

Preguntas que se formulan con frecuencia acerca de los esfuerzos que realizan las Naciones Unidas para luchar contra el terrorismo

Resoluciones y convenios

P: ¿Se han puesto de acuerdo las Naciones Unidas respecto de una definición única de lo que es el terrorismo?

No, aún no. Una definición inequívoca del terrorismo eliminaría la distinción política que algunos establecen entre las actividades de los denominados luchadores por la libertad y los terroristas, y la necesidad de establecer esa definición fue puesta de manifiesto recientemente por un grupo de 16 personalidades eminentes reunidas por el Secretario General de las Naciones Unidas Kofi Annan para estudiar las amenazas que se plantean a la seguridad mundial.

P: ¿Cuál es la posición del Secretario General al respecto?

En noviembre de 2003, cuando anunció el mandato de un grupo de alto nivel de personalidades eminentes que debían recomendar las formas de aumentar la eficacia de las Naciones Unidas, el Secretario General advirtió que los últimos acontecimientos habían “sacudido los cimientos de la seguridad colectiva y... mermado la confianza en la posibilidad de soluciones colectivas para nuestros problemas y desafíos comunes”. El Secretario General pidió al Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio que recomendará “medidas claras y prácticas para asegurar una acción colectiva eficaz”.

En su informe de 2 de diciembre de 2004, el Grupo señaló que nada justificaba los ataques dirigidos contra los civiles ni sus muertes: “Todos deben condenar clara e inequívocamente los atentados dirigidos específicamente contra civiles y no combatientes inocentes.” El Grupo declaró también: “consideramos que sería especialmente valioso que se llegara a un consenso sobre la definición del terrorismo en la Asamblea General, en vista de su singular legitimidad en lo que se refiere a cuestiones normativas, y que la Asamblea concluyera rápidamente sus negociaciones sobre un convenio general relativo al terrorismo.”

P: ¿En qué punto quedan las cosas en las Naciones Unidas mientras tanto?

Las recomendaciones de este Grupo se debatirán ampliamente y es muy pronto para predecir los resultados. Sin embargo, las interpretaciones políticas no han impedido que las Naciones Unidas construyan un cuerpo de leyes y adopten medidas eficaces para contrarrestar las amenazas terroristas. Aunque todavía no exista una definición oficial, el 95% de las formas de terrorismo existentes está incluido en los convenios y protocolos internacionales. Como ha dicho el Secretario General: “Las Naciones Unidas se pronuncian decididamente en contra del terrorismo, con independencia de los objetivos que éste diga servir.”

P: ¿Algunos han visto en esta guerra contra el terrorismo una oportunidad de justificar las violaciones de los derechos humanos de grupos y particulares. ¿Cuál es la posición de las Naciones Unidas al respecto?

Las naciones necesitan mantenerse vigilantes para evitar actos de terrorismo. Es necesario que armonicen sus leyes con los convenios y protocolos internacionales y fortalezcan su capacidad institucional y de mantenimiento del orden, pero se impondría una autoderrota si con ello sacrificaran los derechos humanos. El Secretario General de las Naciones Unidas, Sr. Kofi Annan, y otros líderes han defendido esa posición. Al dirigirse al Consejo de Seguridad en enero de 2002, el Secretario General dijo: “Todos debemos entender claramente que no se debe elegir entre una acción eficaz contra el terrorismo y la protección de los derechos humanos. Por el contrario, yo creo que, a largo plazo, veremos que los derechos humanos, junto con la democracia y la justicia social, son una de las mejores medidas profilácticas contra el terrorismo.”

El terrorismo es el arma de los alienados, gentes desesperadas, y frecuentemente el resultado de la desesperación. Si a los seres humanos de todo el mundo se les dieran esperanzas reales de lograr la dignidad y una vida decente por métodos pacíficos, sería muchísimo más difícil reclutar a los terroristas y éstos recibirían mucho menos apoyo y simpatía por parte de la sociedad en general.”

P: ¿Cuántos convenios y protocolos para luchar contra el terrorismo existen?

Doce convenios y protocolos internacionales sobre la prevención y represión del terrorismo proporcionan las herramientas jurídicas básicas para combatir el terrorismo - desde la incautación de aeronaves hasta la toma de rehenes y la financiación del terrorismo. La Sexta Comisión de la Asamblea General está examinando actualmente dos nuevas resoluciones contra el terrorismo: un proyecto de convenio general sobre el terrorismo internacional que incluiría una definición de terrorismo si es aprobada y un convenio para la represión de actos de terrorismo nuclear.

P: ¿Se toman en serio los países esos instrumentos jurídicos?

Pues sí. Muchos de los convenios y protocolos han sido ratificados por una mayoría de países y desde la aprobación de la resolución 1373 (2001) por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el número de Estados partes en esos convenios y protocolos ha aumentado, particularmente en el convenio más reciente, el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo.

P: Pero ¿no han reaccionado las Naciones Unidas con lentitud ante las amenazas terroristas?

En absoluto. Las Naciones Unidas han elaborado un marco jurídico en el que los países pueden actuar individual y colectivamente para proteger a sus poblaciones contra el terrorismo y han participado en esta lucha contra el terrorismo durante decenios. Las Naciones Unidas reconocieron la amenaza que planteaban Osama bin Laden, Al-Qaeda y los talibanes y advirtieron de ello mucho antes del 11 de septiembre de 2001. Todos fueron declarados fuera de la ley después de los atentados terroristas cometidos con bombas contra las embajadas de los Estados Unidos en Nairobi (Kenya) y Dar-es-Salaam (República Unida de Tanzania).

Organismos especializados de las Naciones Unidas también han tenido una activa participación en esta lucha. Entre ellos:

- ◆ El Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) está ayudando a los países a detectar actividades doloosas en que intervienen materiales nucleares y otros materiales radioactivos e impedir el tráfico ilícito de estas sustancias potencialmente peligrosas.
- ◆ La Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito (ONUDD) presta asistencia técnica a más de 90 países para ayudar a fortalecer su capacidad de lucha contra el terrorismo.
- ◆ La Organización de Aviación Civil Internacional (OACI) ha adoptado medidas para aumentar la seguridad del transporte aéreo mediante la elaboración de un Plan de Acción sobre seguridad de la aviación y el intercambio de experiencias en esta esfera por conducto de una red mundial de centros de capacitación.

P : Después de condenar los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1373. ¿Qué importancia tiene una nueva resolución?

La resolución 1373 es ambiciosa. No solo obliga a los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas en su totalidad a sumarse a la lucha, sino que también se propone elevar el nivel medio de desempeño de los gobiernos en la lucha contra el terrorismo en todo el mundo. De conformidad con la resolución 1373, las naciones están obligadas a: denegar asistencia financiera a los grupos terroristas; compartir información con otros gobiernos sobre cualesquiera grupos que cometan o planifiquen actos terroristas; cooperar con otros gobiernos en la investigación, la detección, el arresto y el enjuiciamiento de los que participan en esos actos; tipificar como delito la asistencia activa o pasiva al terrorismo en las leyes internas y llevar ante la justicia a los violadores de esas leyes; pasar a ser parte a la brevedad posible en los convenios y protocolos internacionales relacionados con el terrorismo.

P: ¿Cómo puede un órgano pequeño como el Comité contra el Terrorismo (CCT) vigilar el desempeño de 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas?

El Consejo de Seguridad respondió a lo que a todas luces es una enorme tarea mediante el establecimiento de una Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo (DECT) el 26 de marzo de 2004 (resolución 1535), para reforzar la capacidad del CCT en materia de supervisión y fomento de la capacidad. La Dirección Ejecutiva está trabajando para fortalecer la coordinación y la colaboración entre los gobiernos y los órganos nacionales, regionales e internacionales. La Dirección también ayudará al Comité a prestar asistencia técnica a los Estados Miembros que no tienen capacidad suficiente para cumplir sus obligaciones. El Director Ejecutivo de la DECT es el Sr. Javier Rupérez, nacional de España y Embajador ante los Estados Unidos de 2002 a 2004.

P : ¿Cómo funciona el proceso de presentación de informes?

Con arreglo a la resolución 1373, los Estados Miembros de las Naciones Unidas tienen la obligación de presentar informes al CCT sobre las medidas que han adoptado o se proponen adoptar para cumplir con lo dispuesto en la resolución. Cada uno de los informes de los países es examinado por uno de los tres subcomités del CCT con el apoyo de expertos independientes en las esferas de: redacción de leyes; leyes y práctica en materia de finanzas, aduanas, inmigración y extradición; fuerzas del orden y cumplimiento de la ley; tráfico ilegal de armas; y cualquier otra esfera de competencia pertinente.

Después de analizar un informe presentado por un país, el subcomité pertinente adopta medidas complementarias y, de ser necesario, formula nuevas preguntas. Esos informes forman la base de la labor en curso del CCT con los Estados Miembros.

P : ¿Cuál es el plazo establecido para que los países cumplan lo dispuesto en la resolución 1373 ?

No existe un plazo. La aplicación de la resolución es un proceso permanente y el nivel de cumplimiento variará de conformidad con la capacidad y la determinación de cada país. Sin embargo, en la resolución 1373 sí se fija un plazo de 90 días para que los Estados Miembros presenten sus informes iniciales y los 191 países en su totalidad lo han cumplido. El intervalo de 90 días también ha constituido un marco cronológico que rige el programa de trabajo del CCT, que incluyó las decisiones que debía adoptar el CCT en relación con los Estados Miembros que presentaran con retraso sus informes segundo, tercero o cuarto.

P : En la resolución 1373 se espera mucho, especialmente de los países pobres con limitados recursos. ¿Es realista esperar que todos los países podrán poner en práctica medidas eficaces para luchar contra el terrorismo en forma oportuna?

Muchos países si tienen limitaciones financieras y de otro tipo en relación con su capacidad, pero la inmensa mayoría de ellos ha demostrado su voluntad de encarar los desafíos respondiendo de una manera oportuna a su obligación de preparar informes nacionales. Para ayudar a los países a concentrar la atención en sus prioridades, el CCT ha establecido tres etapas para el análisis del cumplimiento por parte de los países. En la primera etapa, los expertos del CCT concentran la atención en la capacidad legislativa y la necesidad de que los países armonicen sus leyes en consonancia con la resolución 1373 y los 12 convenios y protocolos relacionados con el terrorismo. La legislación constituye un elemento clave, porque los Estados no pueden elaborar mecanismos para prevenir o reprimir el terrorismo o enjuiciar a los terroristas sin un marco jurídico efectivo. La elaboración de mecanismos ejecutivos para prevenir la financiación de los terroristas es una de las prioridades más importantes.

Una vez que la legislación se ha implantado, el CCT pasa a ocuparse de los mecanismos ejecutivos necesarios para impedir el reclutamiento y la circulación de terroristas y diversas formas de asistencia a los grupos terroristas. Los mecanismos efectivos comprenden: estructuras nacionales de los servicios de información y la policía para detectar, vigilar y detener a los que participan en actividades terroristas; los controles de aduanas, inmigración y fronteras para impedir la circulación de terroristas; medidas para impedir el establecimiento de refugios, y medios para impedir que las armas caigan en manos de los terroristas.

Cuando los Estados han implantado la legislación y establecido las instituciones necesarias, el diálogo con el CCT puede dirigirse hacia esferas tales como: la cooperación bilateral, regional e internacional y el intercambio de información; la cooperación judicial entre Estados (por ejemplo, enjuiciamientos o extradiciones); el intercambio de información y sistemas de alerta temprana; la adopción de medidas contra el tráfico de armas y de drogas, la delincuencia organizada, el blanqueo de dinero y el desplazamiento ilegal de armas convencionales, biológicas y nucleares.

Aunque cada una de las etapas mencionadas anteriormente se basa en las etapas precedentes, algunos países transitan simultáneamente por dos o más etapas.

P : ¿Qué pasa si un país no desea cooperar con el CCT?

La inmensa mayoría de los Estados está decidida a adoptar medidas contra el terrorismo y está cooperando en la lucha contra ese flagelo. Los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas ha presentado su primera ronda de informes sobre las actividades que realizan para cumplir las disposiciones y 161 de esos países han respondido a las peticiones de que presenten información adicional. El CCT ha recibido unos 550 informes nacionales en total. (Véase también ‘La lucha contra el terrorismo – Progresos y desafíos’)

P : Pero hay países que no están cooperando y que seguramente debilitan el esfuerzo que se realiza a escala mundial. ¿Qué puede hacerse para persuadir a esos países para que cooperen?

El Grupo de alto nivel del Secretario General sobre las amenazas, los desafíos y el cambio señaló en su informe de 2 de diciembre de 2004 que el incumplimiento “puede deberse a la falta de voluntad, pero, con mayor frecuencia, es el resultado de la falta de capacidad.” El Grupo de alto nivel recomienda que los Estados Miembros y los organismos especializados de las Naciones Unidas redobren sus esfuerzos por proporcionar a los Estados instrumentos eficaces de carácter jurídico, administrativo y policial para prevenir el terrorismo y que establezcan “un fondo fiduciario para la formación de capacidad que dependería de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo.” El Grupo de alto nivel recomienda, no obstante, que: “Si un Estado tuviera la capacidad de cumplir sus obligaciones pero persistentemente no lo hiciera, el Consejo de Seguridad podría verse obligado a tomar medidas adicionales para asegurar el cumplimiento, y debería elaborar un programa de sanciones predeterminadas en caso de incumplimiento por parte de un Estado.”

P : Los informes de las Naciones Unidas son un primer paso relativamente fácil. ¿Qué han logrado?

El proceso de presentación de informes nacionales ha permitido al Comité contra el Terrorismo (CCT) reunir lo que los expertos consideran el mayor cuerpo de información sobre la capacidad nacional para luchar contra el terrorismo. Esos informes constituirán importantes puntos de referencia para la adopción de medidas. La correspondencia del CCT con los Estados Miembros también ha fomentado la concienciación entre muchos países respecto de los mejores códigos, prácticas y normas a escala internacional para combatir el terrorismo.

P : ¿Proporcionará el CCT/DECT financiación a los países que carecen de los recursos para establecer operaciones eficaces de lucha contra el terrorismo?

No. La función del CCT/DECT es analizar informes de los países, determinar las necesidades, ayudar a elaborar normas universales que permitan supervisar y medir el progreso que se haga, y, de ser necesario, ayudar a identificar fuentes de asistencia financiera y de financiación. El CCT y la DECT también fomentan la colaboración entre Estados y entre organizaciones internacionales, regionales y subregionales. Muchos países necesitarán asistencia técnica y de otro tipo para cumplir sus obligaciones y el CCT ya ha negociado la asistencia exterior para algunos países. (Nota : Es necesario que encontremos algunos logros ejemplares para utilizarlos en la labor de extensión en el futuro).

Aunque la demanda nacional de asistencia es superior a la oferta en la actualidad, reconforta saber que algunos de los países más ricos han dado a conocer su intención de prestar asistencia a las naciones más pobres una vez que se hayan evaluado las necesidades individuales y se hayan establecido metas cuantificables.

P : ¿Cómo coordinará el CCT/DECT el apoyo a los países y evitará la duplicación de los esfuerzos?

El CCT ha recopilado un directorio en materia de lucha contra el terrorismo de la asistencia que se puede prestar a los gobiernos que necesitan información y conocimientos especializados. La información para la base de datos ha sido presentada al CCT por Estados, organizaciones y organismos que desean intercambiar sus conocimientos técnicos y las prácticas más aconsejables. Se puede consultar en línea como una matriz que permite vincular a los que necesiten ayuda con los posibles proveedores. Matrix : http://www.un.org/Docs/sc/committees/1373/ctc_da/matrix.html

El CCT también publica un directorio internacional de contactos con objeto de establecer vínculos en el seno de los gobiernos, las organizaciones y el sistema de las Naciones Unidas en relación con cuestiones atinentes a la lucha contra el terrorismo. El directorio se publica en el sitio del CCT en la Red y se actualiza periódicamente.

P : ¿Cuál es el papel de las organizaciones internacionales y regionales en la lucha contra el terrorismo?

En una reunión especial celebrada el 6 de marzo de 2003, el CCT se reunió con 57 organizaciones internacionales, regionales y subregionales para examinar las formas de mejorar la cooperación. Se convino en que las organizaciones internacionales intercambiarían información sobre los códigos, normas y prácticas aconsejables en sus esferas de competencia y que las organizaciones regionales y subregionales facilitarían la cooperación entre los vecinos.

* * * *