

DERIVACIONES DEL 11 DE SEPTIEMBRE PARA EL DERECHO INTERNACIONAL

Ricardo MÉNDEZ SILVA

Sin negar,
sin afirmar,
sin preguntar,
gritad solo.

León Felipe

SUMARIO: I. *Planteamiento*. II. *Resolución 1368 del 12 de septiembre de 2001*. III. *Resolución 1373 del 28 de septiembre de 2001*. IV. *Resolución 1378 del 14 de noviembre de 2001*. V. *Resolución 1383 del 6 de diciembre de 2001*. VI. *Resolución 1386 del 20 de diciembre de 2001*. VII. *Resolución 1388 del 15 de enero y 1390 del 16 de enero de 2002*. VIII. *Resolución 1419 del 26 del junio de 2002*. IX. *Reflexiones*.

I. PLANTEAMIENTO

Es ya verdad de Perogrullo sostener que la agenda de las relaciones internacionales cambió drásticamente con los atentados del 11 de septiembre. La cabal magnitud y el alcance de tal transformación está por desentrañarse. Así como el efecto de los aviones estrellados fue potenciado con los tanques llenos de combustible, la repercusión de los atentados resultó magnificada con la presencia de un grupo neo o ultraconservador —como quiera bautizarse— en la Casa Blanca. Las implicaciones de estos sucesos para el derecho internacional se manifiestan telúricamente en sus distintos apartados. En este ensayo se atienden principalmente las relativas al uso de la fuerza y a la actividad desarrollada por el Consejo de Se-

guridad de la Organización de las Naciones Unidas, respecto al problema de los talibanes y del grupo terrorista Al-Qaida.

II. RESOLUCIÓN 1368 DEL 12 DE SEPTIEMBRE DE 2001

A las 8:45 del 11 de septiembre, el Boeing 757 de la línea American Airlines se estrelló contra la Torre Norte del World Trade Center con 92 personas a bordo. A las 9:03, el Boeing 767 de la línea United Airlines, delante de las pantallas televisivas del mundo entero, se impactó contra la Torre Sur con 65 personas a bordo. A las 9:41, el Boeing 757 de la línea American Airlines se estrelló en las instalaciones del Pentágono, en Washington, con 45 personas. A las 10:37, el Boeing 757 de United Airlines se precipitó a tierra en Pensilvania con 45 personas. Los aviones tenían por destino Los Ángeles y San Francisco, vuelos largos que guardaban una enorme cantidad de combustible que elevó a la última potencia la fuerza destructiva. Siguen muchas preguntas sin respuesta: ¿Desde cuando se empezaron a planear los atentados? ¿Por qué la variable infinita del destino no evitó los atentados: algún retraso en los vuelos, la captura de último momento de alguno de los terroristas, el procesamiento adecuado de la información de inteligencia? Lo cierto es que en poco menos de dos horas acaeció el atentado terrorista de mayor envergadura de que se tenga noticia y el objetivo emblemático, las Torres Gemelas, fruto de la tecnología y creatividad del siglo XX, construidas para perdurar más tiempo que las pirámides de Egipto, se derrumbaron estrepitosamente.

Las cifras cierran el número de muertos en alrededor de 3,000, la mayor parte norteamericanos, junto con nacionales de 87 países. La esencia del pensamiento humanitario postula la preocupación de proteger y salvaguardar a los inocentes. Independientemente de la nacionalidad o de las motivaciones subyacentes fue un atentado contra la humanidad. En las primeras semanas, representantes y voceros del gobierno estadounidense insistieron en que los ataques habían sido cometidos contra el occidente,¹ sustentán-

¹ Esta posición fue adoptada originalmente por Michael, Reisman, “...the acts of September 11 make them an aggression, initially targeting the United States but aimed, through these and subsequent acts, at destroying the social and economic structures and values of a system of world public order, along with the international law that sustains it. Not just the United States, but all people who value freedom and human rights have been forced into a war of self defense”. Reisman, Michael, *American Journal of International*

dose, queriéndolo o no, en la tesis del choque de las civilizaciones de Samuel Huntington. Pero fue algo más: un crimen contra la humanidad de imposible justificación con el abultado inventario de crímenes auspiciados y/o cometidos por la América imperial.²

En el ataque intervinieron 19 terroristas, 15 de ellos sauditas, conciudadanos de Bin Laden, cuya agresividad fue inspirada, sin duda, por la permanencia norteamericana en el país que resguarda La Meca y Medina, los lugares santos del Islam, después de la primera guerra del Golfo Pérsico en 1991, y por las dobles agencias de una parte del gobierno saudita con los terroristas.³ La versión de la colaboración de miembros del gobierno y de la familia reinante de Arabia Saudita con la formación terrorista Al-Qaida, dará todavía de qué hablar.

Al día siguiente de los atentados, el Consejo de Seguridad aprobó una breve resolución cuyo texto es igual al aprobado por la Asamblea General el mismo 12 de septiembre,⁴ a flor de piel la conmoción producida por los ataques. Bajo los reflectores de este evento sacudidor arrancó una nueva etapa de la crisis afgana que el Consejo de Seguridad había venido tratando desde 1996⁵ cuando tomaron el poder los talibanes.

La parte considerativa de la Resolución 1368 manifestó la decisión del Consejo de Seguridad de combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. Reconoció "...el derecho inmanente a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas", párrafo invocado poste-

Law, vol. 95, núm. 4, octubre de 2001, p. 833. También en el mismo tenor la Declaración Conjunta de los Jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, del 14 de septiembre, manifestó: "*But these terrible terrorist attacks were also directed against us all, against open, democratic, multicultural and tolerant societies.*"

² Chomsky, Noam, *The Culture of Terrorism*, Boston, South End Press, 1988, p. 263. El autor se refiere a la época de Ronald Reagan y particularmente a las injerencias norteamericanas en Centroamérica y al escándalo conocido como Irangate.

³ Véase Gause III, Gregory F., "El reino en el medio. El doble juego de Arabia Saudita", en Hoge, James F. y Gideon, Rose, *¿Por qué sucedió. El terrorismo y la nueva guerra?*, Paidós, 2002, pp. 127-139.

⁴ Méndez-Silva, Ricardo, "Resoluciones de la Asamblea General sobre terrorismo", en Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Derecho internacional de los derechos humanos, Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, p. 431.

⁵ Méndez-Silva, Ricardo, *El caso de Afganistán y Al-Qaida en el Consejo de Seguridad*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, documento de trabajo núm. 33, marzo de 2003, p. 24.

riormente como base justificatoria de la respuesta militar de los Estados Unidos contra el gobierno talibán de Afganistán y sus secuaces terroristas. El instrumento condenó inequívocamente los actos terroristas perpetrados y consideró que “al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.” Expresó sus sentidas y profundas condolencias a las víctimas y sus familias, al pueblo y al gobierno de los Estados Unidos. Instó a todos los Estados a que colaboraran “con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de estos ataques terroristas” y subrayó que “los cómplices de los autores organizadores y patrocinadores de estos actos y los responsables de darles apoyo o asilo tendrán que rendir cuenta de sus hechos”. Exhortó a la comunidad internacional a que redoblara sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos de terrorismo, y expresó que estaba dispuesto a tomar todas las medidas que fueran necesarias para responder a los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta.

Han sido entrecomilladas las frases y los párrafos que ameritan un comentario especial. La mayor relevancia se halla en la parte preambular, en el señalamiento relativo al derecho inmanente de legítima defensa, tal como lo consagra el artículo 51 de la Carta, y que fue reiterado en la resolución siguiente, la 1373 del 28 de septiembre. De acuerdo con una nota periodística, la frase fue incluida en razón de la insistencia de los Estados Unidos. Como sea, esta versión coincide con la percepción personal de quien escribe. Esto es, la diplomacia norteamericana visualizó con claridad desde las primeras horas que siguieron al atentado el fundamento legal de su eventual respuesta: la legítima defensa, el uso de la fuerza que la Carta de San Francisco reconoce jurídicamente a los Estados.

Desde el primer día los Estados Unidos trabajaron intensamente en el campo diplomático para lograr el apoyo de numerosos países con base en esta visión, tanto de sus aliados de la OTAN como los del Sistema Interamericano. El 12 de septiembre, el Consejo del Atlántico del Norte emitió una declaración alineada con la tesis de la legítima defensa: “...si se determina que este ataque fue dirigido desde el extranjero contra Estados Unidos, será considerado una acción contemplada por el artículo 5o. del tratado de Washington, que determina que un ataque armado contra uno de ellos o más de los aliados de Europa o América del Norte será considerado

un ataque contra todos ellos”. Y de su parte, la Organización de los Estados Americanos, en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores celebrada el 21 de septiembre para tratar el problema de los atentados, adoptó dos resoluciones. La primera,⁶ “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”, sostuvo en la parte considerativa: “Reafirmando el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con las Cartas de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas”. La segunda,⁷ “Amenaza Terrorista en las Américas”, recordó “...el derecho inmanente de los Estados de actuar en ejercicio del derecho de legítima defensa, individual o colectiva, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR).” En el artículo 1o. de la parte resolutive indicó que de conformidad con el principio de solidaridad continental “...todos los Estados Partes del Tratado de Río deberán prestar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad del continente”.

Sobre este intento de fundamentación proceden algunas puntualizaciones. La legítima defensa es consustancial a una situación de urgencia, noción patente en los principios generales del derecho, es decir, en las regulaciones positivas de la casi totalidad de las legislaciones del mundo, así como en el mismo artículo 51 de la Carta que contiene la obligación de los Estados que recurran a la legítima defensa de comunicar “inmediatamente al Consejo de Seguridad” las medidas adoptadas, mismas que no deberán afectar “en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo...”. *Inmediatamente* es un término perentorio en el contorno de un orden centralizado que confirió al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales.

A más abundamiento, el sentido del artículo 51 sólo puede aprehenderse a cabalidad en consonancia con el artículo 2o., párrafo 4, que prohíbe el uso de la fuerza y de la amenaza.⁸ De no existir la condición de urgencia, el Consejo de Seguridad debe asumir su “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales, y consecuentemente deter-

⁶ RC. 23/ RES. 1/01.

⁷ RC. 24/ RES. 1/ 01.

⁸ Esto lo señala un clásico del tema Bowett, D. W., *Self-Defense in International Law*, Manchester University Press, 1958, pp. 195 y ss.

minar que prevalece una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión, conforme con las atribuciones asignadas en el régimen del Capítulo VII, y aprobar las medidas pertinentes, incluso las que conllevan el uso de la fuerza. Recuérdese que la Resolución 1368 advirtió que el Consejo estaba dispuesto a tomar todas las medidas necesarias y encarar la gravedad de la situación.

Es entendible que los mandos militares norteamericanos, dada la experiencia obtenida de Somalia y Kosovo, prefirieran contar con libertad de acción y no quedar sujetos a la heterogeneidad de posiciones que obstaculizara la toma de decisiones. En virtud del impacto emocional y político de los atentados, no hubiera sido nada difícil obtener del Consejo una redacción favorable a semejanza de la Resolución 627 (1990) contra Irak, que autorizó a todos los Estados el uso de la fuerza, bajo la fórmula —hoy día sacramental en el lenguaje del Consejo de Seguridad— de “utilizar todos los medios”. Con sus bemoles hubiera sido preferible esta opción a la simple mención del derecho inmanente a la legítima defensa que dejó a los Estados Unidos sin ataduras institucionales para responder al agravio sufrido, con una tónica de unilateralidad, que más tarde, en marzo de 2003, desembocó con desenfado en contra de Irak.

Desde el mirador del derecho internacional, el haber facilitado su territorio y brindado protección a las huestes de Al Qaida para la organización de actos terroristas, convertía al gobierno talibán en un Estado agresor,⁹ pero semejante determinación correspondía al Consejo de Seguridad y, de igual suerte, tocaba a este órgano adoptar las medidas conducentes. No es privilegio de los Estados formular tal calificación, ni aun en la circunstancia extrema del ataque terrorista padecido. Permitir que un Estado se haga justicia por propia mano o por propio misil resquebraja de manera irreparable los cimientos de la prohibición del uso de la fuerza.

Es inaceptable la argumentación de que la respuesta militar de octubre fue un acto de legítima defensa, pues existía la posibilidad de utilizar el

⁹ La célebre Resolución 2625 de la Asamblea General, del 24 de octubre de 1970, conocida como “Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las Relaciones de Amistad y a la Cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, expresó que “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

aparato institucional y de acogerse a la normatividad internacional. Tiempo había, lo mismo que cauces institucionales, según lo probó la adopción posterior de la Resolución 1373 del 28 de septiembre, atendida en el inciso siguiente. Importa subrayar que la mención a la figura de la legítima defensa fue incluida en la parte preambular, no en la dispositiva, y la campaña militar desatada el 7 de octubre aconteció casi un mes después de los atentados. Debe hacerse hincapié en esta visión porque fácilmente se propaga el manejo de las falacias. Ruth Wedgwood, del Comité Editorial del *American Journal of International Law*, apunta que el Consejo de Seguridad declaró unánimemente que había ocurrido un ataque en suelo americano, acorde con el significado del artículo 51 de la Carta, y que los Estados Unidos tenían el derecho de usar la fuerza en legítima defensa. Cita en su apoyo las Resoluciones 1368 del 12 de septiembre y 1373 del 28 de septiembre de 2001.¹⁰ El daño emocional ocasionado por la tragedia suele propiciar una lectura distinta de los textos. Las resoluciones de referencia aludieron al derecho inmanente de legítima defensa pero jamás especificaron su procedencia en el caso concreto. Ante la cascada de equívocos, es indispensable retomar el texto de la Resolución 1368 del 12 de septiembre de 2001: “Reconociendo el derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”. Nada más. A su vez, la 1373 del 28 de septiembre señaló en un párrafo también de la parte considerativa: “Reafirmando el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva reconocido en la Carta de las Naciones Unidas y confirmado en la resolución 1386 (2001)”. Las resoluciones, basta con leerlas, no manifestaron que los Estados Unidos habían sufrido en su suelo un ataque armado en los términos del artículo 51. Vaya, la Resolución 1368 no menciona la expresión “ataque armado”. El texto, valga la insistencia, fue de condena a “los horrendos actos terroristas” y sí señaló que constituían “una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, lo que abría de par en par los portones del Consejo de Seguridad. La Resolución 1373, del 28 de septiembre, reiteró que todo acto de terrorismo internacional constituía “una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, pero

¹⁰ “The American force was endorsed in binding resolutions of the United Nations Security Council; the Council declared unanimously that an attack had occurred on American soil, within the meaning of article 51, and the United States had the right to use force in self defense”. “Al Qaeda, Terrorism, and Military Commissions”, *American Journal of International Law*, vol. 96, núm. 2, abril de 2002, p. 329.

jamás indicó como pretende la autora que “...*the United States had the right to use armed force in self defense*” en este caso específico. Está por demás abundar en que tampoco el Consejo de Seguridad declaró agresor a Afganistán y no autorizó ni emprendió contra este país medidas coercitivas que entrañaran el uso de la fuerza.

Thomas M. Franck, colaborador asiduo del *American Journal of International Law*, se inclinó de igual manera por la tesis de la legítima defensa y se apoyó en el antecedente de la primera guerra del Golfo Pérsico.¹¹ Nuevamente, por un acto misterioso, aparecen lecturas que se apartan de los instrumentos. La Resolución 678, del 29 de noviembre de 1990, autorizó a los Estados “a utilizar todos los medios” para lograr el retiro de Irak de Kuwait. Esta resolución no contenía alusión alguna al derecho de legítima defensa, ni siquiera en la parte preambular. Es verdad que la Resolución 602, del 6 de agosto de 1990, cuatro días después de la invasión iraquí, aludió a la legítima defensa individual o colectiva, pero ello aconteció en el inicio del conflicto, cuando la turbulencia y confusión del momento planteaban la posibilidad de una respuesta inmediata. Sin embargo, después de una docena de resoluciones, la resolución referida impuso un ultimátum. No se trató entonces de un antecedente que haya autorizado la legítima defensa, ésta se utiliza en circunstancias de urgencia. Es un absurdo monumental que el Consejo de Seguridad la autorice cuando su función es actuar en casos de amenazas a la paz, ruptura de la paz o actos de agresión.

La superpotencia fue golpeada brutalmente en sus entrañas y la salida política fue la actitud expectante del conjunto de Estados, del Consejo de Seguridad. Por comprensible que resulte ese disimulo, se inscribe en una anchurosa secuencia de complacencias que han minado la credibilidad del órgano encargado de mantener la paz y la seguridad internacionales. Algunos botones de muestra: a) el establecimiento de las zonas de exclusión aérea en Irak por los Estados Unidos y la Gran Bretaña, a partir de 1991; b) en este mismo conflicto, la Operación Zorro del Desierto a fines de 1998 por los países antes señalados; c) la campaña de la OTAN por el problema de Kosovo de 1999 contra la ex Yugoslavia, aunque aquí hay que recordar

¹¹ “*After the Iraqi invasion of Kuwait, the Security Council, as in the instant case, affirmed the inherent right to use force in individual or collective self-defense. When almost four months later, it authorized UN members “to use all necessary means” to repel the Iraqi forces, that resolution reaffirmed the Council’s earlier affirmation of the victim’s right to act in self defense...*”. “Terrorism and the Right of Self Defense”, *American Journal of International Law*, vol. 95, núm. 4, octubre de 2001, pp. 839-843.

que la Federación Rusa introdujo un proyecto de resolución, llamando a un cese al fuego que por supuesto contó con el voto negativo de los miembros permanentes partes de la OTAN; y d) las resoluciones del Consejo de Seguridad ordenando la no presentación ante la Corte Penal Internacional de los efectivos de contingentes de los Estados participantes en misiones de paz de la ONU.¹²

De cara a los intentos de retorcer la figura de la legítima defensa, hay numerosos testimonios que defienden la legalidad internacional no por formalismo vano sino como condición insustituible de la convivencia armónica y pacífica. Así Michael Mandel sostiene: “*The Security Council passed two resolutions on terrorism between September 11 and America’s attack on Afghanistan on October 7 (SR 1368 of September 12 and SR 1373 of September 28). No honest reading of these could possibly conclude that they authorize the use of force*”.¹³ Asimismo, destaca el artículo de Jonathan I. Charney, aparecido en la misma afanada revista *American Journal of International Law*, que clamó por la necesidad de fortalecer el aparato y la normatividad del Consejo de Seguridad y mostró su seria preocupación por la invocación de la legítima defensa.¹⁴ Los argumentos del autor rinden tributo a la pluralidad viva de la sociedad norteamericana. Es una inmensa incongruencia abogar por el respeto al derecho internacional como exigencia para los demás, mientras la gran potencia, que en un orden civilizador ideal debiera ser líder moral, decide hacerse un traje a la medida con las normas internacionales.

En otro orden de ideas, la expresión en la Resolución 1368 “cualquier acto de terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales” rescata la trascendencia internacional del problema, resaltada en resoluciones anteriores tanto de la Asamblea General como del Consejo. Ello porque, algunos aficionados a la materia llegaron a soste-

¹² Resoluciones 1422 del 12 de julio de 2002 y 1487 del 12 de junio de 2003.

¹³ Mandel, Michel, “This War is Illegal and Immoral, and It Won’t Prevent Terrorism”, en Scraton, Phil, *Beyond September 11. An Anthology of Dissent*, Pluto Press, 2002, p. 77.

¹⁴ “I need not restate the argument in my previous Editorial that absent actions in self-defense under article 51 of the charter, uses of force against the territorial integrity of political independence of another state must be authorized by the Security Council under chapter VII. Article 2 (4) otherwise forbids both the conduct of a just war and forceful reprisals”. “The Use of Force against Terrorism and International Law”, *American Journal of International Law*, vol. 95, núm. 4, octubre de 2001, pp. 835-839.

ner en los días posteriores al 11 S que los atentados eran una cuestión interna para acogerse a la cómoda calidad de espectadores bajo la tutela del principio de la no intervención. Por lo mismo, una cuestión esencialmente internacional debe ser abordada a través de la normatividad y la institucionalidad internacionales.

Finalmente, en el párrafo tres de la Resolución sobresale la frase "... y los responsables de darles apoyo o asilo tendrán que rendir cuenta de sus hechos". La imputación de la responsabilidad de los atentados a Osama Bin Laden y a Al-Qaida tardó unos días en formalizarse en tanto se confirmaban o se reunían los indicios convincentes, pero la expresión transcrita revela que a unas horas después de los ataques, las sospechas se enfilaron hacia este personaje y el gobierno que lo arropaba en calidad de huésped. No eran pocos los atentados en los que se involucraba directa o indirectamente a Bin Laden y a su legión de terroristas, a saber: el atentado en el World Trade Center en 1993, el atentado en Riyadh en 1995, el atentado contra un cuartel norteamericano en Dahran en 1996, el atentado contra la embajada de Egipto en Pakistán en 1997, el atentado contra las dos embajadas norteamericanas en Kenia y Tanzania en 1998, y el ataque contra el destructor estadounidense *USS Cole* en Yemen en el 2000.

Como consecuencia de los atentados contra las dos embajadas norteamericanas en África en agosto de 1998, por medio de la Resolución 1267 de 15 de octubre de 1999 el Consejo exigió a los talibanes la entrega de Bin Laden. Importa clarificar que a raíz de los atentados del 11-S el Consejo de Seguridad no se pronunció sobre el particular pues existía la orden de entrega de finales de 1999. El requerimiento del saudita corrió a cargo del presidente del Consejo el 18 de septiembre, una semana después de los ataques. El gobierno talibán demandó pruebas sobre la presunta responsabilidad de Bin Laden en los atentados, pero, se insiste, la orden de entrega se había formulado dos años antes por su responsabilidad en los atentados contra las dos embajadas en África.¹⁵

En este punto no puede omitirse una versión que, de todas maneras, se cita con mesura. Supuestamente, a fines de septiembre o principios de octubre, en la antesala de la guerra, líderes de dos partidos islámicos de Pakistán negociaron la extradición de Bin Laden a este país, a fin de que fuera sometido a juicio por los delitos del 11 de septiembre. Aparentemente había un acuerdo con los talibanes y el propio terrorista saudita a fin de que

¹⁵ Méndez-Silva, Ricardo, *op. cit.*, nota 5, p. 11.

fuera puesto a disposición de un tribunal internacional. La gestión no avanzó presumiblemente por el veto del presidente pakistaní y por la negativa de los Estados Unidos. Imposible detectar la veracidad de una historia de tonos creíbles e increíbles.¹⁶

III. RESOLUCIÓN 1373 DEL 28 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Esta resolución, adoptada expresamente con base en el Capítulo VII, reiteró varios de los principios fundamentales que habían venido enunciando y proclamado la Asamblea General y el propio Consejo de Seguridad.

En la Resolución 1269 del 19 de octubre de 2000, el Consejo de Seguridad trató en abstracto el problema del terrorismo dentro del clima encendido de los atentados contra las embajadas norteamericanas en África. Esta resolución fue aprobada con apego al artículo 41, relativo a las medidas coercitivas que no implican el uso de la fuerza, con un sentido obligatorio para todos los Estados. Los señalamientos fueron de índole general: el llamado a cooperar para la prevención del terrorismo y el enjuiciamiento de los responsables, denegar el refugio a los perpetradores, verificar la condición de no terrorista de una persona antes de concederle el asilo y cooperar en asuntos administrativos y judiciales, y adoptó nuevos criterios de naturaleza legislativa, a fin de que fueran asumidos por los Estados tanto en sus políticas como en sus legislaciones internas.¹⁷ El Consejo, conforme a sus atribuciones, atiende casos particulares de amenazas a la paz, rupturas de la paz y actos de agresión. En esta oportunidad, la Resolución 1373 impuso con carácter obligatorio a los Estados la observancia de medidas permanentes para situaciones indeterminadas a futuro, comprendiéndose el deber de adoptar legislaciones internas y la suscripción de acuerdos internacionales sobre la materia.

Quedó dicho que la mayor parte de las nociones englobadas en la Resolución 1373 ya habían sido maduradas por la Asamblea General en un número importante de resoluciones. Entre ellas destacan la 49/60 del 9 de di-

¹⁶ Piler, John, “An Unconscionable Threat to Humanity”, en Scraton, Phil, *op. cit.*, nota 13, p. 25.

¹⁷ Son muy inteligentes las consideraciones que formula sobre este importante tópico Sas, Paul C., “The Security Council Starts Legislating”, *American Journal of International Law*, vol. 96, núm. 4, octubre de 2002, pp. 901 y ss.

ciembre de 1994 y la 51/210 del 17 de diciembre de 1997.¹⁸ Así mismo, las Naciones Unidas habían auspiciado la celebración de una docena de convenciones sobre materias específicas, desde el Convenio de 1963 sobre las Infracciones y Ciertos Actos Cometidos a bordo de Aeronaves, hasta el Convenio Internacional para la Represión de la Financiación al Terrorismo de 1999.¹⁹

La Resolución 1373 reafirmó que todo acto de terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y reafirmó igualmente el derecho inmanente a la legítima defensa, individual y colectiva, incluido en la Resolución 1368 del 12 de septiembre, como se observó en el inciso precedente.

Manifestó su preocupación por el aumento de actos terroristas “motivados por la intolerancia o el extremismo” en varias regiones del globo. Conviene poner de manifiesto la alusión expresa a la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General, citada en la Resolución 1189 de 1998 tras los atentados en África contra las dos embajadas norteamericanas, relativa al deber de todos los Estados de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos y de permitir actividades organizadas en su territorio para tal fin. Fue una cita y no una determinación expresa que Afganistán fuera un Estado agresor. Externó su preocupación por la relación estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, la circulación ilegal de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, criterios proclamados con antelación por la Asamblea General y abordados por el Consejo de Seguridad en el caso de los talibanes y Al-Qaida, en el periodo 1996-2001. Puso el acento en un punto consignado en instrumentos previos: “los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas” y enfatizó que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión es de igual modo contrario a los susodichos propósitos y prin-

¹⁸ Véase Méndez-Silva, Ricardo, *op. cit.*, nota 4, pp. 424 y 425.

¹⁹ Véase Vargas Carreño, Edmundo, “Terrorismo y derecho internacional” en Díaz Müller, Luis T., *Globalización y derechos humanos*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, pp. 125-140. También Olguín Uribe, Francisco, “La lucha contra el terrorismo. Un enfoque humanista”, en Olloqui, José Juan de, *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003, p. 220.

cipios de las Naciones Unidas. Utilizó la expresión “Decide que todos los Estados...” con miras a despejar cualquier duda sobre su obligatoriedad, fundada en el Capítulo VII. Las medidas destinadas a todos los Estados fueron que:

- a) Previengan y repriman el financiamiento de los actos de terrorismo.
- b) Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos por sus nacionales o en sus territorios para la comisión de actos de terrorismo.
- c) Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros y recursos de las personas involucradas en el terrorismo, o de las entidades bajo control de estas personas, o bien de las personas y entidades que actúen a nombre de ellos.
- d) Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan fondos y recursos a disposición de personas o entidades bajo su control que realicen o pretendan realizar actos terroristas.
- e) Se abstengan de brindarles cualquier tipo de apoyo y repriman el reclutamiento de miembros de grupos terroristas, y se elimine el abastecimiento de armas a los terroristas.
- f) Previengan la comisión de actos terroristas, incluso desarrollen labores de alerta temprana suministrando información a otros Estados.
- g) Nieguen refugio a quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo o apoyan este tipo de actos, o proporcionan refugio.
- h) Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios con miras terroristas en contra de otros Estados o sus ciudadanos.
- i) Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en los diversos aspectos de la cadena terrorista, el financiamiento, la planificación, la preparación y comisión.
- j) Tipifiquen como delitos graves en sus leyes internas los distintos actos de la cadena terrorista y se prevea una sanción correspondiente con la gravedad de los actos.
- k) Proporcionen con carácter recíproco el máximo nivel de asistencia en lo referente a las investigaciones y procedimientos procesales y colaboren en la aportación de pruebas.

- l) Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles, así como la utilización fraudulenta de documentos de identidad y de viaje eficaces en las fronteras, se controle con efectividad la emisión de documentos de identidad y de viaje, y se neutralice la falsificación y las alteraciones ilegales.
- m) Encuentren medios para intensificar el intercambio de información en todos los órdenes.
- n) Cooperen mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales para impedir y reprimir los atentados terroristas.
- o) Se adhieran a la brevedad a los convenios e instrumentos internacionales sobre la materia y cumplan las resoluciones del Consejo, particularmente las que han impuesto medidas coercitivas.

Fue un conjunto de medidas variadas, alumbradas por el imperativo de la cooperación multilateral de cara a un problema complejo e inasible. La lógica de estos principios se contraponen al unilateralismo militar y colocan a la superpotencia afectada en una contradicción insalvable: por una parte el desplante del poderío, y por la otra la necesidad de la cooperación multidimensional de los actores estatales y de la comunidad internacional. La campaña “Libertad duradera” iniciada el 7 de octubre de 2001 fue la respuesta inmediata, seguida un año y medio después por la guerra contra Irak. La lucha contra el terrorismo desborda el perímetro incendiario de los campos de batalla y exige la coordinación de las autoridades financieras para detectar el blanqueo de dinero y las complejas remesas de recursos, la cooperación policiaca internacional tendiente a neutralizar a las organizaciones terroristas que laboran en numerosos países con un alto índice de efectividad, aprovechando los recursos tecnológicos y las facilidades negativas de la llevada y traída globalización.

IV. RESOLUCIÓN 1378 DEL 14 DE NOVIEMBRE DE 2001

A menudo nos preguntamos sobre la procedencia estratégica de los ataques terroristas del 11-S que suscitaron una respuesta feroz del gobierno norteamericano. Quienes tuvieron la inteligencia de planear y ejecutar los atentados de manera fulminante durante varios años, previeron sin duda la magnitud de la represalia. Un “conservador compasivo” no iba a poner la otra mejilla. Políticamente, una respuesta enérgica era una condi-

ción de supervivencia en el plano interno. En este punto, la lógica occidental es irreconciliable con la visión fundamentalista. La dimensión del tiempo histórico del terrorista religioso es distinta al del común de los mortales. No existen los plazos corto, mediano y largo, sino la lucha entre el bien y el mal,²⁰ de la cual, por cierto, tampoco escapa el simplismo de los neoconservadores. El terrorista presume que un día triunfará, en su visión gana al sembrar el incendio del fanatismo. La idea de la victoria es transterrena e intemporal: su victoria reside en restregarle en la cara al mundo su existencia, aunque ella se agote en la culminación del suicidio y la agonía compartida, trasladadas a los santuarios de paz y bienestar. Trasciende al golpear los símbolos del poder material demoniaco, al vulnerar al enemigo y mostrarlo herido ante los seguidores de su causa y los ojos del mundo. Es el sentido heroico de la hecatombe. El 11-S pocos sabían de la existencia de Bin Laden y Al-Qaida. Hoy son protagonistas de alcances planetarios. Ha sido preciso insistir en que los radicales son un reducto minoritario y que mil millones de seres no pueden ser condenados por la locura de los fanáticos, pero la terrible paradoja es que la propia religión islámica, limpia de odios y afanes vengativos, ha salido revalorizada.²¹

Luego de una enérgica negociación diplomática en planos diversos y múltiples frentes que logró la redefinición de alianzas y de compromisos, los Estados Unidos afianzaron para su causa a Pakistán y negociaron con la Federación Rusa las alianzas con los países asiáticos de la extinta Unión Soviética, amén del denso tejido diplomático que se tendió con aliados de todas las latitudes.

Primero bautizada como “Justicia infinita”, el 7 de octubre se inició la fase armada de la anunciada campaña “Libertad duradera”. A las 12:30, los Estados Unidos y, en menor medida el Reino Unido, abrieron fuego contra blancos en territorio afgano con el lanzamiento masivo de misiles de crucero desde submarinos y el bombardeo con aviones de combate. Una nueva

²⁰ Véase Juergensmeyer, Mark, *Terrorismo religioso. El auge global de la violencia religiosa*, Siglo Veintiuno de España Editores, 2001, p. 358. Las líneas aquí vertidas requieren una ampliación. El terrorismo religioso comprende no sólo a los fundamentalistas del islam, sino a los supremacistas cristianos blancos, a los judíos ortodoxos, y a una gran variedad de sectas proclives a la violencia. Por otra parte, el terrorismo religioso no es ajeno a los dictados y los condicionamientos terrenales. De haber sido los atentados del 11 de septiembre puramente religiosos se habrían enderezado contra el Vaticano o contra la Catedral de San Patricio en la Quinta Avenida de Manhattan.

²¹ Hoffmann, Bruce, *La mécanique terroriste*, Paris, Calmann-Lévy, 2001, p. 302.

concepción militar integró la actuación de fuerzas especiales, armas de alta precisión y la asociación con efectivos locales,²² miembros de la oposición y desertores de la etnia *pashtun*. La avanzada militar altamente sofisticada se combinó con el apoyo en tierra de los combatientes nativos. Bajo la cobertura de los aviones sin piloto atacó la caballería de afganos mutilados, en lo que el secretario de defensa norteamericano gustó en nombrar: la primera carga norteamericana de caballería del siglo XXI.²³ Los Estados Unidos se responsabilizaron del ataque aéreo y dejaron a la Alianza del Norte, la principal facción afgana opuesta a los talibanes, los operativos terrestres, apoyados por asesores militares, tropas de élite y comandos norteamericanos.

El 13 de noviembre fue liberado Kabul. El reducto de Mazar-e-Charif había caído previamente. De estar confinada en septiembre de 2001 a un 10% del espacio territorial afgano, la Alianza del Norte pasó al control del 40%. Si bien se erigían al frente sitios de resistencia de alto valor militar y simbólico, como Kandahar (la ciudad fue abandonada por el Mullah Omar y sus leales el 8-9 de diciembre)²⁴ y el complejo de cuevas y túneles de Tora Bora (fue tomado a mediados de diciembre),²⁵ se vislumbraba la derrota del gobierno talibán y del grupo Al-Qaida. La toma de la capital alentó a trazar el rumbo de los acontecimientos políticos. Con presteza, un día después, el Consejo de Seguridad se reunió para esbozar las bases de un gobierno de transición.

La Resolución 1378 condenó a los talibanes por haber permitido que el territorio hubiera sido utilizado para el establecimiento de los campamentos terroristas y por haberle concedido amparo a Osama Bin Laden. Con el antevisto desenlace militar había que aplicar una receta obligada para este tipo de crisis: constituir un gobierno interno, revestirlo de apoyo internacional y seguridad que mitigara la convulsa situación interna.²⁶ Con una

²² Biddle, Stephen, "Afghanistan and the Future of Warfare", *Foreign Affairs*, marzo-abril de 2003, p. 31.

²³ Rumsfeld, Donald H., "Transforming the Military", *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2002, p. 21.

²⁴ Véase O'Hanlon, Michel E., "A Flawed Masterpiece", *Foreign Affairs*, mayo-junio de 2002, p. 53.

²⁵ *Ibidem*, p. 54.

²⁶ Clark, Wesley K., sostenía: "En cualquier operación en estos Estados (los hostiles), así como en Afganistán, debe haber una fase final, una estrategia que implique una especie de administración o apoyo internacional, una desmilitarización importante, y es

buena dosis de observación podría redactarse un manual que aconsejara los siguientes pasos: identificar al enemigo, someterlo a una campaña adversa de medios de comunicación, desatar un ataque devastador por aire, pactar el apoyo en tierra con fuerzas internas disidentes, introducir comandos y efectivos de élite, helicópteros Apache indispensables, constituir una administración provisional con algún personaje y/o grupos políticos afines, integrar una fuerza multinacional avalada por la Organización de las Naciones Unidas. ¿Suenan familiar el camino?

El Consejo de Seguridad, por medio de la resolución en comento, expresó su apoyo decidido a los “esfuerzos del pueblo afgano por establecer una administración nueva y de transición”, cuyo diseño había sido dibujado por el representante especial del secretario general de las Naciones Unidas. Los requisitos a cumplir por la nueva administración serían:

- a) Tener una base amplia, pluriétnica, plenamente representativa de todo el pueblo y comprometida con el mantenimiento de la paz respecto a los países vecinos.
- b) Respetar los derechos de todo el pueblo afgano sin distinciones de género, etnia o religión.
- c) Cumplir con las obligaciones internacionales del Estado, incluyendo la colaboración plena en las actividades internacionales de lucha contra el terrorismo y el tráfico ilícito de estupefacientes.
- d) Facilitar la prestación urgente de asistencia humanitaria y el regreso ordenado de los refugiados y las personas desplazadas dentro del país.

La resolución sostuvo que las Naciones Unidas deberían desempeñar una función central para apoyar los esfuerzos del pueblo afgano a fin de establecer con urgencia la nueva administración de transición, que condujera finalmente a la constitución de un nuevo gobierno que debería cumplir con las finalidades propuestas. Llamó a los Estados para brindar su apoyo a la nueva administración, a implementar proyectos de efecto rápido, a prestar

probable que una fuerza internacional garantice acuerdos de seguridad a largo plazo. Estas operaciones les resultarán familiares a todos los ejércitos miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte, incluido los Estados Unidos, que ha participado en misiones de naturaleza similar en Bosnia o Kosovo”. “Librar la nueva guerra. Qué harán a continuación las fuerzas armadas estadounidenses”, en Hoge, James F., *op. cit.*, nota 3, pp. 268-278.

asistencia humanitaria urgente, comprendida la relativa a la remoción de minas, y orientada a ofrecer asistencia para la reconstrucción y rehabilitación social y económica del país, a largo plazo.

Los principios definidos para la nueva administración y el nuevo gobierno fueron inobjetable dentro de las prioridades de reconstrucción y reconciliación del país abatido por décadas de invasión forastera, guerra civil y desastres naturales. El problema era entonces, como lo es todavía, que efectivamente puedan cumplirse los objetivos cuando prevalecen rivalidades insuperables, no sólo respecto a los talibanes y los terroristas, sino entre los grupos de la Alianza, que por sus extracciones tribales y disímbolas mantienen encendidas sus confrontaciones ancestrales.

Así, el Consejo de Seguridad auspició en los primeros días de diciembre de 2001 la celebración de una conferencia diplomática en la ciudad de Bonn, Alemania. En ella, las fuerzas opositoras afganas acordaron la constitución de un gobierno de transición.

V. RESOLUCIÓN 1383 DEL 6 DE DICIEMBRE DE 2001

El Consejo expresó su beneplácito con motivo de la reunión en Bonn del 5 de diciembre entre varias facciones afganas que alcanzaron un acuerdo provisional para el restablecimiento de las instituciones de gobierno en Afganistán. El Acuerdo de Bonn contempló la constitución de una autoridad provisional que debería tomar posesión el 21 de diciembre. La responsabilidad de encabezarla recayó en Hamid Karzai, quien asumió el cargo de primer ministro el 22 de diciembre. La Resolución 1383 hizo hincapié en el derecho inalienable del pueblo afgano para determinar su futuro político, obligada mención para este tipo de situaciones en crisis, y el Consejo de Seguridad manifestó su decisión de ayudar al pueblo de Afganistán a poner fin a los trágicos conflictos, a promover la reconciliación nacional, la paz duradera, la estabilidad y el respeto a los derechos humanos. Insistió en la opción de la cooperación nacional para que se dejara de usar el territorio afgano como plataforma estratégica para el terrorismo.

El Consejo de Seguridad requirió el apoyo de todos los grupos afganos para cooperar con la autoridad provisional e instó a los donantes bilaterales y multilaterales a que intensificaran su compromiso para prestar asistencia en aras de la rehabilitación, recuperación y reconstrucción del país. Después de más de dos décadas de conflicto arrebatado con altas y bajas pro-

ducidas por la invasión soviética y la enconada conflagración interna, el llamado a los donantes externos era fundamental, como lo es todavía dos años después.

Cabe destacar que uno de los anexos del Acuerdo de Bonn previó la constitución de una fuerza de Naciones Unidas para garantizar la seguridad del país, opción indispensable en virtud de la inestabilidad reinante. El país se encontraba lejos de ver aplacadas las pugnas internas. Cumplida la labor bélica de los Estados Unidos, la principal figura de la coalición, el único sendero viable para sobrellevar las tareas de reconstrucción y la seguridad del país era con el despliegue de tropas internacionales. La siguiente resolución se ocuparía de esta cuestión.

VI. RESOLUCIÓN 1386 DEL 20 DE DICIEMBRE DE 2001

El Consejo manifestó su complacencia por la evolución de los acontecimientos, sobre todo por la constitución de una autoridad provisional. Las nuevas condiciones permitirían “a todos los afganos gozar de los derechos inalienables y de la libertad sin opresión ni terror”. Hizo referencia a una reunión del 14 de diciembre de 2001 entre el representante del secretario general y miembros de la autoridad provisional sobre la posibilidad de establecer una fuerza internacional de seguridad autorizada por las Naciones Unidas. En tal virtud, y considerando que la situación de Afganistán seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, autorizó el establecimiento durante seis meses de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad cuya misión sería apoyar a la autoridad provisional en el mantenimiento de la seguridad en Kabul y las zonas circundantes. Exhortó a los Estados miembros a que aportaran personal, equipo y otros recursos a la Fuerza Internacional, y a que ésta trabajara en consulta cercana con la autoridad provisional. Llamó también a todos los afganos a que cooperaran con la Fuerza Internacional y con las organizaciones gubernamentales y no gubernamentales que estaban laborando en el país. Así mismo, solicitó a los Estados vecinos que prestaran toda la ayuda necesaria a la Fuerza Internacional, por supuesto, con los ojos puestos en la autorización de sobrevuelos y el tránsito terrestre. Acordó que los gastos de la Fuerza Internacional correrían a cargo de los Estados participantes y solicitó al secretario general que estableciera un fideicomiso para canalizar las contribuciones de los Estados miembros.

La creación de la Fuerza Internacional fue prevista para un periodo de seis meses, como es costumbre en este tipo de despliegues. La Resolución 1401 del 22 de mayo de 2002 solicitó a la Fuerza que continuara trabajando en su mandato, y de manera expresa la Resolución 1413, de 23 de mayo de 2002, actuando bajo el Capítulo VII, reiteró que la situación de Afganistán seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y prorrogó por un periodo de seis meses, a partir del 20 de junio, la acción de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad. Desde entonces cada seis meses el mandato ha sido prorrogado. La presente resolución se adoptó con motivo de la Resolución 1388 del 15 de enero de 2002.

VII. RESOLUCIÓN 1388 DEL 15 DE ENERO Y 1390 DEL 16 DE ENERO DE 2002

El 15 de enero se aprobó la Resolución 1388 que levantó las sanciones previstas en las Resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000), impuestas al gobierno talibán por su apoyo al terrorismo de Bin Laden y destinadas a impedir el tráfico aéreo a las aeronaves de la línea Ariana Afgahn Airlines, y las concernientes a los vuelos desde y hacia territorio afgano. Erradicados los talibanes del poder resultaban improcedentes estas sanciones.

Estas resoluciones de enero de 2002 se aprobaron bajo el régimen del Capítulo VII e impusieron nuevas medidas coercitivas aplicables a Osama Bin Laden, los miembros de Al-Qaida y los talibanes como extensión de las sanciones que implementaron las Resoluciones 1267 del 15 de octubre de 1999 y 1333 del 19 de diciembre de 2000.

Se reiteró la condena a los talibanes por haber ofrecido santuario a Bin Laden y haber permitido en su territorio la organización y exportación de actividades terroristas. Indicó que seguían en vigor las medidas contempladas en la Resolución 1267 del 15 de octubre de 1999, relativas al congelamiento de los fondos y recursos financieros de los talibanes, así como lo previsto en la Resolución 1333 del 19 de diciembre de 2000 que ordenaba congelar sin demora los fondos y activos financieros de Osama Bin Laden y de las personas y entidades con él asociados, incluyéndose a los miembros de Al-Qaida. En virtud del escape de Bin Laden y del Mullah Omar pidió a los Estados que impidieran su entrada o el tránsito por su territorio. A todos les requirió evitar cualquier tipo de suministro, venta, transferencia directa o indirecta de armas, materiales conexos, municiones, vehículos

y pertrechos militares, piezas de repuesto, o asesoramiento concerniente a actividades militares.

Una vez que el destino de la campaña “Libertad duradera” estaba decidido, procede una recapitulación sucinta en el punto sensible de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario. En el periodo octubre de 1996-julio de 2001, el Consejo de Seguridad aprobó varias resoluciones sobre la crisis afgana y el problema de Al-Qaida y su líder emblemático. En ellas fue relevante la preocupación sobre la situación de las mujeres y las niñas, la violación general de los derechos humanos y las transgresiones al derecho internacional humanitario. Sin embargo, después de la Resolución 1378 del 14 de noviembre de 2001, esos temas dejaron de ser una preocupación central en los textos del Consejo de Seguridad. Prevalció la complacencia ante la acción militar de los Estados Unidos y no se aventuró a considerar las posibles violaciones a la regulación internacionalmente aceptada de los conflictos armados por las fuerzas anglo-norteamericanas y por los combatientes de la Alianza del Norte que durante la guerra civil y a lo largo de esta campaña militar no brillaron precisamente por sus escrúpulos legalistas. Aparte, pero en la misma dimensión de preocupaciones y transgresiones, se encuentra el trato del gobierno norteamericano a los prisioneros de Al-Qaida que fueron enviados a la base de Guantánamo en condiciones violatorias a las garantías judiciales y al estatus de prisioneros de guerra, reconocidos por los Convenios de Ginebra de 1949.

Los atentados del 11-S fueron una locura, pero de igual suerte es demencial la arrogancia que desconoce los principios básicos de convivencia y de consideración humanitaria. Una visión distorsionada y enajenada de la seguridad nacional se contrapone a un Estado de derecho que paradójicamente se defiende frente a los terroristas. Es el círculo vicioso de los fundamentalismos.

VIII. RESOLUCIÓN 1419 DEL 26 DE JUNIO DE 2002

Del 11 al 19 de junio de 2002 se verificó en Afganistán la “Loya Jirga de Emergencia” que es la asamblea tradicional de los líderes tribales, característica de la etnia pashtun, inaugurada por el ex rey Mohammed Zaher, entonces de 87 años de edad, quien fuera derrocado en 1973 y exiliado desde ese año en Roma. El Consejo de Seguridad manifestó su especial satisfacción por la participación de “un gran número de mujeres” y en la que estu-

vieron representadas “todas las comunidades étnicas y religiosas.” Fue elegido como jefe de Estado, Hamid Karzai, en el puesto de primer ministro. El Consejo manifestó que apoyaría enérgicamente a esta autoridad a fin de que pudiera fortalecer el gobierno central, organizar un ejército y una fuerza de policía, luchar contra el tráfico de drogas, hacer respetar los derechos humanos, llevar a cabo la reforma del sector judicial, establecer las bases para una economía racional y reconstruir la capacidad y la infraestructura de producción. De manera especial exhortó a la autoridad de transición a erradicar el cultivo anual de la adormidera, y a promover el bienestar y los intereses de las mujeres y niños afganos y a educar a los varones y a las niñas.

Externó su reconocimiento a la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad que proporcionó las condiciones de seguridad para la realización de la “Loya Jirga de Emergencia”, cuya realización no estuvo a salvo de amenazas.

Sobresalió el llamado a uno de los problemas manifiestos, el de los refugiados, que en oleadas sucesivas ha hecho de Afganistán el país con mayor número de desarraigados tanto nacionales, como internacionales. Pidió a la comunidad internacional que prestara mayor y más rápida asistencia a los refugiados y desplazados internos “para facilitar su regreso ordenado y su verdadera integración en la sociedad a fin de contribuir a la estabilidad de todo el país.”

De conformidad con los Acuerdos de Bonn, dos años después de establecida la autoridad provisional deberá convocarse a elecciones, puesto que la designación de Karzai se verificó por medio de esta singular asamblea, la “Loya Jirga”.

Corolario de la resolución fue la frase insertada en todas las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre este asunto: “Decide seguir ocupándose activamente de la cuestión”.

IX. REFLEXIONES

Sobre un conflicto abierto y en el que chocan las punzantes contradicciones del mundo real y de la normatividad jurídica valen más algunas reflexiones que el intento de amasar algunas conclusiones:

- El 11 de septiembre estalló un conflicto largamente cultivado. La historia ni termina ni comienza un día. Agravios de mucho tiempo

- se engarzaron, como el colonialismo, el conflicto árabe-israelí, la invasión soviética en Afganistán, la primera guerra del Golfo Pérsico contra Irak que acarreó la presencia militar estadounidense en Arabia Saudita y Kuwait, acontecimientos que influyeron en el surgimiento de Al-Qaida y en la proyección de sus acciones terroristas.
- La verdadera lucha contra el terrorismo debe comprender el ataque a las causas profundas que lo propagan. El llamado a las armas, la “guerra contra el terrorismo” se concentra en los efectos. Y si bien es inevitable una respuesta de tal índole, es preciso que no incite nuevas espirales de violencia y patrocine a gobiernos autoritarios y represores, que la contienda de los agredidos no arrase con la normatividad de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, y reclame en nombre de una reivindicación propia la vida de miles de inocentes.²⁷
 - En palabras de las Naciones Unidas, no puede justificarse un acto terrorista bajo ningún argumento, en nombre de ninguna causa, en donde quiera que se cometa. Pero la defensa a ultranza de los inocentes plantea en correspondencia una cuestión ética inescapable: las víctimas civiles de la campaña militar contra Afganistán varían según las fuentes, pero con apego a ciertas estimaciones rondan las 3,000, cantidad semejante a las víctimas del 11 de septiembre. No existe terrorismo bueno ni terrorismo malo, de ahí la condena enérgica a este tipo de actos. En la misma lógica, tampoco existen víctimas inocentes de primera y de segunda, víctimas cuya tragedia se magnifica y aquéllas cuya desolación se ignora y oculta.
 - Las resoluciones del Consejo han afirmado principios capitales del orden internacional: la prohibición del uso de la fuerza, la soberanía de los Estados, la integridad territorial de los mismos. Deben recibirse con beneplácito los principios definidos para fortalecer la cooperación multilateral en la lucha contra el terrorismo, pero simultáneamente es objeto de preocupación que el recurso a la legítima defensa continúe estirándose, haciéndose elástico, y que el Consejo de Seguridad abdique de su “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales.

²⁷ Sandoz, Ives, “Una mirada a los principios”, *Revista del Movimiento Internacional de la Cruz Roja y de la Media Luna Roja*, núm. 4, 2002, p. 6.

- Los responsables de los actos de terrorismo deben ser juzgados y severamente castigados. A la par debe afirmarse la vigencia del derecho internacional humanitario, y merecen juicio y sanción los transgresores de este régimen universal. Las causas nobles de la comunidad internacional abogan porque la lucha contra el terrorismo se conjugue con el respeto a los derechos humanos. Es el gran desafío de la nueva centuria, marcada por los acontecimientos del 11-S, salvaguardar al interior de las sociedades los derechos civiles y las garantías individuales, y reconocer a los prisioneros las garantías de un debido proceso. Los prisioneros de Guantánamo son una realidad oprobiosa para el país víctima de los atentados.
- La campaña contra el gobierno talibán y Al-Qaida fue un éxito militar. Antes de la operación había resquemores en relación con la resistencia que podían ofrecer, dado el antecedente de la derrota soviética, de los impresionantes complejos de cuevas, cavernas y túneles, donde supuestamente se librarían las batallas decisivas, de la altitud de las montañas y la inclemencia invernal. El gobierno talibán fue desmantelado, su líder el Mullah Mohamed Omar sobrevive oculto. La amenaza de los santuarios terroristas en Afganistán ha sido removida. En cambio, Osama Bin Laden continúa en la clandestinidad, al acecho, y un número indeterminado de militantes de la legión islámica se ha dispersado por la convulsionada región y por el mundo.
- Rige un nuevo gobierno en Afganistán, pero sin el soporte de los Estados Unidos y de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad su viabilidad es ilusoria, se desmoronaría si quedara por su cuenta y riesgo. En 2002 dos miembros del gabinete gubernamental fueron asesinados: Abdul Arman, ministro de Aviación y Turismo, en febrero, y Ají Abdul Qadir, ministro de Obras Públicas, en julio; el propio Hamid Karzai escapó a un atentado a principios de septiembre del mismo año, que acaso pretendió ser una especie de conmemoración violenta de los atentados del 11-S. En enero de 2003, la prensa informó que 18 talibanes murieron durante un combate que duró varias horas, sostenido contra tropas encabezadas por Estados Unidos en la región de Ada Ghar, limítrofe con Pakistán. En julio, nuevamente hubo 61 muertos en un solo día, en tres incidentes graves. En noviembre fue asesinada una joven funcionaria de nacionali-

dad francesa del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados. Por desgracia no se trata de actos aislados.

- Lo anterior quiere decir que ni el quehacer del Consejo de Seguridad, ni el de las Naciones Unidas en su conjunto, ni las zozobras del pueblo afgano, ni los afanes de la comunidad internacional, ni estas reflexiones han arribado a su fin.