provoca brotes xenófobos y disturbios.

Crimen y Desarrollo en Centroamérica “Atrapados en una Encrucijada”, pág. 17.

⁹ VV.AA. “La era de la globalización: Estados bajo presión.” Fundación FRIDE, 2008, p. 12.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Pero la relación entre delincuencia y guerra es ambivalente. Una tendencia evidente en todos los enfrentamientos armados es la diversificación de la violencia de modo que los conflictos proporcionan un marco favorable y pueden servir como detonante para muchas otras formas de violencia organizada y no organizada; la compleja mezcla de actores violentos que tienen los conflictos del siglo XXI se ve a menudo complementada con bandas mafiosas y especuladores que usan la violencia criminal para obtener ganancias materiales, explotar las posibilidades ofrecidas por las economías de guerra¹⁰ y obtener financiación para sus actividades.¹¹

La delincuencia contribuye a desdibujar los límites de la violencia facilitando su canalización y perpetuación y haciendo que la victoria militar no sea visible y su utilidad y sentido resulten cuestionable. Mary Kaldor¹² va más allá y considera que las nuevas guerras implican un desdibujamiento de las distinciones entre guerra, crimen organizado y la violación a gran escala de los derechos humanos:

“Las nuevas guerras surgen en situaciones en las que los ingresos del Estado disminuyen por el declive de la economía y la expansión del delito, la corrupción y la ineficacia, la violencia está cada vez más privatizada como consecuencia del creciente crimen organizado y la aparición de grupos paramilitares mientras la legitimidad política va desapareciendo...las distinciones... entre el soldado o policía y el criminal, son distinciones que están desvaneciéndose.”¹³

Una figura, casi una institución, que se repite constantemente en los Estados fallidos, en las *guerras de desintegración* es la de los señores de la guerra, líderes dotados de medios militares, cabezas a veces de estructuras tribales que, ante el colapso del Estado ejercen el poder sobre una porción del territorio, como resultado de la concurrencia de diversos planos de conflicto; en su área de dominación utilizan la delincuencia para la financiación de sus actividades, incrementar su poder y lucro personal. Y se protegen con las armas.

¹⁰ Stepanova, Ekaterina. “Un patrón para el estudio de los conflictos armados.” En VV.AA. Una mirada al mundo del siglo XXI. Ministerio de Defensa 2008, p. 43.

¹¹ De Arístegui, Gustavo. La Yihad en España. La Esfera de los libros, Madrid 2005, cap. VII.

¹² Kaldor, Mary. Las nuevas guerras. Editorial Tusquets, Barcelona 2001, p. 16.

¹³ Ibidem, p. 20.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

En algunos países tan es así que resulta obligado integrar a estos líderes en las estructuras de poder, de modo que el poder que detentan no suponga un desafío para las nuevas estructuras, sino que, al menos formalmente, sume su legitimidad a la del nuevo régimen, generando a larga y si esto no reconduce el fenómeno, una tendencia centrífuga a la poliarquía.

Sociedades poco desarrolladas, con poliárquicos sistemas tribales y conflictos instaurados en diferentes planos tienen una gran facilidad para caer en esta fragmentación territorial del poder, y más si se considera lo que apuntaba Hamilton en el Federalista

“los habitantes de territorios que son a menudo teatros de la guerra, se encuentran inevitablemente sujetos a frecuentes violaciones de sus derechos, lo cual tiene como consecuencia debilitar su sentido de los derechos. Y así gradualmente se lleva al pueblo a ver en la soldadesca no sólo sus protectores, sino a sus superiores. El pasar de esto a considerarlos dueños y señores no es remoto ni difícil.”¹⁴

Algunas sociedades sin Estado se han desarrollado bajo el control político y económico de unos señores de la guerra incapaces de proporcionar niveles mínimos de buen gobierno.¹⁵ El señor de la guerra ha abandonado toda pretensión ideológica y abiertamente plantea su lucha en términos de poder, al margen de la población que habita en su territorio.¹⁶ Es pues esencial su control para la canalización del postconflicto.

También, Mary Kaldor señalaba como en la antigua Yugoslavia se dejó en libertad a muchos presos que se integraron en los grupos paramilitares o en Ruanda se utilizaron a grupos marginales que practicaban pequeños robos.¹⁷ Otro tanto sucedió en 2003 durante el conflicto de Irak.

¹⁴ Fraga Iribarne, Manuel. *Guerra y conflicto social*. Gráficas Uguina, Madrid, 1962, p. 70.

¹⁵ VV.AA. *“La era de la globalización: Estados bajo presión.”* Opus citada, p. 7.

¹⁶ Alonso Berro, Miguel. *“Los Estados fallidos.”* Ministerio de Defensa 2001, p. 215.

¹⁷ Kaldor, Mary. *Las nuevas guerras*. Opus citada, p. 123.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Fernando Reinares encuentra una relación entre terrorismo y delincuencia organizada, especialmente la relacionada con el narcotráfico, fundamentalmente por tres razones; la primera son las similitudes entre las formas de organización - clandestina, de tipo intimidatorio y enfrentada al poder establecido - que facilitan la conexión.¹⁸

La segunda es que el comercio ilegal de sustancias estupefacientes proporciona recursos con los que sostener a la organización. Es el caso de las FARC pero también de algunos grupos terroristas palestinos en la década de los setenta o del IRA que llegó a asociarse con la mafia de Detroit. La tercera es que la propia estructura del mercado negro internacional de armas que tiende a impedir todo tipo de transferencias que no descansen sobre las mismas infraestructuras logísticas, informativas y financieras.¹⁹

El Sahel, es un espacio de separación entre dos mundos significativamente diferentes en el que convergen múltiples líneas de fractura (étnicas, económicas, culturales...); estamos ante una franja de terreno de entre 4 y 8 millones de kilómetros cuadrados (según se efectúe una aproximación geográfica estricta o lata a su definición) que actúa como fractura a lo largo de sus 6000 kilómetros. Son espacios vacíos y desérticos donde la permanencia es limitada por su carácter inhóspito, es una región de tránsito en la que los Estados pueden hacer un difícil uso de la soberanía.

En ella convergen fenómenos como el terrorismo y el crimen organizado y se encuentran en la frontera de Europa precisan de un tratamiento singularizado. La mezcla de todo tipo de tráfico con actividades lícitas que se da en la región es un elemento decisivo. No es una coincidencia que Mokhtar Belmokhtar, tuviera como alias "*Mister Malboro*".

Los pequeños tráfico (cigarrillos, gasolina, productos subvencionados...) ayudan a la banalización del delito, al menosprecio de las leyes lo que acaba afectando a la legitimidad del Estado y a su credibilidad. La concurrencia caravanera de actividades lícitas e ilícitas es toda una escuela que permite romper barreras entre unas y otras.

¹⁸ Reinares Nestares, Fernando. Terrorismo global. Editorial Taurus, Madrid 2003, pp. 28 y 29.

¹⁹ Ibidem, pp. 28 y 29.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

La droga, cuyo tráfico fue autorizado por el propio Ben Laden según los documentos hallados en Abbottabad siempre que se hiciera con infieles y sus beneficios fueran para la yihad, transita por la región desde Sudamérica, estableciendo así curiosos vínculos y unos beneficios que se suman a los de otros tráficos y a la industria del secuestro permitiendo mantener a Al Qaeda en el Magreb Islámico y otros grupos. Hasta 2005, las incautaciones de cocaína eran inferiores a una tonelada anual; entre 2005 y 2007 ascendieron a 33 toneladas. Desde entonces se cifran entre 50 y 60 las toneladas de cocaína que anualmente atravesaban la región.

Esta región es clave para España y para Europa. Es el patio trasero del Norte de África. La estabilidad de estos países y por ende de nuestras fronteras se juega en el área. Como señala Beatriz Mesa²⁰, si un símil nos da idea de su comportamiento es el de un gran globo relleno de agua, al que cuando aprietas un borde, una protuberancia pasa al otro extremo. Cualquier solución implica, por tanto, un diagnóstico y tratamiento, cuanto menos, a escala regional y probablemente afecte a una pluralidad de planos, lo que también obliga a soluciones integrales. Los sucesos de Libia y sus efectos en la región (llegan a la Nigeria de Boko Haram) son una buena prueba de la validez del modelo.

En cualquier caso, lo cierto es que las economías ilegales han estado implicadas en buena parte de los conflictos internos de los países que asolaron el globo después de la Guerra Fría. Bajo el pretexto de confrontaciones étnicas o religiosas subyacía un interés económico de algunos de los beligerantes por el acceso a los recursos del país.

Así, el conflicto en una sociedad como la afgana puede explicarse en parte porque se calcula que el 53% del PIB del país está generado por economías asociadas a la producción del opio. Según los datos de 2006 de la Oficina de las Naciones Unidas contra el Crimen y las Drogas, se atribuye a Afganistán el 87% de la producción mundial

²⁰ Mesa Beatriz. "El yihadismo en el norte de Mali: de "causa" política a economía criminal". UNISCI discussion papers, nº 34, enero 2014.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

de opio y el 63% de su cultivo. Según recogen distintos medios de comunicación, se estima que disponen capacidad, laboratorios, para su tratamiento y conversión en heroína.

Su erradicación, sin la creación de otras alternativas de cultivos sustitutorios podría suponer un cataclismo político y social, además de alterar las relaciones de poder. La posibilidad de encontrar un cultivo de sustitución se complica ya que el kilo de trigo se pagaba en 2008 a 46 céntimos y el de opio a 94 dólares.²¹

Es más, la producción de opio se incrementó tras la expulsión de los talibanes y parte de la población considera que la situación general ha empeorado, precisamente por el incremento de poder de los señores de la guerra, que se encontraban más controlados en aquel período de tiempo y que han agobiado a la población con tasas y arbitrariedades, deslegitimando con ello a las fuerzas de la Coalición por falta de resultados y por el incremento endémico de los niveles de violencia.

De hecho en una sociedad tan invertebrada como la afgana, próxima a la poliarquía, los “señores de la guerra” están en un estadio permanente de evolución desde posiciones de productor independiente, a terroristas o para integrarse en la arquitectura institucional, según el momento y la conveniencia.

En el caso de Iberoamérica el índice de percepción de corrupción en las instituciones del Estado es significativamente elevado. Las Fuerzas Armadas cuentan con una mejor valoración que las policías razón por la que se han visto utilizadas en esta lucha. Entre 2007 y 2011 han muerto violentamente en Méjico 51.501 personas, mayoritariamente implicadas en narcotráfico, un auténtico desafío a la legitimidad del Estado y a su monopolio de la violencia legítima.

Y es que la delincuencia en Centroamérica tiene rasgos de pandemia, haciendo a sus sociedades más violentas y criminogénicas, con altos niveles

²¹ Rosales de Salamanca Rodríguez, Ignacio. “Afganistán una compleja realidad” en Revista Ejército núm. 809 septiembre 2008, p. 33.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

de violencia sofisticada que ha modificado el patrón de criminalidad tradicional, más asociada a atentados contra la propiedad y hurtos sin violencia. Las causas son diversas y están relacionadas con la pobreza, cambios seculares como la urbanización asimétrica, la inequidad o la debilidad institucional.²²

El caso de Colombia es significativo; una guerrilla, las FARC, controla una porción significativa del territorio, el excedente de capital que lo permite les viene del narcotráfico y se complementa con la industria del secuestro. Para Rodríguez Pinzón,²³ los más de 50 años que dura el conflicto de Colombia, sólo pueden explicarse por los factores propios de la estructura política, social y económica colombiana; más exactamente en la debilidad del Estado-nación incapaz de hacerse con el control del territorio, con significativos segmentos de la población que viven entre la marginalidad económica y social y por la falta de unas élites preparadas.

A la debilidad del Estado se añade la fractura del pacto entre Estado y sociedad y la presencia de unos grupos armados no estatales, cuyos orígenes se inscriben en la Guerra Fría y cuya financiación se hace a cuenta del narcotráfico; es la narcoguerrilla, que se beneficia de una clase campesina que no encuentra cultivos sustitutorios que le permitan una calidad de vida adecuada.

En África el control de recursos estratégicos ha sido clave en la simbiosis entre guerra, tribu y tráfico ilícito. La comercialización de estos recursos ha sido prohibida internacionalmente para interrumpir los fondos para el sostenimiento de una lucha de la que se ha llegado a perder la referencia y llegado a convertirse en un mal endémico.

Otra fuente de conflictos es la piratería. Y es que como ejemplo de piratería no hay que recurrir a la época de los aqueos, al imperio romano cuando Pompeyo liberó al Mediterráneo de piratas; a la guerra al corso de berberiscos entre españoles, franceses

²² Bobeá, Lilian. *“La tensión entre libertad y seguridad”* en Joseph et al. *La seguridad desde las dos orillas*. Ediciones Bellaterra, Barcelona 2006, p. 133.

²³ Rodríguez Pinzón, Erika María. *“Los cambios discursivos sobre el conflicto colombiano en la postguerra fría: su impacto en la actuación de los actores locales.”* Opus citada, pp. 78-79.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

y británicos; o ya al siglo XIX, a la intervención de EE.UU en el Mediterráneo para proteger a su comercio; al respecto tan sólo reseñar la existencia de un cementerio americano de la época en la isla de Menorca, recuerdo primigenio de su presencia en Europa.

Y es que, ha conseguido eliminarse, después de siglos, milenios podría ser un término más adecuado, de los mares próximos a los países occidentales; este proceso ha sido paralelo al control de los Estados sobre su propio territorio en ejercicio efectivo de la soberanía, razón que les ha convertido en responsables de lo que sucede en el mismo.

No obstante, el fenómeno de la piratería permanece en los Estados fallidos en mayor o menor grado lo que la hace un mal endémico de algunas áreas del planeta como los accesos al estrecho de Malaca, el Golfo de Guinea o el área de Somalia donde en 2006 se había incrementado en un 14 % el número de casos, obligando en 2009 como resultado de este proceso de expansión al envío de una flotilla de más de 40 buques de guerra de alta tecnología. Todo ello descontando el secuestro de buques por terroristas que también se ha producido y cabe calificarse de otra manera.

Conviene no perder de vista que, para atacar la piratería en la mar, no es una mala solución resolver antes el problema en tierra, restableciendo la autoridad del Estado, en su calidad de detentador único de la violencia y considerando que Seguridad y desarrollo son dos conceptos que se encuentran ligados. Y tampoco olvidar que no pocos de estos secuestros se ha resuelto con la intervención de abogados de la City londinense. Pero hoy la situación ha mejorado sensiblemente y apenas hay apresamientos.

La guerra trae consigo un incremento de la criminalidad, así como también en otros fenómenos como su exportación, que se traduce, por ejemplo, en la presencia de mafias y grupos de delincuentes, dotados de una estructura militar, como fueron los kosovares en España y la financiación de sus actividades mediante robos. La relación entre criminalidad y violencia, como se ha señalado, es biunívoca, y no sólo después de

Federico Aznar Fernández-Montesinos

un proceso violento se promueve la criminalidad en los Estados sino que algunos delincuentes pasan a formar parte de organizaciones armadas.

Así, organizaciones como los “*Tigres de Arkan*” o las “*Águilas blancas de Selsej*” que actuaron en las guerras de la antigua Yugoslavia se encontraban dirigidas por ex criminales y miembros de grupos urbanos violentos. En la guerra de Argelia Yacef Saadi, había enrolado según sus propias palabras al hampa de la ciudad.²⁴ Y no pocos terroristas islamistas han pasado antes por la cárcel por delitos comunes, de hecho, se han desarrollado talleres en las cárceles, estudios de desradicalización... adoptándose medidas de prevención como parte, entre otras, de la política antiterrorista española y europea.

LA ONU Y EL CRIMEN ORGANIZADO

El crimen organizado internacional es un fenómeno dinámico articulado en forma de tráfico (heroína, cocaína, prostitución, objetos falsos, armas, recursos, personas...) que afectan a numerosas regiones del mundo.

Con la globalización, los grupos delictivos locales fueron ampliando el espectro de sus actividades delictivas al tiempo que aquella destruía los compartimentos estancos de nuestras sociedades. Los nuevos espacios dieron pie a nuevas organizaciones que se fundieron con las antiguas o absorbieron a sus miembros ampliándose el rango de actividades. Estas organizaciones diversifican su localización y actividades tratando de sacar ventaja comparativa de los territorios en que se instalan y de la fragmentación territorial y material de su actividad.

El crimen organizado como se ha visto, ha alcanzado las dimensiones de una pandemia, toda vez que se sitúa entre las 20 primeras economías del mundo, con un volumen de año 2,1 billones de dólares al año (1,5 billones de euros) equivalentes al 3,6 % PIB mundial según datos de 2009.

²⁴ Pizarro Pizarro, José A. La guerra de Indochina punto de inflexión de la historia militar contemporánea. Tesis Doctoral Universidad Complutense, Facultad de Geografía e Historia 2007, p. 430.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Por tanto, el problema no es local ni de un solo país. En palabras de Kofi Annan en su prólogo a la Convención de Palermo: *“La comunidad internacional demostró la voluntad política de abordar un problema mundial con una reacción mundial. Si la delincuencia atraviesa las fronteras, lo mismo ha de hacer la acción de la ley. Si el imperio de la ley se ve socavado no sólo en un país, sino en muchos países, quienes lo defienden no se pueden limitar a emplear únicamente medios y arbitrios nacionales. Si los enemigos del progreso y de los derechos humanos procuran servirse de la apertura y las posibilidades que brinda la mundialización para lograr sus fines, nosotros debemos servirnos de esos mismos factores para defender los derechos humanos y vencer a la delincuencia, la corrupción y la trata de personas.”*

Fiel a los principios que auspiciaron su surgimiento, la ONU siempre ha estado en la vanguardia política de la lucha contra este tipo de delitos, respondiendo al fenómeno más próximo con la creación de agencias. Así por ejemplo, la Junta Internacional de Fiscalización de Estupefacientes (JIFE), surgió cuando se detectaron los primeros problemas de drogas, y es un Órgano independiente y cuasi judicial constituido por expertos sobre la Convención Única de 1961 sobre Estupefacientes y se ocupa implementación de la normativa ONU.

En la década de los noventa se percibió la necesidad de responder al Crimen Organizado en su conjunto, lo que provocó el desarrollo institucional de la ONU para tratar de darle una respuesta. En 1992 las Naciones Unidas establecieron la Comisión de Prevención del Delito y Justicia Penal, una Comisión Orgánica del Consejo Económico y Social que formula políticas internacionales y coordina actividades en materia de prevención del delito y justicia penal y en la que participan 40 Estados Miembros. Dependiente de ella se encuentra el Centro de Prevención Internacional del Delito que basado en la cooperación internacional y la prestación asistencia en el ámbito internacional, dedica atención especial combatir delincuencia organizada transnacional, la corrupción, el terrorismo y el tráfico de seres humanos. A su vez, dependiente de este organismo se encuentra el Instituto Interregional de las Naciones Unidas para Investigaciones sobre la Delincuencia y la Justicia (UNICRI).

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Pero sin duda la agencia ONU más conocida es la Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (UNODC) que cuenta con oficinas por todo el mundo y es fruto de la fusión en 1997 del programa Control Drogas y el Centro Control Drogas. Se construye sobre tres pilares: cooperación técnica sobre el terreno; investigación, análisis y comprensión del crimen; trabajo normativo con la firma de acuerdos nacionales e internacionales.

Sus áreas de trabajo son variadas y ocupan: desarrollo alternativo y corrupción; prevención del crimen y justicia criminal; prevención de drogas. Tratamiento y cuidados; tráfico de Drogas; armas de fuego; medicinas fraudulentas; HIV y SIDA; tráfico humano e inmigración; lavado de dinero; crimen organizado; piratería y crimen marítimo; prevención del terrorismo; crímenes contra la naturaleza.

En este marco, se creó la Subdivisión de Prevención del Terrorismo, centrada en la promoción de ratificaciones por parte de los Estados miembros de los instrumentos internacionales en la materia, la formación de jueces y fiscales, o el fomento de la cooperación legal y judicial entre los Estados. En 2013 España suscribió un memorando de entendimiento con el fin de establecer un marco que facilitase la coordinación y la cooperación entre España y dicha oficina y que promueve la colaboración en materia de prevención del terrorismo internacional, la problemática generada por las drogas, la corrupción y de lucha contra la delincuencia organizada transnacional.²⁵

En el seno del Grupo de Acción Financiera (GAFI) se acordaron, además de las iniciales 40 recomendaciones contra el lavado de dinero, 9 recomendaciones especiales para prevenir la financiación del terrorismo. El GAFI evalúa el cumplimiento de las Recomendaciones en vigor y establece un sistema de sanciones, prestando asistencia técnica a los países para la creación de las Unidades de Inteligencia Financiera.²⁶

Y es que para la resolución de los problemas del crimen organizado es clave la persecución del lavado de dinero. El crimen organizado, especialmente para estos

²⁵ www.maec.es

²⁶ IBIDEM

Federico Aznar Fernández-Montesinos

cometidos precisa apoyarse en las estructuras del Estado, parasitizarlas. Con todo lo que ello implica.

El desarrollo institucional de la ONU, visto corre paralelo a un desarrollo normativo equivalente. A principios de los noventa se comenzó a avanzar en la cooperación multilateral y política en la lucha contra el crimen organizado de la mano de ilustres representantes, como el juez italiano Falcone, que pagaría con su vida tales empeños. Y se empezó a fraguar la idea de una convención internacional.

En 1998 una Resolución de la Asamblea General crea un Comité para el estudio de posibles soluciones para el crimen mundializado. Tras dos años trabajos, en 2000, 124 países firmaron en Palermo la Convención de Naciones Unidas contra la Delincuencia Organizada Transnacional y sus tres Protocolos, el tráfico de personas, el tráfico ilegal de emigrantes y la fabricación y tráfico de armas fuego. Merece reseñarse al hilo de lo expuesto que los grandes instrumentos lucha crimen organizado o corrupción se han negociado en no más de dos años.

El concepto delincuencia transnacional quedo definido en el artículo segundo de la Convención como *“un grupo estructurado de tres o más personas que exista durante cierto tiempo y que actúe concertadamente con el propósito de cometer uno o más delitos graves o delitos tipificados con arreglo a la presente Convención con miras a obtener, directa o indirectamente, un beneficio económico u otro beneficio de orden material.”* Merece destacarse el hecho de haber alcanzado una definición, cosa que no ha podido hacer para el caso del terrorismo por los elementos políticos del término.

La Convención es una novedosa herramienta en la lucha contra el crimen global, un hito importante en la dinámica de colaboración internacional para responder a la utilización interesada de la parcelación del espacio que hacen las organizaciones criminales. Pretende establecer una base común en el tratamiento de ciertos delitos para combatir con eficacia y fijar mecanismos y procedimientos estandarizados que posibiliten una mejora en la colaboración y asistencia mutua así como de las capacidades técnicas y estructurales de cooperación policial y judicial.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

De esta manera los países firmantes consensuaron posiciones, aceptándose la coincidencia tipos penales similares. Así, los gobiernos se comprometían considerar delitos graves, (sancionados con penas de cuatro años o más) la participación en grupos criminales organizados transfronterizos; la corrupción o intimidación funcionarios públicos, jueces o testigos; el lavado de dinero; y la obstaculización Justicia.

España suscribió la Convención en el año 2000. Hasta 2013, 172 países habían suscrito Convención. A pesar de que varios Convenios y Convenciones de las Naciones Unidas de lucha contra el Crimen Organizado y el terrorismo han sentado importantes bases normativas. Sin embargo, demasiados son los Estados que permanecen al margen de ellos y no todos los países que los ratifican adoptan seguidamente medidas internas de aplicación. La ONU es un eficaz legislador pero poco dotado para implementar aquello de que dispone y con una limitada capacidad para obligar a ello. De hecho, para algunos expertos, en sentido estricto, únicamente 19 Estados miembros la han implementado plenamente, estableciendo mecanismos reales de cooperación y tipificando delitos.²⁷ Es este un campo pendiente.

España, además, ha tejido una profusa red de acuerdos bilaterales a nivel mundial en diferentes áreas relacionadas con la delincuencia organizada. Así, España mantiene acuerdos con: Albania, Argelia, Brasil, Bulgaria, Cabo Verde, Camerún, Costa de Marfil, República Popular China, Chipre, Croacia, República Eslovaca, Estados Unidos, Francia, Israel, Jordania, Letonia, Lituania, Mali, Marruecos, Polonia, Portugal, Qatar, Rumanía, Rusia, Senegal, Serbia, Turquía, Ucrania.²⁸

CONCLUSIONES

La fragilidad de los Estados es clave de la expansión de fenómenos tan dinámicos (ligado a los flujos) como el crimen organizado cuyos beneficios pueden exceder el PIB

²⁷ <http://crimenorganizado2013.blogspot.com.es/2013/04/la-convencion-de-palermo-contra-el.html>

²⁸ www.maec.es

Federico Aznar Fernández-Montesinos

de alguno de los países afectados y que cuentan con capacidad parasitar sus estructuras minando su legitimidad.

Hace falta una respuesta homogénea y coherente y la ONU, por su legitimidad, ha tenido y tiene un lugar central en ello. Pero no debemos olvidar que es un espacio de concertación política, la más alta y valiosa. Y la primera para seguir avanzando. El Consejo de Seguridad en tanto que órgano ejecutivo tiene un lugar destacado en esta lucha.

Los Estados no se avienen a reconocer su propia incapacidad y si lo hacen es de modo inaudible toda vez las consecuencias políticas que de ello se derivarían, mientras tratan de presentar éxitos menores como importantes avances. La existencia, en distintos grados, de Estados fallidos, detentadores nominales (con todos sus derechos) que no reales (con todas sus obligaciones) de la soberanía, tiene consecuencias a escala regional.

Es más, todavía quedan Estados que no han suscrito los Convenios y Convenciones Internacionales contra el terrorismo ni las ocho Recomendaciones contra la financiación emitida por el GAFI. Incluso ha habido Estados que se han demorado a la hora de acatar las medidas adoptadas por el Comité Contra el Terrorismo perjudicando la lucha contra Al Qaeda y el terrorismo Global. Aun puede afirmarse que las sanciones del Consejo contra Al Qaeda y los talibanes no han sido suficientemente apoyadas y cumplidas por los Estados Miembros. Si esto es así en un asunto tan grave y que suscita tanto consenso, en el caso del crimen organizado cabe esperar que este nivel de incumplimiento sea mayor.²⁹ Y el problema del lavado de dinero se acentúa con la existencia de paraísos fiscales.

El Estado es reflejo de la fragilidad de la sociedad que lo acoge. Es pues preciso fortalecer el Estado como forma de fortalecer a la sociedad. Cada caso no es único aunque sí singular. Este fortalecimiento debe hacerse desde dentro toda vez que las

²⁹ www.onu.org

soluciones, por más que sus principios inspiradores sean universales, han de adaptarse al marco cultural e institucional en el que han implementarse y que no pueden ignorar por más que postulen su transformación; se precisa de tiempo, pedagogía y realismo. Y deben hacerlo los propios nacionales como forma de empoderamiento y apoyo al desarrollo de una auténtica ciudadanía. La labor del CICIG se nos muestra cómo un ejemplo de cómo debe acometerse adecuadamente tal trabajo.

Convendría considerar la oportunidad de dotar a la ONU de mayores capacidades operativas, si bien en algunos foros se considera que la ONU no es una institución adecuada para este tipo de actividades y en otros que no haría un uso eficiente de los recursos. De ser así no sería necesario el recurso a acuerdos bilaterales para su obtención. Simultáneamente se debe promover la asistencia a los países que no cuentan con suficientes capacidades y asegurar el cumplimiento de la normativa de los Estados con medios para ello. Esta lucha debe ser garantista, y conducirse de modo acorde a los principios que se postulan, a los Derechos Humanos. En ese punto también se ha de ser vigilante.

La especial relación de Iberoamérica con España - no sólo históricas, España es el principal inversor europeo en la región y el segundo a nivel mundial- hace previsible que se vea implicada en ese proceso de fortalecimiento, especialmente en Centroamérica bien en forma de asistencia o de apoyo político. De paso, tampoco debe permitir estar ausente de los grandes procesos de cambio que se están fraguando en este momento para la región: Cuba, el proceso de paz en Colombia...

Otro tanto debe hacer en la región del Sahel, dando continuidad a los procesos emprendidos y asegurando su éxito final. Formación de Fuerzas Armadas, asistencia técnica... se trata de dar cobertura política y visibilidad a una región inhóspita pero clave para la estabilidad del flanco sur de Europa en la que terrorismo y crimen organizado conviven y hasta se confunden. Seguramente, el problema del Sahara acabará también por hacerse presente.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Libia es un Estado objeto de una intervención, por el que la Comunidad Internacional ha adoptado un compromiso, y que casi se ha convertido en un Estado fallido en el centro del Mediterráneo. Su estabilización es un imperativo de Seguridad y una necesidad ética y política. La Comunidad Internacional no puede permitir que el Estado Islámico o Al Qaeda se adueñen de este país por los graves riesgos que ello implicaría. Resolver los problemas de criminalidad y contener las banderías ayudaría ello.

La presencia de España en el Consejo de Seguridad es una oportunidad para perseverar por los caminos emprendidos (como la lucha contra la piratería y las operaciones en curso), contribuir a la Seguridad Internacional desde las propias posiciones y poner en valor el esfuerzo dando viva cuenta a nuestra sociedad del mismo, esto es, haciéndole ver el peso real de nuestro país en la comunidad internacional.

En la segunda parte abordaremos específicamente el papel de la ONU en la lucha contra el terrorismo.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos
Analista del IEEE*