

Pasado, presente y futuro del Comité contraterrorista del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

Jean Paul-Laborde | Director ejecutivo del Comité Contraterrorista del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Intervención de Jean-Paul Laborde, director ejecutivo del Comité Contraterrorista del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CTED, en sus siglas en inglés) –del que España formará parte como miembro no permanente del Consejo de Seguridad durante el bienio 2015-2016– en el Real Instituto Elcano el pasado 28 de noviembre de 2014, sobre el papel que este Comité juega en la lucha contra el terrorismo global en la actualidad y sus retos en el futuro. En la parte final, el director ejecutivo hizo especial referencia a la Resolución 2178 (2014), del mes de septiembre, sobre combatientes terroristas extranjeros.

Intervención de Jean-Paul Laborde

Quiero en primer lugar agradecer al Real Instituto Elcano la oportunidad que me ha brindado de dirigirme a todos ustedes en el día de hoy. Es esta una de las más prestigiosas instituciones de estudios internacionales y estratégicos que existen en el mundo en nuestros días y no en vano desde su constitución la Presidencia de Honor recayó en el entonces Príncipe de Asturias, hoy Su Majestad el Rey, Felipe VI.

La verdad es que a lo largo de mi dilatada experiencia en el mundo judicial de mi país –donde soy magistrado de la *Cour de Cassation* especializado en delitos económicos– y los muchos años dedicados a la Comunidad Internacional en distintos destinos, muchos de ellos ligados al anti-terrorismo, me he considerado siempre en continuo aprendizaje y en esa condición, de aprender un poco más de todos ustedes es como me presento hoy aquí, para realizar una breve presentación sobre los retos que estamos viviendo en los últimos tiempos en la labor contraterrorista en el mundo. Todo ello visto desde la inmejorable atalaya que suponen las Naciones Unidas y el organismo que me honro en dirigir: la Dirección Ejecutiva contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad.

Esta ocasión de visitar Madrid se ve además subrayada por dos acontecimientos singulares: España formará parte del Consejo de Seguridad durante los próximos dos años y he mantenido al respecto contactos muy interesantes e ilustrativos con las autoridades españolas. El segundo hecho relevante es que acabo de llegar esta mañana de Pamplona donde tuve ocasión ayer de clausurar en el Parlamento de Navarra la presentación de “Relatos de Plomo”, un homenaje a las víctimas del

terrorismo en esa Comunidad Foral que una vez más nos ayuda a tener siempre presente que la única razón de ser de nuestro trabajo es la existencia de víctimas y la necesidad de evitar que se produzcan más.

Pero voy a explicarles un poco de forma rápida en qué consiste nuestro trabajo en la Dirección Ejecutiva. Como probablemente todos ustedes sepan, la Resolución 1373 (2001) del Consejo de Seguridad se aprobó apenas 15 días después del atentado del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York. Se adoptó unánimemente por el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y por consiguiente es de obligado cumplimiento para todos los Estados miembros. Exige a todos los Estados poner en práctica una serie de medidas destinadas a reforzar la capacidad legal e institucional para combatir la amenaza terrorista a nivel nacional, regional y global. El Comité Contraterrorista del Consejo de Seguridad, del que pronto formará parte España, se crea precisamente para vigilar su cumplimiento.

El papel de la Dirección Ejecutiva que me honro en encabezar es precisamente asistir al Comité en esa tarea. El CTED –como solemos denominarnos por sus siglas en inglés– es la única organización del sistema de Naciones Unidas que supervisa el cumplimiento de la Resolución por parte de los países miembros. La capacidad técnica de mi equipo de expertos es, en ese sentido, única. Para vigilar y promover el cumplimiento de la Resolución por parte de los Estados miembros, el Comité se compromete en un diálogo a la carta con todos ellos. Así, está continuamente actualizando sus métodos de trabajo, insistiendo cada vez más en el cumplimiento práctico y efectivo y menos en la “obligación de informar” en sí misma.

Desde hace apenas un año disponemos de dos nuevas herramientas de trabajo que hemos diseñado y que son fundamentales para nuestra labor. Lo que en sus siglas en inglés denominamos DIS –*Detailed Implementation Survey* o “encuesta detallada de cumplimiento” en traducción libre al español– y el OIA –*Overview Implementation Assessment* o “sumario de la valoración de cumplimiento”–. Ambos documentos han sustituido a la antigua herramienta que denominábamos PIA –*Preliminary Implementation Assessment*–.

Estas dos nuevas herramientas técnicas de diagnóstico se han elaborado para reforzar el trabajo del Comité a la hora de identificar los retos enfrentados por los Estados miembros y contribuir a la facilitación de asistencia técnica diseñada a la carta para cada uno de los países.

La valoración por parte de la Dirección Ejecutiva de los esfuerzos de cumplimiento de las Resoluciones por parte de los países miembros se materializa a través del diálogo constructivo con los mismos, llevado a cabo a través de las misiones permanentes en Nueva York, mediante visitas a los países y seminarios, y en ocasiones también a través de videoconferencias con las distintas capitales.

Las **visitas a los países miembros** son una de las más efectivas herramientas para valorar el cumplimiento de la Resolución. Permiten al Comité obtener información de primera mano sobre la situación en un país determinado, establecer un diálogo directo con las autoridades relevantes, identificar –conjuntamente con los mismos Estados– cualquier potencial asistencia técnica que se pueda necesitar o capacidad para facilitarla a su vez a otros países necesitados, y también trasladar el mensaje político de la importancia y urgencia de realizar todos los esfuerzos necesarios para cumplir las disposiciones de la Resolución.

El Comité, a través de esta Dirección Ejecutiva, ha realizado más de 85 visitas desde el año 2005, cuando un compatriota suyo –el embajador Javier Rupérez– como predecesor mío en el cargo sentó las bases de lo que la Dirección Ejecutiva es en el día de hoy. Esas visitas incluyen a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La visión del Comité de estas visitas se ha ido haciendo cada vez más flexible y ahora se ajusta más tanto a las circunstancias de la región o país afectado como a la naturaleza concreta de la amenaza terrorista.

Por su parte, la **política de facilitación de asistencia técnica** es también una de las funciones más importantes reconocidas por el Comité para cumplir la Resolución 1373 (2001) y otras relativas al terrorismo.

Como probablemente ustedes ya sepan, el Comité y la Dirección Ejecutiva como tal no proveen asistencia técnica. En su lugar, facilitan la tarea a otras agencias y países donantes que puedan efectuarla de acuerdo con un procedimiento que me permitirán les resuma de la siguiente manera:

- (1) Priorizando las necesidades de asistencia de los países receptores.
- (2) Obteniendo el compromiso de los países de corregir las carencias identificadas.
- (3) Presentando esas necesidades de asistencia técnica a la atención de los eventuales países donantes.
- (4) Realizando un seguimiento de cómo se lleva a cabo el proceso.

Tenemos plena conciencia en este proceso de los retos a los que nos enfrentamos, incluyendo, entre otros:

- El impacto de la ralentización económica mundial y la reciente crisis financiera en el proceso de facilitación.
- El incremento de las necesidades de equipamiento para reforzar las capacidades operativas.
- La necesidad de incrementar la contribución del sector privado y de los agentes no estatales a la labor de reforzar las capacidades contraterroristas como complemento a los esfuerzos de los gobiernos.
- Las necesidades de entrenamiento y mantenimiento continuado de instalaciones.

Otro aspecto que me interesa resaltar es la **necesidad de reforzar la cooperación y coordinación con las organizaciones regionales y subregionales**. Desde su creación el Comité ha reconocido que una sólida cooperación, orientada a los resultados, con los organismos internacionales, regionales y subregionales es de capital importancia para el cumplimiento de la Resolución 1373 (2001) por parte de los Estados.

Trabajamos además con otros comités del Consejo de Seguridad relativos al terrorismo. Los tres Grupos de Expertos de los cuerpos subsidiarios del Consejo de Seguridad –CTED, el Grupo de Monitorización del Comité del Consejo de Seguridad establecido conforme a las Resoluciones 1267 (1999) y 1989 (2011) y el Grupo de Expertos del Consejo de Seguridad establecido conforme a la Resolución 1540 (2004)– tienen plena conciencia de la importancia de trabajar juntos y de no duplicar el trabajo de los otros.

Los tres **Grupos de Expertos** comparten información sobre los esfuerzos contraterroristas de los países miembros, mantienen encuentros de expertos conjuntos (conducidos con la ayuda de la rama de Prevención del Terrorismo de la UNODC) y llevan a cabo seminarios regionales con el propósito de ayudar a los países a responder a los requerimientos de los organismos del Consejo de Seguridad.

Trabajamos asimismo con el **Secretariado de la Estrategia Global contra el Terrorismo** de la Asamblea General. La Dirección Ejecutiva participa activamente en los trabajos del CTITF de las Naciones Unidas en el contexto de la Estrategia Global contra el Terrorismo, de acuerdo con los mandatos conferidos por las Resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) y como reiteran las Resoluciones 1805 (2008), 1963 (2010) y 2129 (2013). Bajo la supervisión del Comité, el CTED continúa participando activamente en apoyo de todas las actividades relevantes del CTITF y en particular en los grupos de trabajo establecidos al respecto.

Uno de los principios fundamentales que guía nuestra actuación es el respeto al **Imperio de la Ley, incluyendo los Derechos Humanos**, y el Comité estableció ya claras directrices al respecto en el año 2005. El Comité reiteradamente subraya que cualquier medida que se adopte para combatir el terrorismo cumple con todas las obligaciones del Derecho Internacional, en particular la legislación de Derechos Humanos, de Refugiados y Humanitaria.

Mi Dirección Ejecutiva trabaja en estrecho contacto con el alto comisionado de Derechos Humanos en Ginebra. De acuerdo con las directrices de Derechos Humanos del Comité, el CTED siempre tiene en cuenta cualquier preocupación al respecto, tanto en la elaboración de sus documentos de trabajo como en las visitas que realiza. Además, trabaja en estrecho contacto con el relator especial de Naciones Unidas para la promoción y protección de los Derechos Humanos cuando se combate el terrorismo y con la Oficina de Naciones Unidas para los refugiados

en organización conjunta de asistencia técnica a los Estados en temas específicos de la Resolución 1373.

Pero permítanme que les hable de otra Resolución con la que la Dirección Ejecutiva trabaja a diario, la **Resolución 1624 (2005)**. Singularmente, entre otros, dos aspectos destacan en esta resolución: la prohibición de la incitación al terrorismo y la promoción del dialogo entre civilizaciones.

En realidad, la Resolución 1624 (2005) es un importante documento del Consejo que responde a tres temas principales:

- (1) La necesidad de incorporar a la legislación interna el delito de incitación a cometer actos terroristas.
- (2) La negativa de que encuentren refugio seguro los que incitan al terrorismo y el reforzamiento de los controles fronterizos a este respecto.
- (3) Reforzar el dialogo y el amplio entendimiento entre civilizaciones.

La Estrategia Global contra el Terrorismo de la Asamblea General (parte 1, párrafo 4) también establece la prohibición de la incitación a cometer actividades terroristas y el Comité y el CTED también trabajan al respecto.

Otro aspecto fundamental de nuestro trabajo es la identificación y promoción de buenas prácticas internacionales. Se trata de una herramienta muy útil para ayudar a los Estados miembros a poner en práctica las resoluciones y al respecto hay que señalar que las organizaciones internacionales, regionales y subregionales son las originadoras de tales buenas prácticas. En ese sentido, el Comité y el CTED continúan trabajando con esas organizaciones de manera coordinada en la identificación, desarrollo y promoción de estos procesos.

Permítanme ahora que centre mi breve intervención en los acontecimientos más recientes y singularmente en la **Resolución 2129 (2013)**, que extendió el Mandato de la Dirección Ejecutiva, y sobre todo en la recientemente adoptada por el capítulo VII de la Carta, la **Resolución 2178 (2014)** sobre combatientes terroristas extranjeros.

La Resolución 2129 (2013)

Muy brevemente, la Resolución 2129 adoptada en diciembre de 2013 extendió el Mandato de la Dirección Ejecutiva por cuatro años y nos pidió que identificáramos nuevos hechos y tendencias relativos al terrorismo, cuando sea apropiado y en consulta con todas las instituciones relevantes. Uno de los aspectos novedosos de esta resolución que me interesa recordar aquí, porque precisamente ayer asistí en Pamplona a la presentación de “Relatos de Plomo” en homenaje a las víctimas del terrorismo, es que la Resolución, además de expresar su profunda solidaridad con las víctimas del terrorismo y sus familias, requiere a la Dirección Ejecutiva que tome en consideración el importante papel que las víctimas y las organizaciones de las

personas que sobreviven a los actos de terrorismo pueden jugar en la contra radicalización.

No me quiero extender más en el comentario de esta Resolución, porque su tiempo, señoras y señores, es mucho más valioso que el mío, pero baste recordar que la Dirección Ejecutiva, bajo mi mandato, continua avanzando en una serie de actividades destinadas a reforzar los sistemas de justicia criminal y de seguridad en sentido lato, a mejorar la eficacia de los sistemas de control fronterizo y a interrumpir el flujo de fondos a terroristas y grupos terroristas.

Dicho eso, permítanme sin embargo insistir en que los terroristas nos observan muy estrechamente y están siempre diseñando nuevas estrategias para soslayar nuestras defensas, por lo que nunca conviene levantar la guardia, si me permiten el símil militar. En ese sentido, los grupos terroristas se van a beneficiar de las nuevas tecnologías y de la forma en que la población las utiliza. Los teléfonos móviles, Internet y las redes sociales pueden ser utilizados por los grupos terroristas para planear atentados, elegir objetivos, reclutar nuevos miembros, financiar sus actividades (ilegal o legalmente) y difundir sus ideologías. Es de máxima importancia para nosotros, por consiguiente, encontrar –como parte de una estrategia contraterrorista omnicompreensiva– nuevos métodos no solo de interrumpir el uso operativo de Internet y otras tecnologías sino también de impedir que se conviertan en medios de reclutamiento, combatiendo su mensaje ideológico y su alcance. Necesitamos reforzar la capacidad de resistencia de nuestras comunidades, especialmente en los jóvenes, de manera que no se vean atraídos por la propaganda terrorista. Debemos encontrar nuevos medios inteligentes de trasladar mensajes que contrarresten de forma eficaz los que utilizan los terroristas y en ese sentido el testimonio de las víctimas pueden ser un eficaz instrumento de des-legitimización de los mensajes terroristas. Se trata de que seamos capaces de convencer a la población de que el terrorismo es fundamentalmente una tragedia que daña la propia estructura de nuestras sociedades y que no puede ser justificado bajo ninguna circunstancia.

La Resolución 2178 (2014) sobre combatientes terroristas extranjeros

Finalmente, no puedo concluir esta presentación sin hacer referencia a una nueva y muy importante resolución aprobada el pasado mes de septiembre por el Consejo de Seguridad, de nuevo bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU: la Resolución 2178 (2014) sobre combatientes terroristas extranjeros. Este fenómeno no puede decirse que sea nuevo, pero su dimensión actual no tiene precedentes. Las cifras que se manejan son simples estimaciones pero se habla de que aproximadamente 15.000 combatientes terroristas extranjeros se han unido a la lucha en Siria e Iraq. Se han identificado procedencias de más de 80 países. Se estima que la organización terrorista del Estado Islámico dispone de más de 2.000 millones de dólares en efectivo y activos, lo que significa que es uno de los grupos más saneados económicamente en el mundo. En estos momentos prácticamente se autofinancia, consiguiendo millones de dólares al mes procedentes de la

explotación del gas y el petróleo, así como del contrabando, la extorsión y los secuestros.

La dimensión de este fenómeno en el Magreb y en Europa es muy inquietante, sobre todo en algunos países que tienen comunidades muy numerosas con origen en los países del Magreb o aquellos otros que están en la primera línea fronteriza. Porque si el Sahel es un problema, la dimensión del mismo en el Norte de África, con escenarios de Estados en graves dificultades en algunos casos, es enormemente preocupante. Es necesario restituir el Imperio de la Ley antes de que sea demasiado tarde en algunos de esos países, porque el espacio vacío está siendo ocupado por los combatientes terroristas cada vez más cercanos a la organización terrorista del Estado Islámico, y menos a otros grupos violentos. Si acaban de imponerse a los demás, su proyección puede ser de dimensiones desconocidas hasta ahora.

España, como país fronterizo, especialmente en sus ciudades africanas de Ceuta y Melilla, es una atalaya privilegiada para darnos cuenta de la magnitud del problema. Si hasta ahora se han detectado 78 voluntarios en este país, esa cifra no es nada comparable con los 2.000 identificados en Marruecos, de los que la mayor parte proceden del Norte.

Pero quiero además señalarles que su país, probablemente porque ha tenido la desgracia de soportar el terrorismo durante muchos años, dispone de un entramado jurídico, procesal y judicial que no tiene parangón en muchos otros del mundo y ha permitido ya detener a 56 individuos por distintos delitos de reclutamiento, incitación y participación en actividades terroristas en el extranjero, fundamentalmente en Siria e Iraq. Me consta además que la cooperación a todos los niveles entre España y Marruecos es excepcional y eso quiero resaltarlo aquí, porque es fundamental a la hora de intentar abordar la resolución del problema.

La nueva Resolución es un reto para todas nuestras sociedades, pero también para nosotros en la Dirección Ejecutiva ya que nos encomienda, como apoyo al trabajo del Comité, las siguientes responsabilidades:

- Identificar las carencias en los países miembros para la puesta en práctica de las Resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) en aquellos aspectos que puedan impedir el acceso a los recursos por parte de los combatientes terroristas extranjeros.
- Identificar las buenas prácticas de los Estados en relación con este tema.
- Facilitar la necesaria asistencia técnica para corregir las carencias que se identifiquen.

Un análisis preliminar de los principales retos a los que nos enfrentamos, me permite hacer las siguientes reflexiones.

En lo relativo a las carencias legislativas, los Estados deben determinar si sus leyes criminalizan aspectos específicos de los combatientes terroristas extranjeros. Nuestro análisis preliminar indica que pese a que muchos Estados, siguiendo la Resolución 1373 (2001), han desarrollado de forma eficiente su sistema legislativo, aunque es evidente que otros no disponen de legislación adecuada al respecto. Algunos Estados no han criminalizado adecuadamente los actos preparatorios relativos a combatientes terroristas extranjeros, incluyendo aquellos actos que facilitan sus desplazamientos, así como el tránsito por sus territorios para cometer actos terroristas en otros países.

Es evidente que el objetivo fundamental de la Resolución 1373, que es llevar a los terroristas ante la justicia, también afronta importantes retos. Muchos Estados carecen de la capacidad necesaria para lograr que los individuos que participan en las actividades de los combatientes terroristas extranjeros sean conducidos ante la justicia, a través de su procesamiento. Nuestro continuo diálogo con los Estados ha revelado que a veces existen dificultades en obtener pruebas de otros países (sean el de origen, tránsito o destino) y revela que pocos combatientes terroristas extranjeros comunican sus planes antes de salir. Es necesario que la cooperación judicial internacional sea más efectiva, porque además continúan existiendo muchos problemas en los mecanismos relativos a la extradición en algunas zonas del mundo y también respecto al intercambio de información sobre esta materia.

Desde el punto de vista de la labor de las Fuerzas de Seguridad, la Resolución 1373 exige a los Estados que dispongan los pasos necesarios para prevenir la comisión de actos terroristas. Muchos Estados carecen de capacidades adecuadas para supervisar las comunicaciones a través de las técnicas especiales de investigación y otros medios legales de llevar a cabo esta labor preventiva. También existen importantes lagunas en el intercambio legal de información entre las Fuerzas de Seguridad y de Inteligencia para prevenir la comisión de atentados y conducir a los terroristas, incluidos los combatientes terroristas extranjeros, ante la justicia. No funcionan en muchos casos los sistemas de alerta temprana de intercambio de información. Este tipo de colaboración de inteligencia y seguridad es fundamental para contrarrestar el fenómeno del terrorismo, como se reconoció en la reciente Cumbre de La Haya sobre la Seguridad y el terrorismo nuclear.

También existen muchas lagunas en bastantes Estados miembros en lo relativo al control fronterizo. La falta de información relevante y de capacidad analítica en los puestos fronterizos dificulta a los Estados detectar y prevenir el movimiento de combatientes terroristas extranjeros. Muchos Estados no explotan adecuadamente las bases de datos de Interpol. El control sobre la emisión de documentos de identidad y de viaje para impedir su falsificación o utilización fraudulenta también deja mucho que desear. Finalmente, la naturaleza porosa y vulnerable de muchas zonas fronterizas (incluyendo las de aquellos Estados afectados por los combatientes terroristas extranjeros) también incrementa enormemente la vulnerabilidad.

Cuando se trata de prevenir la financiación de los grupos terroristas, muchos Estados todavía tienen que poner en práctica un sistema efectivo de criminalización de la financiación del terrorismo y de incautación sin retraso de los bienes terroristas. La capacidad de identificar y prevenir el movimiento transfronterizo de efectivo y la necesidad de regular las remesas alternativas de fondos son aspectos que necesitan atención en muchos Estados de forma urgente. Asimismo, es necesario que los Estados colaboren con el sector privado y las organizaciones sin ánimo de lucro para prevenir el desvío de fondos con fines terroristas.

Otro aspecto muy importante en el que es necesario insistir es el de la elaboración de una narrativa eficaz contra el extremismo radical y violento, que eventualmente puede conducir a cometer actos terroristas. El énfasis en este aspecto es una de las novedades de la Resolución 2178 (2014), que también se recogía en la Resolución 1624 (2005). Los marcos legales y judiciales de muchos Estados no contemplan medidas eficaces para evitar la incitación a cometer actos terroristas. Muchos Estados todavía no han puesto en práctica programas de desarrollo de estrategias dirigidas a determinados grupos más vulnerables al radicalismo y a la difusión del extremismo violento. Por no mencionar la falta de control sobre la utilización abusiva de las tecnologías de la información y comunicaciones por parte de las organizaciones terroristas. Sin embargo, también tenemos ya buenas prácticas identificadas, como las medidas relativas a la educación de los imanes que se están tomando en Marruecos. Eso convierte también a Marruecos en objetivo fundamental de ataque para el Estado Islámico. El Rey, como comendador de los creyentes, es un obstáculo muy poderoso para su implantación.

Otro aspecto que me gustaría destacar es la inexistencia en muchos Estados de estrategias y programas efectivos para la rehabilitación y reintegración de los combatientes terroristas extranjeros que regresan. El desarrollo de tales estrategias y programas es un requerimiento específico de la Resolución 2178 (2014), que también solicita a los Estados que adopten estrategias de procesamiento compatibles con medidas que puedan facilitar la rehabilitación y la reintegración en la sociedad de estos terroristas.

Finalmente, déjenme decirles que todavía existen en muchos Estados lagunas importantes en el respeto de las obligaciones derivadas del Derecho Internacional, incluyendo el de los Derechos Humanos, el de los refugiados y el humanitario.

En esta situación nos encontramos hoy en la Dirección Ejecutiva. Tenemos un buen nivel de conocimiento, recopilado durante los últimos nueve años, del cumplimiento de las Resoluciones 1373 (2001) y 1624 (2005) por parte de los Estados miembros. Hemos identificado también un buen número de buenas prácticas, donde por cierto España podría ser un ejemplo, pese a que todavía no hemos hecho una visita de evaluación. Si tenemos un diagnóstico bastante preciso, lo que necesitamos ahora es que nos aporten ideas para intentar resolver de la manera más eficaz posible las carencias que vamos identificando. Muchas soluciones están ahí, otras están

esperando que las instituciones nacionales e internacionales nos ayuden a identificarlas. Institutos como este, prestigioso como pocos por el nivel de sus directivos y profesores, pueden ser también una ayuda inmejorable en este proceso. Por eso he aceptado encantado el hacerles esta exposición hoy, con la esperanza de conseguir su ayuda en un trabajo difícil, pero para el que nunca nos ha de faltar el ánimo. Se lo debemos, una vez más a la sociedad en su conjunto y a las víctimas del terrorismo de una manera muy especial.

Muchísimas gracias por su atención.