



33

El caso de Afganistán y Al-Qaida en el Consejo de Seguridad

Ricardo Méndez Silva

DERECHO INTERNACIONAL

Marzo de 2003

En el presente documento se reproduce fielmente el texto original presentado por el autor; por lo cual el contenido, el estilo y la redacción son responsabilidad exclusiva de éste. ❖ D. R. (C) 2003, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F. ❖ Venta de publicaciones: Coordinación de Distribución y Fomento Editorial, Arq. Elda Carola Lagunes Solana, Tels. 5622-74-63/64 exts. 703 o 704, fax 5665-34-42.

www.juridicas.unam.mx

15 pesos

DR © 2003.

Instituto de Investigaciones Jurídicas - Universidad Nacional Autónoma de México.

CONTENIDO

I. Planteamiento	1
II. El Consejo de Seguridad	3
III. Estudio de las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre el Afganistán y la formación terrorista Al-Qaida	7
IV. Reflexiones	24

NOTA DE ADVERTENCIA

Como una buena parte de los trabajos académicos, el ensayo que se anexa es preliminar y requiere del concurso de otras inteligencias y de la crítica de los colegas y amigos. Como su nombre lo indica, es una revisión de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el caso Al-Qaida y el Gobierno Talibán. No pretende ser una historia del conflicto ni un análisis del problema particular del terrorismo, cosa que requeriría una aproximación interdisciplinaria.

En aras de lograr un trabajo académico gregario en relación con este importante tema, presento el escrito anexo como un punto de partida que mucho agradeceré sea enriquecido con las sugerencias y observaciones pertinentes.

I. PLANTEAMIENTO

Los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001 elevaron el problema del terrorismo a un nivel dominante dentro de la agenda de las relaciones internacionales. Varios elementos influyeron en tal circunstancia, por principio de cuentas la gravedad de los atentados. A lo largo de la historia la estela destructiva de los actos terroristas había tenido efectos mas o menos limitados. En el Siglo XX sólo una docena de actos terroristas produjeron una cantidad superior a los cien muertos. Atroces, los actos solían realizarse con pistolas, fusiles, artefactos explosivos, contra objetivos localizados, y el promedio de víctimas que generaban era de veinticinco personas. Entre los casos sobresalientes se encuentran el atentado en 1979 en un teatro de Abadan en donde perecieron 400 personas; el atentado contra un avión de Air India con un saldo de 328 pasajeros victimados; los explosivos en el vuelo 103 de la línea Pan Am que cobró 278 víctimas mortales en 1988; el atentado contra un cuartel norteamericano en Líbano en 1983 que mató a 241 soldados; en 1998 el atentado contra las embajadas norteamericanas en Dar es Salam, Tanzania y Nairobi, Kenia, con 224 muertos, entre ellos doce norteamericanos y cinco mil heridos; el ataque en 1996 con un coche bomba contra un edificio gubernamental en Oklahoma, Estados Unidos, en donde fallecieron 168 personas y quedaron 400 heridos.¹ Los atentados del 11 de septiembre fueron a las claras un salto cuantitativo espeluznante que marcó un hito en el historial del terrorismo.

En el transcurrir de los años noventa prevalecía una tendencia destructiva en ascenso, caracterizada también por mutaciones cualitativas que concernían a las motivaciones y al tipo de armamento utilizado. En 1995 ocurrió el ataque con gas neurotóxico en el metro de Tokio perpetrado por la secta Aum que dejó pocas víctimas mortales, 12, y cinco mil heridos, sin embargo constituyó un parteaguas por la utilización de un recurso con potenciales consecuencias de destrucción masiva.

El fanatismo religioso empezó a guiar la comisión de actos terroristas, infundiéndoles una impronta mortal. La concepción religiosa se trastoca, del ideal original de la salvación y de la confraternidad, se transforma en bandería, en un absoluto que pretende justificar la negación del contrario o del adversario e imponer y justifica los peores daños terrenales en nombre de un propio y exclusivo paraíso: “Para los terroristas religiosos, la violencia es, en primer lugar y ante todo, un acto sacramental o mandato divino ejecutado como respuesta directa a ciertas demandas o imperativos teológicos. De esta forma, el terrorismo asume una dimensión trascendente y sus actores no se encuentran constreñidos por la moral política o los límites prácticos que parecen afectar a otros tipos de terrorismo”.² Probado está que el efecto dañino del terrorismo de extracción religioso, en crueldad y número de víctimas es mayor al de inspiración secular. La expiación se logra en la propia hazaña destructiva -la expresión “los locos de Dios” es mas que descriptiva- y, peor, la visión religiosa no habita en los terrenos de un misticismo puro sino que responde a

* El autor es Coordinador del Área de Derecho Internacional del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

¹ Hoffman, Bruce.- Una Nueva Era del Terrorismo, Sistema, nums. 132-133, 1996, p. 293.

² Hoffman, op. cit. p. 294.

los condicionamientos terrenales y fines mundanos. Asociados con el extremismo islámico no se confinan a este movimiento. En 1984 un grupo de cristianos supremacistas blancos intentaron envenenar con cianuro los depósitos de agua de las ciudades norteamericanas de Washington D.C. y Chicago, Illinois. El atentado de Oklahoma de 1995, que se encuentra entre los quince más devastadores del siglo pasado, fue cometido por fanáticos blancos, Timothy Mc Veigh y Terry L. Nichols. Ya se mencionó el atentado de la secta Aum en Japón³ y los ataques con ántrax en los Estados Unidos por medio del correo, se conjetura que tuvieron origen doméstico aunque no se ha identificado a los autores.

El terrorismo es un problema que viene de antiguo y ni la mente más optimista podrá suponer que concluirá en el corto plazo. Tampoco es previsible que permanezca aislado en regiones distantes, y reducido a los teatros inmediatos de un conflicto, como lo anuncian dramáticamente los sucesos de Nueva York y Washington. Merece condena sin reservas y requiere un combate frontal y decidido pero paralelamente obliga a explorar y a combatir las causas profundas que lo abonan como las desigualdades económicas y sociales, la marginación política, la discriminación, la ocupación extranjera, la violación del derecho de los pueblos a explotar y a disfrutar de sus riquezas naturales.

El 12 de septiembre, al día siguiente de los sucesos, llameantes los escombros de los edificios colapsados y bajo el azoro de la opinión pública mundial, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adoptaron por unanimidad sendas Resoluciones que condenaron enérgicamente los atentados y convocaron a los Estados miembros a someter a los responsables a la justicia. El Consejo de Seguridad se ha ocupado del caso de Afganistán desde 1996, poco después de que la facción Talibán asumió el poder, y continuó tratando el problema conforme la crisis se enredaba y ganaba en complejidad, sobre todo después de los dos atentados contra las embajadas norteamericanas en Kenia y en Tanzania en agosto de 1998, atribuidos a Al-Qaida. El repaso de los pronunciamientos del Consejo de Seguridad da cuenta de la escalada conflictiva y son en la mirada retrospectiva una especie de barómetro que iba marcando la creciente temperatura del desenlace por venir. Luego del 11 de septiembre la acción del Consejo de Seguridad se incrementó, comprendió de manera significativa la mención del derecho de legítima defensa, adoptó medidas generales para la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo, la legitimación del nuevo gobierno de Afganistán, auspiciado por las propias Naciones Unidas y acordado en Bonn el 5 de diciembre de 2001, la constitución de una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad tendente a garantizar la paz y la estabilidad en el país.

Las Resoluciones del Consejo de Seguridad fueron y han sido sólo una expresión del puntagudo y multifacético problema. A fin de intentar resolver la prolongada guerra civil sin cuartel y contener sus causas y efectos internacionales participaron diversos actores: la Asamblea General y la Secretaría de las Naciones Unidas, montando planes de ayuda y asistencia y gestionando directamente el acercamiento de las partes; el llamado grupo 6+2, integrado por los países vecinos de el Afganistán, Iran, Pakistán, China, Uzbekistán, Tajikistán, Turkmenistán, mas Rusia y los Estados Unidos; un grupo mas amplio de 21 países que se consideraba tenían una influencia en el Afganistán (entre otros, además de los mencionados, Alemania, China, Egipto, Gran Bretaña, Suecia, Japón, Turquía) y la Organización de la Conferencia Islámica hicieron de igual suerte las veces de mediadores. Se perseguía frenar los enfrentamientos, integrar un gobierno de base

³ *Ibidem*, p. 291.

amplia, aportar recursos para la reconstrucción del país. Entre las gestiones de índole variada figuraron en el conjunto de esfuerzos políticos y diplomáticos las negociaciones directas de los Estados Unidos con los talibanes para lograr la entrega de Osama Bin Laden a quien en 1998 se identificó como el autor principal de diversos atentados contra la superpotencia, de manera notoria el ataque contra las dos embajadas en África.

II. EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Con el propósito de ubicar al lector, se ofrecen datos y estimaciones generales sobre éste órgano, uno de los seis principales de las Naciones Unidas, institución nacida en 1945. La Carta de San Francisco le encomendó “la responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales y para tal fin quedó asentado que actuaría a nombre y representación de todos los Estados Miembros. Elemento clave del régimen de las Naciones Unidas fue prohibir el uso y la amenaza de la fuerza⁴ y solo fue aceptado a favor de los Estados el recurso a la legítima defensa en caso de ataque armado.⁵ Así, el Consejo de Seguridad centraliza el uso de la fuerza institucional en la sociedad internacional organizada. Para cumplir con la “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales puede adoptar medidas coercitivas que no impliquen el uso de la fuerza como la ruptura de relaciones diplomáticas, económicas, de comunicaciones y medidas coercitivas que comprendan expresamente el uso de la fuerza, “...demostraciones, bloqueos y otras operaciones ejecutadas por fuerzas aéreas, navales o terrestres...”⁶ Importa sobre manera insistir en que estas atribuciones se encuentran dentro del Capítulo VII de la Carta “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.” Son las atribuciones mas fuertes que posee con miras a salvaguardar el régimen de paz reconocido por los Estados miembros, 191 en la actualidad, o sea, la casi totalidad de los Estados del mundo. Tal señalamiento es oportuno por que un buen número de las Resoluciones para el caso en estudio fueron adoptadas al amparo del Capítulo VII. Sus Resoluciones, toda vez que detenta “la responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales son obligatorias para los Estados. Los casos de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión no están definidos en la Carta por lo que compete al Consejo de Seguridad determinar casuísticamente su existencia.

La conformación del Consejo de Seguridad y el sistema de votación diseñados en 1945 son a no dudarlo uno de los vicios históricos de la Organización. Se encuentra integrado por 15 Estados miembros, cinco permanentes y diez que cubren vía elección un periodo de dos años con arreglo a una fórmula de distribución de plazas por regiones. Los miembros permanentes son las cinco grandes potencias de 1945, los Estados Unidos, China (en 1971 la Asamblea General reconoció la representatividad de la República Popular de China en lugar del gobierno de Taiwán), la Federación Rusa (a partir de la desintegración de la Unión Soviética en 1991, se acordó que Rusia fuera el Estado sucesor en el Consejo de Seguridad), el Reino Unido de la Gran Bretaña y Francia. Estos miembros permanentes lo serán mientras exista la Carta de las Naciones Unidas,

⁴ Artículo 2, párrafo cuarto.

⁵ Artículo 51.

⁶ Artículos 41 y 42.

ya que una reforma a la misma exige la ratificación de los cinco miembros permanentes.⁷ No es previsible que alguno de ellos haga gala de desprendimiento y se pronuncien a favor de su exclusión. El carácter permanente de estos cinco Estados en el Consejo de Seguridad fractura el principio de la igualdad de los Estados. Respecto a la votación se previó que los cinco miembros permanentes tendrían el derecho de veto, la posibilidad de oponerse con su voto negativo a la adopción de una Resolución relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. La igualdad de los Estados terminó por quebrantarse con este mecanismo.

Durante los años de la Guerra Fría, cuyo inicio se empata históricamente con los primeros años de vida de la Organización, el Consejo de Seguridad estuvo sumido en el pantano de la inacción por el veto reiterado de las potencias privilegiadas. Luego de la caída del muro de Berlín, que marca simbólicamente el fin de la Guerra Fría en 1989, el Consejo de Seguridad ha funcionado bajo el predominio de los Estados Unidos, potencia vencedora en la confrontación bipolar y la única hoy día con la capacidad de influir definitivamente en los asuntos de toda la escala planetaria. Sería una aseveración superficial sostener que el Consejo de Seguridad es un apéndice pasivo de los Estados Unidos pero en sentido contrario no es posible objetar lo que es obvio de toda obviedad, el peso preponderante de los Estados Unidos, manifiesto, además, por ser con todo y las deudas que arrastra, el principal contribuyente de la Organización con cerca del 23% de los gastos. En el plano militar es el único poder con la aptitud de despliegue y de ofensiva mundiales, en razón de su armamento cualitativamente avanzado y tecnológicamente sofisticado, lo que rebasa, no digamos a otros Estados sino a la misma Organización que por las contenciones políticas que la han dibujado los Estados miembros, está imposibilitada de levantar un ejército permanente y ha dejado en letra muerta la creación de un Comité de Estado Mayor cuya función debiera ser "... asesorar y asistir al Consejo de Seguridad en todas las cuestiones relativas a las necesidades militares del Consejo para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, al empleo y comando de las fuerzas puestas a su disposición, a la regulación de los armamentos y al posible desarme".⁸

En el periodo posterior a la Guerra Fría se aprecian varias circunstancias que revelan una ampliación fáctica de las facultades del Consejo de Seguridad:

- a) La Guerra del Golfo Pérsico en 1991 surgió por la invasión de Irak a Kuwait el año inmediato anterior, violación indubitable a la Carta de las Naciones Unidas y al Derecho Internacional. Sin embargo, el Consejo de Seguridad, en lugar de haber asumido su "responsabilidad primordial" de mantener la paz y la seguridad internacionales, dejó a los Estados en libertad de adoptar cualquier medida, sin mencionar expresamente el uso de la fuerza, pero implicándola a través de una redacción general. La centralización de la fuerza que se logró en 1945, al habersele conferido al Consejo de Seguridad "la responsabilidad primordial" de tomar acción para el mantenimiento de la paz, se tornó en una descentralización vaga, que dio pie legal a la campaña "Tormenta del Desierto" de los Estados Unidos y de la coalición de aliados que se sumó contra la pertinacia del líder irakí Sadam Hussein. En el caso de el Afganistán, durante los acontecimientos de 2001, en dos Resoluciones del Consejo de Seguridad⁹ se aludió en las partes considerativas a la legítima defensa, cuando esta posibilidad de usar la fuerza

⁷ Artículo 108.

⁸ Artículo 47.

⁹ R. 1368 de 12 de septiembre de 2001 y R. 1373 de 28 de septiembre de 2001.

debe darse en condiciones de urgencia para proveer a la subsistencia del Estado y mientras el Consejo de Seguridad toma cartas en el asunto: “...Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad y no afectarán en manera alguna la autoridad y la responsabilidad del Consejo conforme a la presente carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.¹⁰ Esto es, primero se da la legítima defensa del Estado, se insiste, en situación de urgencia, y posteriormente el Consejo entra en funciones, no al revés, que el Consejo de Seguridad de modo etéreo faculte a un Estado o grupo de Estados para actuar por su propia iniciativa, o que equivale a legitimar las represalias, cosa prohibida por el Derecho Internacional. De entrada el Consejo declinó en la crisis que nos ocupa su “autoridad y responsabilidad” en beneficio del interés estratégico de los Estados Unidos.

- b) Bajo el signo del deshielo se celebró en Nueva York, en 1992, la Reunión Cumbre del Consejo de Seguridad donde participaron los jefes de Estado y de Gobierno de los Estados en él representados. Campeó dominante en las sesiones el argumento de que una violación masiva de los derechos humanos es una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. En 1945 se le fijaron al Consejo atribuciones para participar en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y estuvo sujeto a lo previsto en el Artículo 2, párrafo 7, que prohíbe a la Organización intervenir en los asuntos del orden doméstico de los Estados miembros. Sin embargo, hay cuestiones internas que inevitablemente se proyectan como amenazas a la paz internacional y la vulneran de modo directo. El propio artículo citado exceptúa de la intervención en asuntos internos las acciones que tome el Consejo de Seguridad bajo el Capítulo VII. En este sentido es impecable el argumento de que una violación masiva a los derechos humanos puede constituir una violación a la paz y la seguridad internacionales, en razón de que un conflicto interno arroja grandes flujos de refugiados, provoca cruces de las fronteras por combatientes, escaramuzas y enfrentamientos transfronterizos, vinculaciones entre grupos políticos y militares de los Estados vecinos. No es nuevo este tipo de contagio, pero en tiempos de globalización el acontecer interno se expande y con facilidad se internacionaliza. Con todo, la interpretación no puede aplicarse en forma automática, es preciso que efectivamente se afecte la paz y la seguridad internacionales. En los años noventa, superada la parálisis, se festinó la capacidad de acción del Consejo de Seguridad y se aprobaron diversas medidas dentro del rubro de operaciones de mantenimiento de la paz para los casos de Haití y de Somalia que no constituyeron propiamente amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Paradójicamente, en el caso del país africano, las convulsiones internas condujeron al fracaso de la misión de paz y fue uno de los carburantes para que Al-Qaida tomara vuelo y exacerbara su odio hacia los Estados Unidos. Para atender los casos de violaciones masivas de derechos humanos urge el diseño de un mecanismo jurídico e institucional al interior de las Naciones Unidas que enfrente las crisis humanitarias que por desgracia seguirán azotando al mundo, ensañándose con los sectores más desvalidos. De lo contrario seguiremos presenciando extralimitaciones del órgano ejecutivo en éste delicado campo. La participación en

¹⁰ Artículo 51 de la Carta.

asuntos internos como un deber de humanidad puede ser indispensable, pero debe responder a un régimen preconcebido y conforme a decisiones ponderadas que eliminen los remedios que agudizan las contradicciones internas y promueven la parcialidad. En el Derecho Internacional de nuestros días no es posible reconocer un derecho de intervención humanitaria a los Estados aisladamente considerados o al Consejo de Seguridad con base en su confección actual.

- c) La referencia a la última década de la recién fenecida centuria es recurrente. El fin de la Guerra Fría alivió las tensiones entre los Estados pero abrió las compuertas a los desarreglos y a los largamente acallados resentimientos internos y dejó suelto un caudal atroz de guerras intestinas. Dados los genocidios y las espantosas masacres, el Consejo aprobó la constitución de sendos tribunales penales especiales para la ex Yugoslavia (1993) y Rwanda (1994). Lo hizo con arreglo a la facultad¹¹ que le permite crear organismos subsidiarios "... que se estime necesarios para el desempeño de sus funciones". Pero ocurre que esa facultad debe operar dentro del marco precisamente de las funciones que tiene encomendadas, y entre ellas, no aparece la función judicial. No es objetable la validez moral de los tribunales constituidos, ni el empeño de someter a la justicia a los asesinos, ni tampoco sus aportaciones jurisprudenciales, más el fundamento legal es cuestionable, se tambalea, y como en la experiencia de Nüremberg hay un dejo de irretroactividad, sombras de parcialidad y denuncias sobre resultados limitados. La solución debe ser el salto cualitativo y el avance normativo que entraña la Corte Penal Internacional cuyo Estatuto entró en vigor el primero de julio de 2002. Por desgracia la nueva instancia judicial se ha topado con la hostilidad de los Estados Unidos que por dos vías han intentado acotar las posibilidades de acción de la Corte, de una parte celebrando acuerdos bilaterales con Estados para que se comprometan a no entregar a nacionales norteamericanos a la Corte y de la otra presionando al Consejo de Seguridad para que adoptara, al amparo del Capítulo VII, la Resolución 1422 de 12 de julio de 2002, con la finalidad de que la Corte no inicie o no continúe un procedimiento contra oficiales o personas de un Estado no parte del Estatuto, pero participante en una operación de mantenimiento de la paz de la Organización.
- d) El Consejo de Seguridad es un órgano político, actúa en función de intereses, presiones y circunstancias políticas, sin preocuparse demasiado por los dictados virtuosos de la hermenéutica jurídica. Así, la relativa y a menudo dudosa efectividad del órgano, es invadida por una falta de legitimidad ya que se aplican dobles o múltiples estándares para los distintos casos que caen bajo su competencia. Contra algunos Estados no se aprueban medidas y contra otros su implementación queda en el aire, no digamos las situaciones en las que se encuentran involucrados los miembros permanentes. Por ejemplo, la delimitación de las zonas de exclusión en Irak después de la Guerra del Golfo Pérsico nunca fueron aprobadas por el Consejo de Seguridad y menos los bombardeos que eventualmente ejecutan sobre ellas los Estados Unidos y la Gran Bretaña; la represalia que lanzaron los Estados Unidos después de los atentados terroristas de 1998 contra sus dos embajadas en Africa y que consistió en la andanada de mas de 70 misiles contra el supuesto cuartel general de Al-Qaida en el Afganistán y contra un laboratorio farmacéutico en Sudán, mereció la obsecuencia del Consejo; en la misma lí-

¹¹ Artículo 29 de la Carta.

nea la inacción del Consejo de Seguridad frente a los excesos del gobierno israelí en el conflicto con los palestinos, significativamente, una de las nutrientes de la violencia en la zona; el ataque de los Estados Unidos y de la OTAN en 1999 por el problema de Kosovo contra Yugoslavia ocurrió al margen del Consejo de Seguridad, de la normatividad de la Carta de las Naciones Unidas y por ende del Derecho Internacional.

III. ESTUDIO DE LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD SOBRE EL AFGANISTÁN Y LA FORMACIÓN TERRORISTA AL-QAIDA

El estudio se realiza en orden cronológico. Las primeras se concentran en la guerra interna y a partir de 1999, después de los atentados contra las embajadas norteamericanas en Africa, en agosto de 1998, se orientan de manera abierta contra Al-Qaida y el Gobierno Talibán.

1. Resolución 1076 de 22 de octubre de 1996

Cercana estaba la toma del poder en el Afganistán por el grupo talibán el 26 de septiembre inmediato anterior y el arribo de Osama bin Laden en la primavera de ese año luego de haber sido considerado como persona non grata por el gobierno de Sudan. El grupo Talibán, o estudiantes de teología, se había empezado a formar en 1994 de cara a la descomposición interna y a la violencia irresuelta de una enconada guerra civil. Contó con el manifiesto apoyo de Pakistán y en su obsesivo ideario religioso propuso el retorno a la fe islámica como ordenadora de la vida social y personal conforme a una interpretación radical y extremista de sus dictados, una tendencia que brotó en Irán con el triunfo de la revolución islámica en 1979 pero con antecedentes más distantes. La vinculación con Al-Qaida encontró en éste punto una coincidencia fundamental, cosmovisión religiosa y horizonte terrenal. Osama bin Laden peleó de 1980 a 1989 en Afganistán contra la invasión soviética y enderezó sus odios contra los Estados Unidos a raíz de la Guerra del Golfo Pérsico y de su presencia en Arabia Saudita y Kuwait. La primera “fatwa” o decreto de muerte contra los estadounidenses tuvo lugar en 1991. El abrigo que los talibanes brindaron a partir de 1996 a Bin Laden y a su legión islámica respondió a una identificación profunda, ideológica y operaron como una punta de lanza de la campaña militar en la guerra intestina que continuaba hasta el inicio de la ofensiva norteamericana en octubre de 2001.

El Consejo de Seguridad se había mantenido al margen de los acontecimientos, en buena medida por que la conflictividad del país había tenido como una de sus causales la invasión soviética iniciada en 1979, extendida durante una larga y sangrienta década hasta principios de 1989 cuando se retiró el ejército rojo. Ante la segura interposición del veto soviético durante esos años, el Consejo de Seguridad permaneció expectante. Fue la Asamblea General la que año tras año condenó la intervención y la ocupación militar y en los años noventa se abocó a promover campañas de asistencia y a llamar a las partes enfrentadas a la reconciliación y a deponer las armas.

El 22 de octubre de 1996 el Consejo manifestó su preocupación por la continuación e intensificación de la confrontación militar que había causado enormes pérdidas civiles, el incremento de los flujos de refugiados y de los desplazados internos. El conflicto no podía calificarse

de interno con el trasfondo histórico de la invasión y la ocupación extranjera durante diez años y por las ramificaciones hacia los países vecinos lo que comprometía “seriamente” la estabilidad y el desarrollo pacífico de la región. Este ingrediente inflamable abrió la competencia del Consejo de Seguridad. Como punto de partida confirmó su compromiso con la soberanía, la independencia, la integridad territorial y la unidad nacional del país afectado y llamó a todos los Estados a abstenerse de realizar cualquier acto de interferencia en los asuntos internos del país afgano, incluyendo el rechazo al involucramiento de personal militar. Mas que un párrafo de tono declamatorio, los principios enunciados son la premisa ideológica de las Naciones Unidas y asumían valía notoria en la situación: En el pasado reciente la invasión externa con la replica e las acciones de la Agencia Central de Inteligencia que ofertó su patrocinio a los rebeldes, y la secuela después de las intromisiones de Rusia, India e Irán a favor de la Alianza del Norte y por contra de Pakistán en beneficio de los Talibanes. Particularmente sensible en el terreno de las intromisiones fue la de la legión islámica del grupo Al-Qaida, integrada por militantes de numerosos países y lugares, Egipto, Arabia Saudita, Yemen y Sudan, Somalia, Chechenia, asentados y entrenados en los santuarios terroristas de el Afganistán, en una cantidad de 12 000 hombres, según estimaciones. Diversas informaciones han sostenido que algunos de los terroristas del comando suicida del 11 de septiembre pasaron por esos campos. De la misma manera, la afirmación del principio de la integridad territorial no era un adorno discursivo en el calidoscopio de etnias que coexisten en el país y de señores de la guerra embarcados en interminables luchas por dominar clanes, pueblos y regiones. Llamó la Resolución a todas las partes involucradas en la guerra civil a cesar inmediatamente las hostilidades armadas, a renunciar al uso de la fuerza, a buscar el diálogo político y a establecer un gobierno transitorio de unidad nacional de frente amplio e incluyente. Recomendó intercambiar prisioneros de guerra y declarar la desmilitarización de Kabul. Procede subrayar que desde entonces se remarcó, con cierta clarividencia, la índole peligrosa de la situación al señalar que el conflicto abonaba un terreno fértil para el terrorismo y el tráfico de drogas. No era una situación creada por generación espontánea puesto que durante la ocupación soviética surgió la escuela de la resistencia, la filiación de combatientes árabes y de otros países, auspiciados con recursos financieros de procedencia distinta como los aportados y recaudados por el saudita Bin Laden o los dispuestos por la Agencia Central de Inteligencia. Fue tolerado y hasta estimulado el cultivo de la adormidera y el procesamiento y tráfico de la heroína para estimular el financiamiento de la resistencia antisoviética lo que convirtió al país en el principal productor del mundo. Un año después de que fue derribado el gobierno talibán, el país ha vuelto a ocupar el primer lugar en la producción de opio. Paradoja de paradojas.

También desde ésta primera Resolución el Consejo de Seguridad denunció la discriminación contra las niñas y las mujeres así como otras violaciones a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. A raíz de los atentados del 11 de septiembre la mayor parte de la opinión pública se vino a enterar del apartheid monstruoso en el que se encarcelaba y degradaba física y espiritualmente a la mujer y las niñas. Obvio resultó el llamado al respeto a los derechos humanos en las condiciones del antagonismo exacerbado y de rencillas feroces, sobre todo del respeto debido al derecho internacional humanitario, pero es menester advertir que durante y después de iniciada la campaña militar “Libertad Duradera” el 7 de octubre de 2001 no ha habido mención a éste régimen, motivo de honesta y sentida preocupación. Trató la Resolución el problema de las minas antipersonales y su uso indiscriminado que provocaba numerosas víctimas civiles, originada desde los tiempos soviéticos y que hasta la fecha le concede al país asiático el muy triste honor de tener sembrado en su territorio el mayor número de estos artefactos explosi-

vos. Llamó a todos los Estados a terminar inmediatamente el suministro de armas y municiones a todas las partes en el conflicto. Un simple llamamiento dentro de la turbulencia que sólo fue reforzado con la adopción de medidas bajo los supuestos del Capítulo VII en el año 2000.

Estos elementos serán recurrentes en las Resoluciones subsiguientes: el peligro latente del terrorismo y la discriminación bestial contra la mujer, las violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, el llamado a los Estados y a las organizaciones internacionales a suministrar ayuda humanitaria al Afganistán.

2. Resolución 1189 de 13 de agosto de 1998

Esta Resolución no se refiere específicamente a la situación de Afganistán, pero es significativa toda vez que fue adoptada pasados unos días de los atentados terroristas contra las Embajadas de los Estados Unidos el 7 de agosto en Nairobi, Kenya y Dar-es-Salam, Tanzania que dejaron 224 muertos, entre ellos 12 norteamericanos y una patética suma de mas de cinco mil heridos.

1998 estaba llamado a figurar como un año clave en la avanzada terrorista. El 27 de febrero cinco dirigentes islámicos radicales de Egipto, Bangladesh y Pakistán se reunieron con Osama Bin Laden en su base de Khost, Afganistán. El singular grupo engendró al Frente Islámico Internacional para emprender la *jihad*, una lucha santa contra los judíos y “los cruzados” y lanzó una nueva “fatwa” contra los americanos y sus aliados, civiles o militares, convocando a todo musulmán a cumplirlo donde fuera posible. Grupos radicales ausentes ofrecieron su respaldo y solidaridad al Frente Islámico Internacional, rubricando su rango trasnacional y entretejiendo una red amplia de combatientes y recursos.

El tipo de atentado, contra Embajadas norteamericanas, de modo simultáneo y sincronizado, en dos países distintos, requirió de una afinada organización y ha sido señalado como estilo distintivo de Al-Qaida, sobre todo después del 11 de septiembre. El Consejo no identificó en esa oportunidad a los autores pero hizo hincapié en la complicidad de algunos gobiernos que permitían el establecimiento de campamentos y el desarrollo de actividades terroristas en su espacio territorial. Fue una Resolución de carácter general sobre el terrorismo y de condena concreta a los atentados perpetrados. Subrayó que “la supresión de los actos de terrorismo internacional es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” e hizo claro el propósito de la comunidad internacional de eliminar el terrorismo internacional en todas sus formas y manifestaciones. De igual suerte reiteró el deber que tienen todos los Estados de abstenerse de organizar, instigar y de apoyar actos terroristas cometidos en otro Estado o de participar en ellos y de permitir actividades organizadas en su territorio con tal fin. Interesa clarificar que el terrorismo calificado de internacional fue estimado como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales por lo que su comisión surte la competencia del Consejo de Seguridad y no puede juzgarse como una acción restringida al ámbito interno de los Estados, de aquellos que favorecen la pervivencia de los santuarios terroristas y de los que sufren los ataques. En este sentido debe enfatizarse la obligación de los Estados de no prestar ni permitir que su territorio sea usado como base de operaciones de bandas terroristas, extensión jurídica de la prohibición del uso de la fuerza, acorde con lo señalado desde la Resolución 2625 de la Asamblea General de 1970 y objeto de citas reiteradas en Resoluciones posteriores sobre la materia.

El texto de la Resolución preludia el sentido de las adoptadas por la Asamblea General y el Consejo de Seguridad el 12 de septiembre de 2001. Instó a los Estados a que cooperaran y extendieran su apoyo para capturar a los autores de esos actos, calificados de “cobardes y criminales”, y someterlos con prontitud a la justicia. De hecho tres de los participantes en los atentados, Houssaine Kerchtou, marroquí, Kalfan Khamis Mohamed, oriundo de Tanzania y Mohamed Al-Owhali, de ascendencia saudita, nacido en Gran Bretaña, fueron capturados en distintos sitios, extraditados a Estados Unidos, donde fueron juzgados y condenados a reclusión perpetua, en el mismo año de 2001, por coincidencia en un juzgado ubicado cerca del World Trade Center.¹² Sus testimonios permitieron avalar la responsabilidad del Grupo Al-Qaida y suministraron información de primera mano sobre el modus operandi y organizativo de la formación terrorista.

En la Resolución el Consejo puso el dedo índice en la necesidad de la cooperación multilateral y llamó a todos los Estados a que adoptaran “... con carácter prioritario medidas eficaces y prácticas para la cooperación en materia de seguridad y la prevención de ese tipo de actos de terrorismo, así como para el enjuiciamiento y castigo de sus autores”.

Secuela de los atentados terroristas fue la represalia de los Estados Unidos que lanzó cerca de 75 misiles Tomahawk desde un crucero contra la sede de Bin Laden en Khost, lugar de la asamblea inaugural del Frente Islámico Internacional y contra un laboratorio farmacéutico en Kartum, Sudam, presuntamente dedicado a la fabricación de precursores para armas químicas.

3. Resolución 1193 del 28 de agosto de 1998

A casi dos años de la primera Resolución sobre el Afganistán y tres semanas después de los atentados de Nairobi y Dar es -Salam, el Consejo adoptó esta Resolución. Siguió el hilo conductor de los planteamientos primeros, su adhesión a la soberanía, independencia, integridad territorial y unidad nacional del Afganistán, su convicción de que el conflicto interno solo podía resolverse por medios pacíficos a través de negociaciones directas auspiciadas y patrocinadas por las Naciones Unidas, el llamado a poner fin a las hostilidades y a establecer un gobierno de amplia base, representativo de la pluralidad nacional. Manifestó su preocupación por el creciente carácter étnico del conflicto, por las persecuciones fundadas en motivos étnicos y religiosos, en particular contra el grupo chiíta. De manera sobresaliente requirió que el gobierno talibán respetara sus obligaciones internacionales. Ello por que el Derecho Internacional Humanitario seguía padeciendo fuertes transgresiones, fueron denunciados los excesos y fue recogida la denuncia sobre asesinatos en masa de prisioneros de guerra tanto civiles como de combatientes y el desplazamiento forzoso de grandes grupos de población, principalmente por motivos étnicos. Se refirió a acontecimientos que habían forzado la evacuación del personal de la Organización de las Naciones Unidas que participaba en actividades humanitarias, a las condiciones de inseguridad amenazantes para el personal de la Naciones Unidas y de otras organizaciones humanitarias, particularmente el asesinato de dos funcionarios afganos del Programa Mundial de Alimentos y del ACNUR así como del Asesor Militar de la Misión Especial de las Naciones Unidas para Afganistán, a la toma por los talibanes del Consulado General de la República Islámica del Irán en Mazar-e- Sharif, la desaparición de nacionales iraníes, la persistente violación de los derechos de las

¹² Jauvert Vincent, “Quand les Hommes de Ben Laden parlent”, Le Nouvel Observateur, núm. 1924, 20-26 septembre, 2001, pp. 4-10.

mujeres y de las niñas. La conjunción de estos elementos mostraba un torbellino de violaciones a principios básicos de humanidad y al Derecho Internacional. Reiteró la preocupación por la participación de personal militar extranjero en el país y la continuación del suministro de armas y municiones a las distintas facciones.

Como novedad digna de hacerse notar fue la exigencia para que las partes en el conflicto se abstuvieran de dar abrigo y entrenamiento a los grupos terroristas y a sus miembros y dieran por terminadas las actividades ilegales relacionadas con la producción y tráfico de drogas. Enfatizó el aspecto medular del problema posterior y de antiguas raíces: el refugio a los terroristas, y tal como la Asamblea General lo había consagrado en su labor resolutive, ligó el problema del terrorismo con el narcotráfico en la convulsionada realidad afgana.

Ante la persistencia y la agudización de los problemas y el desacato y la desatención a sus formulaciones de dos años antes por las partes involucradas en la guerra civil, el Consejo recordó en el último párrafo el carácter obligatorio de sus Resoluciones y manifestó “su firme intención” de adoptar cualquier medida necesaria para hacerlas cumplir, con arreglo a las atribuciones que la Carta de San Francisco le concede, lenguaje franco que en tono de advertencia implicaba la posibilidad de aplicar el Capítulo VII.

4. Resolución 1214 del 8 de diciembre de 1998

Tres meses mas tarde el Consejo de Seguridad volvió a ocuparse de la crisis afgana en términos de elevada preocupación. La Resolución se refirió a los mismos puntos abordados en la inmediata anterior. Sería repetitivo enunciar su contenido, pero procede comentar que se percibe ya una dedicatoria patente de su contenido a los talibanes, explicable por ser el gobierno en el poder y la facción que imponía su predominio en la guerra civil y también por que los indicios del atentado contra las embajadas norteamericanas apuntaban al grupo Al-Qaida, a su líder Osama bin Laden y al contubernio con el gobierno que le daba por llamarse Emirato Islámico del Afganistán. En éste sentido demandó expresamente a los talibanes —ya no de modo general a las partes en el conflicto— que cesara el refugio brindado a los terroristas: “Exige también que los talibanes se abstengan de dar santuario y adiestrar a terroristas internacionales y sus organizaciones, y que todas las facciones afganas cooperen con los esfuerzos para enjuiciar a los inculpados de actos de terrorismo”. Este párrafo cobró importancia puesto que posteriores Resoluciones lo citaron como muestra del incumplimiento del gobierno talibán a lo dispuesto por el Consejo. Conforme a lo previsto en la Resolución anterior requirió a los talibanes y a “los demás interesados” que pusieran fin al cultivo, la producción y el tráfico de droga. Exigió, otra vez con acento en los talibanes, que pusieran fin a los enfrentamientos.

Al final del texto repitió que en virtud de la inobservancia de los pronunciamientos previos se encontraba dispuesto a imponer medidas para lograr su aplicación plena, tal como ocurrió efectivamente en 1999 y en los años subsiguientes.

5. Resolución 1267 del 15 de octubre de 1999

La Resolución marcó un hito en el tratamiento del problema, ello debido a varios factores: a) la inobservancia de las Resoluciones del Consejo por el Afganistán motivó la actuación del Consejo con apego al Capítulo VII de la Carta, b) Las evidencias disponibles sobre la responsabilidad del Grupo Al-Qaida en el atentado contra las embajadas norteamericanas dio pie al auto de acusación de los Estados Unidos contra Osama bin Laden, c) De manera concreta, la imposición de sanciones contra el Afganistán por continuar ofreciendo albergue a los terroristas internacionales y por negarse a entregar a Bin Laden, d) Como dato propio de las curiosidades jurídicas, la Resolución mencionó por su nombre en tres ocasiones al líder de Al-Qaida, algo inusual en los documentos del Consejo.

Uno de los fundamentos de la Resolución fue el hecho de que no se había cumplido con la exigencia de que los talibanes dejaran de conceder amparo territorial al grupo Al-Qaida, deploró que los talibanes siguieran “proporcionando un refugio seguro a Osama bin Laden y permitiendo que él y sus asociados dirijan una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en territorio controlado por los talibanes y utilicen el Afganistán como base para patrocinar operaciones terroristas internacionales”. Insistió en que dejaran de proporcionarles abrigo y adiestramiento y requirió que los talibanes colaboraran en los esfuerzos tendentes a someter a la justicia a las personas acusadas de delitos de terrorismo. Planteó la entrega de Bin Laden a las autoridades competentes de un país donde hubiera sido objeto de un auto de acusación o a las autoridades de un país a donde hubiera de ser devuelto o a las autoridades de un país donde fuera detenido o enjuiciado. Fijó como límite para el cumplimiento de sus exigencias, el 14 de noviembre siguiente, un mes de plazo, en caso contrario, los países aplicarían las siguientes medidas punitivas:

- a) Negar la autorización de despegar de su territorio o el aterrizaje de cualquier aeronave propiedad de los talibanes, salvo el caso de vuelos aprobados previamente por razones de necesidad humanitaria, comprendiéndose en la excepción los que tuvieran lugar para el cumplimiento de alguna obligación religiosa.
- b) Congelar los fondos y recursos financieros de los talibanes.
- c) Estableció un Comité integrado con los quince miembros del Consejo orientado a conocer el cumplimiento de las medidas, en su caso las violaciones, considerar las excepciones a las sanciones y presentar informes periódicos al pleno del Consejo.

La orden de entregar a Bin Laden fue extendida en ésta Resolución, desde 1999, dos años antes de los atentados de Nueva York y Washington. No fue necesaria una petición adicional después del 11 de septiembre. El Consejo, por voz de su Presidente, exigió el 18 del mismo mes la entrega del saudita, presunto responsable de los atentados. En los agitados días que siguieron a los atentados del 11-S el gobierno Talibán solicitó pruebas de su responsabilidad. Pero en virtud de los antecedentes, de la exigencia del Consejo en ésta Resolución, el punto simplemente no era negociable, máxime si se quería evitar una acción militar como la que provendría a partir del 7 de octubre de 2001. Ello teniendo en mente a la población civil y a la débil infraestructura del aquejado país afgano.

6. Resolución 1269 de 19 de octubre de 1999

Lo mismo que las guerras, el terrorismo responde a una dinámica creciente, no solo en lo que atañe al número de atentados, sino a las armas utilizadas, a los objetivos, al número de víctimas, al denso ramaje transnacional, al empleo imaginativo de recursos tecnológicos. La última década del siglo pasado se caracterizó por la proliferación de las guerras internas e igualmente por el ascenso del terrorismo. En 1993 tuvo lugar el primer atentado contra las Torres Gemelas y según quedó dicho, en 1995 habían acaecido los atentados con gas nervioso en el metro de Tokio y el de Oklahoma y de pasada el asesinato del Premier Israelí Isaac Rabin a manos de un joven fanático israelí. La Resolución en comento partió de estos incendios ideológicos y trazó criterios para la lucha general contra el terrorismo, guiada e inspirada en buen grado por el quehacer de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

Manifestó su preocupación por los actos de terrorismo que ponen en peligro la vida y el bienestar de las personas en todo el mundo al igual que la paz y la seguridad de los Estados. Reafirmó consecuentemente que el combate a los actos de terrorismo internacional es una contribución esencial al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En los términos trabajados por la Asamblea General condenó “inequívocamente todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, independientemente de su motivación y dondequiera y por quienquiera que sean cometidos, en todas sus formas y manifestaciones, en particular los que pueden representar una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”. Hasta el día de hoy las Naciones Unidas no han arribado a una definición sobre terrorismo. En la sala de las discusiones no son pocos los Estados que oponen excepciones, pero en términos genéricos el párrafo citado es una condena de amplio alcance.

En la lógica de estimular la cooperación internacional para lidiar con el problema, el Consejo apuntó la importancia de lograr una mayor cooperación entre los Estados y las organizaciones internacionales y regionales. Convocó a todos los Estados, conforme al artículo 41 de la Carta que contempla medidas que no impliquen el uso de la fuerza, a adoptar medidas para:

- a) Cooperar entre sí, conforme a acuerdos bilaterales y multilaterales con el fin de prevenir y reprimir los actos terroristas y enjuiciar a los responsables;
- b) Prevenir y reprimir en sus territorios por todos los medios lícitos la preparación y el financiamiento de todo acto terrorista;
- c) Denegar refugio a quienes planifiquen, financien o cometan actos terroristas y asegurar que sean detenidos, procesados, y en su caso, extraditados;
- d) Confirmar, antes de conceder el estatuto de refugiado a una persona, que no haya participado en actos terroristas;
- e) Intercambiar información y cooperar en asuntos administrativos y judiciales a fin de prevenir la comisión de actos terroristas.

Como se indicó, son criterios alumbrados en el ámbito de la Asamblea General. En virtud del consenso logrado al interior del órgano deliberativo, y aunque formalmente sus Resoluciones carezcan de fuerza vinculante, es dable considerar que son principios validados consuetudinariamente, por lo mismo de fuerza vinculante, en la doble finalidad de mantener la paz y la seguridad internacionales y de velar por el respeto a los derechos humanos. Por añadidura, la adopción de estos criterios por el Consejo de Seguridad que actúa a nombre y representación de todos los Estados miembros, y cuyas Resoluciones son obligatorias, refuerzan su juridicidad.

Sobresalen en el listado los principios relacionados con el refugio. Obviamente a una persona responsable de actos terroristas no debe cubrirse con éste régimen internacional de tutela, pero en la práctica los Estados tratan de escapar a sus obligaciones ante el flujo creciente de personas en busca de asilo y cuando provienen sobre todo de países flagelados por el terrorismo suele discriminarse a los solicitantes bajo éste pretexto.

La necesidad de intercambiar información es capital en la lucha contra el problema. En buen grado el desenlace de septiembre se asocia con la falla de los sistemas de inteligencia en los niveles nacional e internacional, en virtud de que fueron diseñados para operar en la conflictividad de la era bipolar, y no para enfrentar a estos actores que como Al-Qaida realiza actividades en la clandestinidad y mantiene células terroristas en cuando menos sesenta países. Para la prevención y combate al terrorismo, se requiere de la colaboración multilateral, estructurada y fluida. La amarga lección del 11 de septiembre arroja ésta conclusión elemental y debería desalentar las andanzas unilaterales.

Es pertinente y obligada la llamada para activar la cooperación multilateral con el fin de combatir el terrorismo, pero energía semejante debe empeñarse en la empresa de atacar las causas que lo provocan y que requiere una colosal disposición de recursos y de esfuerzos entrelazados.

7. Resolución 1333 del 19 de diciembre de 2000

Aprobada también al amparo del Capítulo VII, su contenido fue uno de los más extensos y dotado de mayor severidad el tono de sus señalamientos. Extendió las medidas originalmente impuestas por la Resolución 1267 de 1999. En el terreno de las estadísticas superó a ésta última Resolución nombrando hasta en nueve ocasiones a Osama Bin Laden. Era ya el enemigo público número uno por derecho propio. En el correr del año 2000, el 12 de octubre, había tenido lugar el ataque contra el destructor estadounidense USS Cole en Yemen que dejó una estela de 17 víctimas mortales y 30 heridos, atribuido a su autoría.

Sin ambages, condenó enérgicamente la política talibán de otorgar refugio y entrenar terroristas y planificar actos de terrorismo. Denunció que los talibanes obtenían beneficios directos del cultivo ilícito de opio mediante la imposición de gravámenes sobre su producción y destacó que se beneficiaban indirectamente del procesamiento y el tráfico ilegales del opio lo que originaba cuantiosos recursos a favor de los terroristas. Deploró el refugio y la seguridad prestadas a Osama bin Laden que le permitía dirigir y mantener una red de campamentos de entrenamiento de terroristas en el territorio afgano controlado por los talibanes y que servía de plataforma para el lanzamiento de acciones terroristas de trascendencia internacional. Reiteró la exigencia de entregar a Bin Laden y determinó que el incumplimiento de las Resoluciones anteriores constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Mirando hacia atrás, el texto marcaba el inicio de la cuenta regresiva que culminó el 11 de septiembre. La imposición de las primeras sanciones el año anterior había radicalizado a los talibanes en las negociaciones diplomáticas que tenían lugar todavía a esas alturas fuera del marco de las Naciones Unidas. No obstante la claridad de los pronunciamientos que focalizaron nítidamente la responsabilidad de los talibanes y de la agrupación Al-Qaida no surgió una acción política consecuente. Quizás el conflicto de Kosovo en la Ex Yugoslavia, otro combustible incendiario en la cadena de inconformidades, atrajo las energías políticas y diplomáticas en los años 1998 y 1999; el proceso electoral y las conflictuadas

elecciones estadounidenses de fines del 2000 y el cambio de gobierno Clinton-Bush en el despertar del año fatídico de los ataques seguramente implicaron una desconcentración respecto a este problema, prioritario en el horizonte internacional; las fallas en los sistemas de inteligencia y la incredulidad respecto a que pudiera ocurrir un atentado en suelo norteamericano contribuyeron al desapego; y en el trasfondo, pero en un primer plano de interés, el propósito de negociar con el gobierno talibán cuando llegó al poder e incluso durante los años críticos de su desempeño, el acceso a los recursos energéticos de Asia central a través de la construcción de un gasoducto para transportar por territorio afgano el gas natural de las reservas de Turkmenistán.¹³ Como sea, junto al examen en los Estados Unidos de las fallas internas de “inteligencia” que allanaron el camino a los atacantes, deberían abarcarse las omisiones en el frente diplomático.

Entonces, el Consejo adoptó las siguientes medidas que deberían ser aplicadas por todos los Estados:

- a) Impedir el suministro, la venta y la transferencia de armas, municiones, vehículos, pertrechos militares y piezas de repuesto.
- b) Retirar a todos sus oficiales, agentes asesores y militares que se encontraran en el Afganistán para asesorar a los talibanes sobre asuntos militares y de seguridad.
- c) Solicitó a todos los Estados que mantuvieran relaciones diplomáticas a que redujeran el número y la categoría de los funcionarios talibanes. Aquí es conveniente recordar que solo tres países reconocieron en su momento al gobierno de los estudiantes de la religión: Pakistán, Arabia Saudita y el Emirato de Países Arabes Unidos.
- d) Clausurar inmediata y completamente todas las oficinas de los talibanes en sus territorios así como todas las oficinas de Ariana Afgahn Airlines.
- e) Congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Osama bin Laden y los de la organización Al-Qaida.
- f) Poner fin por parte de los talibanes a todas las actividades ilícitas relacionadas con los estupefacientes y proceder a erradicar el cultivo ilegal de la adormidera para la producción del opio, con cuyas ganancias financiaban las actividades terroristas.
- g) Impedir todos los Estados la venta, el suministro o la transferencia por sus nacionales o desde sus territorios del producto químico anhídrido acético a todas las personas que se encuentren en el territorio afgano dominado por los talibanes.
- h) Negar todos los Estados autorización a cualquier aeronave para despegar desde su territorio, de aterrizar o de sobrevolarlo, que haya despegado del territorio del Afganistán.
- i) Restringir los Estados la entrada a su territorio y el paso de todos los funcionarios superiores de los talibanes con rango de Viceministro o rangos superiores, del personal armado con rango equivalente y de otros asesores superiores y dignatarios, a menos que viajaran para cumplir alguna obligación religiosa o un fin humanitario.

¹³ Bearden, Milton, “Afghanistan’s Treacherous Peaks” en How did This Happen, Terrorism and the New War? BBS, Public Affairs, New York, USA, p. 92.

- j) Garantizar los talibanes de modo incondicional el acceso de personal humanitario y la ayuda de socorro a todas las personas necesitadas.
- k) Nombrar el Secretario General un Comité de Expertos para atender específicamente el problema y enunció sus funciones.

Con relación a la Resolución 1267 de 1999 las medidas adoptadas asumen una contundencia notable. Los llamados anteriores a evitar el suministro de armas habían sido vagos, punto a considerar en la problemática ya que el negocio de los armamentos prospera durante los conflictos, y son los miembros permanentes del Consejo de Seguridad los principales productores y comercializadores. Hasta ésta Resolución se llamó a los Estados a impedir la venta de los químicos que sirven para el procesamiento del opio. Y con toda su dureza, la Resolución no impuso la ruptura total de las relaciones diplomáticas.

8. Resolución 1363 de 30 de julio de 2001

En la cuenta regresiva sobresale la destrucción de los dos Budas gigantes y milenarios de Bamiyán en marzo de 2001, en desafío a la indignación mundial, a la gestión de numerosos gobiernos y de la UNESCO. Por oscurantismo y prejuicios religiosos fueron dinamitadas las colosales esculturas pero esa transgresión de lesa cultura fue un presagio, ilegible entonces, del ataque a las Torres Gemelas, dos edificaciones portentosas de la tecnología contemporánea que estaban destinadas a pervivir mas que cualquier monumento de la antigüedad. Jugando a los números pares no es descabellada la afirmación de que las próximas torres gemelas en la visión de los integristas islámicos sean Arabia Saudita y Pakistán.

La Resolución fue adoptada a la luz del Capítulo VII y subrayó la obligación de todos los Estados miembros de dar cumplimiento a los términos de las Resoluciones 1267 y 1333, aprobó criterios para vigilar las medidas impuestas y dispuso la constitución de un Grupo de Vigilancia en Nueva York para monitorear su cumplimiento. Contempló la situación especial de los Estados limítrofes con el Afganistán y previó considerar la concesión de ayuda para auxiliarlos a cumplir con las medidas impuestas generalmente. Instó a la totalidad de los Estados a que adoptaran medidas inmediatas para hacer cumplir y reforzar, promulgando leyes o adoptando medidas administrativas, según procediera, las medidas en sus leyes y reglamentos internos contra sus ciudadanos u otros individuos o entidades que operaran en su territorio para impedir violaciones a las obligaciones impuestas por las Resoluciones 1267 y 1333.

Nada más.

9. Resolución 1368 de 12 de septiembre de 2001

A las 8.45 horas 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 horas 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 horas el Boeing 757 de la línea

American Airlines se estrelló en las instalaciones del Pentágono, en Washington, con 45 personas. A las 10.37 horas el Boeing 757 de United Airlines se precipitó a tierra en Pensilvania con 45 personas a bordo. De sobra se ha comentado que los aviones tenían por destino Los Angeles y San Francisco, vuelos largos que guardaban una enorme cantidad de combustible que elevó a la última potencia el impacto destructivo. Las cifras cierran el número de muertos en cerca de tres mil, el mayor atentado terrorista de la historia, si se entiende que el terrorismo es un acto que tiene lugar en tiempos de paz y si rige tanto en las normas como en la conciencia humana la convicción de que en la inevitable conflictividad individual y social, debe apartarse a los inocentes de la destrucción de las contiendas y de la rabia de las confrontaciones. Es la esencia del pensamiento humanitario y vale para todas las partes: salvaguardar a los inocentes. Con independencia de la nacionalidad o de los alegados motivos, es un atentado contra la humanidad.

Al día siguiente, el Consejo de Seguridad aprobó una breve Resolución cuyo texto coincide con el aprobado por la Asamblea General el mismo 12 de septiembre, todavía bajo la impresión de los ataques. Abrió una nueva etapa en el tratamiento de la crisis. En la parte considerativa manifestó el Consejo de Seguridad su decisión 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". 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 subraya 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 por 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.

Se han entrecomillado las frases y los párrafos que de manera especial merecen comentario. Por supuesto adquiere relevancia el señalamiento en la parte considerativa al derecho inmanente de legítima defensa tal como lo menciona el artículo 51 de la Carta y que se repetirá en la Resolución inmediata del 28 de septiembre. De acuerdo con versiones periodísticas el párrafo se incluyó en razón de la insistencia de los Estados Unidos. De ser cierto, pero coincidente con la apreciación de los observadores, la potencia persiguió con claridad desde el principio como fundamento legal de su eventual respuesta, el uso de la fuerza que jurídicamente permite la Carta, esto es, la legítima defensa. Salta a la vista que los Estados Unidos pretendieron organizar su reacción de acuerdo con su propia visión estratégica y trabajaron intensamente el consenso de numerosos países, tanto de sus aliados miembros de la OTAN y del Sistema Interamericano como de los países de la zona. Pero su opción fue el filtro jurídico de la legítima defensa que como se apuntó al inicio del artículo es consubstancial a una situación de urgencia. De no darse ésta condición, es el Consejo de Seguridad el que debe asumir su "responsabilidad primordial", definir una operación institucional, dar el marco a la acción militar y eventualmente exigir responsabilidades por las violaciones al Derecho Internacional Humanitario. El Consejo, para la adopción

de diversas Resoluciones, actuó con base en el artículo 41 con miras a aplicar medidas que no implicaran el uso de la fuerza y en ningún momento se inclinó a aplicar el 42 para la adopción de medidas mas graves que implicaran el uso de la fuerza, conforme a su “responsabilidad primordial”.

Cuando se conoció ésta Resolución algunos analistas festinaron la observancia del Derecho Internacional y celebraron que las Naciones Unidas asumieran por fin un rol determinante con motivo de la crisis. La verdad es que en nombre del multilateralismo, jurídicamente hablando, se despejó la vía para una empresa unilateral.

Por otra parte, la expresión “cualquier acto de terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales” pone de manifiesto la trascendencia internacional del problema, enfoque a resaltar de cara a quienes han sostenido que es una cuestión interna. Con todo, y por lo mismo, el abordamiento de una cuestión esencialmente internacional debe tener lugar a través de la normatividad y la institucionalidad internacionales.

Finalmente se distingue en el párrafo tres 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 mientras se confirmaba o se reunían indicios convincentes de su autoría, pero la expresión transcrita revela que unas horas después de perpetrados los ataques las sospechas se enfilaron hacia este personaje y al gobierno que lo mantenía como huésped. Así lo consignaron los medios colectivos el 12 de septiembre. No eran pocos los atentados en los que se implicaba directa o indirectamente a Bin Laden y su grupo, a saber, el atentado en el World Trade Center en 1993, el atentado en Riyahd, Arabia Saudita 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 1998, el ataque contra el destructor estadounidense USS Cole en el 2000.

Como quedó dicho anteriormente, el Consejo no volvió a solicitar la entrega de Bin Laden. El requerimiento corrió a cargo del Presidente del Consejo el 18 de septiembre.

10. Resolución 1373 de 28 de septiembre de 2001

Es una amplia Resolución adoptada con apego al Capítulo VII. Reiteró algunos de los principios fundamentales enunciados con antelación y adoptó nuevos criterios de corte legislativo para que fueran asumidos por los Estados en sus políticas y en sus legislaciones internas. Mas allá de la atención a una situación concreta, el Consejo impuso con carácter obligatorio la observancia de medidas permanentes, incluso la adopción de legislaciones internas y la suscripción de acuerdos internacionales sobre la materia.

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 atendió en pormenor en el inciso precedente y que brindó el cimiento legal para la campaña militar “Libertad duradera” iniciada el 7 de octubre.

Manifestó su preocupación por el aumento en varias regiones del globo de actos terroristas “motivados por la intolerancia o el extremismo”. Importa poner de manifiesto la alusión expresa a la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General, citada en la Resolución 1189 de 1998, que contiene el principio relativo 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. 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. Puso el acento en un punto que consignado en instrumentos previos: “los actos, métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas y que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión también es contrario a dichos propósitos y principios de las Naciones Unidas.

Algunas medidas generales que impone a los Estados en la lucha contra el terrorismo, de igual suerte, ya habían sido maduradas por la Asamblea General. Utiliza la expresión “Decide que todos los Estados...” con miras a despejar cualquier duda sobre su obligatoriedad. Las medidas previstas son:

- a) Prevengan y repriman la financiación 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 éstas 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) Prevengan la comisión de actos terroristas, incluso desarrollen labores de alerta temprana suministrando información a otros Estados;
- g) Denieguen 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 y 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 ordenes;
- 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.

El lector aprecia que se trata de un conjunto amplio y variado de medidas movidas por el imperativo de la cooperación multilateral. La campaña militar fue la respuesta inmediata pero la lucha contra el terrorismo desborda el perímetro de un campo de batalla y hace indispensable la coordinación de autoridades financieras para detectar el blanqueo de dinero y las complejas remesas de recursos, requiere la cooperación policíaca internacional tendente a neutralizar a las organizaciones terroristas que laboran con un alto índice de efectividad, aprovechando los recursos tecnológicos y las facilidades de la globalización.

11. *Resolución 1378 de 14 de noviembre de 2001*

El 7 de octubre a las 12.30 horas se inició la fase armada de la Campaña Libertad Duradera. Los Estados Unidos y en mucha menor medida el Reino Unido, abrieron el fuego con el lanzamiento de misiles de crucero y desde submarinos y a través del bombardeo de aviones de combate y de bombarderos contra blancos estratégicos en todo el Afganistán, sistemas de defensa, aeropuertos, cuarteles y campos terroristas. Estados Unidos se responsabilizó del ataque aéreo y dejó a la Alianza del Norte los operativos terrestres, con el apoyo de asesores militares, tropas de elite y comandos. El 13 de noviembre fue liberado Kabul, previamente había caído el importante reducto de Mazar-e-Charif. La Alianza pasó de estar confinado a un 10 % del espacio territorial afgano al control del 40%. Si bien al frente se erigían sitios de resistencia de considerable valor militar y simbólico, como Kandahar y el complejo de cuevas y túneles de Tora Bora, se vislumbraba a estas alturas la derrota inevitable del gobierno talibán y del grupo Al-Qaida. La toma de Kabul exigía determinar a la brevedad el curso de los acontecimientos. Un día después de la caída de la capital afgana el Consejo de Seguridad se reunió para definir las bases de un gobierno de transición.

La Resolución 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. Contempló la celebración de una conferencia diplomática en la ciudad de Bonn, Alemania, a verificarse en los primeros días de diciembre donde las fuerzas opositoras

afganas acordarían la constitución de un gobierno de transición. En este sentido, expresó su apoyo decidido a los “esfuerzos del pueblo afgano por establecer una administración nueva y de transición” cuyo diseño había venido siendo trabajado por el Representante Especial del Secretario General de las Naciones Unidas y que debería reunir los siguientes requisitos:

- a) Ser de base amplia, pluriétnico, plenamente representativo de todo el pueblo y comprometido con el mantenimiento de la paz con los vecinos del Afganistán.
- b) Respetar los derechos de todo el pueblo afgano sin distinciones de género, etnia o religión.
- c) Respetar las obligaciones internacionales del Afganistán, incluso colaborando plenamente 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.

Afirmó que las Naciones Unidas deberían desempeñar una función central en el apoyo a los esfuerzos del pueblo afgano para establecer con urgencia la nueva administración de transición que llevara a la constitución de un nuevo gobierno que debería cumplir con las finalidades propuestas. Llamó a los Estados a brindar su apoyo a la nueva administración e implementaran proyectos de efecto rápido, prestaran asistencia humanitaria urgente, incluso para la remoción de minas y que ofrecieran asistencia a largo plazo para la reconstrucción y rehabilitación social y económica del país.

Los principios definidos para la nueva administración y el nuevo gobierno son inobjetable dentro de un panorama de reconstrucción y reconciliación. El problema, por principio de cuentas es que efectivamente puedan aplicarse, prevaleciendo rivalidades insuperables no sólo respecto a los talibanes sino entre los propios grupos de oposición que por sus extracciones tribales y por la confrontación ancestral entre ellos se tratan con recelo y encendida animadversión.

12. Resolución 1383 de 6 de diciembre de 2001

Con motivo de la reunión en Bonn el 5 de diciembre entre varias facciones afganas que lograron un acuerdo provisional para el reestablecimiento de las instituciones de gobierno, el Consejo expresó su beneplácito. El Acuerdo de Bonn contempló la constitución de una Autoridad Provisional que debería tomar posesión el 21 de diciembre y cuya responsabilidad recayó en Hamid Karzai, en calidad de Primer Ministro, que asumió el cargo el 22 de diciembre. Hizo hincapié en el derecho inalienable del pueblo afgano para determinar su futuro político y se manifestó decidido a ayudar al pueblo del 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 cooperación nacional para que se dejara de usar el territorio afgano como base para el terrorismo.

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.

Es de destacarse que en uno de los Anexos del Acuerdo de Bonn se previó la constitución de una Fuerza de Naciones Unidas para la seguridad del país, formula obligada en virtud de la inestabilidad reinante. Lejos estaba el país de ver aplacadas las confrontaciones y de acallarse las pugnas intestinas, y la única posibilidad de sobrellevar la difícil situación era por medio del despliegue de tropas internacionales. La siguiente Resolución se ocuparía de esta cuestión.

13. Resolución 1386 de 20 de diciembre de 2001

El Consejo manifestó su complacencia por la evolución de los acontecimientos, sobre todo 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”. Mencionó una reunión el 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 del 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 trabajando en el país. Así mismo solicitó a los Estados vecinos que prestaran a la Fuerza Internacional toda la ayuda necesaria, inclusive 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 encauzar las contribuciones de los Estados Miembros.

La creación de la Fuerza Internacional fue prevista para un periodo de seis meses pero la Resolución 1401 del 22 de mayo de 2002 solicitó que continuara trabajando en su mandato, y de manera expresa la Resolución 1413 de 23 de mayo de 2002, actuando bajo el Capítulo VII y reiterando que la situación del Afganistán seguía constituyendo una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, prorrogó por un periodo de seis meses, a partir del 20 de junio, la acción de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad que suma cinco mil efectivos.

14. Resolución 1390 de 16 de enero de 2002

Esta Resolución se aprobó bajo el régimen del Capítulo VII e impuso medidas coercitivas en relación con Osama Bin Laden, los miembros de Al-Qaida y los talibanes. De entrada condenó nuevamente a los talibanes por haberle ofrecido santuario a Bin Laden y por haber permitido en su territorio la organización y exportación de actividades terroristas. Indicó que seguían siendo aplicables las medidas contempladas en la Resolución 1267 de 15 de octubre de 1999 relativas al mandato de congelar los fondos y recursos financieros de los talibanes así como lo previsto en la Resolución 1333 de 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. Como se recordará estas dos Resoluciones adoptaron medidas contra los arriba mencionados. La Resolución en comento amplió las medidas en el sentido de congelar sin demora fondos, activos financieros, recursos económicos de las personas y grupos mencionados. Muy importante en la situación de escape fue pedir a los Estados que impidieran su entrada o el tránsito en su territorio. Les requirió impedir cualquier tipo de suministro, venta, transferencia, directa o indirecta de armas, materiales conexos, municiones, vehículos y pertrechos militares, piezas de repuesto, asesoramiento concerniente a actividades militares.

El día anterior, 15 de enero, se aprobó la Resolución 1388 que levantó las sanciones impuestas en las Resoluciones 1267 (1999) y 1333 (2000) impuestas a las aeronaves y a la línea Ariana Afghan Airlines y concernientes a los vuelos desde y hacia territorio afgano.

15. Resolución 1419 de 26 de junio de 2002

Del 11 al 19 de junio de 2002 se verificó la “Loya Jirga de Emergencia” en Afganistán, la asamblea tradicional de los líderes tribales, característica de la etnia Pashtun, inaugurada por el ex Rey Mohammed Zaher, de 87 años de edad, derrocado en 1973 y exiliado en Roma. El Consejo manifestó su especial satisfacción por la participación en ella de “un gran número de mujeres” y en la que estuvieron representadas “todas las comunidades étnicas y religiosas”. Fue elegido como Jefe de Estado, Hamid Karzai, que había recibido en diciembre el cargo de Primer Ministro. En ésta oportunidad fue constituida la Autoridad de Transición. Manifestó el Consejo 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 educar a varones y 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.

Destaca el llamado a uno de los problemas manifiestos, los refugiados, que en oleadas sucesivas ha hecho de el Afganistán el país con mayor número, primero por la invasión soviética, después en virtud de la irresuelta guerra civil y finalmente la campaña militar iniciada el 7 de octubre. Pidió a la comunidad internacional que prestara mayor asistencia y con mayor rapidez 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.

Terminó la Resolución con la misma frase que concluían todas las Resoluciones del Consejo de Seguridad sobre ésta materia: “Decide seguir ocupándose activamente de la cuestión”.

IV. REFLEXIONES

Sobre un conflicto todavía abierto y en el que chocan las punzantes contradicciones del mundo real y de la normatividad jurídica valen mas algunas reflexiones que intentar madurar conclusiones:

- El 11 de septiembre estalló un conflicto largamente cultivado. La Historia ni termina ni comienza un día. Agravios de mucho tiempo se engarzaron, el colonialismo, el conflicto árabe-israelí, la invasión soviética en el Afganistán, la Guerra contra Irak que conllevó la presencia militar estadounidense en Arabia Saudita y Kuwait, acontecimientos estos últimos que influyeron en el surgimiento de Al-Qaida y en el despliegue de sus acciones terroristas.
- La verdadera lucha contra el terrorismo debe comprender el ataque a las causas profundas que lo generan, sin embargo, nada puede justificar la agresión contra los inocentes. 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 cometan. La defensa a ultranza de los inocentes, plantea en correspondencia una cuestión ética inescapable: las víctimas civiles de la campaña militar contra el Afganistán varían según las fuentes, unos cientos de acuerdo con el mando militar norteamericano, con apego a otras estimaciones rondan las tres mil, cantidad semejante en número a las víctimas del 11 de septiembre. No existe terrorismo bueno, ni terrorismo malo, y de ahí la condena enérgica y contundente a este tipo de actos, pero tampoco existen víctimas inocentes de primera y de segunda, víctimas cuya tragedia se magnifica y aquellas cuyo dolor y desolación se disimula.
- Las Resoluciones del Consejo han afirmado principios capitales del orden internacional: la prohibición del uso de la fuerza, la no intervención en asuntos internos, 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 haciéndose elástico y que el Consejo de Seguridad abdicque de su “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales. Los responsables de los actos de terrorismo deben ser juzgados y severamente castigados y, a la par, debe afirmarse la vigencia del Derecho Internacional Humanitario y deben ser objeto de juicio y sanción los transgresores de este régimen universal. Es preocupación de la mayor parte de la comunidad internacional que la lucha contra el terrorismo se conjugue con el respeto a los derechos humanos.
- La campaña contra el Gobierno Talibán y Al-Qaida fue a no dudarlo 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 se librarían batallas decisivas, la altitud de las montañas y la inclemencia invernal. El gobierno talibán fue desmantelado, su líder el Mullah Mohamed Omar sobrevive oculto. El peligro de los santuarios terroristas ha sido removido. En cambio, todo indica que Osama bin Laden continua en la clandestinidad,

al acecho, y un número indeterminado de militantes de la legión islámica —estimados en diez mil— se han dispersado por el mundo con su carga amenazante.

- Rige un nuevo gobierno pero la realidad es que sin el soporte de los Estados Unidos y de la Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad su viabilidad es ilusoria, propenso a desmoronarse si se le dejara 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 que acaso pretendió ser una especie de conmemoración de los atentados del 11-S. Justo al escribir estos últimos renglones (29 I 2003) informa la prensa que dieciocho 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.

Quiere decir esto que ni el quehacer el Consejo de Seguridad y de las Naciones Unidas en su conjunto, ni las zozobras del pueblo afgano, ni estas reflexiones han llegado a su fin.