

JAVIER RUPÉREZ

LAS NACIONES UNIDAS EN LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO. PRIMER BALANCE

Las Naciones Unidas han sido conscientes de los problemas planteados por el terrorismo desde el comienzo de la década de los años setenta. La sensibilidad mostrada ante el fenómeno desde entonces ha dependido de la que fuera la experimentada por el conjunto de la comunidad internacional en cada momento. Los tratamientos recomendados, siempre en el marco del respeto a la legalidad internacional y a las obligaciones de cooperación entre los Estados que forman la sustancia de la Carta, han ido adquiriendo un carácter progresivamente reforzado e incluso obligatorio, en la medida en que el terrorismo ampliaba su campo de acción y su letalidad.

El conjunto de medidas para la lucha contra el terrorismo que hoy impone, porque de una imposición se trata, las Naciones Unidas a los 191 Estados miembros forma una malla sólida, razonable y contundente. A pesar de algunas vacilaciones iniciales, y de algunas reticencias subsistentes, el cuerpo político y doctrinal antiterrorista de la ONU configura hoy un punto de referencia inexcusable a la hora de enfrentarse con el riesgo de seguridad más grave y visible para la humanidad en el comienzo del siglo XXI. Las Naciones Unidas, tantas veces acusadas de inermes o de inanes a la hora de enfrentarse a los problemas de la humanidad, han terminado por definir su papel en la lucha contra el terrorismo de una manera nítida. Al hacerlo han comprometido en el empeño autoridad y legitimidad. La descripción de lo que sigue debería ser contemplada en esa perspectiva.

Javier Rupérez es Director Ejecutivo del Comité contra el Terrorismo de las Naciones Unidas.

Cuadernos de pensamiento político

Ha sido el Consejo de Seguridad (CS) el principal protagonista en la asunción de las responsabilidades antiterroristas por parte de las Naciones Unidas. Y, en contra de la creencia generalizada, lo ha venido haciendo desde el comienzo de la década de los años noventa. Es decir, casi diez años antes de los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001. A finales de los ochenta, diversos actos terroristas de grueso calibre agitan la conciencia de la humanidad. En diciembre de 1988 el vuelo 103 de la compañía Pan-Am cae sobre la localidad escocesa de Lockerbie como consecuencia de una bomba colocada a bordo del avión. Mueren las 259 personas que se encontraban a bordo y 11 más sobre el terreno. En septiembre del 1989 el vuelo 772 de la compañía aérea francesa UTA cae sobre Níger, tras la explosión de un artefacto que se encontraba en el interior de la aeronave. Mueren 171 personas. En ambos casos se presume la participación de Libia en la realización de los atentados. En 1995, el 26 de junio, varios terroristas atacan, infructuosamente, contra la vida del Presidente de Egipto, Hosni Mubarak, que asiste a una reunión de la Unión Africana en Addis Abeba, capital de Etiopía. Tres de los sospechosos se refugian en Sudán, cuyo Gobierno se muestra remiso a conceder las extradiciones que Egipto solicita.

En enero de 1992 la Resolución 731 del Consejo de Seguridad previno a Libia sobre las consecuencias de sus actos en el caso de que no accediera a entregar los sospechosos de los atentados. En marzo del mismo año la Resolución 748, que califica las acciones libias de amenaza contra la paz y la seguridad internacionales, invoca el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas –«acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión»– para imponer un amplio y duro catálogo de sanciones, reforzadas en 1993 con la Resolución 883 y en 1998 con la Resolución 1192. Los dos ciudadanos libios sospechosos de haber organizado los atentados llegaron a los Países Bajos, donde habrían de ser juzgados por jueces escoceses y de acuerdo con la legislación escocesa, el 5 de enero de 1999. El CS levantó las sanciones tres días después. Por su parte, y como consecuencia del paquete de sanciones impuesto por el CS, en 1996 Francia había obtenido de Libia satisfacción parcial a sus demandas. La justicia francesa juzgó y condenó a seis personas de nacionalidad libia por su participación en el atentado contra el avión de la UTA.

Cuadernos de pensamiento político

Como consecuencia de la negativa sudanesa a conceder la extradición de los sospechosos de haber atentado contra la vida del Presidente Mubarak, el CS impuso sanciones económicas a Jartum a través de la Resolución 1054. Es también una Resolución aprobada bajo la autoridad del Capítulo VII de la Carta, ampliada en 1996 por la Resolución 1070, que llega a incluir la prohibición de vuelos comerciales a Sudán. Las sanciones, que tuvieron un claro efecto sobre el comportamiento de las autoridades sudanesas, fueron levantadas el 28 de septiembre de 2001 por la Resolución 1372 tras los atentados del 11 de septiembre. Cabe recordar que Sudán había previamente decidido expulsar del país a gentes varias sospechosas de terrorismo, entre ellas al propio Bin Laden, y que en agosto de 1998, como represalia a los ataques terroristas que sufrieron las embajadas americanas en Nairobi y en Dar es Salaam, aviones americanos bombardearon una fábrica de productos farmacéuticos en Jartum.

En efecto, el 7 de agosto de 1998 dos poderosos artefactos explosivos estallaron simultáneamente en las embajadas americanas en Kenia y Tanzania. Los atentados produjeron en total 263 muertos, de los que 12 eran americanos, y más de 5.000 heridos, de los que 15 eran americanos. En la Resolución 1189, adoptada por el CS inmediatamente después, la condena tajante de los atentados se añade a la exigencia de cooperación de los miembros de la ONU en la investigación sobre los culpables. Que de manera cada vez más precisa son identificados como los miembros del grupo de seguidores de Bin Laden integrados en la agrupación Al Qaida, por aquel entonces residentes en Afganistán bajo el amparo del gobierno de los talibanes. El CS actúa en consecuencia e impone sanciones económicas varias al gobierno de Afganistán a través de la Resolución 1267, adoptada en octubre del año 1999, amén de exigir a los talibanes que cesen en su apoyo al terrorismo internacional y concedan la extradición de Bin Laden. El régimen de sanciones se refuerza en diciembre del año 2000 con la Resolución 1333 (congelación de haberes financieros, embargo de armas) y con la Resolución 1363, de julio del año 2001, que establece un sistema de seguimiento para el cumplimiento de las sanciones. Ello se tradujo en una agrupación de expertos dedicados a facilitar la realización de las

Cuadernos de pensamiento político

tareas del Comité creado por la Resolución 1267 en la imposición de sanciones contra Al Qaida y contra los talibanes. El Comité, como luego los creados por las Resoluciones 1373 (2001) y 1540 (2004), se configura como un órgano subsidiario del CS y con los mismos miembros. En julio de 2001, pues, en una acción que había comenzado dos años antes, el CS de la ONU, daba reiterada y preocupada noticia del riesgo que para la paz y seguridad internacionales suponía la alianza entre Al Qaida y los talibanes. Faltaban pocas semanas para comprobar en toda su dimensión el horror que esa cooperación entrañaba.

Los atentados terroristas del 11 de septiembre de 2001 en Nueva York, Washington y Pennsylvania producen la conmoción de todos conocida y recordada. Naciones Unidas no es ajena a la misma. El Consejo de Seguridad, con fecha 12 de septiembre, aprueba por unanimidad una Resolución, la 1368, cuya principal y novedosa característica radica en la invocación al derecho a la legítima defensa individual o colectiva, en los términos del artículo 51 de la Carta, en la hora solemne de exigir a todos los Estados miembros que cooperen «para someter a la acción de la justicia a los que han perpetrado, organizado o patrocinado» tales actos terroristas y a «redoblar sus esfuerzos para prevenir y evitar actos terroristas». La invocación a la legitimidad de la acción militar para defenderse contra actos terroristas no está muy lejana.

El 28 de septiembre, pocos días más tarde, el Consejo de Seguridad, invocando el Capítulo VII de la Carta, aprueba por unanimidad la Resolución 1373, que sin duda supone un salto cualitativo y cuantitativo importante en la dirección que el Consejo, y en definitiva Naciones Unidas, pretende imponer al tratamiento del terrorismo. La Resolución, que tiene carácter vinculante para todos los Estados miembros, impone una amplia serie de medidas legales, financieras, policiales y de cooperación. Exige además que todos los Estados miembros ratifiquen y cumplan las convenciones internacionales y protocolos relativos al terrorismo¹. La Resolución 1373 crea el Comi-

¹ Convención de Tokyo sobre Delitos y otros Actos cometidos a bordo de Aeronaves (1963); Convención de La Haya para la Represión de la Toma Ilícita de Aeronaves (1970); Convención de Montreal para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Aviación Civil (1971); Convención sobre la Prevención y Sanción de Delitos contra las Personas Internacionalmente Protegidas (1973); Convención contra la Toma de Rehenes (1979); Convención sobre la Protección Física

Cuadernos de pensamiento político

té Contra el Terrorismo (CCT), órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, compuesto, como el creado por la Resolución 1267, por los mismos miembros del Consejo, y encargado de vigilar el cumplimiento de la Resolución. Para lo cual ésta instruye al CCT para que comience sus trabajos pidiendo a todos los Estados miembros un informe sobre las medidas adoptadas para poner en práctica las decisiones del Consejo.

Al promulgar la Resolución 1373 el Consejo de Seguridad inaugura un terreno prácticamente desconocido en la vida política y jurídica de la organización, cual es el de imponer obligaciones genéricas legales sobre los Estados miembros. Que, entre otras cosas, se encuentran ahora bajo la obligación de criminalizar el terrorismo, sus practicantes, sus cómplices y sus financiadores, amén de proceder a la ratificación de las convenciones internacionales antiterroristas y a su traslación a las leyes domésticas. La Resolución 1373, a diferencia de las anteriormente referidas, no impone sanciones a países responsables de actos considerados como reprobables por el Consejo o a los que con ellos colaboran, sino que decide sobre las conductas que los Estados miembros –todos ellos–, deben observar en la lucha contra el terrorismo. Naturalmente, no cabe excluir que el Consejo, presumiblemente a instancias del CCT, eventualmente decida la adopción de sanciones o de otras medidas contra los incumplidores. Pero esa no es la primera lógica de la Resolución 1373. Y tampoco la situación actual de sus actividades. El CCT, en los tres años de su existencia, ha mantenido una activa y exigente correspondencia con los Estados miembros. Han sido ya cuatro las oleadas de informes solicitados y recibidos de los Estados miembros, con resultados mixtos. Mientras que las primeras exigencias informativas fueron respondidas por la totalidad de los 191 miembros de la ONU, las sucesivas han tenido menor respuesta, y hoy un tercio de los Estados miembros se encuentra

del Material Nuclear (1980); Protocolo para la Represión de los Actos Ilícitos de Violencia en Aeropuertos al Servicio de la Aviación Civil (1988); Protocolo para la Represión de los Actos Ilícitos contra la Seguridad de las Plataformas Fijas ubicadas en la Plataforma Continental (1988); Convención para la Represión de Actos Ilícitos contra la Seguridad de la Navegación Marítima (1988); Convención sobre el Mercado de los Explosivos Plásticos con el propósito de su Detección (1991); Convención sobre la Represión de los Atentados Terroristas cometidos con Bombas (1997); Convención sobre la Represión del Financiamiento del Terrorismo (1999).

Cuadernos de pensamiento político

retrasado en la presentación de las correspondientes contestaciones. Pero resulta evidente que la Resolución 1373 ha contribuido a la creación de un estado de ánimo, donde nadie hoy osa poner en duda la obligación que abarca a todos los Estados miembros de colaborar en el progresivo acorralamiento de la actividad terrorista. Y, como queda reseñado, esa no es una obligación declamatoria sino un extremo legal y políticamente exigible por el Consejo de Seguridad ².

Desde el comienzo de sus actividades el CCT contó con un pequeño número de expertos y de personal de apoyo. A finales del año 2003 algunos de sus miembros pusieron de relieve la insuficiencia de tales medios y la necesidad de proceder a la «revitalización» del Comité. Un informe a tales efectos fue aprobado, no sin ciertas dificultades, por el CCT el 19 de febrero del año 2004. El informe, que proponía entre otras medidas la creación de una Dirección Ejecutiva Antiterrorista (DEAT) al frente de la cual se encontraría un Director Ejecutivo, fue endosado unánimemente por el Consejo de Seguridad en la Resolución 1535, del 26 de marzo del mismo año. Presidía en aquellos momentos el CCT el Embajador permanente de España ante Naciones Unidas, Inocencio Arias. Y, cabe recordarlo, pocos días antes, el 11 de marzo de 2004, habían tenido lugar en Madrid los terribles atentados terroristas que acabaron con la vida de más de 190 personas. No cabe dissociar ambos datos –España había sido uno de los más firmes defensores del reforzamiento del CCT desde que fuera elegida como miembro no permanente del Consejo de Seguridad para el periodo 2003/2004– para explicar la relativa premura con que el plan de revitalización fue aprobado tras su lenta y dificultosa elaboración. En cumplimiento de lo dispuesto en la Resolución 1535, el

² Después de tres años de experiencia en el seguimiento de los informes que el CCT recibe de los Estados miembros, una primera y provisional evaluación permite comprobar que, de un total de 191 –el censo actual de las NN.UU.– unos 35 cumplen sobradamente con sus obligaciones bajo la Res. 1373; unos 60, con diversa fortuna, se esfuerzan por hacerlo y están en el camino de conseguirlo; otros tantos, sin duda por problemas de orden económico y material, se encuentran en condiciones precarias de cumplimiento, y finalmente son otros 35 los que, bajo pretextos varios, muestran poca voluntad política para hacer frente a las obligaciones antiterroristas que el Consejo de Seguridad impone. Para los 120 con dificultades materiales de cumplimiento el CCT y la DEAT diseñan programas de asistencia técnica, en colaboración con otras agencias de la ONU y otras organizaciones internacionales. Está todavía por describir el procedimiento a seguir contra los incumplidores. Cabe recordar a tales efectos que el CCT, como sus congéneres de las Res. 1267 y 1540, funciona sobre la base del consenso de los 15 miembros.

Cuadernos de pensamiento político

Secretario General, con la aprobación del Consejo de Seguridad, procedió al nombramiento del Director Ejecutivo de la DEAT el 18 de mayo de 2004. El nombramiento –honor y responsabilidad– recayó sobre mi persona. Tomé posesión el 28 de junio. Desde entonces he concentrado mis actividades en lo que constituye la parte fundamental y permanente de mi mandato –proponer esquemas de trabajo al CCT, poner en práctica sus decisiones, desarrollar esquemas de cooperación con Estados y organizaciones internacionales– y en aquello más urgente e inmediato, cual es obtener la aprobación presupuestaria de los gastos de la nueva entidad y proceder al reclutamiento de sus integrantes –20 expertos y 14 personas de apoyo administrativo y técnico. La DEAT debería estar «operativa» en las primeras semanas del año 2005.

En la actividad desarrollada por el Consejo de Seguridad a la hora de diseñar una estrategia global contra el terrorismo, cabe destacar la reciente aprobación de dos Resoluciones. La primera, la 1540, de 28 de abril de 2004, contempla con preocupación la posibilidad de que el terrorismo haga uso de las armas de destrucción masiva –químicas, biológicas y nucleares. El texto de la Resolución, también situado bajo la autoridad obligatoria del Capítulo VII de la Carta, impone una detallada serie de obligaciones a los Estados miembros para evitar que los terroristas, aquí calificados de «agentes no estatales», se hagan con ese armamento. Especifica la Resolución que los agentes a los que se hace referencia son los aludidos en las Resoluciones 1267 –Al Qaida y talibanes– y 1373 –terroristas en general– y crea también, por un tiempo no superior a dos años, un Comité, órgano subsidiario del Consejo de Seguridad, para vigilar el cumplimiento de sus mandatos.

A diferencia de otras Resoluciones anteriores y posteriores del Consejo, la 1540 no está inspirada ni motivada por ninguna acción terrorista previa y supone un esfuerzo notable, obtenido no sin dificultades, dicho sea de paso, para «legislar» sobre acontecimientos que la comunidad internacional querría por todos los medios evitar. Perteneció pues a una escuela de pensamiento más previsora que reactiva. E indica una disposición de ánimo contundente. El objetivo es utilizar todos los instrumentos políticos y legales que el Consejo tiene a su alcance para cerrar cualquier resquicio que pudiera existir en la acción internacional contra el terrorismo.

Cuadernos de pensamiento político

Una segunda y reciente Resolución del Consejo merece también mención. Se trata de la 1566, aprobada por unanimidad, bajo el Capítulo VII de la Carta, el 8 de octubre de 2004. Tuvo como origen un proyecto presentado por la Federación Rusa tras los atentados terroristas de Beslán en la República rusa de Ossetia de Norte, que en septiembre de 2004 costaron la vida a unas 350 personas, de las cuales 11 pertenecían a las fuerzas de seguridad rusas y 172 eran niños, alumnos de la escuela en cuyo interior los terroristas realizaron su acción. El Consejo, a través de su Presidente, condenó los hechos de manera tajante, recordando que el terrorismo «constituye una de las amenazas más serias contra la paz y la seguridad internacionales», añadiendo que «todos los actos de terrorismo son criminales e injustificables, sea quien sea el que los cometa y en cualquier circunstancia». Se sitúa la Resolución en la línea marcada por la 1373, pero a su vez contiene novedades importantes en el desarrollo de la acción antiterrorista del Consejo. De una parte, contiene un bosquejo de definición de lo que sea el terrorismo, junto con una condena sin fisuras del mismo y de sus pretendidas justificaciones. Es suficientemente conocido el hecho de que las Naciones Unidas, después de cerca de cuatro décadas de intentarlo, ha sido hasta ahora incapaz de consensuar una definición del terrorismo. La Resolución 1566 intenta cortar el complicado nudo gordiano con este texto, recogido en su tercer párrafo operativo: «Recuerda que los actos criminales, inclusive contra civiles, cometidos con la intención de causar la muerte o lesiones corporales graves o de tomar rehenes con el propósito de provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en determinada persona, intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto, o a abstenerse de realizarlo, que constituyen delitos definidos en los convenios, las convenciones y los protocolos internacionales relativos al terrorismo y comprendidos en su ámbito, no admiten justificación en circunstancia alguna por consideraciones de índole política, filosófica, ideológica, racial, étnica, religiosa u otra similar, e insta a todos los Estados a prevenirlos y, si ocurren, a cerciorarse de que sean sancionados con penas compatibles con su grave naturaleza».

Cuadernos de pensamiento político

La Resolución 1566, por otra parte, establece un grupo de trabajo «para que estudie y le presente recomendaciones sobre las medidas prácticas que se han de imponer contra las personas, los grupos y las entidades involucrados en actividades terroristas o asociados con ellas, además de las ya enunciadas por el Comité de Sanciones contra Al Qaida y los Talibanes...» y «considere la posibilidad de establecer un fondo internacional para indemnizar a las víctimas de actos de terrorismo y sus familias...». Con ello se abren dos nuevas vías en el conjunto de la política antiterrorista de la ONU. Una, que podría desembocar en una lista universal de grupos e individuos dedicados al terrorismo. Otra, llevaría eventualmente a la constitución de un fondo de ayuda a las víctimas del terrorismo. La versión final que la Resolución 1566 ofrece difiere del borrador original en la inmediatez de las decisiones: será un grupo de trabajo el que estudie ambas cuestiones y someta al Consejo las correspondientes propuestas. Y es de prever que las tareas del grupo de trabajo no resulten fáciles ni cómodas. Con todo, y en los tres aspectos reseñados, la Resolución 1566 supone avances muy significativos en el empeño del Consejo de Seguridad de cerrar las escapatorias que el sistema de cooperación internacional todavía pudiera ofrecer a los terroristas.

La reciente e intensa actividad del Consejo de Seguridad por lo que se refiere al terrorismo no debería relegar al olvido las numerosas ocasiones en que la Asamblea General (AG) se ha pronunciado sobre el tema en el curso de los últimos treinta años. Esos pronunciamientos responden inevitablemente a las diversas urgencias de los cambiantes tiempos. Su conjunto, sin embargo, tomado en esa perspectiva, ofrece varios elementos dignos de ser tenidos en cuenta. El primero es que la sustancia, y en muchas ocasiones la letra, de las decisiones adoptadas en los últimos tiempos por el Consejo de Seguridad provienen de textos aprobados por la Asamblea General en diversos momentos de su trayectoria. El segundo permite apreciar una evolución homogénea en las Resoluciones de la Asamblea General, de manera que, a pesar de los diferentes énfasis que las circunstancias imponían, el conjunto mantiene una indudable y enriquecedora coherencia. El tercero debe recordar que ha sido precisamente la actividad normativa de la AG la que ha dado a la luz las convenciones y protocolos internacionales sobre el terrorismo que hoy destaca el Consejo de Seguridad

Cuadernos de pensamiento político

como obligación básica de los Estados miembros en la lucha global contra el terrorismo. Desde el punto de vista sustancial sería incierto afirmar que Asamblea y Consejo mantienen puntos de vista diferentes o encontrados sobre el tratamiento que se debe aplicar al terrorismo.

La Asamblea, como es por otra parte lógico dada su composición y sus normas para la adopción de decisiones, ofrece un adecuado reflejo de lo que ha sido la sensibilidad mundial sobre el terrorismo a lo largo de las últimas tres décadas. Se han distinguido a tales efectos tres épocas³: una primera, que abarcaría desde 1972 hasta 1991, caracterizada, en los mismos términos adoptados por las Resoluciones del momento, por ofrecer «medidas para prevenir el terrorismo»; una segunda, desde 1993 hasta 2001, en donde la consideración básica es «derechos humanos y terrorismo»; una tercera, y actual, en donde el concepto, y la terminología, evoluciona hacia las «medidas para eliminar el terrorismo». No hace falta recordar que para estas consideraciones, como para tantas otras en la vida internacional, existe un antes y un después de la Guerra Fría. La desaparición del enfrentamiento bipolar revierte muy favorablemente sobre la Organización internacional y sobre sus capacidades de actuación, tantas veces bloqueadas durante el tiempo en que duró la contraposición de los bloques. El año 1991, en esa perspectiva, y el cambio que refleja en la orientación de la política antiterrorista de la AG no son una coincidencia. Lo mismo podría decirse del funcionamiento del Consejo de Seguridad.

Lo que en muchos medios se añora, sin embargo, a veces con mucho reproche, es que las Naciones Unidas, y más específicamente la Asamblea General, no hayan sido capaces hasta la fecha de fijar una definición comúnmente aceptada del terrorismo. Y que tampoco hayan sido capaces de concluir una Convención Global Antiterrorista de la que la definición debería formar parte fundamental. En efecto, y desde 1996, la AG debate un borrador que tuvo su origen en una propuesta de la India y que, en la práctica, estaría cercano a su finalización si no fuera por la persistencia de los desacuerdos sobre el tema

³ Consúltese, por ejemplo, el artículo de M. J. Peterson en Boulden y Weiss (2004). También de mucho interés es Bianchi (2004).

Cuadernos de pensamiento político

de la definición. Las dificultades de ésta son claras: para unos, que el término terrorista pueda ser aplicado a los llamados movimientos de liberación y a sus componentes; para otros, que los movimientos de liberación y sus componentes pudieran sentirse autorizados a utilizar con impunidad métodos terroristas. Recuérdese la conocida y escéptica expresión: «tu terrorista es mi combatiente por la libertad». Una tercera dificultad proviene del interés mostrado por algunos países en separar las normas contraterroristas de las aplicables a los conflictos bélicos y a las fuerzas armadas que en ellos participan, interés paralelo al mostrado por otros para conseguir lo contrario.

Y, efectivamente, para cerrar el acelerado círculo de la política global antiterrorista que la ONU hoy lidera, sería positivo contar con la una, la Convención, y con la otra, la definición. No cabe achacar la dificultad de conseguirlo a otra cosa que no sea la mostrenca voluntad de los Estados miembros, dicho sea en descargo de la misma ONU. Pero, mientras tanto, sería maliciosamente inexacto afirmar que la Organización no puede hacer nada para ayudar a los Estados en la lucha antiterrorista o, de manera más radical, que nada se puede hacer en ausencia de una definición. Ambas interesadas tentaciones chocan hoy con una muy diferente realidad. Por una parte, la inexistencia de la definición del terrorismo no impidió en su momento que la AG propusiera las convenciones y protocolos antiterroristas que hoy el Consejo de Seguridad ha convertido en obligatorios para los Estados miembros. Y tales instrumentos internacionales contienen la descripción de todos aquellos actos asociados con la comisión de actos terroristas. Por otra, la evolución de la conciencia de la comunidad internacional sobre el terrorismo, tal y como esa conciencia queda reflejada en las decisiones de la AG y del CS de las Naciones Unidas, permiten comprobar que la tolerancia sobre el terrorismo y sus manifestaciones es mínima, por no decir nula. Mas allá de los mismos terroristas y de sus simpatizantes, es extremadamente raro escuchar palabras de encomio o de justificación de las acciones terroristas. La misma discusión sobre las «raíces profundas» del terrorismo, tantas veces destinada a ocultar pretensiones de justificación, conoce hoy tonos discretos y cautelosos. Tanto como para permitir abordar esa parte del problema –la medida en que determinadas circunstancias

Cuadernos de pensamiento político

políticas, sociales o económicas explican el recurso a los métodos terroristas o, alternativamente, la utilización torticera de esas condiciones por parte de los terroristas para intentar justificar sus acciones— de forma razonable y veraz.

Las diferencias, pues, de tratamiento sobre el terrorismo entre Asamblea General y Consejo de Seguridad no provienen de enfoques diferentes por lo que al fondo de la cuestión se refiere. Se trata más bien de perspectivas «jurisdiccionales»: frente a una AG legisladora y deliberante se ha alzado la figura de un CS que sitúa todo, o así se le acusa, bajo las cuestiones de «paz y seguridad», que le son propias, y sobre las que extiende una novedosa voluntad normativa, en principio residenciada bajo la responsabilidad de la Asamblea. En esa tensión, que tantos elementos positivos contiene, no es difícil encontrar los ecos de las arañadas soberanías nacionales y de su alegato en recordatorio del respeto a «los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados» que la Carta recoge en su artículo 2.7. Tampoco, dicho sea de paso, la visible insatisfacción de la masa mayoritaria que constituye la AG frente al poder minoritario y elitista encarnado por el CS y, sobre todo, por sus cinco miembros permanentes. El Consejo de Seguridad y sus órganos subsidiarios procuran «democratizar» sus deliberaciones con la convocatoria regular de sesiones abiertas al resto de sus miembros. Bien pudiera ser que la generalización prudente del sistema, en el marco de lo que la Carta permite, y el establecimiento de diálogos reales sobre los temas más candentes del momento, entre los cuales el terrorismo en todas sus implicaciones ocupa lugar preferente, pudiera contribuir a restañar un tanto los sinsabores de los que debaten frente al poder de los que deciden. Aunque, a la postre, los sentimientos heridos debieran también encontrar un punto de reflexión. Tantas veces han sido las Naciones Unidas criticadas por su inanidad a la hora de tomar decisiones que no cabe demasiado espacio para los que las critican por decidir demasiado. Aunque sea a través del Consejo de Seguridad. Cuyo papel y cuya legitimidad, por lo demás, están suficientemente descritos en la Carta de las Naciones Unidas.

A las aportaciones del CS y de la AG sobre el tema del terrorismo en la política de las Naciones Unidas deben sumarse las realizadas por

Cuadernos de pensamiento político

el mismo Secretario General. En octubre del año 2001, poco tiempo después de los atentados del 11 de septiembre y casi simultáneamente a la aprobación por el CS de la Resolución 1373, Kofi Annan decidió la creación de un Grupo Asesor sobre las Naciones Unidas y el Terrorismo. El Grupo formuló 31 recomendaciones en agosto de 2002, agrupadas en una «estrategia tripartita» encaminada a conseguir:

- «a) Disuadir a los grupos de descontentos de adoptar el terrorismo.
- b) Negar a los grupos o individuos los medios para llevar a cabo actos terroristas.
- c) Fomentar una cooperación amplia en la lucha contra el terrorismo»⁴.

Las recomendaciones del Grupo Asesor, cuyos miembros han vuelto a reunirse recientemente, tras el nombramiento y con la presencia del Director Ejecutivo de la DEAT, son valiosas e interesantes de por sí, y en la medida en que reflejan el sentir institucional de la Organización, como algo sutilmente diferente de los Estados miembros, ofreciendo un orden de prioridades que sin alterar el sentido fundamental marcado por Consejo y Asamblea, pone acentos y subrayados de manera diversa. Es evidente, en cualquier caso, que el Secretario General no desea quedar ausente del debate. En ello confirma la línea seguida en otros muchos temas de actualidad y preocupación internacionales.

La literatura producida en torno al 11 de septiembre, sus alcances y consecuencias, es hoy incalculable. Sus efectos en la vida internacional son igualmente incalculables y no menos evidentes. Desde la óptica del funcionamiento de las Naciones Unidas, que es tanto como decir desde la óptica del funcionamiento de la sociedad internacional, el 11 de septiembre, en la medida en que supone la definitiva toma de conciencia sobre el impacto de un terrorismo totalizador y aniquilante, es comparable a la desaparición de la URSS y al consiguiente final de la Guerra Fría. La década post-soviética de los noventa pudo per-

⁴ Cartas idénticas de fecha 1 de agosto de 2002 dirigidas al Presidente de la Asamblea General y al Presidente del Consejo de Seguridad por el Secretario General. A-57-273; S-2002-875.

Cuadernos de pensamiento político

mitirse el lujo de orillar las preocupaciones obsesivas sobre la seguridad de los decenios anteriores para concentrarse en la recuperación de la paz, en los impulsos para el desarrollo, en la promoción de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, en la propuesta democrática como factor definitivo de la estabilidad. En algún perverso sentido el 11 de septiembre nos ha hecho retornar, sin quererlo ni buscarlo, a los malos tiempos de la bipolaridad, cuando todo quedaba reducido a la simplicidad de la relación adversaria y a sus exigencias. El reto al que hoy se enfrentan las Naciones Unidas, como se enfrenta toda la humanidad, consiste en responder al reto sin por ello abandonar ni archivar las características que han hecho de nuestro sistema de civilización, precisamente el que hizo posible el nacimiento de las Naciones Unidas y ha hecho posible su continuación en el tiempo, el más perfecto, o si se quiere el menos imperfecto, de los que la humanidad ha conocido en su ya larga y convulsa historia. Se trata, una vez más, de vencer a las oscuras fuerzas del totalitarismo. Cabe esperar de las Naciones Unidas que con claridad de juicio, voluntad firme y sentido histórico se muestren a la altura de lo que la sociedad internacional espera. El balance provisional que aquí se ofrece permite albergar una amplia esperanza al respecto.

BIBLIOGRAFÍA

- Bianchi, A. (2004): *Enforcing International Law Norms Against Terrorism*, Hart Publishing, Oxford and Portland Oregon.
- Boulden, J. y Weiss, T.G. (2004): *Terrorism and the UN*. Indiana University Press.