



Consejo de Seguridad

Distr. general
31 de diciembre de 2004
Español
Original: inglés

Carta de fecha 16 de diciembre de 2004 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Presidente del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas

Tengo el honor de transmitir adjunta la evaluación escrita del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas, que fue aprobada por el Comité el 16 de diciembre de 2004. La evaluación escrita se presenta en cumplimiento de lo dispuesto en el párrafo 15 de la resolución 1455 (2003) del Consejo de Seguridad; agradecería que fuera distribuida a los miembros del Consejo de Seguridad y publicada como documento del Consejo.

(Firmado) **Heraldo Muñoz**
Presidente

Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud
de la resolución 1267 (1999) relativa a Al-Qaida y
los talibanes y personas y entidades asociadas

Documento adjunto

Evaluación escrita presentada de conformidad con el párrafo 15 de la resolución 1455 (2003) del Consejo de Seguridad sobre lo que han hecho los Estados para hacer efectivas las medidas a que se hace referencia en el párrafo 1 de la misma resolución

I. Introducción

El Consejo de Seguridad, en el párrafo 15 de su resolución 1455 (2003), pidió al Comité que, sobre la base de las evaluaciones orales presentadas por su Presidente al Consejo con arreglo al párrafo 14 de la resolución, preparara y le distribuyera por escrito una evaluación de lo que hubieran hecho todos los Estados para hacer efectivas las medidas a que se hacía referencia en el párrafo 1 de la misma resolución, esto es, la prohibición de viajes, el embargo de armas y la congelación de activos respecto de las personas y entidades miembros de los talibanes y Al-Qaida o asociados con ellos.

El Comité, a fin de poder cumplir mejor con esta obligación, pidió al Equipo de Vigilancia establecido en virtud de la resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad que le brindara asistencia para realizar un análisis de todos los informes de los Estados recibidos en cumplimiento de la resolución 1455 (2003). El Comité recibió ese análisis, cuyo texto íntegro figura en el anexo adjunto, el 15 de octubre de 2004. El Comité encomia la calidad profesional del análisis preparado por el Equipo de Vigilancia, que fue una valiosa fuente de información para arribar a sus propias conclusiones. En el presente documento, el Comité hará referencia a la información fáctica que consta en el análisis.

II. Importancia de los informes presentados por los Estados Miembros

El Comité estima que los informes presentados por los Estados Miembros proporcionan un valioso instrumento para evaluar la aplicación de las sanciones contra Al-Qaida y los talibanes. Por otra parte, los informes no pueden presentar un cuadro completo y totalmente exacto de la efectividad de las medidas adoptadas por los Estados para combatir el terrorismo. Una de las tareas primordiales del Comité sigue siendo focalizarse en la aplicación de las medidas pertinentes por los Estados Miembros, con miras a fortalecerla y perfeccionarla. El Comité observa que siguen siendo necesarias las iniciativas y medidas colectivas de la comunidad internacional para combatir la amenaza que el terrorismo mundial plantea para la paz y la seguridad internacionales.

Los informes presentados, su análisis y su ulterior examen son útiles en diversos niveles. Primero, el Consejo dispone así de una visión de conjunto de las medidas de aplicación de los Estados, incluso respecto de los aspectos problemáticos. De esta manera, el Consejo puede perfeccionar y mejorar el régimen de sanciones. Segundo, el Comité puede describir más fácilmente las medidas de seguimiento centradas en las cuestiones en las que los Estados debieran poner más empeño para hacer efectivas las sanciones, así como las cuestiones en las que el Comité debería brindar más transparencia, claridad y asistencia a los Estados. Tercero, se hace ver a

los Estados que el Comité, con la asistencia del Equipo de Vigilancia, ha examinado cuidadosamente sus informes, está al tanto de sus logros, desafíos y problemas y está en condiciones de abordarlos.

Por estas razones, como se detalla más adelante, el Comité sigue considerando muy importante recibir información adicional y actualizada en relación con los informes presentados en virtud de la resolución 1455 (2003) e insta a todos los Estados que no hayan presentado informes a que lo hagan con carácter prioritario.

III. Conclusiones principales

1. Nivel de aplicación: el grado de preparación de los Estados para encarar la amenaza de actos terroristas mediante la aplicación del régimen de sanciones

De acuerdo con el análisis realizado por el Equipo de Vigilancia, el Comité llega a la conclusión de que existen diversos niveles de aplicación de las sanciones por los Estados. Algunos Estados disponen de recursos técnicos, financieros y humanos y han demostrado claramente su voluntad y disposición de prevenir y neutralizar posibles actividades terroristas. Esos Estados, que bien pueden ser los que se encuentran en mejores condiciones para aplicar eficazmente las sanciones, siguen siendo vulnerables a las actividades operacionales cada vez más complejas de Al-Qaida y su concentración primaria en algunos de esos Estados. También hay Estados que si bien tienen potencial suficiente para tomar todas las medidas necesarias a fin de prevenir atentados terroristas, no han demostrado en sus informes que así lo hayan hecho. En el futuro, el Comité tiene intención de intensificar su diálogo con esos Estados, con miras a determinar las providencias que éstos hayan adoptado y las que deberían adoptar en el futuro para hacer efectivas las sanciones.

Algunos Estados han presentado informes de aplicación en los cuales han reconocido las dificultades causadas, entre otras cosas, por las limitaciones de sus capacidades de ejecución. El Comité se propone presentar al Comité contra el Terrorismo una lista de esos Estados, con indicación de sus necesidades concretas de asistencia, y hará un seguimiento activo para velar por que puedan mejorar sus capacidades, con miras a una aplicación más cabal de las sanciones. Por último, algunos Estados no han presentado informes a pesar de los esfuerzos concertados del Comité y del Equipo de Vigilancia. Durante más de año y medio, el Comité se ha empeñado en asegurar que todos los Estados Miembros presenten informes. Por consiguiente, observa con gran preocupación que casi un tercio de los Estados todavía no lo han hecho. En este sentido, el Comité hace referencia al informe que presentó al Consejo de Seguridad el 27 de abril de 2004 (S/2004/349) sobre los Estados que no habían presentado informes. El Comité, aunque presume que la mayoría de los Estados que no han presentado informes carecen de la capacidad necesaria, desconoce qué clase de asistencia podrían requerir. Por consiguiente, insta a esos Estados, mencionados en el análisis del Equipo de Vigilancia que se acompaña, a que le presenten sus informes cuanto antes, pero a más tardar el 31 de diciembre de 2004. Una cuestión que se debe examinar más a fondo es la medida en que la falta de presentación de informes por los Estados trasluce la ausencia de compromiso y voluntad política para combatir la amenaza mundial del terrorismo.

2. La Lista del Comité y las diversas sanciones

La Lista del Comité. El Comité se complace en señalar que la mayoría de los Estados informantes utilizan debidamente la Lista del Comité, incluso mediante la distribución de actualizaciones a las autoridades competentes. El Comité agradece, también, las nuevas sugerencias con destino a la lista y los datos adicionales de identidad que le han comunicado algunos Estados Miembros, y alienta a otros Estados Miembros a que presenten nuevos nombres y datos de identidad en la medida de lo posible. El Comité seguirá vigilando el alcance de la distribución de la lista actualizada a todas las autoridades competentes y considerará si se puede hacer más para asegurar que la lista se distribuya también a los servicios de inteligencia, las entidades no financieras y los profesionales designados, según proceda.

Congelación de activos. El Comité toma nota de la evaluación del Equipo de Vigilancia en lo que concierne a la congelación de activos. La evaluación presenta una imagen matizada del actual nivel de aplicación. A juicio del Comité, la mayoría de los Estados Miembros están ampliando sus capacidades para dar efecto a la congelación de activos. Al propio tiempo, la evaluación indica que diversos países no han adoptado ciertas medidas concretas, como la reglamentación de las actividades de las entidades financieras no bancarias, los mensajeros que transportan dinero en efectivo y las entidades de beneficencia. El Comité examinará esas cuestiones en futuras reuniones con los Estados Miembros y con ocasión de los viajes del Presidente, según el caso. En particular, observa que se deben redoblar los esfuerzos para realizar un control adecuado de los sistemas alternativos de remesas, las entidades financieras no bancarias y las entidades de beneficencia. El Comité pedirá también al Equipo de Vigilancia que haga un seguimiento de esta cuestión.

Prohibición de viajes. La aplicación de la prohibición de viajes sigue causando preocupación al Comité. En los cinco años de vigencia de la prohibición de viajes, no se ha informado de ninguna persona que haya sido detenida en la frontera como consecuencia de figurar en la Lista del Comité. Es posible, sin embargo, que la prohibición de viajes haya tenido un efecto preventivo sobre las personas incluidas en la lista. Se debiera estudiar con más detenimiento la forma de formular y aplicar mejor la prohibición de viajes. En este sentido, el Comité observa que algunos Estados tienen problemas todavía para distribuir las actualizaciones de la Lista a todos los puestos de control fronterizo y a las oficinas consulares pertinentes. El Comité está estudiando la forma de mejorar los elementos identificativos de la lista y continuará examinando el asunto con detenimiento.

Embargo de armas. Del mismo modo que con la prohibición de viajes, el Comité observa que no se le ha notificado de ningún caso de aplicación del embargo de armas. Además, observa que en la evaluación del Equipo de Vigilancia se dice que los Estados Miembros han proporcionado poca información sobre legislación y medidas de ejecución. El Comité ha pedido al Equipo de Vigilancia que siga de cerca este asunto.

IV. Intercambio permanente de información

El Comité considera que es imprescindible tener actualizada la información que comunican los Estados Miembros para que el Comité y el Consejo de Seguridad puedan estar al corriente del nivel real de aplicación o de la evolución de los problemas que se les plantean a los Estados. Por consiguiente, se recuerda a todos los Estados, según proceda, que suministren la información adicional que

corresponda en relación con su aplicación de las sanciones. Esa información puede referirse a medidas adoptadas después de la fecha de presentación del informe del Estado Miembro y también a datos complementarios para colmar lagunas en los informes. Se exhorta también a los Estados a que informen al Comité con respecto a lo siguiente: a) los resultados de las investigaciones y de las medidas de ejecución, salvo cuando revelar esa información pueda ir en desmedro de esas investigaciones o medidas; b) las medidas concretas adoptadas con respecto a personas y entidades, incluidas previa o recientemente en lista, en particular con respecto a la cuantía total de activos congelados; c) la distribución de la Lista del Comité entre las entidades financieras no bancarias y otras entidades no tradicionales o no financieras; y d) las prácticas óptimas de aplicación que podrían ser útiles para otros Estados.

El Comité observa que se necesita un intercambio permanente de información entre los Estados Miembros y el Comité. El Comité continuará alentando a los Estados a que aprovechen la oportunidad que les brinda el párrafo 11 de la resolución 1526 (2004) de celebrar reuniones con el Comité. En esas reuniones, los Estados Miembros podrían abordar asuntos de interés, dar a conocer prácticas óptimas y examinar las necesidades de creación de capacidad y otros asuntos. El Comité puede considerar también la posibilidad de invitar a los Estados Miembros a que se reúnan con él con miras a mejorar el diálogo. Los informes cuatrimestrales del Presidente al Consejo y sus reuniones de información con los Estados Miembros debieran servir para que los Estados Miembros se pusieran al corriente de las cuestiones principales que figuran en el programa del Comité. Además, el Comité sigue considerando sumamente útiles las visitas del Presidente a determinados Estados Miembros autorizadas por la resolución 1526 (2004). Estas visitas allegan información que no se puede derivar de los informes de los Estados Miembros. El Comité observa también el importante papel del Equipo de Vigilancia en este sentido, como se señala *infra*.

De los informes de los Estados Miembros se desprende con claridad que el Comité debe proporcionar orientaciones adicionales a los Estados sobre diversas cuestiones. A juicio del Comité, el constante mejoramiento de su lista es una de sus tareas más apremiantes. En este sentido, el Comité estudiará los criterios que se han de aplicar a los nombres incluidos en la lista que no tengan un número suficiente de elementos identificativos, y también la cuestión relativa a las obligaciones de los Estados cuando encuentran a una persona incluida en lista dentro de su territorio o en sus fronteras después de una entrada ilegal. El Comité hace mención de su sitio web (<http://www.un.org/Docs/sc/committees/1267Template.htm>) donde se puede consultar la información actualizada, incluidas las actualizaciones de la Lista del Comité. También se señala que la Secretaría transmite ahora automáticamente las actualizaciones de la Lista del Comité a los coordinadores designados en todas las Misiones Permanentes y en la mayoría de las capitales de los Estados Miembros. El Comité podría estudiar la cuestión de si se debe usar a los coordinadores para fines distintos de la transmisión automática de las actualizaciones de la Lista del Comité.

V. Función del Equipo de Vigilancia

El Comité agradece la labor llevada a cabo por el Equipo de Vigilancia. El Equipo ha establecido una estrecha cooperación con el Comité y amplios contactos con los Estados Miembros, tanto en Nueva York como mediante sus visitas a 18 Estados Miembros y su asistencia a seis conferencias regionales. Tanto mediante su análisis de los informes de los Estados Miembros como a través de los

contactos establecidos, el Equipo se ha familiarizado con los principales problemas que preocupan a los Estados Miembros y con las cuestiones en las que el Comité debe continuar haciendo hincapié. El Comité pedirá al Equipo de Vigilancia que aborde algunas de las fallas de aplicación aparentemente comunes, entre otras cosas recomendando formas de mejorar la reglamentación y el control de los movimientos de dinero en efectivo y de gemas y metales preciosos, y de los sistemas alternativos de remesas, formas de mejorar la reglamentación de las entidades de beneficencia, y medios para lograr una distribución más amplia de la Lista del Comité.

El Comité hace suyas asimismo las iniciativas del Equipo para compartir información y coordinar sus actividades con el Comité contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, especialmente con respecto a próximas visitas a ciertos Estados donde habrá también que tener en cuenta las visitas del Presidente. El Comité subraya, también, la importancia de la cooperación del Equipo con los organismos especializados de las Naciones Unidas y las organizaciones regionales e internacionales competentes y le alienta a que continúe y amplíe esos contactos.

Como se señaló anteriormente, el Equipo de Vigilancia observó que algunos Estados no habían hecho relación, en sus informes, de la forma en que habían aplicado cabalmente las sanciones. El Equipo de Vigilancia ayudará al Comité a mejorar el diálogo con los Estados Miembros, incluso para recabar información adicional de ellos, con miras a determinar las providencias concretas que los Estados han tomado y tomarán para hacer efectivas las medidas. El Comité examinará entonces las medidas adicionales que deberían tomarse, especialmente en los casos en que la aplicación concreta no coincida con las capacidades.

También se pedirá al Equipo de Vigilancia que presente recomendaciones al Comité sobre la forma en que los Estados pueden mejorar su aplicación de la prohibición de viajes y el embargo de armas.

VI. Conclusiones

Los informes presentados por los Estados Miembros en virtud de la resolución 1455 (2003) han proporcionado al Comité un gran caudal de valiosa información sobre el nivel de aplicación de las sanciones, los problemas importantes, las cuestiones relativas al uso de la lista y, en cierta medida, las necesidades de asistencia. Junto con otros medios de comunicación, estos informes dan oportunidad al Comité para mejorar las sanciones en forma sistemática y para centrar su labor en las cuestiones pertinentes. El Comité desea reiterar una vez más la importancia de que todos los Estados Miembros se mantengan en contacto con el Comité, su Presidente y el Equipo de Vigilancia. La resolución 1526 (2004) del Consejo de Seguridad no exige que los Estados presenten nuevos informes amplios sobre la aplicación de las sanciones; en cambio, autoriza a entablar un activo diálogo mediante diversos medios. Como ya se dijo, el Comité tiene intención de valerse cabalmente de esos medios en su labor futura.

La obligación fundamental de hacer efectivas las sanciones recae en los Estados Miembros. Es importante que el Comité subraye que la presentación de informes no se ha de considerar como un objetivo en sí misma, ni como una tarea engorrosa, sino como un elemento importante para aumentar la lucha contra el terrorismo mediante el perfeccionamiento de las sanciones, con miras a focalizar mejor la acción en las personas y entidades miembros de los talibanes o Al-Qaida o asociados con ellos.

Evaluación de los informes presentados por 131 Estados Miembros en virtud de la resolución 1455 (2003)

Preparada por el Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones

Octubre de 2004

Índice

	<i>Párrafos</i>	<i>Página</i>
I. Resumen	1–5	8
II. Introducción	6–10	9
III. Evaluación	11	10
IV. Logro de los objetivos del Consejo	12–47	10
A. Impulsión del proceso	12–13	10
B. Efectividad de las sanciones	14–47	11
a) Evaluación de la amenaza (sección I de las orientaciones)	15–16	11
b) Mejora de la Lista (sección II de las orientaciones)	17–21	11
c) Aplicación de la congelación de activos (sección III de las orientaciones)	22–35	12
d) Aplicación de la prohibición de viajes (sección IV de las orientaciones)	36–41	16
e) Aplicación del embargo de armas (sección V de las orientaciones)	42–46	17
f) Necesidades de asistencia (sección VI de las orientaciones)	47	18
V. Valor del proceso de presentación de informes	48–54	18
VI. Conclusiones	55–63	19
Anexo		
Lista de países que no han presentado informes		22

I. Resumen

1. En enero de 2003, el Consejo de Seguridad, en su resolución 1455 (2003), pidió a los Estados Miembros que presentaran informes sobre la aplicación de las sanciones de las Naciones Unidas contra Al-Qaida y los talibanes. Los informes recibidos desde entonces describen un cuadro complejo, pero incompleto, de la lucha mundial contra esta forma de terrorismo. La abrumadora mayoría de los Estados informantes apoyan y reconocen el valor de la Lista consolidada como base del régimen de sanciones en esta esfera¹, y todos afirman haberla incorporado en sus ordenamientos jurídicos, si bien no se echa de ver con claridad el grado de aplicación de las sanciones de las Naciones Unidas.

2. Sesenta de 191 Estados Miembros (31%) no han presentado informes², y muchos de los Estados informantes no allegaron detalles suficientes para permitir una evaluación a fondo de sus regímenes de sanciones. A pesar de esta falta de detalles, el Equipo de Vigilancia puede formular observaciones y conclusiones que van más allá de las contenidas en su informe del mes de julio. En su informe de diciembre, el Equipo de Vigilancia se referirá con más detalle a la información suministrada por los Estados.

3. Al parecer, los Estados han incorporado la Lista consolidada a sus regímenes nacionales con relativamente pocos problemas, aunque algunos acaso tengan todavía que refinar sus mecanismos legislativos o administrativos. Aunque muchos hacen ver que las entradas en la Lista carecen de elementos identificativos suficientes, al parecer la mayoría de los Estados distribuyen satisfactoriamente la Lista a los bancos, puertos de entrada y otras autoridades nacionales competentes. La distribución apropiada de la Lista da una idea precisa de la determinación de los Estados de hacer efectivas la congelación de activos, la prohibición de viajes y el embargo de armas e indica que algunos Estados podrían mejorar sus sistemas y acelerar sus procedimientos. Para que las medidas financieras sean más eficaces, es menester persuadir a los Estados Miembros de que comuniquen los nombres pertinentes a las entidades ajenas a los sistemas bancarios tradicionales y de que refuercen su reglamentación de las instituciones y operaciones financieras no bancarias.

4. En lo que se refiere a la prohibición de viajes y el embargo de armas, los informes de los Estados allegan pocos detalles sustantivos. Aunque la abrumadora mayoría de los Estados informaron de que sus leyes incorporaban adecuadamente estos aspectos de las sanciones, en general brindaron una información muy exigua como para que el Equipo de Vigilancia pudiera hacer una evaluación independiente de sus declaraciones.

¹ La Lista consolidada de personas y entidades miembros de los talibanes y de Al-Qaida o asociados con ellos, preparada y actualizada por el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) del Consejo.

² La República de Seychelles presentó su informe el 16 de noviembre de 2004 y Guyana hizo lo propio el 8 de diciembre de 2004. En consecuencia, al 15 de diciembre de 2004, 58 Estados Miembros no habían presentado informes y en la presente evaluación no se incluye el análisis de dos nuevos informes. Además, la República de Madagascar envió recientemente una carta explicativa y declaró su intención de presentar un informe en el futuro inmediato. Bolivia reiteró su intención de presentar un informe, como había dicho anteriormente en una carta explicativa. Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago también hicieron saber al Equipo de Vigilancia que habían adoptado medidas para preparar los informes y presentarlos lo antes posible.

5. El Equipo de Vigilancia estima que se debe persuadir a los Estados que no han presentado los informes de que lo hagan. Si bien no se debieran solicitar nuevos informes generales a los Estados que ya hayan respondido, acaso sea necesario que el Comité y el Equipo de Vigilancia formulen preguntas concretas a algunos Estados Miembros a fin de formarse una idea cabal del grado de observancia mundial de las decisiones del Consejo de Seguridad.

II. Introducción

6. En enero de 2003, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 1455 (2003), en la que exhortó a todos los Estados Miembros a que informaran sobre su aplicación de las medidas impuestas contra Al-Qaida, los talibanes y las personas y entidades asociadas con ellos en las resoluciones 1267 (1999), 1333 (2000) y 1390 (2002) del Consejo. En esa resolución se pidió al Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) (el Comité establecido en virtud de la resolución 1267) que, sobre la base de esos informes, preparara y le distribuyera una evaluación escrita de las medidas adoptadas por los Estados.

7. El Comité establecido en virtud de la resolución 1267 distribuyó orientaciones a los Estados Miembros en marzo de 2003 respecto de la estructura y el contenido de sus informes. En ellas se proponía que los Estados centraran sus informes en la forma en que habían tratado la Lista consolidada de las personas y entidades a las que se aplicaban las sanciones y en la forma en que habían hecho efectiva la congelación de activos, la prohibición de viajes y el embargo de armas. En las orientaciones se invitaba también a los Estados Miembros a que formularan observaciones sobre las actividades de Al-Qaida y los talibanes y la amenaza que planteaban y a que señalaran si estaban en condiciones de brindar asistencia a otros Estados para hacer efectivas las sanciones o si ellos mismos habían recabado esa asistencia.

8. La resolución 1455 (2003) trasluce claramente que el propósito del Consejo de Seguridad al invitar a los Estados a presentar informes era mantener el dinamismo de la acción internacional contra Al-Qaida y los talibanes y evaluar la efectividad de las sanciones que había impuesto. El Consejo deseaba mejorar la lista consolidada alentando a los Estados a añadir nuevos elementos identificativos y a presentar nuevos nombres y enterarse de qué habían hecho los Estados para estatuir y hacer cumplir las sanciones. Se trataba no sólo de asegurar que los Estados hubieran tomado las medidas necesarias sino también de determinar los problemas que pudiera plantear su aplicación; de ahí la invitación a los Estados a que indicaran las esferas en las que podrían necesitar asistencia.

9. El presente informe, preparado por el Equipo encargado de prestar apoyo analítico y vigilar la aplicación de las sanciones a petición del Comité establecido en virtud de la resolución 1267, tiene por objeto evaluar en qué medida se han logrado los objetivos perseguidos por el Consejo. Conforme a la petición del Comité, en el informe se trata también de determinar los casos en que aún se carece de información sobre las medidas tomadas por los Estados, y se intenta evaluar la utilidad general del proceso, dada la carga que imponía a los Estados.

10. Aunque no todos los Estados han presentado informes, 131 ya lo han hecho: 83 Estados presentaron su informes en el período comprendido entre el vencimiento del primer plazo, el 17 de abril de 2003, y el 30 de octubre de 2003; 43 Estados lo hicieron entre el 31 de octubre de 2003 y el 27 de abril de 2004; y cinco Estados

presentaron informes entre el 28 de abril y el 15 de octubre de 2004. En el anexo figura la lista de 60 Estados que no han presentado todavía el informe requerido por la resolución 1455 (2003). Ocho³ de 17 Estados (indicados en negrilla) que enviaron una carta explicativa describieron detalladamente por qué no habían podido hasta entonces observar el requisito de presentación de informes. Un Estado señaló sencillamente que no disponía de ninguna información de importancia distinta de la contenida en los informes que ya había presentado al Comité contra el Terrorismo en virtud de la resolución 1373 (2001).

III. Evaluación

11. Inevitablemente, y a pesar de las orientaciones del Comité, se echa de ver una considerable variación en el estilo y contenido de los informes de los Estados Miembros. Aunque la gran mayoría adoptó la estructura recomendada por las orientaciones, todavía se echan de ver variaciones en la profundidad y pertinencia de la información suministrada. A juicio del Equipo de Vigilancia, ello se debe a diversas razones que se examinarán más adelante; esa falta de uniformidad hace más difícil sacar conclusiones generales.

IV. Logro de los objetivos del Consejo

A. Impulsión del proceso

12. No hay ninguna duda de que el requisito de presentación de informes en virtud de la resolución 1455 (2003) recordó a los Estados la importancia que el Consejo de Seguridad atribuía a la amenaza de Al-Qaida y los talibanes y la necesidad de que los Estados abordaran la cuestión de manera concertada, incluso mediante la aplicación y observancia efectivas del régimen de sanciones. En un proceso similar un año antes, dispuesto por la resolución 1390 (2002), se obtuvieron respuestas de sólo 88 Estados, y sin un nuevo recordatorio los Estados Miembros quizá habrían perdido de vista sus obligaciones. Debe recordarse, sin embargo, que todos los Estados respondieron a la petición de información contenida en la resolución 1373 (2001) de septiembre de 2001.

13. Algunos Estados acaso hayan acelerado su aplicación de las medidas y mejorado sus procedimientos a sabiendas de que debían informar al Consejo de Seguridad en conformidad con la resolución 1455 (2003). Otros acaso hayan comprobado la utilidad de un proceso de inventario. Otros Estados, sin embargo, estimaron claramente que el requisito de presentación de informes era una tarea engorrosa; respondieron a las preguntas, pero carecían de recursos, mecanismos o voluntad política para hacerlo a fondo. El hecho de que algunos Estados hayan demorado más de 18 meses en presentar su informe y que otros no hayan presentado informes sugiere que muchos Estados no vieron un incentivo en la resolución 1455 (2003).

³ Barbados, las Comoras, Etiopía, Guyana, la República Centroafricana, Seychelles, las Islas Salomón y Timor-Leste.

B. Efectividad de las sanciones

14. En los informes presentados por los Estados Miembros se destacaron esferas en las que el Consejo tal vez quiera considerar la posibilidad de mejorar las sanciones. Los informes indican las esferas en que la aplicación y observancia plantean problemas y en que las medidas no tuvieron los efectos previstos. Sin embargo, el Consejo sólo podrá formular medidas eficaces si dispone de un panorama preciso de la amenaza; por esa razón, en las orientaciones se pidió a los Estados Miembros que informaran de las actividades de Al-Qaida y los talibanes y de la amenaza que planteaban.

a) Evaluación de la amenaza (sección I de las orientaciones)

15. Una gran mayoría de los Estados Miembros respondió a la pregunta sobre las actividades y la amenaza. De esos Estados Miembros, 65 Estados (50%⁴) no brindaron ninguna información importante, 26 (20%) formularon una observación general sobre la naturaleza de la amenaza y 17 (13%) hicieron una evaluación de la amenaza para su propia seguridad, pero sin entrar en detalles. Sólo 23 Estados (17%) comunicaron información concreta tanto respecto de la amenaza general de Al-Qaida y los talibanes como de la repercusión de ésta sobre su propia seguridad.

16. La falta de análisis en los informes de los Estados Miembros puede reflejar una falta de conciencia y comprensión de la amenaza, en particular de la forma en que ésta ha evolucionado desde el derrocamiento del régimen de los talibanes en el Afganistán. También puede indicar que muchos Estados Miembros todavía atribuyen baja prioridad a Al-Qaida entre sus propios problemas. Los informes revelan, por consiguiente, que todavía hay necesidad de que el Consejo de Seguridad, por sí o por conducto del Comité establecido en virtud de la resolución 1267 y su Equipo de Vigilancia, explique la naturaleza e importancia mundiales de la amenaza.

b) Mejora de la Lista (sección II de las orientaciones)

17. Según sus informes, la gran mayoría de los Estados Miembros consideran que la Lista consolidada es un instrumento esencial para luchar contra Al-Qaida y los talibanes y reconocen que constituye el fundamento del régimen de sanciones impuesto por el Consejo de Seguridad. Sin embargo, un tema fundamental en un gran número de informes, mencionado claramente en 59 de ellos (45%), fue que la Lista sería más útil si las entradas contuvieran más elementos identificativos.

18. Nueve Estados Miembros⁵ proporcionaron útiles datos adicionales en sus informes sobre las personas o entidades incluidas en la Lista consolidada. El Equipo de Vigilancia se propone compilar esta nueva información, cotejarla con la presentada originalmente y transmitir los resultados al Comité establecido en virtud de la resolución 1267 para su examen.

19. Aunque todos los Estados declaran haber incorporado la Lista y sus sanciones en sus ordenamientos jurídicos o regímenes administrativos, a algunos les preocupa que la falta de una clara justificación de la inclusión de nombres en la Lista pueda

⁴ Los porcentajes citados en el presente informe se basan en los 131 informes recibidos y no en el total de 191 Estados Miembros.

⁵ Bosnia y Herzegovina, Bélgica, Argelia, Egipto, Indonesia, el Líbano, Filipinas, la Federación de Rusia y la Jamahiriya Árabe Libia.

dar lugar a la interposición de acciones judiciales si tienen que adoptar medidas contra esas personas o entidades. Seis Estados Miembros informaron de que personas o entidades incluidas en lista habían interpuesto acciones de esa índole⁶.

20. Dejando de lado las diferencias entre las capacidades de los Estados Miembros en materia de lucha contra el terrorismo, hubo una confirmación general de que existían mecanismos para distribuir la Lista a los puertos de entrada, los bancos y otros organismos competentes. Parecía, sin embargo, que en algunos casos la distribución de las adiciones o cambios a la Lista no se había hecho en fecha oportuna.

21. Veinte Estados Miembros (15%) informaron de que habían detectado, en diferentes momentos, la presencia de una persona o entidad incluida en la Lista consolidada dentro de su jurisdicción. Sin embargo, sólo uno⁷ de esos Estados Miembros se ajustó íntegramente a las orientaciones e informó de los nombres de esas personas o entidades y de las medidas adoptadas contra ellas.

c) Aplicación de la congelación de activos (sección III de las orientaciones)

22. Las respuestas de los Estados a las preguntas relativas a las medidas financieras casi invariablemente resultaron las más completas, con un buen índice de respuesta a la mayoría de los aspectos referidos en las orientaciones. El Equipo de Vigilancia estima que los Estados Miembros han proporcionado cerca de 60% de toda la información solicitada, pero menos de ese porcentaje cuando se trata de las entidades no financieras, entidades de beneficencia, sistemas alternativos de remesas y gemas y metales preciosos.

23. La mayoría de los Estados respondieron a las preguntas contenidas en las orientaciones en cuanto al fundamento jurídico de su aplicación de las medidas de congelación de activos. Sin embargo, las leyes citadas por algunos Estados Miembros parecían vulnerables a impugnación judicial. Algunos Estados parecían recurrir a la normativa sobre represión del blanqueo de capitales; pero la adición del terrorismo como delito determinante a la normativa sobre el producto del delito acaso no permita fácilmente detectar fondos destinados a la comisión de un acto terrorista. Aunque algunos instrumentos útiles para reprimir el blanqueo de capitales son igualmente útiles para combatir la financiación del terrorismo, se trata de cuestiones esencialmente diferentes⁸. Es indispensable formular preguntas complementarias para determinar si esas leyes serán eficaces desde el punto de vista de las sanciones.

24. El análisis de los 131 informes demuestra que la Lista consolidada fue distribuida a los bancos e instituciones financieras extrabancarias⁹ por 125 (95%) y 107 Estados Miembros (82%), respectivamente. Estas cifras son notables. El más bajo nivel de distribución a las instituciones financieras extrabancarias puede explicarse en parte por el hecho de que, en muchas economías pequeñas y en desarrollo, los mercados financieros carecen de profundidad y diversidad. En esas economías, el sector bancario es presumiblemente el principal componente del sistema financiero del Estado. Además, en muchos Estados, las instituciones financieras extrabancarias

⁶ Suecia, los Estados Unidos, el Pakistán, Irlanda, Italia y Turquía.

⁷ Indonesia.

⁸ Por ejemplo, un Estado señaló que, si bien podía congelar los fondos derivados del terrorismo, ello no significaba que estuviera en condiciones de reprimir la financiación del terrorismo.

⁹ Las instituciones financieras extrabancarias incluyen compañías de seguros y pensiones, compañías de arrendamiento financiero, casas de cambio, agentes de remesas, corredores de bolsa y cooperativas de crédito.

no pueden aceptar depósitos ordinarios del público; ello significa que en esos países los activos financieros se mantienen principalmente en forma de depósitos bancarios. Algunos Estados Miembros informaron de que, cuando realizaban inspecciones ordinarias, sus organismos de supervisión también comprobaban la observancia de la congelación de activos impuesta por el Consejo de Seguridad.

25. Por otro lado, sólo 37 Estados Miembros (28%) informaron de que habían distribuido la Lista consolidada a empresas no financieras y profesionales designados¹⁰; y no había uniformidad en la decisión en cuanto a qué tipo de empresas no financieras y profesionales designados debían recibirla. Setenta y nueve Estados (60%) no proporcionaron información sobre este tema. Con una sola excepción¹¹, al parecer los Estados no habían distribuido la Lista a las entidades de beneficencia o a sus filiales en el extranjero. El análisis de los informes indica, por consiguiente, que aunque la Lista consolidada se ha aplicado integralmente en los bancos y las instituciones financieras extrabancarias, no ocurre lo mismo en el caso de entidades no financieras.

26. La mayoría de los Estados describieron adecuadamente las estructuras y mecanismos establecidos para identificar e investigar las redes financieras relacionadas con Al-Qaida y los talibanes e informaron sobre la coordinación nacional de esas actividades. Con todo, algunos Estados no informaron de su participación en iniciativas regionales e internacionales de coordinación. Sin embargo, estas iniciativas cuentan con un impulso considerable y, a juicio del Equipo de Vigilancia, no cabe extraer una conclusión negativa de esta circunstancia.

27. Ochenta y cinco Estados Miembros (65%) informaron de que recurrían a Dependencias de Inteligencia Financiera (DIF¹²) para identificar o investigar las redes financieras relacionadas con Al-Qaida y los talibanes. Las autoridades de los demás Estados Miembros se limitaron a agregar la financiación del terrorismo al régimen vigente en materia de presentación de informes o denuncias, pues consideraron innecesario introducir un nuevo mecanismo de supervisión financiera. Al propio tiempo, los informes revelaron que 53 Estados Miembros (40%) habían establecido comités o grupos de trabajo especiales de lucha contra el terrorismo, con representantes de los organismos nacionales competentes, incluidos los bancos centrales y las DIF. Esta evolución es a todas luces alentadora, aunque no se ve con claridad qué función desempeña en esos comités el sector privado, representado por ejemplo por las instituciones financieras y no financieras, como no sea la denuncia de transacciones sospechosas; los Estados acaso quieran examinar esta cuestión.

¹⁰ Entre las empresas no financieras y profesionales designados se cuentan, por ejemplo, contadores, abogados, administradores fiduciarios, secretarios de sociedades mercantiles, agentes tributarios, asesores financieros, concesionarios de automóviles, comerciantes de antigüedades y obras de arte, corredores de gemas y metales preciosos, agentes inmobiliarios y agentes de viajes.

¹¹ El Canadá fue el único Estado que informó de que había distribuido la Lista consolidada a las entidades de beneficencia.

¹² La función de las DFI es analizar las denuncias de transacciones sospechosas presentadas por las instituciones financieras y otras entidades no financieras sujetas a ese régimen y comunicar esa información a las autoridades nacionales competentes a los efectos de su investigación o enjuiciamiento.

28. Los informes indican también que la verificación de los clientes (las normas relativas a conocer al cliente) es ahora un requisito para los bancos e instituciones financieras extrabancarias en 97 (74%) y 89 (68%) de los Estados Miembros, respectivamente. Con todo, sólo 35 Estados (27%) exigían que las entidades no financieras observaran la normativa sobre verificación de los clientes. La aplicación estricta de las normas relativas a conocer al cliente por los bancos, las instituciones financieras extrabancarias y las empresas no financieras y profesionales designados haría más difícil que las personas y entidades incluidas en lista pudieran valerse de sus identidades actuales y, al propio tiempo, facilitaría el descubrimiento de identidades fraguadas o falsas.

29. En muchos Estados Miembros, la obligación de verificar la identidad del cliente se aplicaba únicamente a la apertura de nuevas cuentas o cuando se establecían nuevas relaciones. Además, en varios Estados Miembros, la obligación de verificar la identidad del cliente en una transacción no recurrente existía sólo cuando la transacción excedía de una cierta cuantía monetaria, o cuando la cuantía acumulativa en un período estipulado era superior a cierto umbral. Es razonable suponer que los financiadores de Al-Qaida y los talibanes estarán al tanto de esas lagunas y realizarán transferencias de valor inferior al umbral de notificación. No obstante, los informes proporcionaron un útil cuadro de la expansión de la fiscalización efectiva del sector financiero y demostraron una tendencia creciente hacia la aplicación más amplia y rigurosa de las normas relativas a conocer al cliente; un Estado incluso informó de que había aplicado retroactivamente esa normativa¹³.

30. Aunque 32 Estados Miembros (24%) dijeron haber congelado activos, sus informes dieron pocos detalles acerca de esos activos. Es difícil saber, por consiguiente, si los activos congelados eran cuentas bancarias o incluían otros tipos de haberes, como las acciones u otros bienes. De los informes no se pueden derivar tendencias en cuanto al tipo de activos detentados para beneficio directo o indirecto de Al-Qaida y los talibanes.

31. Poco más de 100 Estados Miembros (76%) informan de que exigen a los bancos que presenten denuncias de operaciones sospechosas, y 94 (72%) y 43 (33%) Estados Miembros han hecho extensivo ese requisito a las instituciones financieras extrabancarias y a las empresas no financieras y profesionales designados, respectivamente. Sólo 24 Estados Miembros (18%) exigen actualmente que las entidades de beneficencia y otras organizaciones sin fines de lucro denuncien las transacciones sospechosas.

32. En las orientaciones distribuidas a los Estados Miembros se les pidió también que informaran de su reglamentación del movimiento de gemas y metales preciosos. La respuesta fue deficiente, pues 73 Estados (56%) no proporcionaron ninguna información y otros nueve (7%) aportaron detalles insuficientes para hacer una evaluación. Sólo 49 Estados Miembros (37%) informaron de algún control del comercio de gemas y metales preciosos.

33. En las orientaciones se pidió también a los Estados Miembros que allegaran detalles de las restricciones o reglamentos aplicables a sistemas alternativos de remesas como el sistema de *hawala*. Aproximadamente 50 Estados Miembros (38%) informaron de que, dado que las transferencias de dinero y otras remesas eran

¹³ La República de Sudáfrica exige que los bancos con giro en el país hagan la verificación de clientes respecto de los 17,5 millones de cuentas bancarias abiertas en el país.

servicios financieros, estaban sujetas a autorización (registro o concesión de permisos) por parte del Tesoro, el banco central u otro organismo de supervisión. Treinta y seis Estados Miembros (27%) informaron de que el sistema de *hawala* era ilícito si no tenía una previa autorización oficial. En un Estado Miembro ha cobrado impulso un sistema de registro voluntario¹⁴. Sin embargo, 72 (55%) y 85 (65%) Estados Miembros, respectivamente, no proporcionaron información respecto de si los operadores de *hawala* debían registrarse o eran ilegales.

34. Con respecto a las entidades de beneficencia y entidades similares, los Estados Miembros dijeron que habían adoptado medidas diversas¹⁵ para prevenir abusos y para intervenir en los casos de entidades de beneficencia y fundaciones incluidas en lista o sospechosas de proveer financiación a Al-Qaida¹⁶. Un Estado informó de que no había podido detectar ninguna actividad por parte de dos entidades de beneficencia que según la Lista tenían su giro dentro de su jurisdicción. Cincuenta y un Estados Miembros (39%) señalaron que se exigían permisos de giro a las entidades de beneficencia; 36 (28%) Estados Miembros informaron de que también exigían que los consejos de administración de entidades de beneficencia llevaran libros, prepararan estados financieros verificados y presentaran declaraciones anuales a las autoridades.

35. Tampoco en este caso es fácil extraer conclusiones de estas cifras, pues 73 Estados Miembros (56%) no proporcionaron ninguna información sobre su régimen de concesión de permisos a las entidades de beneficencia y 88 (67%) no suministraron ninguna información sobre los requisitos en materia de presentación de informes financieros. Más aún, parece haber una tendencia emergente a vigilar sólo a las entidades de beneficencia que disfrutaban de exenciones tributarias, o que han recibido subvenciones del Estado o donaciones de instituciones públicas. Aunque el progreso de la educación, el fomento de la religión y el alivio de la pobreza se citaron con frecuencia como finalidades benéficas que no requerían supervisión, cabe decir que también participaban en esas actividades tres entidades de beneficencia o fundaciones incluidas en lista (la Benevolence International Foundation, la Global Relief Foundation y la Al-Haramain Foundation).

¹⁴ Los Emiratos Árabes Unidos han inscrito a más de 100 corredores de *hawala*.

¹⁵ Por ejemplo, Egipto, Gambia, la Arabia Saudita y la Argentina han informado de la creación de organismos nacionales que supervisan las actividades de las entidades de beneficencia. Egipto, Siria, Sri Lanka, la India, Letonia y Eritrea también han informado de que los consejos de administración están ahora obligados a notificar a las autoridades cuando sus entidades de beneficencia reciben fondos de entidades o particulares extranjeros o cuando remiten fondos a entidades o particulares extranjeros. Los Emiratos Árabes Unidos han sancionado nuevos reglamentos para las entidades de beneficencia.

¹⁶ Azerbaiyán clausuró las oficinas de la Benevolence International Foundation y congeló sus cuentas bancarias. Bosnia y Herzegovina clausuró también las oficinas de la Global Relief Foundation, Benevolence International Foundation y la Al-Haramain Islamic Foundation. La página web de la Comisión de Beneficencia de Inglaterra y Gales indica que, a petición de los miembros del consejo de administración, el Reino Unido ha cancelado también la inscripción de la Benevolence International Foundation una vez que su activo por valor de 2.312 libras esterlinas se distribuyó conforme a sus objetivos. Los Estados Unidos también designaron y clausuraron las filiales en los Estados Unidos de la Global Relief Foundation y la Benevolence International Foundation, congelando más de 1 millón de dólares de fondos de la Global Relief Foundation y más de 900.000 dólares de la Benevolence International Foundation.

d) Aplicación de la prohibición de viajes (sección IV de las orientaciones)

36. El cuadro que se desprende de los informes de los Estados Miembros en cuanto a la incorporación de la prohibición de viajes en la legislación nacional es positivo, pero no se proporcionó una información detallada. Cabe observar que los Estados¹⁷ que reconocían que había una auténtica amenaza dimanada del terrorismo relacionado con Al-Qaida y que podrían ser blanco de esa actividad terrorista, han sido los más dispuestos a conformarse a las orientaciones del Comité al momento de responder al cuestionario. Algunos Estados informaron de que habían adoptado nuevos reglamentos, otros de que habían revisado la legislación vigente y otros de que habían llegado a la conclusión de que las sanciones se podían subsumir en la legislación en vigor. Sólo nueve Estados Miembros (7%) señalaron que carecían de legislación o no respondieron a la pregunta sobre este tema. En total, 122 Estados (93%) informaron de que disponían de arbitrios legales para hacer cumplir la prohibición de viajes.

37. En general, sin embargo, los Estados proporcionaron una información insuficiente para poner a prueba esta tesis. Muchos Estados Miembros no precisaron qué leyes aplicarían para hacer cumplir la prohibición, posiblemente porque en las orientaciones no se incluyó una pregunta al respecto, y sólo declararon que las sanciones se habían incorporado en sus estructuras legislativas y administrativas. Es difícil, pues, determinar si los Estados son en realidad capaces de hacer cumplir la prohibición de viajes sobre el terreno.

38. En realidad, el cuadro que se deriva de los informes sobre la aplicación concreta de la prohibición de viajes no es claro. Ningún Estado informó explícitamente de que hubiera detenido en frontera a personas incluidas en la Lista. Sólo cinco Estados (4%) mencionaron que se habían tomado medidas contra personas que habían tratado de entrar en su territorio, y de esos cinco Estados sólo uno¹⁸ indicó que la persona en cuestión figuraba en la Lista consolidada, aunque no había figurado en ella al tiempo en que se le había denegado la entrada al país. Los otros cuatro Estados dijeron únicamente que se había denegado la entrada a terroristas o sospechosos terroristas, o que se los había extraditado, sin indicar si figuraban en lista.

39. Aunque los Estados Miembros no lo dijeron explícitamente, de 29 informes (22%) se pudo inferir que las versiones actualizadas de la Lista consolidada no se distribuían con prontitud dentro de los sistemas nacionales. Aparentemente ello se debía a que el Estado en cuestión carecía de capacidad para hacerlo, y no indicaba necesariamente una falta de interés en la aplicación estricta de las sanciones.

40. Los informes confirmaron que en 65 Estados (50%) las oficinas consulares no tenían acceso directo o indirecto a su lista nacional de personas a las que debía denegarse la entrada, si bien estaban obligadas a comunicar todas las solicitudes de visado a sus capitales para una verificación ulterior. No obstante, los informes confirmaron también que las autoridades encargadas de incorporar los nombres de personas o entidades a la lista nacional habían cumplido sus obligaciones y que, por tanto, las verificaciones se hacían contra listas actualizadas.

¹⁷ Estos Estados estaban en general ubicados en Europa, América del Norte, el Oriente Medio, la CEI y partes de Asia sudoriental.

¹⁸ Los Estados Unidos de América tomaron medidas en agosto de 1999 contra una persona incluida en lista en noviembre de 2001.

41. Una dificultad común citada en cuanto a la aplicación de la prohibición de viajes fue que los nombres incluidos en la Lista consolidada carecían de suficientes elementos identificativos. Esta objeción fue mencionada fundamentalmente por los Estados que mostraban más preocupación por su seguridad nacional. Otros Estados¹⁹ no mencionaron el problema y dieron la impresión de que para ellos todo estaba en orden. Otras observaciones generales con respecto a la prohibición de viajes se referían a la creación de capacidad, como la falta de equipo electrónico o la necesidad de capacitación, y la dificultad para vigilar las fronteras, en particular en zonas inestables.

e) Aplicación del embargo de armas (sección V de las orientaciones)

42. Muchos Estados se mostraron renuentes a entrar en detalles acerca de las providencias que habían adoptado respecto del embargo de armas, pues presumiblemente consideraron que la cuestión era delicada por razones totalmente desvinculadas de Al-Qaida o los talibanes.

43. Aunque 62 Estados Miembros (47%) aportaron detalles insuficientes para determinar si habían adoptado todas las medidas necesarias para dar efecto al embargo de armas, la mayoría de los Estados informaron de que habían estatuido medidas legales para regular el tránsito, la adquisición, el almacenamiento y el comercio de armas. La mayoría de los Estados Miembros declararon que habían incorporado a la legislación vigente medidas destinadas a prevenir la adquisición de armas por Al-Qaida y los talibanes; pero sólo 19 Estados (15%) brindaron una información significativa sobre cada tema del cuestionario. Algunos Estados Miembros señalaron asimismo que las violaciones del embargo de armas ya estaban tipificadas como delitos en la legislación vigente sobre armas, municiones y productos conexos.

44. Treinta y ocho Estados Miembros (29%) dijeron haber tomado medidas específicas para aplicar las sanciones, ya sea adaptando las leyes en vigor o sancionando nuevas leyes. Sesenta y nueve Estados (53%) describieron sus reglamentos sobre los mercados nacionales y 86 Estados (66%) informaron de que habían examinado sus procedimientos de importación y exportación para asegurarse de que se conformaran a los requisitos impuestos por el Consejo de Seguridad. Sesenta y ocho Estados (52%) describieron también sus regímenes de intermediación de armas, aunque no necesariamente explicaron la forma en que esos sistemas se habían empleado para prevenir la adquisición de armas por Al-Qaida, los talibanes y las personas y entidades conexas que estaban abarcadas por el embargo de armas.

45. Cincuenta y cuatro Estados (41%) dijeron que tenían establecidas salvaguardias para velar por que las armas y municiones producidas dentro de su jurisdicción no se desviarán a usos sujetos a sanciones. Sin embargo, muchos Estados que no proporcionaron información sobre este tema no producen armas y explosivos y, por ende, su silencio no necesariamente denota un fallo de observancia.

46. Noventa y ocho Estados (75%) no hicieron ninguna mención de la Lista consolidada en la descripción de sus procesos reglamentarios con relación al embargo de armas. Este número se aproxima claramente a los 93 Estados (71%) que no dieron ninguna indicación de si habían integrado las sanciones contra las armas directamente en sus leyes o reglamentos nacionales. Estos Estados Miembros tenían la certeza de que las leyes vigentes en sus países se podían aplicar a todos

¹⁹ En general, los Estados de América Latina y África.

los delincuentes y a las personas y entidades incluidas en la Lista consolidada del Consejo de Seguridad.

f) Necesidad de asistencia (sección VI de las orientaciones)

47. Sesenta y cuatro Estados (49%) señalaron que podían proporcionar asistencia a otros Estados, y 30 Estados (23%) mencionaron una necesidad concreta de ayuda para aplicar las sanciones. De estos Estados, ocho mencionaron las deficiencias en el control fronterizo, seis Estados dijeron que el problema radicaba en la tecnología, tres Estados se refirieron a la necesidad de asistencia financiera y técnica y seis Estados mencionaron necesidades concretas de capacitación. Los siete Estados restantes mencionaron necesidades generalizadas de asistencia. Tres Estados más señalaron que informarían oportunamente al Comité de sus necesidades de asistencia, y dos Estados dijeron que ya habían comunicado esas necesidades al Comité contra el Terrorismo. El Equipo de Vigilancia velará por que los expertos del Comité contra el Terrorismo estén enterados de todas las necesidades mencionadas y de los ofrecimientos de asistencia.

V. Valor del proceso de presentación de informes

48. Al parecer, el proceso de presentación de informes ha servido para alentar a la mayoría de los Estados Miembros a examinar lo que han hecho para hacer efectivas las sanciones. Con todo, sería razonable suponer que los informes más completos y los preparados con más prontitud provinieron de Estados que ya estaban identificados con el proceso. Aun en los informes más integrales se habló más de cómo los Estados estaban cumpliendo con los procedimientos establecidos que de su aplicación eficaz de las sanciones.

49. Junto con los informes de los Estados Miembros preparados en cumplimiento de las resoluciones 1390 (2002) y 1373 (2002), los informes de la resolución 1455 (2003) ayudan a formarse una idea básica de la forma en que cada Estado informante ha reaccionado ante las iniciativas del Consejo de Seguridad para combatir a Al-Qaida y los talibanes. Además de los detalles aportados, las omisiones pueden también marcar el rumbo para las medidas de seguimiento.

50. Los informes demuestran también que cuando hay un esfuerzo internacional considerable y sostenido para establecer mejores prácticas y alguna uniformidad de reglamentación entre los Estados, como por ejemplo en la esfera de las sanciones financieras, los Estados Miembros no sólo están más al tanto de los problemas, sino que se muestran también más dispuestos a adoptar regímenes jurídicos propicios a la aplicación efectiva de las sanciones. Sin embargo, cuando la interpretación y las medidas se dejan libradas a los Estados Miembros individualmente, en particular cuando las medidas eficaces son difíciles de formular y de aplicar, por ejemplo en los ámbitos de la prohibición de viajes y el embargo de armas, la acción de los Estados es menos sistemática y depende más de las circunstancias locales.

51. La utilidad del proceso de presentación de informes casi con certeza se vio afectada por el grado en que los Estados Miembros comprendieron su finalidad y por su motivación para brindar información. Algunos Estados tal vez consideraron que la amenaza era remota. Otros quizá se hayan preocupado más por presentar un cuadro positivo de su observancia más que un cuadro estrictamente exacto. Los informes de algunos Estados Miembros revelaron confusión en cuanto a los diversos

objetivos del requisito de presentación de informes de la resolución 1455 (2003) y los de las resoluciones anteriores. A pesar de que en las orientaciones se instó atinadamente a los Estados a referirse a sus informes relativos a la resolución 1373 (2002), en la medida necesaria, en los casos en que lo hicieron sus respuestas en general no se refirieron a las cuestiones que interesaban.

52. Muchos Estados sienten la carga que les imponen sus obligaciones de presentación de informes con más intensidad que la ventaja de conformarse a ese régimen. Los Estados se han tomado más tiempo para responder, en comparación con las series anteriores de informes de la resolución 1373 (2002), y han sido menos minuciosos en la recolección de toda la información pertinente. El plazo durante el cual se presentaron los informes, esto es, el período comprendido entre abril de 2003 y octubre de 2004, hace pensar que algunas informaciones estarán ahora desactualizadas, y que los Estados han presentado informes en relación con una situación cambiante.

53. El proceso de presentación de informes ha hecho dudar también de que convenga seguir enviando el mismo cuestionario a todos los Estados. Aunque no tenían por objeto restringir sus respuestas, y fueron útiles para normalizar esas respuestas, las orientaciones dadas a los Estados inevitablemente tenían que tener latitud suficiente para ser de aplicación universal y alentaron respuestas generalizadas. Por ejemplo, en la sección de finanzas, como las orientaciones no hacían mención de las entidades no financieras, o los mensajeros que transportan dinero en efectivo, los Estados no informaron al respecto.

54. Sin embargo, en la medida en que el proceso de presentación de informes ha puesto de manifiesto deficiencias en la aplicación de las sanciones por algunos Estados Miembros, y con independencia de la forma en que ha propendido a ese resultado, cabe decir que ha ayudado al Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) a abordarlas, ya sea mediante recomendaciones al Consejo de Seguridad, nuevos cuestionarios especialmente adaptados o contactos directos con Estados individuales.

VI. Conclusiones

55. A juicio del Equipo de Vigilancia, para completar el cuadro de observancia y proteger la integridad del régimen de presentación de informes establecido por el Consejo de Seguridad, el Comité, por conducto del Equipo de Vigilancia, debiera seguir instando a los Estados que no han presentado informes a que lo hagan. Algunos Estados tendrán que informar más que otros y el Equipo tendrá que decidir, con el concurso del Comité, en qué esferas ha de concentrar sus esfuerzos, pero en última instancia todos debieran hacerlo.

56. Aunque no puede suponerse que los Estados Miembros que no han presentado informes, o que han proporcionado mínima información, sean necesariamente los que estén menos resueltos a aplicar las medidas, la cuestión debería examinarse. El Comité tal vez desee considerar, con el concurso del Equipo de Vigilancia, si hay Estados Miembros con capacidades para aplicar las sanciones que, sin embargo, no han hecho mucho en ese sentido y, en caso afirmativo, averiguar las razones a las que obedece esa situación.

57. En su examen de los informes de los Estados Miembros, el Equipo de Vigilancia ha observado varias cuestiones que refuerzan la necesidad de medidas adicionales por parte de los Estados, las organizaciones multinacionales, el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) o el Consejo de Seguridad. Por ejemplo, los Estados debieran adoptar las siguientes medidas:

- Distribuir ampliamente la Lista entre las entidades financieras no bancarias y otras entidades no tradicionales o no financieras;
- Examinar y regular la recaudación de fondos para beneficencia y las remesas efectuadas por las entidades de beneficencia;
- Reglamentar y controlar los sistemas alternativos de remesas;
- Sancionar nuevas leyes para asegurar la aplicación cabal de la Lista y de las sanciones financieras conexas, en lugar de recurrir exclusivamente a las leyes en vigor sobre el blanqueo de capitales u otros delitos financieros;
- Reglamentar y controlar el movimiento transfronterizo de dinero en efectivo y gemas y metales preciosos; y
- Dar cabal cumplimiento a las obligaciones de conocer al cliente.

58. Las organizaciones internacionales, como el Banco Mundial, el Grupo de acción financiera, el Fondo Monetario Internacional y el Comité de Supervisión Bancaria de Basilea y los grupos regionales, incluidas la UE y la Organización de los Estados Americanos, debieran proseguir sus útiles procesos de estudio y adopción de medidas respecto de algunos de estos mismos temas y considerar la posibilidad de continuar aportando valiosas orientaciones y recomendaciones.

59. El Consejo de Seguridad y el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), junto con el Equipo de Vigilancia, debieran proseguir su examen de los mismos temas y brindar aclaraciones respecto de otros asuntos. Entre las cuestiones destacadas por los Estados que sólo se pueden abordar a nivel de las Naciones Unidas cabe mencionar las siguientes:

- El procedimiento que los Estados debieran aplicar a los nombres incluidos en la Lista que no tengan suficientes elementos identificativos;
- Las obligaciones de los Estados cuando una persona incluida en la Lista se encuentra en su territorio o en sus fronteras;
- La capacidad de los Estados para hacer cumplir la prohibición de viajes y el embargo de armas; y
- La necesidad, si la hubiera, de incorporar normas sobre cuestiones como las entidades de beneficencia, los sistemas alternativos de remesas y las gemas y metales preciosos, por ejemplo, en una resolución vinculante o precautoria de las Naciones Unidas.

El Equipo tiene intención de examinar estas y otras cuestiones en sus informes futuros.

60. Desde el punto de vista del Equipo de Vigilancia, el Comité y el Consejo de Seguridad pueden valerse ahora de diversas opciones para mantener la presión sobre los Estados Miembros y para vigilar la aplicación eficaz de las sanciones. Aunque se han aducido argumentos a favor de una nueva serie de informes, el Equipo de Vigilancia no lo recomienda por varias razones. En primer lugar, se advierte en general

una cierta fatiga por parte de los Estados Miembros a presentar nuevos informes, debido a la multiplicidad de regímenes de presentación de informes a diversos Comités del Consejo de Seguridad. La segunda razón es la repetición y superposición en las preguntas planteadas por los diversos Comités, a veces inevitables, otras veces por falta de coordinación suficiente entre ellos, no alienta a los Estados Miembros a dedicar tiempo suficiente a analizar las razones en que se sustentan las preguntas. En tercer lugar, es menester pasar a la etapa siguiente, que debe involucrar la colaboración directa con los Estados Miembros, individual o colectivamente, aprovechando el caudal de conocimientos disponible.

61. El Equipo de Vigilancia ha observado en los informes cuestiones que se deben examinar más a fondo, sea mediante cuestionarios especialmente adaptados, contactos directos con los Estados o una combinación de ambas modalidades. Parte de la información que se necesita indudablemente está disponible y, por razones de eficiencia, el Equipo de Vigilancia continuará manteniendo un enlace con los organismos nacionales, regionales e internacionales para obtener material adicional y para determinar las lagunas de información, así como para facilitar la coordinación a nivel de toda la comunidad internacional.

62. El Equipo de Vigilancia estima también que los Estados se beneficiarían de recibir observaciones sobre sus informes. Aunque formular observaciones respecto de todos los informes impondría una gravosa carga, juntamente con el Comité contra el Terrorismo y la Dirección Ejecutiva del Comité contra el Terrorismo, se podría mejorar el diálogo con los Estados individualmente o con grupos de Estados.

63. En este sentido, el Equipo de Vigilancia observa que la resolución 1526 (2004) insta a reforzar las consultas entre el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) y los Estados Miembros, ya sea directamente o por conducto del Equipo de Vigilancia. De esa manera se podrá mejorar el nivel de observancia y se podrá hacer una evaluación más exacta de la aplicación de las sanciones por determinados Estados Miembros. De acuerdo con la información que se recopile, se podría alentar a los Estados a que comunicaran ejemplos de prácticas óptimas o a que colmaran las lagunas de sus informes.

Anexo

**Lista de países que no han presentado informes
(Al 15 de diciembre de 2004)**

- Los Estados indicados en **negrilla** presentaron cartas explicativas.

N/S	60 países que no han presentado informes	<i>Informe para el Comité establecido en virtud de la resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad</i>	<i>Informe para el Comité establecido en virtud de la resolución 1373 (2002) del Consejo de Seguridad</i>
1.	Antigua y Barbuda		28 de mayo de 2002 y adición de fecha 1° de agosto de 2002; 19 de mayo de 2003
2.	Barbados		27 de diciembre de 2001; 28 de junio de 2002; 7 de marzo de 2003
3.	Bhután		8 de enero de 2002
4.	Bolivia*		4 de enero de 2002; 29 de agosto de 2002; 23 de agosto de 2003
5.	Botswana		27 de diciembre de 2001; 20 de febrero de 2004
6.	Burkina Faso		18 de abril de 2002; 31 de marzo de 2003
7.	Burundi		31 de diciembre de 2001 y corrección de fecha 1° abril 2002
8.	Cabo Verde		31 de diciembre de 2001
9.	Camerún		18 de marzo de 2002; 28 de abril de 2003
10.	Chad		30 de julio de 2003
11.	Comoras		7 de agosto de 2002
12.	Congo		6 de septiembre de 2002; 25 de junio de 2003
13.	Côte d'Ivoire		3 de enero de 2002; 9 de abril de 2003
14.	Etiopía		31 de enero de 2002; 8 de noviembre de 2002
15.	Gabón		20 de diciembre de 2001; 28 de abril de 2003
16.	Georgia	20 de enero de 2003	2 de enero de 2002 y adición de fecha 3 de julio de 2002; 21 de octubre de 2002
17.	Ghana		27 de junio de 2002 y adición de fecha 25 de septiembre de 2002
18.	Granada		21 de diciembre de 2001; 20 de mayo de 2002
19.	Guinea-Bissau		15 de marzo de 2002
20.	Guinea Ecuatorial		14 de febrero de 2002
21.	Guyana***		28 de mayo de 2002 y adición de fecha 17 de junio de 2002; 28 de noviembre de 2003
22.	Haití		4 de junio de 2002; 28 de julio de 2003

N/S	60 países que no han presentado informes	<i>Informe para el Comité establecido en virtud de la resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad</i>	<i>Informe para el Comité establecido en virtud de la resolución 1373 (2002) del Consejo de Seguridad</i>
23.	Iraq		27 de diciembre de 2001; 14 de agosto de 2002
24.	Islas Salomón		26 de agosto de 2002
25.	Kenya		31 de julio de 2002; 31 de marzo de 2003; 10 de marzo de 2004
26.	Kiribati		20 de junio de 2002
27.	Liberia		6 de marzo de 2003
28.	Madagascar*	22 de mayo de 2002 y adición de fecha 4 de diciembre de 2002	17 de junio de 2002; 7 de julio de 2003
29.	Malawi		18 de marzo de 2002
30.	Malí	13 junio de 2002	3 de junio de 2002; 30 de octubre de 2003
31.	Mauritania		29 de agosto de 2002; 28 de abril de 2003
32.	Micronesia (Estados Federados de)		7 de mayo de 2002
33.	Mozambique		9 de enero de 2002; 27 de octubre de 2003
34.	Nauru		4 de junio de 2002; 31 de enero de 2003
35.	Níger		22 de enero de 2002; 9 de junio de 2003; 10 de mayo de 2004
36.	Nigeria		16 de enero de 2002; 12 de marzo de 2003
37.	Papua Nueva Guinea		15 de julio de 2002; 5 de septiembre de 2003
38.	República Centroafricana		8 de enero de 2003
39.	República Democrática del Congo		24 de enero de 2002; 31 de marzo de 2003
40.	República Dominicana		13 de diciembre de 2001; 28 de abril de 2003; 13 de enero de 2004
41.	República Unida de Tanzania		17 de julio de 2002
42.	Rwanda		13 de septiembre de 2002; 11 de julio de 2003; 7 de mayo de 2004
43.	Saint Kitts y Nevis*		28 de octubre de 2002
44.	Samoa		15 de febrero de 2002; 29 de agosto de 2003
45.	Santa Lucía		28 de octubre de 2002
46.	Santo Tomé y Príncipe		22 de mayo de 2003
47.	San Vicente y las Granadinas		10 de junio de 2002; 28 de abril de 2003

N/S	60 países que no han presentado informes	<i>Informe para el Comité establecido en virtud de la resolución 1390 (2002) del Consejo de Seguridad</i>	<i>Informe para el Comité establecido en virtud de la resolución 1373 (2002) del Consejo de Seguridad</i>
48.	Seychelles**		17 de abril de 2003; 30 de diciembre de 2003
49.	Sierra Leona	6 de septiembre de 2002	4 de marzo de 2003
50.	Suriname		12 de agosto de 2002; 10 de septiembre de 2003
51.	Swazilandia		17 de abril de 2003
52.	Timor-Leste		21 de abril de 2003; 26 de mayo de 2004
53.	Togo		25 de septiembre de 2002
54.	Trinidad y Tabago*		25 de enero de 2002; 24 de octubre de 2002
55.	Tuvalu		14 de febrero de 2003
56.	Uganda		6 de mayo de 2002; 27 de octubre de 2003
57.	Uruguay		24 de diciembre de 2001; 17 de junio de 2002; 10 de mayo de 2004
58.	Vanuatu		28 de abril de 2003
59.	Zambia		20 de junio de 2002
60.	Zimbabwe		1º de agosto de 2002; 28 de abril de 2003

Después de la presentación del análisis anterior al Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) el 15 de octubre de 2004:

* La República de Madagascar envió una carta explicativa e indicó que tenía intención de presentar su informe para enero de 2005. Saint Kitts y Nevis y Trinidad y Tabago también comunicaron al Equipo de Vigilancia que habían adoptado providencias sobre la preparación de sus informes para presentarlos a la brevedad. Bolivia comunicó también su intención de presentar un informe conforme a lo indicado en su carta explicativa.

** El 16 de noviembre de 2004, la República de Seychelles presentó su informe al Comité establecido en virtud de la resolución 1455 (2003).

*** El 8 de diciembre de 2004, Guyana presentó su informe al Comité establecido en virtud de la resolución 1455 (2002).