

El Grupo de Alto Nivel de la ONU define al Terrorismo

El reciente documento presentado a Asamblea General abre la posibilidad de contar con nuevas armas contra el terrorismo



POR DANA BOROJOVICH

Lic. en RRII. UTDT. Magister Derecho de la Integración Económica. Université Paris I Panthéon-Sorbonne-Universidad del Salvador

EL PASADO 2 de diciembre, el asediado Secretario General de las Naciones Unidas dio a conocer un informe que había despertado amplia expectativa: el del llamado Grupo de Alto Nivel que él mismo designara en diciembre del 2003 para pronunciarse sobre las amenazas, desafíos y el cambio que enfrenta la comunidad internacional.¹

El mismo, presidido por el ex premier tailandés Anand Panyarachun, es un extenso documento, de algo más de 100 páginas que se refiere a toda una vasta serie de distintas cuestiones y lleva el título “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”. La curiosidad de la comunidad internacional probablemente se centró sobre las recomendaciones que el mismo contiene con relación a la posible reforma del Consejo de Seguridad de la ONU, que sin duda tendrá efecto en la influencia relativa que, después de ella, tenga nuestro país. Lo que es motivo ya de una poco disimulada preocupación en distintos ambientes vinculados con las relaciones internacionales.

No obstante, en esta nota particular nos referiremos solamente a las reflexiones y recomendaciones que el informe contiene con relación a uno de los peores flagelos de nuestros tiempos, esto es, la creciente acción del terrorismo internacional.

El terrorismo como amenaza

El primer capítulo del documento se refiere a la peligrosa y latente amenaza que el terrorismo internacional constituye en el mundo actual. Porque, según el informe, violenta algunos de los valores que son considerados como centrales por la propia Carta de las

Naciones Unidas, o sea, contra el respeto por los derechos humanos; el Estado de derecho; las leyes y usos de la guerra que protegen -o deben proteger- a la población civil; la tolerancia entre los pueblos y naciones; y la solución pacífica de las controversias.

El documento sostiene, con razón, que el terrorismo florece frente a la desesperanza, la humillación, la pobreza, la opresión política, el extremismo y las violaciones de los derechos humanos, así como en el contexto de conflictos regionales o en los supuestos de ocupación extranjera, aprovechándose de la capacidad insuficiente de algunos Estados para mantener en esas circunstancias el orden público. Ninguna de esas circunstancias, sin embargo, me apresuro a señalar justifica que el terrorismo pueda dirigir su accionar en dirección al asesinato de civiles inocentes, incluyendo la utilización de suicidas.³

Según los miembros del Grupo de Alto Nivel hay dos ‘nuevos’ factores que imprimen urgencia a la amenaza del terrorismo. El primero de ellos es el accionar de Al-Qaeda y su “red armada de alcance mundial”, de significativa capacidad operativa, desde que en los últimos cinco años esa organización ha perpetrado atentados nada menos que contra diez Estados Miembros de la ONU, distribuidos a lo largo y ancho de cuatro diferentes continentes. La amenaza de Al-Qaeda comprende a muchos de los Estados Miembros de la ONU, pero también a la ONU misma desde que ella ha sido identificada como objetivo singular por la dirigencia de ese grupo terrorista. El segundo, en cambio, es que el accionar del terrorismo actual apunta claramente a causar el mayor número posible de bajas principalmente civiles, lo que constituye una situación gravísima, sin precedentes. Esto se ha visto en los casos de los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos y 11 de marzo último en España. Esta segunda urgencia se potencia exponencialmente cuando advertimos que el terrorismo puede -eventualmente- acceder a las armas de destrucción masiva, razón por la cual los esquemas, sistemas y mecanismos de control de este tipo de armamento resultan hoy esenciales.

La cuestión de la prevención del terrorismo

Para enfrentar con algún grado de éxito al terrorismo es necesario comprender que se trata de una lucha de alcance global y que, en ella, no deben vulnerarse los valores que los terroristas pretenden conculcar. Esto es, los derechos humanos y el propio Estado de derecho, menester resaltar este punto cuando el terrorismo ha sido identificado como crimen de lesa humanidad, ante la evidencia de que atenta contra el primero y más fundamental de los derechos humanos que es el derecho a la vida. Para no caer en errores que el mundo ya ha conocido, que terminan fortaleciendo a los terroristas... pese a la gravedad de la amenaza que constituyen, hecho este que es realmente esencial para ganar y mantener el apoyo de la población en la lucha contra el terrorismo.

Una estrategia global

El Informe comentado propone que las Naciones Unidas, con el Secretario General a la cabeza, promuevan una estrategia de orden general contra el terrorismo con los siguientes elementos básicos:

- Disuadir, haciéndolo a través de enfrentar las causas del terrorismo y los factores que lo facilitan. Para esto deberán promoverse activamente los derechos sociales y políticos; el Estado de derecho y la reforma democrática; ponerse fin a las ocupaciones, así como atender las reivindicaciones políticas, razonablemente, claro está; luchar contra la delincuencia organizada; reducir la pobreza y el desempleo y evitar la desintegración de los Estados, esto es defender la integridad territorial de los mismos. Todos estos objetivos, que no son fáciles de alcanzar, son ahora centrales para tratar de prevenir tempranamente el terrorismo, en sus propias causas, y evitar entonces su propagación y crecimiento. Más allá, naturalmente, de los indudables beneficios secundarios o colaterales que esas políticas normalmente deberían traer aparejados, que el Informe comentado identifica como posibles.
- Tomar las medidas que resulten convenientes para contrarrestar el extremismo y la intolerancia, lo que naturalmente incluye promover la educación y el debate público y abierto de las ideas. Esto es de importancia fundamental e incluye las cuestiones que tienen que ver con la promoción de la mujer, las libertades políticas, el Estado de derecho y la vigencia de las libertades civiles.
- Desarrollar instrumentos internacionales de cooperación en la lucha contra el terrorismo, en un marco jurídico que respete las libertades civiles y los derechos humanos. Esto supone -según el Informe comentado- empezar a contar, cuando ello sea posible, con esquemas de intercambio de información confidencial, medidas adecuadas de interdicción y controles financieros adecuados.
- Fortalecer la capacidad actual de los Estados para impedir el reclutamiento y las operaciones de los grupos terroristas.
- Controlar los materiales peligrosos (tráfico, transporte, posesión, etc.) y proteger la salud pública contra los nuevos riesgos.

La cuestión de los instrumentos

Como cabía esperar, y como ya lo ha hecho varias veces el propio Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cuya actividad el informe destaca, el Informe comentado insiste en la necesidad de que los Estados Miembros firmen y ratifiquen las actuales 12 convenciones internacionales contra el terrorismo y adopten las 8 recomendaciones especiales de la OCDE sobre blanqueo de capitales y las medidas y prácticas recomendadas en sus documentos.

Siguiendo algunas recomendaciones ya formuladas por importantes grupos de trabajo⁴, el Informe recomienda al Consejo de Seguridad que cuando imponga sanciones a personas o instituciones por presunta afiliación con el terrorismo, organice un proceso de revisión que permita corregir eventuales errores que pudieran cometerse.

El Informe insta, asimismo, a que el Comité contra el Terrorismo del Consejo de Seguridad intensifique su activismo para ganar en eficacia frente a los nunca estáticos grupos terroristas. Los antecedentes del Comité de Sanciones de Afganistán sugieren cuál es el presumible curso que esta recomendación podría tomar.

La asistencia en la lucha contra el terrorismo

Ante el claro reconociendo de que puede haber Estados que necesiten apoyo operativo en la lucha y control contra el terrorismo, el Informe recomienda que, sin perjuicio de la ayuda bilateral disponible, el Consejo de Seguridad extienda la competencia de la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo de manera que también ejerza esa función de apoyo. En esta misma línea, para facilitar esta tarea, recomienda la creación de un fondo fiduciario especial.

En actitud coherente con la prioridad que se asigna a la lucha contra el terrorismo, el Informe reseñado recomienda que se elabore un programa predeterminado de eventuales sanciones a imponerse a quines incumplan sus obligaciones en lo que a lucha contra el terrorismo respecta.

La cuestión de la definición de qué es terrorismo

El capítulo que aquí comentamos se cierra con una interesantísima discusión relativa a la cuestión de cómo definir el terrorismo, respecto de la cual, por años, la comunidad internacional no logró ponerse de acuerdo, pese a la paciente labor desplegada por algunas naciones.

El Informe sostiene que ello ha impedido que la ONU ejerza su autoridad moral. Esto es lamentablemente cierto, por la cantidad de “zonas grises” que la falta de acuerdo ha dejado subsistentes. Peor aun, esto ha provocado que, salvo desde el Consejo de Seguridad, el organismo nunca haya podido proclamar, como debía, que el terrorismo no es -jamás- un mecanismo aceptable, mas allá de la defensa de causas que pueden ser nobles. Porque nunca se puede justificar atentar contra la vida, salud o propiedades de terceros civiles inocentes y no combatientes.

Esto quiere decir, con toda claridad, que ningún pueblo que pueda circunstancialmente estar bajo ocupación extranjera tiene, por esta circunstancia, derecho a asesinar de ninguna manera a civiles inocentes, sin perjuicio por cierto de su eventual derecho a resistirse contra esa ocupación, aceptado por algunos y severamente cuestionado por otros. Esto se plasma en la dicotomía entre terrorismo y libre determinación de los pueblos, considerada por la ONU desde la Res. 3034 de 1972 de la Asamblea General, como así en la posterior Res. 3166 de 1973, hecho que ha llevado a algunos Estados a -erróneamente- a considerar lícitos todos los actos de violencia, incluidos los actos terroristas a los cuales recurren los movimientos de liberación nacional.

Por esto el Informe, con razón, destaca que es necesario contar con un marco normativo aplicable al uso de la fuerza por parte de actores no estatales, un fenómeno moderno que está en expansión que no ha sido acompañado por la modernización del derecho que las circunstancias desde hace rato requieren.

Para ayudar a alcanzar una definición de terrorismo que resulte aceptable a la comunidad internacional toda, el Informe aporta elementos valiosos, a saber:

- Que el uso de la fuerza contra civiles inocentes -que ha crecido notoriamente a lo largo de las últimas décadas- en escala suficiente constituye sea un delito de “lesa humanidad”,

Dana Borojovich



Un oficial del Ejército Ruso con un niño luego de la toma de una escuela en Beslan por separatistas chechenos

sea un crimen de guerra, dependiendo de las circunstancias.

- Que los actos prohibidos por las 12 convenciones especiales contra el terrorismo constituyen delitos ante el Derecho internacional.
- Que las Convenciones y Protocolos de Ginebra prohíben la recurrencia al terrorismo en caso de conflictos armados.
- Que es necesario reprimir la financiación del terrorismo conforme a las normas ya adoptadas por la ONU.
- Que debería, en adelante, considerarse la siguiente definición de terrorismo: “Cualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la SC Res. 1566 de 2004, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo”.

Ojalá que estas recomendaciones ayuden a vencer un impasse que, como bien señalan los autores del Informe ha impedido a la ONU jugar el papel que le corresponde en la lucha contra el terrorismo y, peor, dañado hasta su autoridad moral en esta complicada cuestión. Ellas constituyen un programa de trabajo. Su éxito dependerá de la seriedad con la que la comunidad internacional toda siga sus recomendaciones. Si ellas caen, en saco roto se habrá perdido otra oportunidad para avanzar en la tarea de erradicar un flagelo criminal que continúa creciendo y que constituye una amenaza directa e inminente a la paz y seguridad internacionales, como lo ha reconocido ya -en varias oportunidades- el propio Consejo de Seguridad de la ONU ■

Notas

¹ Naciones Unidas. Documento : A/59/565, del 2 de diciembre del 2004.

² Capítulo VI, párrafos 145, et seq.; en pág 49, et seq. del Informe contenido en el documento mencionado ut supra, en nota 1.

³ Véase op. cit. supra, nota 1. párrafo 160.

⁴ International Bar Association (IBA) : “International Terrorism. Legal Challenges and Responses. A Report by the Task Force on International Terrorism”. El referido Grupo de Trabajo estuvo co-presidido por el abogado argentino Emilio J Cárdenas, Presidente de la IBA y por el Juez sudafricano Richard Goldstone. Transnational Publishers. 2003. Páginas 125 y sts.