

04/2015

20 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 (II)

[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 (II)**

### Resumen:

La llegada de España al Consejo de Seguridad hace oportuno reevaluar el papel de la ONU en el contexto del siglo XXI principalmente centrada sobre los Estados fallidos, el Crimen Organizado y el terrorismo, ponderando lo obrado por esta organización hasta el momento, el escenario con que se va a encontrar España y lo que puede aportar en este contexto. Por su extensión se ha dividido en dos partes, una primera centrada sobre los Estados fallidos y el crimen Organizado y esta 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, the first one focusing on failed states and organized crime, and this second addressing the problem of terrorism.*

### Palabras clave:

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

### Keywords:

UN, Terrorism, Security Council Counter-Terrorism Committee, CTITF.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

La elección de España para una de las 10 sillas no permanentes del Consejo de Seguridad desde el pasado primero de enero, la situarán en primera línea de la comunidad internacional durante todo el bienio 2015-2016. Es un justo resultado atendiendo a los compromisos que desde el pasado decenio viene asumiendo.

España llega a la ONU en un momento importante. Han pasado veinticinco años de la Caída del Muro y la comunidad internacional ha completado toda una fase de transición que precisa encontrar su reflejo institucional. El mundo, y especialmente España objeto de su amenaza directa, afronta los retos de un terrorismo global que trata de instalarse en nuestras fronteras, que son las europeas, y aun de penetrarlas. Oriente Medio arde desde distintos focos. Asia Pacífico trata de poner en valor su peso económico y demográfico. Mientras viejos conflictos (Cuba, Colombia...) comienzan a encauzarse.

En la era de la globalización, no resulta posible permanecer ajeno a los grandes acontecimientos del mundo, razón que hace conveniente poder influir en su desarrollo, máxime sí se cuenta con capacidades para ello; nuestro país está llamado a recuperar el peso que corresponde a su condición histórica, política y económica y a su contribución a la sociedad internacional. En este sentido su designación para el Consejo pertenece a la normalidad.

En los próximos dos años España presidirá el Consejo de Seguridad en dos ocasiones (en octubre de 2015 y diciembre de 2016). Y como miembro no permanente ostentará la presidencia de tres comités: el Comité 1540 sobre no proliferación de armas de destrucción masiva (lo que es un reconocimiento a su implicación en el mismo), el Comité 1718 de sanciones a Corea del Norte, y el Comité 1737 de sanciones a Irán<sup>1</sup>

En la parte primera de este artículo se abordó la problemática de los Estados fallidos y el crimen organizado, evaluando en este contexto el papel desempeñado por la ONU. La segunda parte situará en lo ya expuesto para entrar a ponderar la problemática del papel de la ONU en la lucha contra el terrorismo, obteniendo conclusiones del estudio de todos estos fenómenos que servirán de contexto a la acción de España en el Consejo de Seguridad.

## EL TERRORISMO Y LA ONU

El terrorismo se configura como el gran riesgo de este siglo. Según el “*Global Terrorism Index*” correspondiente a 2012 sólo 10 países de los 158 listados se libraron de su acción. Pero el terrorismo siempre ha estado presente entre las inquietudes de la comunidad

---

<sup>1</sup> [www.lamoncloa.gob.es](http://www.lamoncloa.gob.es)

Federico Aznar Fernández-Montesinos

internacional; ya en 1934 la Sociedad de Naciones comenzó a elaborar un proyecto con vistas a su proscripción. Este fue definitivamente aprobado en 1937 aunque nunca llegó a entrar en vigor.

El terrorismo es un fenómeno dinámico, difuso e inconcreto, parte de una batalla por la legitimidad. Autoridad es fuerza con legitimidad y violencia es fuerza sin ella. Como consecuencia, la comunidad internacional no ha encontrado una definición consensuada de terrorismo; sería equivalente a posicionar el fiel de la balanza para dejar que esta actúe sola, pronunciándose autónomamente y sin control sobre conflictos vivos y con intereses de parte. Lo que sí consiguió la ONU es la definición de acto terrorista:

*«Los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos».*

Y es que la palabra terrorista aúna realidades muy heterogéneas de modo que su definición condiciona el resultado, cuando el resultado deseado (la aprobación o condena del movimiento) no condiciona la definición. El unilateralismo de las partes tiende a su definición operativa; así, es terrorismo lo que defino como tal y son terroristas quienes coloco en una lista *ad hoc*. El más fuerte, o mejor, el vencedor, se adueñan de su definición.

Debates sobre como evaluar la resistencia de la población civil frente a un ejército de ocupación o sí la actuación de unas concretas Fuerzas Armadas puede ser o no terrorista, lastraron la posibilidad de definición. Otra dificultad proviene del deslinde, de la pugna por añadir o no, las normas contraterroristas a la legislación que trata de regular los conflictos bélicos y, de esta manera, someter a sus disposiciones a las Fuerzas Armadas que en ellos participan.

Antes de evaluar el proceder de la ONU hay que partir de dos consideraciones básicas. Primero: La acción de la ONU, como el Derecho, en general sigue a los acontecimientos. Segundo: la ONU es un órgano de concertación política. Esto es, las decisiones adoptadas en su seno son decisiones políticas, no decisiones operativas. Por su nivel de inconcreción podrían parecer acuerdos de mínimos, pero suponen y representan la voluntad concertada de miles de millones de personas, una fuerza apabullante. Disponer de un lenguaje común y un espacio permanente de reunión no es una cuestión baladí, es la primera de las cuestiones, la cuestión cero, sin la que nada resulta posible.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

Esas decisiones calan a nivel estratégico y con el tiempo llegan al nivel táctico, dotando de una mayor coherencia y sentido a las actuaciones comprendidas a nivel global. Esto es hasta tal punto así que podemos afirmar el papel fundamental de la ONU en la elaboración de la legislación criminal y antiterrorista.

Y es que cada país cuenta con un sistema legal diferente construido desde diferentes reglas y principios inspiradores, toda vez que el Derecho surge para dar respuesta a las demandas de cada cultura conforme a sus claves específicas. La diversidad así no es sólo inevitable sino también deseable, en la medida en que supone adaptación al cuerpo social; al final la realidad es una y eso hace las respuestas no muy diferentes entre sí, pero no iguales. También es deseable la existencia de mecanismos de interfaz, así como de una base común, esto es, de una similar comprensión de los grandes crímenes de relevancia internacional.

La labor de la ONU en este sentido es capital, pues ayuda a pensar en clave internacional y desde los valores auspiciados por la Carta. Es más, puede afirmarse que ha hecho evolucionar la conciencia internacional sobre el terrorismo por más que los arabescos inherentes a la acción diplomática y su diferente concepto del tiempo puedan trasladar otra impresión.

Su labor favorece una cultura común ya que ha contribuido a fijar un lenguaje, estandarizando el significado de las palabras, y con ello, ha favorecido el mutuo entendimiento, lo que posibilita su adecuación al marco legal de cada país, generando procedimientos y principios acción. Esto a su vez, ha provocado una nueva expansión de la normativa, ya que ésta requiere de la generación de Protocolos adicionales para su implementación. Todo ello lo ha hecho desde el respeto a los Derechos Humanos que se han visto así potenciados.

Eso no quita la existencia de problemas de interpretación sobre los conceptos a nivel regional/internacional. Dependerá del marco elegido y es una de las razones para que no se alcance una definición de terrorismo. Otro problema añadido es la dispersión y fragmentación de las actuaciones de la ONU, como se verá, fruto de las numerosas agencias implicados en ella.

La ONU ha elaborado 14 Convenios y 4 Protocolos respondiendo a las necesidades básicas y preocupaciones que se le iban presentando en cada momento.<sup>2</sup> En los años 70 secuestros

---

<sup>2</sup> Convenio sobre las infracciones y ciertos otros actos cometidos a bordo de las aeronaves («Convenio de Tokio»), 1963 – seguridad de la aviación. Convenio para la represión del apoderamiento ilícito de aeronaves («Convenio de La Haya»), 1970 – secuestro de aeronaves. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la

Federico Aznar Fernández-Montesinos

aéreos, tras la caída del Muro el problema de la proliferación y las Armas de Destrucción Masiva, y a partir del 2000 el terrorismo global. El desarrollo de los Convenios obedecía a la evolución de estas circunstancias.

De los distintos organismos y agencias que se ocupan de la lucha contra el terrorismo destaca el Consejo de Seguridad en tanto que principal responsable del mantenimiento de la paz y Seguridad Internacional y armonizador de sus esfuerzos. Además, todos los Miembros de las Naciones Unidas se comprometen a aceptar y aplicar las decisiones del Consejo de Seguridad. Mientras que otros órganos de las Naciones Unidas hacen recomendaciones a los Estados Miembros, solo el Consejo de Seguridad tiene el poder de adoptar decisiones que los Estados Miembros están obligados a aplicar.

La Asamblea General agrupa a 193 miembros y 4 observadores; no obstante sus resoluciones no son vinculantes, lo que no quita visibilidad, relevancia política y carácter legitimador a las mismas. Pero la acción de la Asamblea General no se desarrolla con independencia del Consejo de Seguridad. La Asamblea, en cierto sentido, actúa como un órgano deliberante mientras el Consejo lo hace de modo ejecutivo. Muchos textos aprobados por el Consejo provienen de otros aprobados en la Asamblea. Las resoluciones de uno y otro organismo han ido, como no podía ser de otra manera, en paralelo, haciendo evolucionar la conciencia antiterrorista. Como resultado, desde 1972, la ONU ha aprobado distintas Resoluciones y dos Convenios y la Estrategia Global contra el Terrorismo.

La historia de la ONU en su lucha contra el terrorismo arranca desde su misma creación, si bien estuvo afectada, como no podía ser de otra manera, por los avatares de la Guerra Fría. La superación de este periodo permitió acuerdos básicos frente a problemas comunes.

---

seguridad de la aviación civil («Convenio de Montreal»), 1971 – relativo a los actos de sabotaje aéreo, como explosiones de bombas a bordo de una aeronave en vuelo. Protocolo represión actos ilícitos violencia en los aeropuertos que presten servicios a la aviación civil internacional, complementario del Convenio represión de actos ilícitos contra la seguridad de la aviación civil, hecho en Montreal el 23 de septiembre de 1971. Convención sobre la prevención y el castigo de delitos contra personas internacionalmente protegidas, 1973 – relativa a los ataques contra altos funcionarios de gobierno y diplomáticos. Convención Internacional contra la toma de rehenes («Convención sobre los rehenes»), 1979. Convención sobre la protección física de los materiales nucleares («Convención sobre los materiales nucleares»), 1980 – relativa a la apropiación y utilización ilícitas de materiales nucleares. Convenio para la represión de actos ilícitos contra la seguridad de la navegación marítima, 1988 – buques. Protocolo represión actos ilícitos seguridad plataformas fijas emplazadas plataforma continental, 1988 – relativo a las actividades terroristas en plataformas fijas frente a las costas. Convenio Internacional sobre la marcación de explosivos plásticos para los fines de detección, 1991 – dispone la marcación química para facilitar la detección de explosivos plásticos, por ejemplo, para luchar contra el sabotaje aéreo. Convenio Internacional para la represión de atentados terroristas cometidos con bombas, 1997. [Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo, 1999](#)

Federico Aznar Fernández-Montesinos

En 1988 un atentado contra un avión de la compañía Pan Am que cae sobre la localidad escocesa de Lockerbie se salda con 270 muertos; en 1989 otro atentado contra un avión de la compañía francesa UTA se salda con 171 muertos Francia. De ambos se culpa a agentes libios y es causa de las Resoluciones 883/1993 y 1192/1998 que implican condenas y sanciones Libia al amparo de lo dispuesto en el capítulo VII (medidas de imposición de la paz) que serían levantadas tras el juicio celebrado contra sus autores en 1999.<sup>3</sup>

En 1995 se produce un atentado contra el presidente egipcio Hosni Mubarak mientras se encontraba en Addis Abeba probándose la participación de Sudán. El Consejo de seguridad aprobó las Resoluciones 1054/1995 y 1070/1996 con las que, al amparo del Capítulo VII y que serían levantadas en 2001 tras un cambio de actitud en Sudán. En 1998 los atentados contra las embajadas de EEUU en Kenia y Tanzania dejaron 263 muertos, por la Resolución 1189 se impusieron sanciones al régimen de los talibán acusados de estar implicados en el mismo, creándose un comité de seguimiento dependiente del Consejo de Seguridad.

Pero el hecho decisivo serían los atentados del 11-S que motivaría se invocase el artículo 51 de la Carta que fija la legítima defensa individual y establece una obligación de cooperación a los Estados Miembros. El 28 de septiembre, el Consejo de Seguridad, invocando nuevamente el Capítulo VII aprueba la Resolución 1373 en la que se imponen obligaciones políticas, legales y financieras a los Estados y se exige la ratificación de convenciones y Protocolos.<sup>4</sup>

La Resolución por primera vez, y esto es extraordinariamente importante, impone obligaciones legales a todos los Estados, en vez de sanciones a culpables. Los Estados deben criminalizar el terrorismo, siendo esta una obligación legal y política. El debate de las causas estructurales queda aparcado denunciándose la metodología terrorista con independencia de su causa.<sup>5</sup> Todos los países que padecían el terrorismo, incluida España, se vieron beneficiados por la medida.

Simultáneamente se crea el Comité Contra el Terrorismo (CCT) dependiente del Consejo de Seguridad e integrado por sus 15 miembros trabaja, según su Mandato *“para fortalecer las capacidades de los Estados Miembros de las Naciones Unidas para combatir las actividades terroristas dentro de sus fronteras y en todas las regiones.”* Ello lo hace sobre los informes que todos los Estados Miembros le remiten, con reuniones especiales, prestando asistencia

---

<sup>3</sup> Rupérez, Javier. *“Las Naciones Unidas en la lucha contra el Terrorismo. Primer balance.”* Cuadernos de Pensamiento Político. Enero/Marzo 2005.

<sup>4</sup> IBIDEM

<sup>5</sup> IBIDEM.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

técnica o con prácticas recomendadas. En Abril de 2004, tras los atentados del 11-M y bajo la presidencia del Embajador Inocencio Arias, se creó la Dirección Ejecutiva Antiterrorista (DEAT), con vistas al reforzamiento del Comité, situándose en su presidencia el Embajador Javier Rupérez.

Además de este Comité, se encuentran, dependiendo del Consejo de Seguridad, entre otros, el Comité 1267 que surgido de la Resolución de igual número vigila las sanciones contra los miembros de Al Qaeda; el Grupo de trabajo 1566 sobre medidas prácticas a imponer contra los terroristas no considerados en el grupo anterior; o el Comité 1540 que se ocupa de la problemática de las Armas de Destrucción Masivas, en cuyo quehacer diario se ha comprometido España lo que le ha llevado a presidirlo tras su ingreso en el Consejo de Seguridad. .

Los tres Comités (CCT, 1267 y 1540) y sus grupos de expertos actúan en forma coordinada y mantienen una estrecha colaboración. Además, siempre que sea posible, los Presidentes de los Comités informan oralmente al Consejo de Seguridad acerca de sus actividades en reuniones conjuntas.

En 2006, la Asamblea General aprobó, consciente de las vulnerabilidades del sistema, la Estrategia Global Contra el Terrorismo que busca la concertación a nivel nacional, regional, internacional en la lucha contra esta lacra buscando una respuesta multidimensional, coordinada y coherente que implique a todas las agencias participantes y otorgue una respuesta unitaria, propia de una única ONU.

La estrategia es una aproximación inclusiva y equilibrada, que atiende que va desde las causas estructurales – lo que pertenece al acervo ONU – hasta aspectos de la lucha operativa, ligando según la doctrina ONU Seguridad y Desarrollo. Se estructura en cuatro pilares. Implica medidas para evitar la propagación del terrorismo; para su prevención y combate; para reforzar la capacidad de los Estados en cuanto a la prevención y lucha contra el terrorismo así como para fortalecer el papel del sistema de las Naciones Unidas al respecto; para asegurar el respeto a los [derechos humanos](#). Además, prevé el examen bienal de lo actuado, el último de los cuales tuvo lugar en junio de 2014.

El “Equipo especial sobre la ejecución de la Lucha contra el Terrorismo” (CTITF, *Counter-Terrorism Implementation Task Force* en sus siglas inglesas) fue establecido en 2005 se Mandato, en consonancia con la “Estrategia Global” es reforzar la coordinación y la coherencia de las actividades de las Naciones Unidas contra el terrorismo, buscando que sea acorde a los intereses de los Estados a los que sirve. Integra a 34 entidades multilaterales

Federico Aznar Fernández-Montesinos

(FMI, Banco Mundial...) que contribuyen de acuerdo con su Mandato específico. Su objetivo es que el sistema de Naciones Unidas otorgue una respuesta única y coherente. A juicio de algunos analistas<sup>6</sup> aún debe encontrar un equilibrio entre las labores de coordinación y la generación de capacidades; y las entidades que coordina no le hacen fácil la tarea.

Y dependiente de este, se encuentra el “*Centro de Contraterrorismo de Naciones Unidas*” que fue creado en 2011 con fondos saudíes. Incorpora 30 entidades del CTITF y 22 grandes actores lucha antiterrorista. Con su creación se pretende el desarrollo de los 4 pilares de la estrategia global, fomentando la colaboración de centros y organizaciones antiterroristas a escala internacional, regional y nacional.

En 2011 también se creó el “*Foro Global contra el Terrorismo*” sobre la base de un grupo de 29 Estados (incluido España) y la Unión Europea, con la participación de las Naciones Unidas, como una entidad informal para el debate, el análisis, el intercambio de recomendaciones y buenas prácticas, la identificación de prioridades y la movilización de recursos para la prestación de asistencias técnicas en materia de lucha contra el terrorismo.

El foro se inscribe en la línea de la Estrategia Global de la ONU, no obstante, algunos autores, entre ellos Fernando Reinares<sup>7</sup>, lo presentan como la confirmación de la inoperancia de la Estrategia Global toda vez que problemas internos de coordinación y coherencia, lastran extraordinariamente los avances de la actual arquitectura antiterrorista de Naciones Unidas.

España ha contribuido al mismo especialmente en el ámbito de las víctimas y organizado una Conferencia de Alto Nivel sobre Víctimas del Terrorismo (VT) en 2012. Esta conferencia llevó a la adopción de una “*Declaración de Madrid*”, que ayudó a mejorar la sensibilidad hacia las víctimas. En esa misma conferencia se pusieron las bases de un “*Plan de Acción sobre Víctimas del Terrorismo*”, el cual fue endosado por los Estados miembros durante la Reunión Ministerial que tuvo lugar en diciembre de 2012 en Abu Dhabi. En 2013, y también por iniciativa de España, todos los países miembros del GCTF adoptaron el “*Memorando de buenas prácticas en materia de asistencia a las víctimas del terrorismo inmediatamente tras el atentado y durante el proceso penal*”, conocido como Memorando de Madrid.<sup>8</sup>

---

<sup>6</sup> Chowdhury Fink, Naureen; Romaniuk, Peter; Millar Alistair; Ipe, Jason; “*Blue Sky II. Progress and Opportunities in Implementing the UN Global Counter-Terrorism Strategy*” Global Center on Cooperative Security, Abril 2014.

<sup>7</sup> Reinares, Fernando. “*Estrategia Global contra el Terrorismo: ¿de qué sirve?*” <http://www.blog.rielcano.org/estrategia-global-contra-el-terrorismo-de-que-sirve/>

<sup>8</sup> [www.maec.es](http://www.maec.es)

Federico Aznar Fernández-Montesinos

España, como país miembro de la Unión Europea, participa de la “*Estrategia de lucha contra el Terrorismo*” aprobada en 2005 así como de la Estrategia de lucha contra la radicalización, colaborando en tres grupos de trabajo. También participa en el Comité de Expertos en Terrorismo (CODEXTER) del Consejo de Europa en el que coordina el “Grupo de las Partes” del Convenio del Consejo de Europa para la prevención del terrorismo. Así mismo, coopera con el Comité Interamericano contra el Terrorismo creado en la OEA y con la OSCE que cuenta desde 2003 con una Unidad Antiterrorista.<sup>9</sup>

## ESPAÑA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

España aporta al Consejo la suma de sus identidades: es europea, iberoamericana, africana, el origen de la globalización (se inició con el descubrimiento y conquista de América...). Tiene solo por ello una vocación componedora que los hechos han acreditado y que va ser necesaria para los muchos retos que se le plantean.

Esa vocación, esa cintura política, puede ser de mucha utilidad en la construcción de equilibrios dentro del Consejo o para las adecuadas relaciones entre la Asamblea y el Consejo; y aun para el necesario y harto difícil proceso de reconfiguración de la Organización a la realidad geopolítica del siglo XXI.

El buen hacer de sus Fuerzas Armadas que, además, no se han prodigado en el uso de la fuerza en los muchos escenarios en que han sido desplegadas, han hecho que su participación sea muy demandada, atendiendo a su experiencia y acreditada profesionalidad de su desempeño. La presencia de España en el Consejo, y las responsabilidades y compromisos que de ella se deriven, pueden implicar a este activo con que cuenta nuestro país en nuevos retos en beneficio de la Comunidad Internacional.

El acreditado compromiso de España con Iberoamérica -las herencias compartidas, pero también sobre todo en clave de realismo político, porque es el segundo inversor mundial y el primero europeo en la región-, no van a permitir que se ausente de las grandes transformaciones que se adivinan en el continente: el proceso de paz en Colombia, el relevo político en Cuba, la reducción de los niveles de violencia en Centroamérica, Venezuela, Haití...

La experiencia de España en la lucha contra el terrorismo y, como se ha visto, su participación durante largo tiempo en distintos organismos internacionales ocupados en ella, hacen que ahora pueda vaticinarse por coherente una mayor acentuación en su

---

<sup>9</sup> IBIDEM.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

implicación. No es baladí recordar que dependiente de la *“Dirección General de Política Exterior y Asuntos Multilaterales, Globales y de Seguridad”* se encuentra específicamente una Subdirección, la *“Subdirección General de Asuntos Internacionales de Terrorismo”*. Es más, está prevista dependiente del parecer del Ministerio de Hacienda elevar a Dirección General la condición de la *“Subdirección General de Naciones Unidas y Asuntos Globales”* y transformarla en la *“Dirección General de Naciones Unidas y Derechos Humanos.”*

La experiencia en materia de víctimas y procesos de radicalización sitúan a España en la vanguardia del conocimiento. La potenciación y creación de un fondo fiduciario acorde a las necesidades de las víctimas y en líneas generales una mayor visibilidad de estas, es otra de las cuestiones pendientes.

El Sahel es una región prioritaria para España y aun para Europa toda vez su condición de frontera. Es imperativo fortalecer los Estados de la región desde dentro y apoyados en la legitimidad que otorgan las Naciones Unidas, eliminando la corrupción que siempre acompaña el crimen organizado, tratar de un modo integral los conflictos (crimen organizado, narcotráfico, tráfico de seres humanos...) que convergen sobre la región e impedir que Al Qaeda o el Estado Islámico colonicen y transformen las claves de conflictos reales en claves religiosas, sin olvidar que seguridad y desarrollo van parejos. Son políticas, pues de largo plazo, integrales y regionales que pueden extenderse al Golfo de Guinea y aun a la propia Nigeria.

También conviene considerar que la entrada en el Consejo de Seguridad implica la obligación de una clara definición política, lo que trae consigo a su vez, significarse, satisfacer a unos y defraudar a otros. Se precisa de una política exterior coherente y continua, mayoritariamente respaldada política y socialmente, capaz por tanto de trascender de los avatares internos; esto es, de una política de Estado. Estas razones, a juicio de diversos analistas, las contradicciones internas, pueden haber influido en la renuncia de Arabia Saudí a sentarse en el Consejo de Seguridad al poco de ser elegida para ello, pese a formalizarse su renuncia por la inoperancia del Consejo en la crisis de Siria y en el problema de Palestina.

La presidencia del Comité 1718 de sanciones a Corea del Norte, y del Comité 1737 de sanciones a Irán, llevará a nuestro país directamente a dos de los problemas más graves de la agenda ONU.

## LOS RETOS DE LA LUCHA CONTRA TERRORISTA DE LA ONU

La acción de la ONU en el campo antiterrorista incorpora la ventaja comparativa que su legitimidad como actor global le confiere. A esto, que no es poco, se suma la fuerza moral de ser paladín de los Derechos Humanos y el Estado de Derecho.<sup>10</sup> Merece reseñar que Al Qaeda ha identificado a la ONU como uno de las más importantes oponentes para el logro de sus objetivos.

La respuesta al terrorismo global debe abarcar todo el espacio político disponible. La ONU está llamada a ser la cabeza, a liderar al rebufo de su legitimidad, un movimiento lo más amplio posible que dé respuesta, a nivel global, a los retos que plantea el terrorismo; un movimiento que debe incluir no sólo a Estados sino a otras organizaciones y movimientos civiles<sup>11</sup>, y especialmente, a las víctimas llamadas a ocupar un lugar central en la lucha.

Los problemas de la respuesta de la ONU pueden concentrarse en dos: fragmentación e implementación. La actuación del CTITF, necesaria, no ha conseguido plenamente cerrar su fragmentación aunque ha supuesto un importante avance para el logro de una respuesta única.

Para seguir avanzando, además de la necesaria definición del fenómeno también es clave alcanzar una “*Convención Global contra el Terrorismo*” con la que, dicho sea de paso, se ha implicado nuestro país desde largo tiempo ya; de esta manera la naturaleza deshilachada y dispersa de la multitud de Convenios y Protocolos encontraría respuesta y solución.

En esta línea, también parece necesaria crear la figura de un coordinador único que dote de visibilidad a la respuesta y se erija en el único interlocutor, en el que converjan todas las agencias ONU y centralice toda la información disponible. Sería un paso importante en la senda de la coherencia. Además, en pro de la concertación, parece necesario mejorar la transferencia de información entre todos los agentes implicados.

En cualquier caso, la ONU debe hacer visibles y conocidos los éxitos de su trabajo, como una forma más de legitimarse y ser eficaz, toda vez que el propio mensaje la dota de nuevas fuerzas debiendo, por tanto, insistirse en el papel de la comunicación estratégica más allá de la mera retórica. Buena parte del éxito es la imagen del mismo.

---

<sup>10</sup> Chowdhury Fink, Naureen; Romaniuk, Peter; Millar Alistair; Ipe, Jason; “*Blue Sky II. Progress and Opportunities in Implementing the UN Global Counter-Terrorism Strategy*” Global Center on Cooperative Security, Abril 2014.

<sup>11</sup> IBIDEM.

Los resultados de la labor de la ONU como legislador se han visto afectados por la falta de medios para su implementación y monitorización. Se han de encontrar los indicadores adecuados que otorguen un conocimiento de la situación lo más exacto posible, permitan su seguimiento y reevaluación posibilitando la implementación eficaz de nuevas medidas en un tiempo razonable para obtener resultados acordes al Mandato recibido. Ello trae consigo el deslinde de lo político y lo operativo, y la asignación real de un área específica de despliegue ONU eficaz.

Así, por ejemplo, los intentos de resolver el problema de la financiación del terrorismo, un problema crucial, se han demostrado inadecuados. En los tres meses que siguieron al 11-S se congelaron fondos presuntamente destinados a la financiación del terrorismo por valor de 112 millones de dólares, pero en los dos años siguientes sólo se congelaron 24 millones. Los fondos confiscados representan sólo una pequeña parte del total a disposición de las organizaciones terroristas. Muchos Estados no tienen leyes adecuadas contra el lavado de dinero y carecen de la capacidad técnica necesaria, mientras que los grupos terroristas utilizan técnicas de evasión muy avanzadas, y muchos fondos destinados a la financiación del terrorismo son de origen legal y difíciles de reglamentar (el sistema *hawala*, por ejemplo). Progresar en esta lucha es necesario.<sup>12</sup>

Aun 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. De hecho, puede afirmarse que las sanciones del Consejo contra Al-Qaida y los talibanes no han sido suficientemente apoyadas y cumplidas por los Estados Miembros.<sup>13</sup> Y sí eso es así en un tema tan crítico y que suscita tanta unanimidad como la lucha contra el terrorismo, en otros campos se ha de esperar mucho más. La capacidad de legislar de la organización no es acorde con los medios que cuenta para implementar las disposiciones que aprueba y hacer un seguimiento de lo actuado por quienes tienen la responsabilidad de hacerlo.

Convendría considerar la oportunidad de dotar a la ONU de mayores capacidades operativas, si bien en algunos foros se considera que 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

---

<sup>12</sup> <http://www.un.org/es/terrorism/highlevelpanel.shtml>

<sup>13</sup> IBIDEM.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

parece conveniente 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.

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.<sup>14</sup> 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.<sup>15</sup>

El tratamiento de estos males debe ser integral, no es posible su completo deslinde. El terrorismo es un fenómeno que parasita otros conflictos. En la acción de la comunidad internacional en Mali y Libia el Mandato ya incorpora un componente antiterrorista dentro de su enfoque integral. Hace falta progresar en esta línea con Oficinas sobre el terreno para el tratamiento integral de los conflictos e implicar a la población local como forma de empoderamiento y legitimación.

En esta lucha se hace necesario proceder con ejemplaridad pública. Se ha de ser garantista, y actuar de modo acorde a los propios principios, estableciéndose cautelas y revisiones en todos los casos y escenarios en que se implique; y también a la hora de incluir a grupos o personas en las listas mantenidas por el CCT toda vez que la falta de esta puede provocar indeseadas revisiones.<sup>16</sup> Preservar el centro de gravedad propio, la legitimidad, es crítico en la lucha contra el terrorismo.

---

<sup>14</sup> Reinares Nestares, Fernando. Terrorismo global. Editorial Taurus, Madrid 2003, pp. 28 y 29.

<sup>15</sup> Ibidem, pp. 28 y 29.

<sup>16</sup> Chowdhury Fink, Naureen; Romaniuk, Peter; Millar Alistair; Ipe, Jason; *“Blue Sky II. Progress and Opportunities in Implementing the UN Global Counter-Terrorism Strategy”* Global Center on Cooperative Security, Abril 2014.

## LA AGENDA ONU EN EL CORTO PLAZO EN RELACIÓN CON EL CRIMEN ORGANIZADO Y EL TERRORISMO

La agenda ONU en el corto plazo, estará implícita o explícitamente señalada por la cuestión de Ucrania, Irak-Siria, Corea, Irán, Palestina, Líbano... Ciñéndonos a la problemática del crimen organizado y el terrorismo así como a los compromisos asumidos por nuestro país, qué duda cabe que Afganistán, Irak, el problema del DAESH, están llamado a ocupar uno de los primeros lugares en la agenda.

Un grupo insurgente - un grupo que se sitúan entre los 30.000 y 60.000 miembros según los expertos y dotado de armamento pesado, no puede llamarse de otra manera - yihadista que hace uso de estrategias terroristas para controlar a una población de seis millones de personas distribuida en un territorio equivalente al de un país europeo medio. Además se ha hecho con ingentes recursos financieros (secuestros, venta de petróleo,...) y armamento, erigiéndose en sucedáneo de Estado; y, peor aún, llama al enfrentamiento pretendiendo liderar y dinamizar grupos que, como *Al Morabitun*, amenazan directamente nuestras fronteras.

Como resultado y a requerimiento del propio Irak, se ha formado una coalición que aúna a países occidentales, musulmanes, de la región y árabes que asisten a Irak en su lucha contra el terrorismo esfuerzo este apoyado por las Resoluciones 2169, 2170 y 2178. Pero sería interesante poder encontrar una Resolución que explícitamente diera Carta ONU al proceder de la coalición, sumando la legitimación de la Organización a la demanda legítima de un Estado. Un veto es algo altamente indeseable y la unanimidad de las grandes potencias una garantía del éxito.

España, con un amplio consenso parlamentario, va a enviar a 300 militares para ocuparse de las tareas de formación del Ejército iraquí. Y es que las claves de las nuevas guerras se sitúan no en ganar la guerra –el problema militar está resuelto de antemano por la abrumadora diferencia de fuerzas, sí es que la situación se agravase realmente - sino en algo mucho más complejo y difícil que es ganar la paz. Y eso pasa por fortalecer al Estado con vistas a la recomposición de la sociedad, auténtico centro de gravedad del problema.

Esta circunstancia no concurre en Siria que si bien hasta ahora no se opone a la intervención de la Coalición (hasta apaga radares aéreos) no la ha solicitado legitimando *de iure* este proceder. Aun es más, los crímenes del DAESH no pueden quitar luz ni santificar los cometidos por otros actores por más que se encuentren en el poder. La ONU está llamada en causa a este conflicto y la Humanidad a dilucidar lo sucedido en él.

Federico Aznar Fernández-Montesinos

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. Y debe abordarse de modo integral; como se ha visto es muy difícil deslindar crimen organizado, terrorismo, conflictos religiosos... son diferentes violencias que se añaden unas a otras hasta formar un todo.

Este fortalecimiento debe hacerse desde dentro toda vez que las 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. Ha de hacerse a nivel local, dirigirse sobre el terreno. Y deben hacerlo los propios nacionales como forma de empoderamiento y apoyo al desarrollo de una auténtica ciudadanía.

## CONCLUSIONES

Ciertamente la ONU precisa adecuarse al escenario geopolítico del siglo XXI, pero con sus defectos es un elemento clave en la coordinación a nivel político de la lucha contra el terrorismo y el crimen organizado. Lo bueno no es siempre lo mejor y el sistema internacional antes que ser justo (lo cual siempre resulta conveniente) necesita funcionar. No conviene confundir la realidad con los propios deseos; se debe aceptar un cierto retraso del Derecho sobre los sucesos que trata de controlar, pero el Derecho no ha podido seguir a la globalización a la velocidad que debiera.

Los juicios sobre organizaciones como la ONU que adolecen de los defectos inherentes al gigantismo, la autojustificación y los intereses de propio cuño, precisan realizarse con la debida perspectiva y plazo. La ONU es una organización sin lugar a dudas útil, por muy mejorable que pueda llegar a ser. Este solo planteamiento debe hacer reflexionar sobre la necesidad de potenciar la comunicación estratégica de la organización en un mundo en el que la imagen es un factor crítico. Y no sólo referida al terrorismo, que también.

Su labor implica el consentimiento de miles de millones de personas, por lo que su papel ha sido, es y será relevante. Para luchar contra estas plagas del siglo XXI hace falta un lenguaje común, un marco para su realización, una base legal común en lo esencial y dentro de la necesaria diversidad, así como mecanismos establecidos y eficaces de cooperación e intercambio.

Profundizar en la concertación en los niveles operativos y tácticos es el siguiente paso. Así, la asistencia técnica a los Estados que no cuentan con las capacidades necesarias es esencial,

Federico Aznar Fernández-Montesinos

igualmente la vigilancia sobre la implementación efectiva de las medidas necesarias para el cumplimiento de Convenios y Resoluciones del Consejo de Seguridad.

La conclusión, la solución, como en muchos otros casos, pasa siempre por reforzar el Estado aunque se pretenda auspiciar su transformación o el recambio de su cúpula. Como en un barco herido en su estructura durante un violento temporal, antes que tomar los botes salvavidas, es preferible pugnar por cerrar la vía de agua. Fortalecer el Estado para fortalecer la sociedad.

El retorno de España al Consejo de Seguridad vuelve a situarla en primera línea, en un momento de reordenación geopolítica de las Relaciones Internacionales (Oriente Medio, el despertar de Asia Pacífico...) con toda la conflictividad que puede traer ello consigo; además dos movimientos terroristas pugnan entre sí y contra Occidente, lo que puede sustanciarse en grandes atentados en la propia casa.

Parece conveniente que España continúe y de coherencia al camino ya emprendido culminándolo y asumiendo los retos que se le plantean sin descuidar las áreas de su interés, esto es, contribuyendo desde estas a la seguridad global, poniendo en valor las áreas de su expertizaje y sacando provecho de sus ventajas comparativas. Mostrándose en todo, tal y como reza el programa de la candidatura española al Consejo, como un socio fiable.

*Federico Aznar Fernández-Montesinos  
Analista del IEEE*