

EL CONSEJO DE SEGURIDAD PROFUNDIZA LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL

Emilio J. Cárdenas (*)

Introducción

Ann Arbor. Hasta que ocurrieron los atentados terroristas del 11 de septiembre del 2001, las Naciones Unidas habían adoptado -respecto del terrorismo- una actitud que alguno calificara, con justeza, de “ambivalente”.

Quizás, porque muchos de sus Estados Miembros -antes de dichos episodios- no quisieron admitir que el terrorismo es un instrumento, un método de acción, una herramienta o, mas bien, un medio y no, ciertamente, una ideología política.

Antes del 11 de septiembre, el tratamiento en Naciones Unidas de la cuestión estaba ubicado en la Asamblea General, concretamente en el ámbito de la “Sexta Comisión”. La que tiene que ver con los temas de índole legal. Pese a que, desde 1972 -cuando ocurrieran las matanzas terroristas (i) de 28 pasajeros de un avión en Israel y (ii) de 11 atletas israelíes en las Olimpiadas de Munich- la Asamblea se ha venido ocupando intensamente del terrorismo, ella no ha podido -hasta hoy- ponerse de acuerdo en una definición de qué es lo que se entiende por “terrorismo”. Aun cuando dedicara una enormidad de tiempo y esfuerzo a debatir, en profundidad, esa cuestión. Desde una postura donde algunos Estados Miembros sostuvieron, por largo rato, que el terrorismo podía “justificarse” en el contexto de las luchas anti-coloniales en procura de la posibilidad de “auto-determinación”, las Naciones Unidas, ante la magnitud de los atentados del 11 de septiembre del 2001, viraron fuertemente hacia una condena absolutamente inequívoca del terrorismo, como crimen de lesa humanidad que es, totalmente injustificable, cualquiera sea la razón que se pretenda invocar para defenderlo. Ayer, hoy o mañana.

No obstante, las Naciones Unidas fueron capaces de diseñar y aprobar diez convenciones y dos protocolos que, sin definir explícitamente al terrorismo, prohíben en cambio toda una gama de actos terroristas específicos. Pero, reitero, no el terrorismo, en general.

Así se prohibieron el secuestro de aeronaves y los atentados en los aeropuertos; los ataques contra personas “internacionalmente protegidas”, esto es los Jefes de Estado, funcionarios y diplomáticos; el tráfico de materiales nucleares; la toma de rehenes; los actos ilegales contra la navegación marítima y las plataformas fijas en el mar continental; los atentados con bombas y explosivos; el financiamiento del terrorismo; y hasta se dispusieron requisitos concretos de identificación para el manejo de explosivos plásticos. Pero nada se dijo, por ejemplo, de los posibles atentados terroristas con armas de destrucción masiva, que hoy son una sombría posibilidad y toda una preocupación para la comunidad internacional. Y poco se avanzó, lamentablemente, en elaborar lo que podríamos denominar la política de “prevención” del terrorismo.

Lo cierto es que desde los atentados del 11 de septiembre del 2001, la cuestión del terrorismo pasó -claramente- a la órbita y agenda del Consejo de Seguridad. Porque se la definió puntualmente como una “amenaza para la paz y seguridad internacionales”, lo que es precisamente la responsabilidad “primaria” de ese órgano de las Naciones Unidas y porque, especialmente a partir de los episodios de Afganistán, en los que coincidieran operativamente el Taliban y Al Qaeda, el Consejo de Seguridad -como veremos- no ha dejado de ocuparse -prioritariamente- de esta cuestión.

Lo ha hecho, cabe destacar, en el marco -casi siempre- del Capítulo VII de la Carta, lo que asegura que sus resoluciones, por aplicación de los Artículos 25 y 48 (1) de la Carta, sean -inmediata y directamente- aplicables en todos los Estados Miembros, por igual.

Así, en una suerte de dramático “cambio de actitud”, se sucedieron en el seno del Consejo de Seguridad distintas resoluciones que: (i) condenaron explícitamente al terrorismo, definiéndolo sin atenuantes como una amenaza para la paz y seguridad internacional; (ii) reconocieron que, contra él, existe específicamente la posibilidad de recurrir al derecho inmanente de “legítima defensa” previsto por el propio Artículo 51 de la Carta de la ONU; (iii) prohibieron el otorgamiento, por los Estados Miembros, de “santuarios” o “refugios” para los terroristas, imposibilitando así que sus huestes puedan “entrenarse” o “refugiarse” en los Estados Miembros; (iv) obligaron a juzgar o extraditar a los responsables de atentados terroristas; etc.

De pronto, entonces, una visión común, radicalmente diferente.

Hasta llegar a la Resolución 1373, del 28 de septiembre del 2001, de contenido realmente inédito, que obliga a los Estados Miembros a criminalizar en sus respectivos derechos internos al terrorismo. Y corta los flujos financieros que hasta ese momento lo financiaban abiertamente, disponiendo además la creación del “Comité contra el Terrorismo” (conocido como “CTC”), como órgano subsidiario del Consejo de Seguridad.

Como señalara Paul C. Szasz, con todo acierto, esta es la primera vez que el Consejo de Seguridad asumió -abiertamente- facultades que podrían calificarse de “legislativas”, en el escenario mundial. Lo que ahora ciertamente podría repetir, en paralelo, en otros planos que también son de su responsabilidad. Como el del control de las armas de destrucción masiva, o relativo a las catástrofes humanitarias o ecológicas, o las violaciones masivas de derechos humanos, u otras cuestiones que -de pronto- constituyan una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Cuidándose, claro está, de tratar de reflejar la “visión” prevaleciente en la comunidad internacional, para que sus decisiones no se transformen -rápidamente- en “letra muerta”. Lo que es siempre un riesgo a cuidar, celosamente. Para no perder ni imagen, ni eficiencia.

La Resolución 1373, por su contenido, es una suerte de piedra fundamental en la lucha empeñada desde el Consejo de Seguridad contra el terrorismo. Pero no intenta, tampoco, definir al “terrorismo”, sino que deja esa labor en manos de los Estados Miembros, de manera de asegurar una posible diversidad de enfoques que, no obstante permita la lucha contra un “enemigo” común que ejecuta acciones criminales contra civiles inocentes, al que ahora la comunidad internacional toda ha terminado condenando sin posibilidad de equívoco alguno. Con el riesgo de la “fragmentación” normativa, y las consiguientes interpretaciones disímiles.

En función de la resolución comentada, todos los Estados Miembros de la ONU han respondido con diligencia al Consejo de Seguridad y continúan trabajando activamente con su “CTC”, de manera de criminalizar, cada uno en su medio y a su manera, conductas por todos rechazadas. Aunque con una coordinación común multilateral, que asegure que nadie, por imposiciones políticas o cuestiones de idiosincrasia o identidad, deje de criminalizar adecuadamente esos delitos.

Con todo, el éxito del “CTC” solo quedará asegurado en el futuro, si tiene suficientes recursos como para realizar bien su difícil labor; si, al final, es capaz de prestar, directa o indirectamente, la asistencia concreta que los Estados Miembros le requieran; si es capaz de dialogar con alguna inmediatez con los Estados Miembros que sinceramente requieran de su concurso para modernizar su legislación penal; si se preocupa adecuadamente de que en la lucha contra el terrorismo se respeten -siempre- las libertades civiles y los derechos humanos; y si es capaz de monitorear, de manera transparente, el complejo proceso de implementación de las medidas de criminalización que se adopten a nivel nacional. No es poco.

La lucha contra Al Qaeda, el Talibán, Osama Bin Laden y sus “ad lateres”.

La labor del Consejo de Seguridad respecto del terrorismo vinculado con Afganistán, el Talibán, Al Qaeda y Osama Bin Laden, viene desde larga data. Se remonta, por lo menos, hasta sus Resoluciones 1189, 1193 y 1214, todas ellas de 1998.

Pero la “columna vertebral” de la acción emprendida en esta cuestión por el Consejo de Seguridad está, probablemente, en la serie de sucesivas resoluciones, iniciada con la Resolución 1267, del 15 de octubre de 1999. Mediante ésta, actuando en el marco del capítulo VII de la Carta, el Consejo condenó, inter-alia, el uso del territorio afgano entonces controlado por el Talibán (que, recordamos, se autodenominaba: “Emirato Islámico de Afganistán”) con el objeto de conceder refugio y/o entrenar a terroristas y/o servir de base de operaciones, para -desde allí- planear sus actividades; deploró la no extradición o entrega de Osama Bin Laden a quienes ya lo procuraban para determinar judicialmente su responsabilidad en diferentes atentados terroristas; y, como se ha dicho, estableció -sin margen alguno para las dudas- que las actividades del terrorismo internacional constituyen “una amenaza para la paz y seguridad internacionales”.

Esa Resolución 1267 dispuso, asimismo, distintas “sanciones” contra el Talibán. En particular, (i) la prohibición de permitir los vuelos de aviones de propiedad u operados por el Talibán y (ii) el congelamiento de los fondos y recursos financieros o económicos de propiedad o controlados por el Talibán o Al Qaeda.

Para poder monitorear y asegurar el cumplimiento de esas sanciones, la norma estableció -como es de práctica- un “Comité de Sanciones para Afganistán” que, además, estaba encargado de conferir las autorizaciones de carácter excepcional que pudieran ser requeridas por razones humanitarias o religiosas, así como de mantener debidamen-

te informado al Consejo de Seguridad de todo lo ocurrido en el plano de sus responsabilidades. Enseguida llegó la Resolución 1333, del 19 de diciembre del 2000, sancionada también bajo el Capítulo VII de la Carta, que gobierna el uso de la fuerza dentro del mecanismo multilateral de la seguridad colectiva. Esta última norma agregó a las sanciones vigentes un indispensable “embargo de armas” que se había demorado inexplicablemente, así como la prohibición de cualquier forma de ayuda o asistencia militar. Además, urgió la reducción de la presencia diplomática del Talibán en el puñado de países que, en su momento, lo habían reconocido como el gobierno de Afganistán.

Para no facilitar la producción afgana de estupefacientes, que ya era mayúscula, el Consejo decidió además prohibir la venta al Talibán de anhídrido acético.

Por primera vez, la Resolución 1333 “pide” al referido Comité de Sanciones que mantenga una “Lista” basada en información que debe ser suministrada por los Estados Miembros, de todos los individuos y entidades “asociados” con Osama Bin Laden o con Al Qaeda. No solo por razones de seguridad, sino para -con ella- poder implementar efectivamente la prohibición de circulación personal y tránsito exterior de los dirigentes del Talibán dispuesta por la misma resolución.

Por Resolución 1363 (2001) se agregó a lo antedicho un mecanismo especial de monitoreo por parte de un grupo de expertos, que en su labor debieron tener en cuenta la estrecha vinculación del terrorismo afgano con el tráfico de drogas y el lavado de dinero.

Más tarde, en septiembre del 2001, se sancionó la Resolución 1373, a la que ya nos hemos referido. Luego, el 16 de enero del 2002, la Resolución 1390, que decide la adopción de nuevas sanciones en función de la antes mencionada “Lista” que el Comité llevaba desde el año anterior en función de lo dispuesto por la Resolución 1333. La que, desde entonces, debe ser “puesta al día” periódicamente por el propio Comité de Sanciones.

Para culminar, finalmente, con la Resolución 1455 (2003) que, siempre en el marco del Capítulo VII de la Carta, comenzó a tratar de “mejorar la implementación”, o sea la eficacia de las medidas y sanciones dispuestas contra el Talibán, Osama Bin Laden y Al Qaeda. Esa fue una primera “vuelta de tuerca” contra algunos Estados Miembros que no fueron demasiado diligentes al tiempo de implementar lo resuelto por el Consejo de Seguridad.

Esta norma dispone, en su párrafo 6, que todos los Estados Miembros, como es de práctica, debieron presentar un “informe”, dentro de los 90 días de su sanción -ocurrida en enero del 2003- detallando los pasos tomados para implementar en los hechos las sanciones dispuestas por el Consejo de Seguridad, incluyendo una síntesis de los activos financieros y económicos congelados por cada país.

La respuesta de los Estados Miembros fue mediocre. Presumiblemente, porque muchos se sintieron algo “lejanos” a la cuestión. O quizás porque otros optaron por el silencio o la inercia. Por sus propias razones.

Como veremos más abajo, el Consejo de Seguridad encontró que esas conductas son inaceptables. Porque sigue firmemente empeñado en la lucha contra el terrorismo internacional, del que son expresión inequívoca el Talibán, Al Qaeda y -ciertamente- el propio Osama Bin Laden. Y porque está convencido que su peligrosidad está vigente. Tanto, que aún siguen claramente siendo una “amenaza para la paz y seguridad internacionales”.

La Resolución 1526 (2004).

En su reunión 4.908, celebrada el 30 de enero de este año, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, una vez más actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, adoptó la Resolución 1526 (2004). Otra “vuelta de tuerca”. La segunda, en procura de eficiencia.

Mediante ella, luego de:

- (i) destacar la obligación de los Estados Miembros de no solo (a) implementar plenamente la Resolución 1373 (2001) respecto de cualquier miembro del Talibán o Al Qaeda o de cualquier individuo, grupo, o entidad vinculada a ellos que hubiera participado en el financiamiento, planificación, facilitamiento o ejecución de actos terroristas, o en apoyo de actos terroristas, sino también de (b) facilitar la implementación de las obligaciones contra el terrorismo, de acuerdo con las resoluciones pertinentes del Consejo de Seguridad;
- (ii) reafirmar la necesidad de combatir, por todos los medios, de acuerdo con la Carta de la ONU y el derecho internacional, a las amenazas a la paz y seguridad internacional que representan los actos terroristas;
- (iii) reiterar su condena a Al Qaeda y a otros grupos terroristas relacionados con él, por los múltiples actos terroristas de naturaleza criminal de los que son responsables, los que apuntan siempre a tratar de causar la muerte

de civiles inocentes, destruir propiedades, y, en general, a generar inestabilidad;

- (iv) repetir su condena inequívoca a todas las formas de terrorismo y a los actos terroristas en general; y
- (v) enfatizar a todos los Estados, así como a los organismos internacionales y regionales, la importancia de asegurar que se comprometan todos los recursos necesarios, inclusive a través de esfuerzos internacionales compartidos, para poder enfrentar con éxito la amenaza concreta para la paz y seguridad internacional que representan el Talibán y Al Qaeda y todos quienes están vinculados a ellos,

el Consejo de Seguridad decidió:

1. Mejorar, en un plazo de 18 meses o antes si ello fuera necesario, la implementación de las medidas ya dispuestas por las Resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002) respecto de Osama Bin Laden y los miembros de Al Qaeda y del Talibán, así como contra las personas y grupos a ellos asociados, detallados en la “Lista” creada y mantenida en función de las dos resoluciones ya mencionadas, relativas a:

a) El congelamiento, sin demora, de fondos y otros activos financieros o recursos económicos, incluyendo las rentas de los bienes de su propiedad o que estén controlados, directa o indirectamente, por ellos o por personas que actúen en su representación o siguiendo sus directivas. De manera de asegurar así que ni esos ni otros fondos o activos financieros o económicos se ponen a disposición -directa o indirectamente- de dichas personas por parte de sus respectivos nacionales o por parte de personas que están dentro de su territorio.

b) La prohibición de que esos individuos puedan entrar o transitar a través de sus territorios. Lo que no supone que los Estados queden obligados a negar el ingreso a su territorio o a requerir a sus propios nacionales el abandono del mismo sin que esta obligación se aplique -tampoco- a los casos de ingreso o tránsito necesarios para poder dar cumplimiento a órdenes judiciales o a aquellas autorizaciones de ingreso, o tránsito, que el Comité de Sanciones pueda -caso a caso- decidir que son justificados. Ello puede no ser simple porque el mismo, como todos los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad, actúa necesariamente por consenso. Esto es, con la posibilidad de “veto” por parte de cualquiera de los Miembros del Consejo de Seguridad, permanentes o no.

c) Impedir el abastecimiento, desde sus territorios o por parte de sus nacionales desde fuera de sus territorios -directo o indirecto- así como la venta o transferencia a esos individuos, grupos u organizaciones de armas y materiales relacionados con todo tipo de armamento y municiones, vehículos y equipos militares o paramilitares, repuestos para ellos, y el asesoramiento o la asistencia técnica, o el entrenamiento relacionados con actividades militares.

2. Fortalecer el mandato del Comité de Sanciones que, como hemos visto, había sido creado por la Resolución 1267 (1999), incluyendo en él no solo el seguimiento de la implementación individual de las medidas referidas mas arriba, sino además un rol que el Consejo de Seguridad entiende como “central”, que consiste en: (i) la evaluación de la información recibida o disponible acerca de la implementación efectiva de esas medidas, la que será -finalmente- analizada por el propio Consejo de Seguridad, así como (ii) recomendar las mejoras y ajustes que, en adelante, esas medidas puedan requerir. Para futuras y sucesivas “vueltas de tuerca”, seguramente.

3. Convocar a todos los Estados Miembros a actuar -vigorosa y decisivamente- para cortar el flujo de fondos y otros recursos financieros o económicos hacia los individuos y organizaciones en cuestión, teniendo en cuenta -según corresponda- las normas y estándares internacionales ya adoptados para combatir el terrorismo, incluyendo aquellos que han sido diseñados para impedir el abuso en la utilización de organizaciones benéficas o sin fines de lucro, y los sistemas informales u alternativos de transferencia de fondos, tales como la llamada “hawala”.

4. Urgir y alentar a los Estados Miembros y organizaciones regionales, según corresponda, a que establezcan requisitos y procedimientos internos de información para el movimiento fronterizo de dinero, basados en la utilización de límites cuantitativos específicos.

5. Establecer, por un período de 18 meses, un “Equipo de Apoyo Analítico y Monitoreo de las Sanciones” (en adelante: el “Equipo”) basado en Nueva York, el que deberá contar con un Coordinador. Sus miembros serán designados por el Secretario General y deberán tener conocimientos en una o más de las siguientes áreas, relacionadas -todas- con las actividades del Talibán y/o de Al Qaeda: (i) legislación anti-terrorismo; financiamiento del terrorismo y transacciones financieras internacionales, incluyendo experiencia bancaria; sistemas alternativos de transferencias de fondos, entidades de beneficencia y correos de todo tipo; seguridad fronteriza y portuaria; embargos de armas y control de exportaciones; y tráfico de drogas.

El referido Equipo, cuyas responsabilidades específicas están cuidadosamente detalladas en un anexo especial de la propia Resolución 1526 (2004), deberá presentar -semestralmente- al Comité tres informes de gestión completos e independientes. Se prevé que el primero de ellos sea entregado el 31 de julio del 2004 y el último el 30 de junio del 2005. Ellos se referirán a la implementación, por parte de los Estados, de las medidas contra el terrorismo dispuestas por las Resoluciones 1267 y 1333 del Consejo de Seguridad.

Los referidos informes deberán contener asimismo recomendaciones concretas para, en su caso, poder mejorar la implementación de esas medidas y, eventualmente, sugerir posibles nuevas medidas.

Ante el aumento de las responsabilidades del Comité de Sanciones para Afganistán, que la Resolución 1526 reconoce, la norma dispone que la Secretaría de la ONU deberá proveer al Comité (y, en consecuencia, también al Equipo) todo el apoyo logístico y operativo que sea necesario.

6. Solicitar al Comité de Sanciones en cuestión que, cada vez que ello resulte apropiado, visite individualmente a los Estados Miembros que él mismo seleccione, a efectos de asegurar así inmediatez, de modo que la implementación de las medidas dispuestas por el Consejo de Seguridad respecto de las actividades del terrorismo sea “completa y efectiva”. Esto no solamente transmitirá eficacia a la labor de este “órgano subsidiario” del Consejo de Seguridad, sino que pondrá presión -abierta y ostensible- sobre aquellos Estados que -por cualquier motivo- no implementen las disposiciones del Consejo de Seguridad. Es bien posible que esta facultad termine, con el tiempo, transformándose en un antecedente a seguir también con relación a la labor futura del propio CTC.

En la misma línea de búsqueda de eficiencia, el Comité de Sanciones podrá no solamente mantener “contactos directos” con los Estados Miembros -de modo oral o escrito- sino también solicitarles que envíen sus representantes a comparecer ante el Comité, de manera de analizar con ellos -en profundidad- las cuestiones que puedan resultar relevantes. Otro antecedente que también, mañana, puede trasladarse a la labor del CTC.

7. En una demostración de la gran trascendencia que se asigna a la labor del Comité de Sanciones, su Presidente deberá ahora informar -regular y verbalmente- por lo menos cada 120 días, al Consejo de Seguridad sobre la labor realizada por el Comité a su cargo y por el Equipo. La información a suministrar deberá incluir una síntesis del progreso individualmente realizado por los distintos Estados Miembros en el suministro de la información requerida por el Comité y detallar como han sido sus reacciones específicas respecto del seguimiento de las solicitudes de información adicional y asistencia que se les envíen. Para que los incumplidores queden en evidencia. “Naming and shaming”, según los anglosajones llaman a esta técnica. Como en los clubes, respecto de los socios que no están al día en el pago de sus cuotas.

8. En idéntica línea, se solicita al Comité de Sanciones que, dentro de los 17 meses de adoptada la Resolución 1526, y basado en su responsabilidad de seguimiento de la implementación concreta por los Estados Miembros de las medidas dispuestas por las Resoluciones 1267 y 1333, presente un informe escrito y analítico respecto de esa implementación, detallando los éxitos y desafíos pendientes. Ello con el objeto de recomendar la adopción de posibles nuevas medidas en la lucha contra el terrorismo.

9. Solicitar a los distintos Estados Miembros y organizaciones regionales, así como a los organismos relevantes de la propia ONU y, eventualmente, a otras organizaciones, que cooperen ampliamente con la labor del Comité y del Equipo. Esto incluirá, en la medida que sea posible, el suministro de la información que procuren en función de las Resoluciones 1267, 1333, 1390, 1452 y 1455 del Consejo de Seguridad.

10. El Comité de Sanciones deberá además, como es obvio, coordinar su acción con la del Comité contra el Terrorismo (CTC) que fuera, a su vez, creado por la Resolución 1373 (2001).

11. La Resolución comentada reitera la importancia de que se suministren al Comité de Sanciones los nombres de todos quienes pertenezcan a Al Qaeda, el Talibán o a las organizaciones asociadas con Osama Bin Laden o con los miembros de Al Qaeda o con personas, organizaciones o grupos vinculados con cualquiera de ellos, a efectos de poder incluirlos en la “Lista” del Comité de Sanciones, a menos que ello pudiera comprometer las acciones de investigación o el cumplimiento de las leyes. La información que sea así suministrada deberá, en la mayor medida posible, incluir los antecedentes que acrediten o demuestren la vinculación de los respectivos individuos, organizaciones o grupos con Osama Bin Laden, Al Qaeda o el Talibán.

12. Instar a los Estados Miembros a que, en lo posible, informen a aquellos que sean efectivamente incluidos en la “Lista” acerca de las medidas que han sido adoptadas respecto de ellos, así como del contenido de la Resolución 1452 (2002).

13. La Secretaría de la ONU deberá, por lo menos cada tres meses, circularizar la referida “Lista” a los Estados Miembros, de manera de facilitar la implementación de las medidas dispuestas por la Resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad relativas al ingreso de personas a los territorios nacionales y a la circulación de las mismas a través de ellos.

14. Sin perjuicio de lo antedicho, cada vez que haya un cambio en dicha “Lista”, ella deberá ser remitida nuevamente a los Estados Miembros y a las organizaciones regionales y sub-regionales, de manera de asegurar que los nombres de las respectivas personas son incluidos (o excluidos) explícitamente en las respectivas bases electrónicas de datos y en los mecanismos fronterizos de entrada y seguimiento de la circulación de personas. Desgraciadamente aun no se ha definido un procedimiento para que los afectados, en caso de errores, puedan solicitar ser excluidos de la “Lista”. Para no ser perjudicados aún más de lo que fueron por su inclusión.

15. Reiterando la urgencia que el cumplimiento de las obligaciones de implementar los cambios legislativos nacionales y las medidas respectivas siempre tienen en la lucha contra el terrorismo, se solicita a los Estados Miembros que informen acerca de las mismas al Comité, invitándolos -asimismo- a poner en conocimiento del Comité el resultado de sus investigaciones y de sus procedimientos de ejecución de la ley, a menos que ello pueda comprometer el resultado de los mismos.

16. El Comité de Sanciones deberá, en más, requerir a los Estados Miembros información sobre la implementación de las medidas adoptadas en cumplimiento de las Resoluciones 1267 y 1333 del Consejo de Seguridad, y -específicamente- de aquellas que tienen que ver con los importes de los activos financieros efectivamente congelados.

17. Solicitar a los Estados Miembros que al 31 de Marzo del 2004 no hubieran presentado los informes requeridos por la Resolución 1455 (2003), en su párrafo 6, que lo hagan. Y, en su caso, que expliquen -por escrito- al Comité las razones por las cuales no cumplieron con sus obligaciones. Con posterioridad, el Comité de Sanciones deberá también presentar al Consejo de Seguridad la lista de aquellos Estados Miembros en incumplimiento, incluyendo una síntesis de las razones por ellos esgrimidas para “justificar” su inconducta. Esto es, nuevamente, empezar a nombrar públicamente a incumplidores y “remolones”. Lo que -en sí mismo- supone toda una suerte de sanción.

18. Finalmente, la Resolución comentada -que decide mantener la consideración de estas cuestiones en la labor del Consejo- urge a todos los Estados Miembros y a las respectivas organizaciones internacionales, regionales y sub-regionales, a que incrementen sus esfuerzos en materia de capacitación y ofrezcan asistencia técnica a los Estados Miembros que la necesiten, en aquellas áreas específicas identificadas por el Comité de Sanciones actuando

en consulta con el ya mencionado “Comité contra el Terrorismo” (CTC), creado por la Resolución 1373 (2001).

A modo de reflexión final

Con la reciente sanción de la resolución analizada queda meridianamente claro que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas considera que las amenazas de Al Qaeda, el Talibán y del propio Osama Bin Laden están vigentes. Y que tienen alta peligrosidad.

Por ello -siguiendo las sugerencias formuladas por la doctrina - el Consejo de Seguridad procura acertadamente buscar la mayor eficacia posible para su accionar, definiendo ahora para su órgano subsidiario un inédito grado de inmediatez con los Estados Miembros. El objetivo es el de cerrar el grave “vacío de implementación” existente. Cabe, sin embargo, alertar que esto supone haber iniciado un camino nuevo, que en algún momento puede llevar a tener que sancionar a los eventuales incumplidores. La preocupación del Consejo de Seguridad no se limita solamente a Al Qaeda, el Talibán o a Osama Bin Laden, sino que alcanza a todos aquellos que estén vinculados con ellos porque comparten una filosofía que desprecia el primero de los derechos humanos, el derecho a la vida.

La reiterada cancelación de vuelos transatlánticos en el hemisferio norte ocurrida en los últimos meses ilustra el alto grado de alerta en que están las autoridades de los países industrializados respecto de Al Qaeda y sus elementos.

Pero, como quedó dicho, hay otros polos de peligro. Esto supone que en el futuro habrá que acostumbrarse a redefinir constantemente la identidad de un enemigo siempre cambiante.

Hoy el terrorismo internacional parece haberse regionalizado operativamente. En rigor, hay más de una docena de diferentes movimientos fundamentalistas islámicos, más bien oscuros, distribuidos por el mundo, que son en la actualidad capaces de recurrir de pronto al terrorismo. Sus relaciones con Al Qaeda son difusas, pero reales. Actúan en Europa, África del Norte, Asia o los Cáucos. O donde juzguen conveniente.

Todos ellos son fuertemente militantes y están dotados de audacia y vocación de sacrificio. Sus respectivas agencias tienen denominadores comunes y también cuestiones más regionales o hasta individuales. Sus campos de adiestramiento tienen ubicaciones lejanas entre sí, en Somalia, Kashmir, Filipinas o el oeste de África. Y están por todas partes, con singular movilidad, según ilustra la detención por las autoridades de Australia de un ignoto terrorista de origen caribeño y nacionalidad francesa, perteneciente al movimiento “Lashkar-e-Taiba” que, hasta ahora, se había concentrado en el conflicto de Kashmir y que pareciera estar expandiendo su horizonte operativo.

Hasta los mismos blancos del terrorismo han cambiado. Hoy, para algunos movimientos, son preferibles los blancos “blandos”. Esto es, los hoteles, discotecas, restaurantes, etc. Porque tienen menos vigilancia y generan una importante cuota de espanto, que los medios generalmente magnifican. Esta es la actual “línea operativa” del llamado “Jemaah Islámico”, basado en Indonesia, pero con células operativas en Filipinas, Singapur, Malasia, Tailandia, Camboya y hasta Australia. Los atentados de Bali (octubre del 2002) y Jakarta (agosto del 2003) dan cuenta de su particular “estilo”. Su principal líder, Riudan Isamuddin, más conocido como “Hambali”, está preso. Fue capturado por la CIA, en agosto del año pasado.

En la “lista corta” de la peligrosidad aparecen también: (i) “Ansar al-Islam”, que operaba desde Irán, en el norte de Irak y hoy parece haberse “mudado” a Alemania, Italia, Austria y otros países europeos. Este grupo tiene probadas vinculaciones con Al Qaeda. (ii) “Al Sunna Wal Jamma” (“Los seguidores del Profeta”) que son originarios del norte musulmán de Nigeria y operan en el oeste de África. (iii) “Mujahdeen Kompak”, que no hace mucho se separaron del “Jemaah Islámico” y actúan, con peligrosidad, particularmente en la separatista provincia de Sulawesi. (iv) “Lashkar-e-Taiba”, en cuyas filas militan muchos pakistaníes, que ha comenzado a aparecer en Asia. Y (v) el “Grupo Salafista para la Plegaria y el Combate”, conformado con la presencia de un buen número de argelinos, hasta ahora especializado en el secuestro de turistas europeos en África, que parece estar cada vez más activo en Níger y Mali.

Todo un terrible universo, por su fanatismo y vocación asesina. Su existencia sugiere que Consejo de Seguridad tiene trabajo para rato. Y, como responsable principal de la paz y seguridad del mundo, parece haberlo comprendido.