

LAS NACIONES UNIDAS Y EL TERRORISMO

Manuel TELLO*

Aun cuando la comunidad internacional en el marco de las Naciones Unidas se ha ocupado del terrorismo internacional desde hace más de 30 años, no cabe duda que los ataques que se produjeron en el territorio de los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, no sólo provocaron estupor e indignación por el impresionante número de víctimas inocentes que causaron, sino que constituyeron el detonante que permitió la actuación inmediata tanto del Consejo de Seguridad como de la Asamblea General de las Naciones Unidas que inició su quincuagésimo sexto periodo de sesiones apenas unos días después de que se produjeron estos hechos lamentables.

En efecto, el Consejo de Seguridad se pronunció en tres ocasiones. El 12 de septiembre adoptó por unanimidad su Resolución 1368 en la que condenó inequívocamente los ataques a Nueva York, Washington, D. C. y Pennsylvania y los consideró como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

En esa misma Resolución, el Consejo de Seguridad reconoció el derecho inmanente de los Estados Unidos a la legítima defensa individual o colectiva consagrado en el artículo 51 de la Carta.

* Fue secretario de Relaciones Exteriores de México, embajador de la Representación Permanente ante la ONU, embajador en Francia y en el Reino Unido.

Como lo recuerda el Embajador Miguel Marín en su obra *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas* cito,

en 1990, mediante su Resolución 678, el Consejo de Seguridad autorizó, con base en el principio del derecho de legítima defensa, a los Estados miembros el uso de “todos los medios necesarios” para lograr que Irak se retirara de Kuwait. También están las resoluciones que formulan un requerimiento perentorio para que Libia entregase, para fines de enjuiciamiento, a dos nacionales de ese país acusados de haber participado en la explosión de un avión de Pan Am, en el espacio aéreo de Lockerbie, Escocia (Resolución 748 de 1992), y la que impone sanciones a Sudán por la comisión de actos terroristas (Resolución 1054 de 1996).

En esta primera reacción, el Consejo de Seguridad también insta a todos los Estados a que colaboren con objeto de someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de los ataques y exhorta a la comunidad internacional a redoblar sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos terroristas, cumpliendo plenamente con los términos de las convenciones internacionales que existen sobre la materia. Finalmente, el Consejo decidió seguir ocupándose de la cuestión.

Este último punto resolutivo es importante pues inhibe a cualquier otro órgano de las Naciones Unidas para pronunciarse sobre la materia mientras el Consejo de Seguridad lo tenga bajo su consideración.

El 28 de septiembre el Consejo volvió a pronunciarse sobre la materia y adoptó también por unanimidad, la Resolución 1373.

En esta nueva resolución, el Consejo, además de reiterar lo asentado en la anterior, establece en forma más detallada las medidas que los Estados miembros de la Organización deben tomar para hacer frente a los actos terroristas que constituyen, tal y como quedó asentado en la primera de las resoluciones adoptadas, amenazas a la paz y seguridad internacionales.

Antes de proseguir con el análisis de su texto conviene recordar que, de acuerdo con el artículo 24 de la Carta, los miembros de las Naciones Unidas conferimos al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y reconocimos que el Consejo actúa en nombre de todos.

En el artículo 25 de la misma Carta convenimos en aceptar y cumplir las decisiones que adopte el Consejo.

En la Resolución 1373 el Consejo decidió que todos los Estados:

- Prevenzan y repriman la financiación de los actos de terrorismo.
- Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales, por cualquier medio, directa o indirectamente, de fondos por sus nacionales o en sus territorios con intención de que dichos fondos se utilicen para llevar a cabo actos de terrorismo.
- Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros o recursos económicos de las personas que cometan, o intenten cometer, actos de terrorismo o participen en ellos o faciliten su comisión.
- Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades en sus territorios que pongan cualesquiera fondos, recursos financieros o económicos; servicios financieros o servicios conexos de otra índole directa o indirectamente, a disposición de las personas que cometan o intenten cometer actos de terrorismo o faciliten su comisión o participen en ella.

En la misma resolución el Consejo exhorta a todos los Estados a:

- Encontrar medios para intensificar y agilizar el intercambio de información relacionada con actividades o movimientos terroristas.

- Intercambiar información tendente a impedir la comisión de actos de terrorismo.
- Cooperar mediante acuerdos bilaterales o multilaterales, para impedir y reprimir los ataques y adoptar medidas contra quienes los cometan.
- Adherirse a los instrumentos que se han adoptado sobre la materia.
- Adoptar las medidas necesarias para evitar que se abuse del estatus de refugiado o asilado a fin de asegurar que el solicitante no haya planificado o facilitado actos de terrorismo.

En otra parte de la Resolución, el Consejo ve con preocupación y reconoce la relación que existe entre el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos y biológicos y pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de iniciativas en el plano subregional, regional e internacional para reforzar la respuesta a esos retos a la seguridad internacional.

La misma resolución decidió establecer un Comité integrado por 15 miembros del Consejo con el mandato de verificar la aplicación de los dispuesto en la misma, y pide a los Estados que informen al Comité a más tardar 90 días después de la fecha de su adopción, de las medidas que hubieran adoptado.

Finalmente, el 12 noviembre de 2001 el Consejo se reunió a nivel ministerial (pues la fecha coincidió con la celebración del debate general en la Asamblea) para adoptar una vez más por unanimidad la resolución 1377 a la que se anexó la declaración que se había elaborado.

La declaración reitera el contenido de las resoluciones aprobadas sobre el tema con anterioridad y reconoce que muchos Estados necesitarán asistencia para instrumentar las medidas previstas en la Resolución 1373 y les pide que informen al Comité contra el Terrorismo de los ámbitos en los que necesitan apoyo.

La Asamblea General, en la primera sesión plenaria que celebró durante su quincuagésimo sexto periodo de sesiones el 12 de septiembre de 2001 adoptó la Resolución 56/1 en la que condenó los actos terroristas que se produjeron en Nueva York, Washington, D. C. y Pennsylvania, expresó sus condolencias y solidaridad al pueblo y al gobierno de los Estados Unidos y pidió la cooperación internacional para someter a la acción de la justicia a los autores, organizadores y patrocinadores de los ataques del 11 de septiembre de ese año.

Con la adopción de sus resoluciones el Consejo de Seguridad decidió, entre otras cosas, que los ataques terroristas del 11 de septiembre constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y, por lo tanto, caen bajo la competencia del Consejo.

Asimismo reconoció el derecho inmanente de los Estados Unidos a la legítima defensa individual o colectiva.

Los ataques del 11 de septiembre constituyen un parteaguas. A partir de esa fecha se ha identificado al terrorismo como el enemigo a vencer. Cómo lograrlo constituye el reto al que debe avocarse la comunidad internacional y el Consejo.

Parece obvio que el uso de la fuerza no será el mejor camino. Hay que encontrar y fomentar las soluciones pacíficas.

Como lo señalan las propias resoluciones adoptadas, se hace necesario intensificar la cooperación entre los Estados para prevenir actos terroristas. También se hace hincapié en la importancia que tiene el intercambio oportuno de información que permita detectar a los autores de actos terroristas.

Igualmente, las tres resoluciones hacen un llamamiento a los Estados para que se adhieran a los diversos instrumentos que se han ido negociando para combatir y sancionar el terrorismo.

El esfuerzo internacional que se ha hecho ha adoptado un enfoque fraccionado destinado a sancionar distintos actos de terrorismo. Esto obedece al hecho de que hasta hoy no ha sido posible llegar a un consenso para definir lo que constituye el terrorismo internacional.

Ante la falta de una definición universalmente aceptada, la comunidad internacional ha negociado y abierto a la firma y ratificación 12 tratados que cubren la mayoría de los actos de terrorismo internacional. Estos instrumentos han consolidado un régimen de jurisdicción universal que permite que un presunto terrorista pueda ser detenido y enjuiciado en el país que se encuentre sin importar si es el país en el que delinquirió; se ha determinado que el terrorismo no puede ser considerado delito político; se han adoptado medidas para impedir que los terroristas tengan acceso a financiamiento o abusen de instituciones humanitarias como el asilo o el refugio y se han fortalecido las obligaciones de los Estados de abstenerse de organizar, tolerar o permitir la preparación de actos terroristas en sus territorios.

Los instrumentos que se ocupan de actos de terrorismo llevados a cabo en aeronaves o embarcaciones han sido negociados tanto en la Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) como en la Organización Marítima Intergubernamental (OMI).

También se han negociado y abierto a firma y ratificación tratados que se ocupan de Agentes Diplomáticos (1973) de la Toma de Rehenes (1979) de Material Nuclear (1979) y de la Seguridad en los Aeropuertos (1988).

De los 12 Tratados existentes, México ha ratificado 10 y entendiendo que la Secretaría de Relaciones Exteriores lleva a cabo las consultas necesarias con otras dependencias del Ejecutivo para que cuando éstas concluyan, se proceda a someter a la consideración del Senado, los dos restantes que se ocupan de la represión de los atentados terroristas cometidos con bombas adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1997 y el Convenio Internacional para la represión del financiamiento del terrorismo que quedó abierto a la firma a partir del año 2000.

De las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad merece la pena destacar que en el párrafo 4 operativo de la Resolución 1373, se acepta la estrecha relación que existen entre el terrorismo y la delincuencia transnacional organizada, las dro-

gas, el lavado del dinero y la circulación ilícita de materiales nucleares, químicos y biológicos.

Destaco este párrafo, pues considero que la comunidad internacional dejó pasar una oportunidad cuando negoció el Estatuto del Tribunal Penal Internacional y, por falta de consenso, no incluyó el terrorismo entre los crímenes que caían dentro de la competencia del Tribunal.

En efecto, durante la negociación del Estatuto, uno de los temas que resultó más difícil de consensar fue el de la selección de los crímenes de los que se podrían ocupar el Tribunal.

Después de largas discusiones se convino en que el Tribunal se ocuparía únicamente de tres tipos de crímenes: el de genocidio, el de lesa humanidad y de los de guerra.

No hubo consenso en aceptar otros a pesar de la insistencia de algunos Estados, entre ellos México, para que se incluyeran aquellos que en nuestra opinión constituían crímenes perfectamente definidos.

Fue así que propusimos que se incluyera entre los crímenes de los que se debía ocupar el Tribunal, el del uso de armas nucleares.

Recuerdo también que las delegaciones de Colombia, Trinidad y Tobago insistieron en la necesidad de añadir el relativo al tráfico de drogas y en lo que resulta ahora sorprendente, hay que señalar que varios países de la Unión Europea que más lo padecían, pidieron que se incorporara el terrorismo. Fue Estados Unidos el que con especial vehemencia se opuso argumentando que el foro por excelencia para la sanción del terrorismo eran los tribunales del país en donde se hubiera cometido el acto terrorista.

Ninguno de los crímenes adicionales propuestos contó con el apoyo necesario para su inclusión en el Estatuto. De acuerdo con el mismo, tendremos que esperar a que pasen siete años a partir de la fecha en que entre en vigor para poder volver a insistir en la Primera Conferencia de Revisión del Estatuto en la conveniencia de que estos crímenes caigan bajo la competen-

cia del Tribunal. Confío en que en esa oportunidad México reitere su propuesta de incluir como crimen que cae bajo la competencia del Tribunal el uso de armas nucleares y apoye las propuestas que se presentan para añadir el tráfico de drogas y, desde luego, el terrorismo.

Desde su fundación, las Naciones Unidas se han ocupado de temas de muy diversa índole: políticos, económicos, de seguridad y desarme, sociales, administrativos y jurídicos, que afectan e interesan a los pueblos en ella representados.

Si se toman debidamente en cuenta los antecedentes que existen sobre el combate al terrorismo se llega a la conclusión de que el sólo uso de la fuerza no resolverá el problema.

Los propósitos y principios que quedaron consagrados en su Carta siguen siendo válidos. Los retos que se fijó la organización en 1945: un mundo más pacífico y más justo para todos, tendrá que lograrse.

Como país comprometido con la Organización tenemos que esforzarnos para evitar que las decisiones que ahí se adopten se vean de ahora en adelante afectadas por los condenables ataques de septiembre. Debemos estar atentos con objeto de que las negociaciones que se emprendan no se paralicen y se pierdan oportunidades de avance en la solución de los problemas que sus muy diversos órganos tienen encomendados.

También debemos cuidar que los acuerdos que se tomen no sean distorsionados si se insiste en verlo todo a través del prisma del terrorismo.

Actuando así, insistiendo en la necesidad de apegarnos a las disposiciones de la Carta y normas del derecho internacional, cumpliendo de buena fe con las obligaciones contractuales que hemos aceptado, e insistiendo siempre en la bondad de la solución pacífica de los conflictos haremos honor a nuestra tradición de actuar siempre de acuerdo con los principios que sustentan y dan fortaleza a nuestra política exterior.