

## **NUEVOS DESARROLLOS JURIDICOS INTERNACIONALES**

### **EL USO DE LA FUERZA EN EL COMBATE AL TERRORISMO INTERNACIONAL.**

**AUTORES:** DR. LAUTARO AMIUNE; DRA. ERIKA MOEYKENS; DRA. JESSICA NESSIM

#### **1) INTRODUCCION:**

La temática convocante a la que adscribimos nuestro trabajo es "Nuevos Desarrollos Jurídicos Internacionales". Este trabajo intenta desentrañar desde una óptica jurídica, las consecuencias que el terrorismo produjo en el sistema de derecho internacional, principalmente, luego del 11 de septiembre. Partiendo de esos ataques analizamos la conducta de los Estados como sujetos fundadores y miembros de un sistema de derecho internacional, y si sus conductas violan o no las normas del sistema legal. Nuestro análisis toma como base, principalmente, las normas generales integrantes de la Carta de Naciones Unidas, con especial énfasis en las Resoluciones del Consejo de Seguridad vinculadas a este tema (fundamentalmente las de estos últimos cuatro años). Recuérdese que por las Resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001), el Consejo de Seguridad le ha otorgado a estos ataques el carácter de "ataque armado", habilitando, de esta manera, el instituto de la "legítima defensa", uno de los principios generales de la Carta. Ello nos parece una abierta violación a reglas generales de la Carta de San Francisco. Con este trabajo nos proponemos entonces hacer, no una denuncia o una mera enunciación de los problemas y sus consecuencias sino un verdadero planteo que deje abiertas las puertas a posteriores soluciones. Así, si el terrorismo es un enemigo de una entidad tal, quizás debamos plantear nuevos estándares de derecho internacional para proteger a la Comunidad y no subvertir los principios de la Carta tornándolos ilegítimos.

#### **2) EL ORDEN INTERNACIONAL Y EL USO DE LA FUERZA.**

Determinar si la carta de las Naciones Unidas, al referirse a la "Fuerza" en El artículo 2.4, regula solo el uso de la fuerza armada o si comprende también otras manifestaciones de fuerza, todavía es un punto objeto de interpretaciones contradictorias, ya que el termino fuerza parecería ser una noción mas amplia que la de fuerza armada.

La guerra, las hostilidades, son categorías de conflictos entre los estados en los cuales la fuerza se aplica en sus múltiples formas y en la más amplia escala.

Sin embargo, la guerra y las hostilidades no son los únicos casos en los que se recurre a la fuerza en las relaciones internacionales. No obstante, los primeros tratados que contenían prohibiciones relevantes respecto del uso de la fuerza por parte de los estados (como el Pacto de la Liga de las Naciones de 1919 o el pacto Briand-Kellog de 1928) se referían exclusivamente a la guerra. Esto puede explicarse por el hecho de que en esa época la practica de los estados daba generalmente nombre y forma de guerra a sus conflictos armados. Pero antes de la firma de estos documentos, los estados también se comprometían en peleas, aunque sin llegar a verse envueltos automáticamente en una situaciones de

guerra. El uso de la fuerza sin constituir por sí una guerra comenzó a desempeñar un papel de particular importancia una vez que los estados aceptaron el principio de que las guerras de agresión estaban prohibidas. Y ello porque los estados estaban dispuestos a renunciar formalmente a la guerra “como instrumento de política nacional en sus relaciones mutuas”. De allí que se haya cambiado el enfoque en los recientes documentos internacionales, y especialmente en la Carta de Naciones Unidas, al referirse a la prohibición de la **amenaza** o del uso de la fuerza, en lugar de hacerlo a la prohibición de la “guerra”. Este concepto comprende, como es obvio, a la guerra, pero también abarca otros tipos de lucha.

### **3) EL USO DE LA FUERZA EN LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS (1945-2001)**

La Carta de las Naciones Unidas, se refiere al uso de la fuerza por parte de los Estados en varias de sus disposiciones. La norma básica se encuentra contenida en el artículo 2.4 que establece que: “Los miembros de la organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”.

Lo llamativo de esta reglamentación, como dijimos, es la referencia a la “amenaza del uso de la fuerza” en lugar de referirse la “guerra” o “recurso a la guerra”.

De esta manera, la carta evitó las dificultades técnicas que habían surgido en los documentos anteriores en relación con el significado del término “guerra”. La carta también comprende, sin duda alguna, el uso de la fuerza armada aunque no llegue a ser específicamente una guerra.

Puede sostenerse entonces que el artículo 2º.4 es una norma universalmente obligatoria, no solo ya con respecto a los miembros de la organización: el principio establecido en dicho artículo se ha convertido en una norma consuetudinaria del derecho internacional.

La cuestión fundamental que surge constantemente en la práctica de los estados, y que es estudiada profundamente por la doctrina, es la de determinar si el artículo 2º.4 implica una verdadera prohibición general de tomar cualquier iniciativa en el uso de la fuerza. La carta no se refiere a cualquier uso de la fuerza, sino específicamente a aquel “contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier estado, o cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”. En otras palabras ¿pueden los estados recurrir a la fuerza si no la dirigen contra la integridad territorial o la independencia política de otro estado, sin violar de ninguna manera los objetivos de las Naciones Unidas? La respuesta, a nuestro parecer, es negativa. La prohibición del artículo 2º.4, sin embargo, debe interpretarse como totalmente comprensiva y general. Y ello porque las modificaciones surgidas en el derecho internacional después de 1919, estaban expresamente destinadas a eliminar de la vida internacional la guerra y otras manifestaciones de fuerza. Sería contrario al desarrollo progresivo del derecho internacional interpretar que la Carta autoriza el empleo de la fuerza en situaciones en las que ella misma no las haya exceptuado del principio enunciado en el art. 2º.4, en forma inequívoca.

También debemos mencionar que el preámbulo de la carta, en el cual las partes se comprometen a “asegurar...que no se usara la fuerza armada sino en servicio del interés común”, y se establece la obligación de los miembros de solucionar sus disputas internacionales en forma pacífica (art. 2º.3).

Del mismo modo, el principio de efectividad requiere la interpretación del artículo 2º.4 en el sentido de que el mismo prohíbe toda amenaza o uso de fuerza, a menos que la Carta, en otras de sus disposiciones, así lo permita expresamente.

Las excepciones al artículo 2º.4 se encuentran establecidas en los artículos referentes al empleo de la fuerza por la Organización misma (arts. 24, 39-50 y 106); por parte de los organismos regionales, según acuerdos regionales (art. 53); y por parte de los estados individuales que actúen, ya sea en defensa propia (art. 51). Sin embargo, aun en las excepcionales ocasiones en las que la Carta no prohíbe a los estados individuales la posibilidad de recurrir a la fuerza, ello permanece sujeto al control de las Naciones Unidas. Por lo tanto, según el derecho internacional contemporáneo, los estados no pueden aplicar medidas, aún si las reclamaciones formuladas, los intereses protegidos o los fines perseguidos fueran totalmente legales.

#### 4) **EVOLUCION EN EL DERECHO INTERNACIONAL. (doctrina)**

¿QUE CONSTITUYE USO DE LA FUERZA POR PARTE DE LOS ESTADOS?.

Existe uso de la fuerza armada por parte de un estado cuando este actúa contra otro por medio de fuerzas militares bajo su comando. La acción de un estado contra otro consiste entonces en medidas violentas dirigidas contra el territorio del otro estado, incluyendo cualquier objeto ubicado en él, especialmente por medio del empleo de armas o a través de la entrada en el territorio sin autorización del estado soberano.

También un estado actúa en contra de otro cuando ataca las tropas del otro estado, de sus barcos o sus aeronaves ya sea en territorio extranjero, en altamar o en el espacio aéreo correspondiente donde pudieren hallarse en virtud de ocupación legal o por el consentimiento del soberano.

Esto significa que un estado hace uso de la fuerza no solamente cuando despliega sus fuerzas terrestres, navales, aéreas o de policía y seguridad, sino que también esta empleando la fuerza cuando actúa a través de un alzamiento civil masivo para oponerse a la invasión del país por parte del enemigo, o cuando organiza guerrillas o unidades de resistencia en territorio ocupado por el enemigo. A veces, este tipo de hechos son difíciles de comprobar. Sin embargo, una vez determinada la incidencia directa de gobiernos en aventuras armadas fuera de su territorio, ello constituye uso de fuerza y se rige por las mismas leyes aplicables al caso de francas hostilidades contra otro Estado.

#### 4.a) **DISTINTAS FORMAS Y EXTENCION DEL USO DE LA FUERZA.**

El uso de la fuerza por parte de los estados en sus relaciones mutuas adopta diversas formas. En circunstancias diferentes y entre partes distintos, la fuerza se aplica en grados variables y a través de medios diferentes.

Tradicionalmente, los medios compulsivos de solución de conflictos, aparte de la guerra, eran la retorsión, las represalias, el bloqueo pacífico y distintas clases de intervención.

Pero la guerra, y los otros medios compulsivos que no llegan a serlo, no han sido las únicas formas en que los estados emplearon o emplean la fuerza. Muchos estados recurren frecuentemente al uso de la fuerza invocando justificaciones tales como la autoconservación, autoayuda, necesidad o la legítima defensa.

En estos casos el uso de la fuerza no podría colocarse en la misma categoría que las represalias, el bloqueo pacífico o la intervención; ni conduciría inevitablemente a la guerra.

También hay casos en donde un estado usa de la fuerza contra otro, en grado limitado o con un propósito determinado, en altamar o en el espacio aéreo de este. Ello puede no ser un intento de solucionar compasivamente un conflicto o controversia, ni una acción de autoconservación o de necesidad y, menos aún, un acto de guerra; pero es siempre un caso de uso de la fuerza.

Así como la forma y intensidad de la fuerza usada por los estados varía y se clasifica de distinta manera en el derecho, los fines perseguidos por los estados cuando concurren a la fuerza pueden dividirse en aquellos que tienen como objeto que un estado se someta a los términos de solución de controversias que esboza aquel estado que emplea la fuerza y aquellos que no guardan relación directa con un determinado conflicto entre ambos estados pero sirven a los intereses generales de aquellos que emplean la fuerza.

Dentro de la primera categoría se encuentran la retorción, las represalias, el bloqueo pacífico y la intervención. En la segunda categoría quedan incluidos los restantes modos de uso de la fuerza. La guerra, tal como lo enseña la experiencia histórica, puede quedar comprendida en ambas categorías, puesto que puede desempeñar papeles diferentes.

El derecho actual permite determinar la legalidad de cualquier recurso a la fuerza, y distinguir así, entre categorías legales e ilegales del uso de la fuerza.

A continuación caracterizaremos algunas de ellas.

- 1) **Retorción:** es la retaliación de un estado, por medio de actos perjudiciales, aunque legales, dirigidos contra otro estado por haber realizado actos de igual o similar naturaleza contra aquel. La esencia de la retorción, contrariamente a las represalias, radica en que los actos de ambos estados ( ofensor y ofendido) permanecen dentro de los límites del derecho.
- 2) **Las represalias:** son los actos de un estado realizados contra otro para obligarlo a convenir en el arreglo de una controversia, derivada de un delito internacional de este último. Las represalias, contrariamente a la retorción, son medidas que, consideradas en forma aislada, serían consideradas ilegales, pero que excepcionalmente pueden llevarse adelante con el solo propósito de obligar al delincuente a acatar la ley, en caso en que un estado viole los derechos del otro. La prohibición del uso de la fuerza contenida por el art. 2º.4 de la carta de Naciones Unidas, restringió el derecho de los estados de recurrir a las represalias armadas. Actualmente, se admiten las represalias siempre y cuando las mismas no impliquen el uso de la fuerza.
- 3) **Autoconservación, autoayuda o necesidad.**

La autoconservación, autoayuda y la necesidad se han alegado frecuentemente como justificativas del uso de la fuerza por parte de un estado contra otro. La práctica de los estados no proporciona una clara diferencia entre estas tres categorías, ya que las mismas han sido usadas indistintamente en el lenguaje diplomático y no se han realizado esfuerzos para distinguir un término del otro.

En términos generales, los estados han recurrido a la fuerza, utilizando estas medidas, para defender lo que parecían sus más vitales e importantes intereses, alegando que los mismos estaban protegidos por el derecho, aunque en algunos casos fuera obvia la violación del derecho por la acción tomada en la autoconservación alegada.

Cuál es entonces el lugar de los argumentos de autoconservación, autoayuda y necesidad en el derecho contemporáneo?. La respuesta parecería ser que la Carta de las Naciones Unidas ha eliminado la admisibilidad de las medidas basadas en las justificaciones antes mencionadas, según la interpretación del estado interesado.

Los estados que persiguen la protección de sus intereses o derechos tienen el deber de someterse a procedimientos de solución pacífica. Estos procedimientos, sin duda, pueden resultar demasiado largos, inefectivos e inconclusos, y los intereses del estado pueden resentirse antes de que reciba satisfacción alguna. Pero siempre es de interés primordial para la comunidad internacional que la fuerza no sea usada unilateralmente cuando los estados invocan razones tan generales para justificar acciones armadas como la propia conservación. Actualmente la comunidad internacional está comenzando a ofrecer la posibilidad de acciones colectivas por la cual los derechos de los estados pueden ser afirmados o reivindicados y a través de las cuales son mínimas las posibilidades de abuso que podrían, de otro modo, originarse mediante acciones individuales. La experiencia demuestra que el uso individual de la fuerza por parte de los estados en contadísimas ocasiones produce los efectos deseados.

Si bien los razonamientos aquí expuestos ya no son suficientes para justificar la legalidad del recurso de la fuerza, los estados sí tienen derecho al uso de ella en determinadas circunstancias.

#### **4. La legítima defensa.**

Como excepciones a la prohibición del uso de la fuerza prevista en la Carta de las Naciones Unidas, pueden citarse la legítima defensa individual, la participación en el sistema de legítima defensa colectiva, el uso de la fuerza autorizado por el Consejo de Seguridad, el uso de la fuerza consentido por el estado en cuyo territorio se ejerce y el uso de la fuerza en razón de consideraciones humanitarias.

Tanto la legítima defensa individual como la colectiva están contempladas en forma expresa por el Art. 51 de la Carta.

Atento a lo allí dispuesto, queda claro que para que un estado pueda invocar la legítima defensa como fundamento para el uso de la fuerza deben cumplirse los preceptos establecidos en dicho artículo, es decir: ser objeto de un ataque armado, y ejercer la fuerza sólo en forma provisional y hasta que el Consejo de Seguridad adopte las medidas correspondientes.

-La definición de “ataque armado” fue un punto sumamente controversial en la doctrina, pero puede citarse en su caso la resolución 3314 de la Asamblea General (14 de diciembre de 1974) que sostiene que hay agresión cuando existe uso de la fuerza armada por un estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro estado o en cualquier forma incompatible con la carta. Y si bien refiere que deberán tratarse de agresiones realizadas por un estado, en el artículo 3g de la resolución se definen las “agresiones indirectas” que son aquellas realizadas “a través de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios”

-La segunda parte del artículo 5º se refiere, podríamos decir, a un límite de carácter más bien temporal, ya que establece la obligación de los estados de comunicar al Consejo de Seguridad en caso de adoptar medidas de fuerza con fundamento en la legítima defensa.

Pero también en referencia a este artículo, es importante señalar que existe un fallo de la Corte Internacional de Justicia del año 1986 que establece que la legítima defensa individual no se agota en el Art. 51, ya que se trata de un derecho inmanente de los estados y perteneciente al derecho internacional consuetudinario, y que el derecho consuetudinario no se resume ni se agota totalmente en la Carta, que solo regula algunos de sus aspectos.

#### **LEGÍTIMA DEFENSA PREVENTIVA**

Doctrinariamente existen posturas que admiten la amenaza del uso de la fuerza como requisito suficiente a los fines de llevar adelante un ataque armado para prevenir y/o evitar

el ataque latente. Estas posturas se basan más que nada en el derecho consuetudinario preexistente y tienen en cuenta especialmente a los modernos sistemas de armamento, cuya potencia letal haría que resultara inconcebible aguardar un ataque de tal magnitud como requisito previo para que un Estado pudiera actuar.

Un ejemplo de este tipo de defensa preventiva podría decirse que fue el bombardeo al reactor nuclear de Osirak en 1981 por parte de Israel con el fundamento de que dicho reactor le permitiría a Irak la construcción de armas y bombas atómicas que serían luego utilizadas en contra de Israel. Cabe aquí señalar que el consejo de Seguridad en su resolución 487 del mismo año “condeno enérgicamente el ataque militar de Israel, que viola claramente la Carta de las Naciones Unidas y las normas de comportamiento internacional”)

Paul Kennedy justamente utiliza este ejemplo del bombardeo a Osirak para preguntarse si realmente ese tipo de ataques constituyen lo que dicen ser, y si pueden justificarse. Su respuesta es que no en ese caso, aunque cita otro ejemplo en donde entiende que sí podría justificarse el ataque preventivo y se refiere entonces a los ataques preventivos llevados adelante por parte de Israel contra sus vecinos árabes en 1967, donde sostiene el autor que estaba claro que estos se estaban formando para atacar, constituyendo una amenaza inminente.

En contra de esta posición están quienes sostienen que una interpretación amplia de la legítima defensa iría a todas luces en contra a la restricción al uso de la fuerza impuesta por la Carta, y permitiría la legitimación de prácticamente cualquier tipo de agresión. Por ello, muchos estados y amplia doctrina se inclinan por la imposibilidad de invocar la legitimidad de una defensa preventiva, tanto en los casos en que la misma se basa en la Carta como cuando se basa en el derecho internacional preexistente.

Sin embargo, quienes mantienen posturas más moderadas entienden que podría haber casos donde fuera viable la legítima defensa preventiva, pero que para ser así deberían cumplirse todos los requisitos impuestos por el derecho consuetudinario. Y esos requisitos son la necesidad, proporcionalidad, inmediatez, provisionalidad y subsidiariedad.

Daniel Webster y Lord Ashburton, ya en 1837, expresaron que los requisitos para admitir la legítima defensa serían “la existencia de una amenaza instantánea, abrumadora, que no dejara otra chance de medios y ningún momento para la deliberación”

De no ser así, quedaría la puerta abierta para que los estados pudieran llevar adelante agresiones siempre protegidos dentro de tal marco.

Por tanto, la legítima defensa preventiva debería considerarse de carácter excepcional y, como establece la Carta, siempre transitoria.

Habiendo quedado así definidos los puntos más relevantes en lo que respecta al desarrollo y evolución del derecho internacional y la doctrina con relación al uso de la fuerza, surge el interrogante respecto a la aplicación de estos conceptos ante la nueva situación internacional, las denominadas nuevas amenazas.

A continuación, intentaremos analizar y esbozar algunas respuestas sobre este punto, atento a que, hasta ahora, el análisis siempre se realizó teniendo como base las relaciones entre Estados Nacionales.

## **6) LA LEGITIMA DEFENSA FRENTE AL TERRORISMO INTERNACIONAL**

## 6.1) GLOBALIZACION Y TERROR

La sociedad contemporánea está amenazada por una enfermedad psíquica (terrere en griego: terror) que es tanto más peligrosa cuanto que no está siendo diagnosticada ni conocida en la medida de proliferación en que realmente se da, hasta el punto de conducir a la formación de grupos que encarnan un peligro para la sociedad. Este es el espacio social sobre el que se desarrollará el mercado de la nueva agresión privada del terror, cabalgando sobre la globalización y feudalizando a los estados débiles.

Sea global o individualmente los índices de violencia física o psíquica (mediante el uso de los medios de comunicación) comienzan a ser una amenaza a la sociedad contemporánea de la que ninguno está a salvo.

El terror es un fenómeno esencialmente urbano. Las megalópolis de todo el mundo registran una síntesis entre terrorismo, narcotráfico, crimen organizado y movimientos sociales con alto nivel de accionar y violencia de todo tipo que, en términos generales, ponen de manifiesto la debilidad de los poderes del Estado frente a la criminalidad y la marginalidad.

Esas megalópolis - aglomeraciones que acogen a varios millones de personas-reúnen al 60% de la población mundial. El “*género humano*” está a punto de convertirse en un “*género urbano*”, creciendo desmesuradamente, donde imperará la violencia. Desde lo local, la sociedad desmesurada, las megalópolis, son un ámbito de potenciación de los conflictos de la Aldea Global. El Estado, por su parte, queda cruzado por ambas fuerzas, como un actor impotente, observador de las tendencias hacia la polarización y segmentación de la estructura social, que generan la “*ciudad dual*”.

Esta se manifiesta por la coexistencia espacial de un gran sector profesional y ejecutivo de clase media alta, con una creciente subclase urbana, ejemplificada en el desarrollo contradictorio entre la nueva economía informacional y la economía informal basada en la fuerza de trabajo descalificada. Este contraste entre opulencia y pobreza en un espacio común se expresa en la conflictiva apropiación de la ciudad central, por grupos sociales que comparten el mismo espacio, mientras que son mundos aparte en estilos de vida y posición estructural en la sociedad.

Lo que diferenciará a los dos sectores será la intermediación del Estado. El principio de legitimidad del nuevo Estado se ha trasladado de su papel redistributivo a su función de creación de poder.

Sin embargo, asistimos a la “*degradación*” del Estado - Nación, donde el poder se le escapa en tres direcciones: hacia las comunidades locales (provincias y municipios); hacia las empresas privadas y hacia los organismos internacionales (Banco Mundial, FMI). Este *Estado impotente* para ejercer el monopolio de la fuerza, garantizar seguridad, impartir justicia o cobrar impuestos, pasa a ser impugnado por todos los sectores sociales que, en la puja redistributiva vuelven a la guerra primitiva, traducida en nuevas amenazas, anunciadoras de nuevas violencias.

¿ QUE ES EL TERRORISMO?

En esencia un instrumento para influir sobre el poder o conquistarlo. Podría decirse que el terrorismo es la continuación de la guerra por otros medios.

El fin de la guerra fría significó la clausura del enfrentamiento entre dos sistemas. El conflicto Este-Oeste congeló, durante 50 años, y en algunos casos “ideologizó”, las fuerzas inherentes a las sociedades como son la cultura, los nacionalismos y la actividad de las organizaciones criminales, entre otras. Al fin de esos 50 años, durante los cuales los

Estados - Nación estuvieron sujetos a la lógica bipolar, estos se vieron descolocados frente al desarrollo de un nuevo proceso de transformación. Esta fuerza innovadora que recorre el mundo en tiempo real teje una verdadera *Red Mundial* (la Net) que desterritorializa las naciones. Así habrá que ubicar la era del Estado - Nación, desde la “nacionalización” de la Revolución Francesa hasta la caída del muro de Berlín.

En este mundo post-Guerra Fría de 108 conflictos armados, 92 han sido conflictos intraestatales protagonizados por nuevos actores y por nuevas ideologías de carácter étnico, religioso, cultural y nuevas formas de criminalidad.

La estrategia del terrorismo consiste en generar temor de forma sistemática, o como afirma Calvert “*el terrorismo es una creencia en el valor del terror*”. Genera en las personas la aprensión de ser víctimas de un ataque brutal; fortuito, sin causa ni razón aparente, a manos de un extraño. El efecto es la alteración de las premisas sobre las que se funda un determinado orden político y social, básicamente las de convivencia y seguridad. Desde este punto de vista se califica al terrorismo como “*una forma de guerra psicológica*” que instala en cada individuo el temor de ser la próxima víctima.

¿En qué consiste realmente el terrorismo? Luego de lo señalado podríamos conceptualizarlo como: “*actos de violencia cometidos contra personas inocentes o no combatientes, con la intención de obtener fines políticos, a través del terror y la intimidación*”. Cuando estos actos de violencia involucran bienes o ciudadanos de más de un Estado, hablamos de *terrorismo internacional o global*.

La idea de los “*fines políticos*” es clave para comprender al terrorismo. Los mismos pueden fluctuar entre un intento por modificar una determinada situación política (*terrorismo subrevolucionario*) y la búsqueda de un cambio radical en el orden político existente (*terrorismo revolucionario*).

La estrategia terrorista reúne cuatro características principales:

- es impredecible y carece de toda regulación
- es desproporcionada entre el objetivo buscado y los medios utilizados
- es indiscriminada, sus efectos se extienden a toda la población
- produce un sufrimiento innecesario.

Hoy la amenaza que representa la estrategia del terrorismo se ha incrementado a partir de un factor crucial: *el avance de la tecnología*. Este ha permitido la generalización del empleo de explosivos, con las cuales el terrorista expone su vida en menor grado que antaño y ha incrementado su capacidad de daño con el uso de armas letales.

Los modernos medios de transporte masivos, como los aviones, proveen tanto nuevos blancos para las acciones terroristas, como mejores vías de fuga para sus ejecutores; también el salto en el campo de las comunicaciones ofrece a estas organizaciones una mejor operatividad.

Sin embargo, esta “modernización” del terrorismo no se ha traducido en forma directamente proporcional en su “*encarecimiento*”. Por el contrario, su costo sigue siendo sorprendentemente bajo, tanto en términos absolutos como relativos, en comparación con otras opciones. En términos absolutos, basta decir que la bomba con la cual se atentó en 1993 contra las Torres Gemelas tuvo un costo de fabricación de U\$S 400, generando pérdidas y daños estimados en U\$S 550 millones.

Como características particulares del terrorismo pueden señalarse:

- los métodos utilizados
- la ideología sustentada
- la finalidad perseguida



- el carácter nacional o internacional
- su condición de terrorismo revolucionario o de Estado
- el ser auspiciado por un Estado - sponsor o ser privatizado

## 6.2) ESPECIFICIDAD DEL TERRORISMO

A partir de los “*finés políticos*” el terrorismo se diferencia de otros fenómenos que pueden contemplar el empleo de la violencia pero persiguen objetivos de naturaleza distinta, como el crimen organizado, cuyo fin último es el lucro. Pero esa idea no es suficiente para discriminar entre terrorismo y guerrilla.

¿Es lo mismo terrorismo que guerrilla? En absoluto, sólo que las diferencias no son de fines, sino de *ambiente, estructura y estrategia*.

- *El ambiente* del terrorismo es generalmente urbano, a diferencia de la guerrilla que es predominantemente rural.
- La actividad terrorista puede ser realizada por un número reducido de personas, y aún por un sólo individuo, mientras que la guerrilla adolece de esa capacidad necesitando un cierto grado de estructura para operar.
- *La estrategia* de la guerrilla consiste en crear unidades combatientes cada vez mayores, con el fin de establecer áreas geográficas (*zonas liberadas*) donde ejercer poder; en cambio la estrategia terrorista es generar temor en forma sistemática a través de diferentes medios.

Entre esos medios se destacan los atentados con explosivos e incendiarios, ataques armados y asesinatos. En conjunto, estas metodologías involucran más del 70% de los actos terroristas acontecidos a nivel global, desde que los mismos se evalúan sistemáticamente.

Otra de las especificidades del terrorismo es que tradicionalmente ha sido *patrocinado por un Estado - sponsor*.

Tradicionalmente, el terrorismo fue percibido como una actividad que involucraba dos actores de diferente naturaleza por un lado, un grupo de personas u organización; por el otro, un Estado soberano. Sin embargo, durante el transcurso de las últimas décadas numerosos países comenzaron a emplear y/o promover la actividad terrorista, en función de sus propios intereses.

Así, en numerosos casos el terrorismo dejó de ser la herramienta de grupos minoritarios, para transformarse en una herramienta de los Estados, incluyendo - en el caso de la hoy desaparecida U.R.S.S.- los que ostentaban el status de superpotencias. En estos casos, el Estado provee a la organización terrorista de diferentes elementos, entre ellos soporte político, asistencia financiera y el respaldo necesario para que éstas mantengan o incrementen su capacidad operativa.-

Con este contexto es que surge el concepto (que en los últimos tiempos ha sido relativamente abandonado) de Estado Sponsor del terrorismo. Esos Estados promueven el terrorismo para lograr fines estratégicos en circunstancias donde el empleo del poder militar es profundamente inconveniente ineficaz, excesivamente riesgoso y/o dificultoso. De ahí la definición de terrorismo patrocinado por el Estado: “*el empleo deliberado de la violencia, o la amenaza de uso de la violencia, por parte de Estados soberanos (u organizaciones sustentadas o asistidas por Estados soberanos) para alcanzar objetivos políticos o estratégicos, a través de actos violatorios de la ley. Esos actos violatorios de la ley. Esos actos criminales intentan crear una sensación desproporcionada de terror, en una población - blanco que excede a las víctimas civiles o militares atacadas o amenazadas*”.

Pese a que los intentos de un Estado por minar el orden político o social de otro no son novedosos, la post Guerra Fría le agrega a esa opción mayores niveles de peligrosidad y complejidad que en los años de la contienda bipolar.

La razón básica de este agravamiento, vista desde los Estados occidentales, se relaciona con que el conflicto Este - Oeste limitaba los alcances del fenómeno terrorista. Por un lado, existía un interlocutor claro (la URSS) con capacidad para influir en el grado de operatividad de las organizaciones terroristas, por el apoyo que Moscú les brindaba a las mismas, tanto en forma directa como a través de terceros países (Libia, Cuba, Siria) y entidades (vg.la OLP). Por otro lado, la lógica perversa de la Guerra Fría influía en las características de las acciones terroristas (y también de las contraterroristas), condicionándolas en función del efecto que podrían generar en el enfrentamiento entre superpotencias.

El contraste con la actualidad es claro: la desaparición de un interlocutor con capacidad de imponer y regular las reglas de juego de las organizaciones terroristas eliminan formas de influenciar a las mismas y a los Estados que las sustentan logísticamente.

Pueden agregarse otros dos factores de peligrosidad del terrorismo con patrocinio estatal. El primero, que los terroristas acceden a facilidades logísticas y medios financieros que de otra manera estarían fuera de su alcance; este acceso exime al terrorista de trasladarse a su lugar de operaciones con documentación falsa y munido de su equipamiento: poseerá documentación en regla (incluso diplomática) y sus necesidades serán satisfechas por sus cómplices en el lugar. El segundo, el riesgo que una escalada del conflicto que teóricamente sostienen el Estado patrocinante y el Estado agredido conduzca a acciones militares abiertas.

El concepto de Estado Sponsor es operacionable en categorías más específicas que atiendan tanto al grado como a la forma de involucramiento estatal con la actividad terrorista. En este sentido, podemos discriminar siete niveles de involucramiento, siendo que se verifica un relación inversamente proporcional entre nivel de involucramiento y cantidad de Estados involucrados en el terrorismo. Estos siete niveles, avanzando desde el menor al mayor grado de involucramiento, son los siguientes:

- Soporte ideológico: es el plano básico de involucramiento estatal. Las organizaciones terroristas suelen ser instrumentos útiles para la propagación de ideologías, doctrinas y postulados; se considera que esa utilidad se incrementa en forma directamente proporcional al contenido revolucionario del mensaje. En algunos casos, la organización terrorista no es anterior al inicio de la actividad estatal de involucramiento sino, precisamente, producto de la misma. En este sentido, un Estado puede fomentar la constitución de una organización terrorista que acepte su patrocinio y supervisión ideológica, como condición sine qua non para la obtención de asistencia material.
- Soporte financiero: usualmente el mismo es provisto por ciertos Estados a organizaciones terroristas que, para mantener o aumentar su nivel operativo, requieren recursos económicos que no poseen ni pueden obtener por sí mismas.
- Soporte militar: se refiere a que un Estado puede proporcionar a una organización terrorista de un amplio rango de armamento, proveerle entrenamiento militar y organizar cursos especiales (por ejemplo, sobre manejo de explosivos) para activistas.
- Soporte operacional: hace alusión a la provisión de asistencia estatal directa a una organización terrorista, a efectos que la misma cometa cierto atentado específico; este

apoyo operacional puede asumir diferentes formas: dinero en efectivo, documentación falsa, armamento, y “casas seguras”, entre otras.

- Soporte al planeamiento y/organización de acciones terroristas: el Estado no se limita a proveer ayuda de manera indirecta a organizaciones terroristas, sino que va más allá para proveerles instrucciones específicas concernientes al blanco y modus operandi de la acción; pero tanto la decisión de cometer el acto terrorista, como la elección del blanco, no corresponden al Estado sino a la organización.
- Ejecución de ataques terroristas, a través de organizaciones: en este caso, al contrario que en el anterior, corresponde al Estado la elección del blanco a ser atacado.
- Realización de acciones terroristas a través de medios propios: esta opción suele implicar el empleo de las estructuras de seguridad e inteligencia del Estado.

- El terrorismo informático
- El terrorismo de destrucción masiva
- La privatización del terrorismo internacional

### ***El terrorismo informático***

La Guerra Informática (IW) también es empleada en organizaciones que emplean la violencia a partir de considerandos de naturaleza política, como grupos terroristas y otras formas de insurgencia. Hablamos entonces de “terrorismo informático”, subfenómeno que puede ser concebido tanto de una manera “estrecha” como de una forma “amplia”. Una concepción estrecha sería aquella que define al terrorismo informático (que llama cyberterrorismo) como “operaciones de hackeo políticamente motivadas que intentan causar graves daños, como la pérdida de vidas o daños económicos de consideración”.

Una definición “estrecha” del terrorismo informático, entonces, define su campo de análisis a partir de presuponer la generación de un daño. Mas allá de esta limitación, una concepción “amplia” de este subfenómeno lo define como una herramienta o táctica de una estrategia terrorista más amplia, independientemente de su generación de daño. Esta segunda opción, que compartimos, es reflejada en la definición de terrorismo informático “el abuso intencional de un sistema de información, red o componente (de los mismos) en orden a un objetivo que respalda o facilita una acción o campaña terrorista”.

En muchos casos, el terrorismo informático adopta formas similares a la IW llevada a cabo por el crimen organizado: las comunicaciones, la recolección de información y el movimiento de fondos, entre otras. Ya en 1996 se había constatado que Osama bin Laden, había equipado sus bases en Afganistán con modernos equipos de computación, operados por especialistas egipcios de su organización, para comunicarse con sus seguidores a nivel global. Por la misma época circularon indicios similares en relación al grupo palestino HAMAS.

Sin embargo, algunas manifestaciones de IW son (usualmente) privativas de las organizaciones insurgentes, sin que sean compartidas por el crimen organizado. Un claro ejemplo son las actividades de propaganda, por lo general a través de la generación de “sitios” en Internet y del empleo del correo electrónico. Un caso paradigmático fue el empleo intensivo de Internet por parte del Ejército Zapatista de Liberación Nacional (EZLN), el movimiento insurgente surgido en el meridional estado mexicano de Chiapas en los años 90: el éxito conseguido fue tal, que la comunidad on line de adherentes al

zapatismo fue incluida entre las 25 comunidades virtuales más importantes del mundo por la revista especializada Wired.

A mediados de 1998, 12 de las 30 organizaciones calificadas como terroristas por el Departamento de Estado norteamericano contaban con uno o más sitios en Internet para publicitarse, mantener informados a sus seguidores y captar nuevos adherentes; un año después, el 100% de las organizaciones lo tenían. Los sitios de las organizaciones terroristas en Internet, además de informar a sus seguidores, los movilizan: las innumerables manifestaciones públicas que generaron las comunidades kurdas de todo el mundo, apenas unas horas después de producida la detención de Abdullah Ocalan (líder de PKK) en 1999, fue atribuida a la capacidad de movilización de los sitios propios o aliados al grupo. Incluso, las manifestaciones de apoyo no sólo son “físicas”, sino también “virtuales”. En el caso del EZLN, sus comunidades virtuales se organizaron para hackear el 9 de septiembre de 1998 los sitios del mandatario mexicano Ernesto Zedillo, de la Casa Blanca, del Comando Sur, del Departamento de Defensa de EE.UU., de la Escuela de las Américas e incluso de la bolsa de valores de Frankfurt (Alemania), por ser un símbolo de la globalización. El hackeo, por cierto, fue exitoso.

Es indudable que, en la medida en que las organizaciones terroristas utilizan Internet para comunicarse con sus adherentes, organizándolos en comunidades virtuales a las cuales se les difunde información y asigna consignas, la misma estructura de la organización cambia. Las nuevas estructuras terroristas, que no solo reflejan la dinámica tangible de los grupos sino sus interacciones virtuales, han sido definidas como una “red segmentada, policéntrica e ideológicamente integrada” (“red SPIN”, por su abreviatura en inglés).

Otras manifestaciones de IW que normalmente son privativas de las organizaciones insurgentes, son los atentados basados en el ejercicio de la violencia física (por ejemplo una bomba, o el asesinato de un recurso humano especializado), o en el empleo de las TI (por ejemplo, introducción de virus o programas “troyanos”) contra la infraestructura de información del enemigo, que usualmente es un Estado.

En este sentido, se considera que el primer ataque terrorista utilizado las TI tuvo lugar en 1998, cuando la organización Tigres de la Liberación de Tamil Eelam interrumpió las comunicaciones por Internet de las embajadas de Sri Lanka en el exterior. Por la misma época el especialista en terrorismo informático Clark Staten anunció que organizaciones terroristas islámicas estaban intentando montar una red de hackers para ejecutar actos ofensivos contra sus enemigos; este rumor se fortaleció cuando se descubrió a un militante del grupo hindú Harkat al-Ansar intentando adquirir software para hackers en Detroit (EE.UU).

### ***El Terrorismo de destrucción masiva***

Un segundo patrón de cambio que se registra hoy en el terrorismo internacional, consiste en la fusión de esta amenaza transnacional con el empleo de armas de destrucción masiva, entendiendo a éstas como: “armas nucleares, biológicas o químicas, lanzables tanto por medios tradicionales (artillería, aviación o misiles) como en forma encubierta”.

Este tema se actualizó sobre todo a partir de los hechos que tuvieron como protagonista al culto Aun Shinrikyo (“Verdad Suprema”), liderado por Shoko Asahara, el 20 de marzo de 1995 en Tokio : en sólo cuatro minutos (de 8:09 a 8:13), adherentes del grupo liberaron en los subterráneos que se dirigían a la estación Kasumigaseki pequeñas cantidades del gas nervioso Sarín, un arma química que al ser liberada causó 12 víctimas fatales y otros 5500 afectados, algunos con lesiones permanentes.

Cuando se contempla la utilización de armas de destrucción masiva por parte del terrorismo, cobran especial relevancia las armas químicas y biológicas, que en relación a las nucleares presentan menores requerimientos en materia de componentes, especialización de personal y sofisticación de las instalaciones. La excepción de ese análisis es el empleo de material nuclear por parte de grupos no - estatales en la opción denominada “dispersión radiológica” o “bomba sucia” una explosión convencional dirigida a dispersar un material radioactivo en un área, contaminándola y generando inseguridad y temor en sus habitantes. Esta opción está facilitada por la proliferación de basura radiactiva e isótopos, consecuencia inevitable de su uso cotidiano (ej. medicina nuclear).

El problema de las armas químicas y biológicas se agrava por el aumento cuantitativo de individuos con conocimientos de bioquímica y biotecnología, a nivel global ; la cantidad de personas que acceden anualmente a técnicas que pueden emplearse en el desarrollo de armas se mide en términos de decenas de miles.

### ***Terrorismo Químico/Biológico***

Los especialistas están concentrando su atención en las armas biológicas, por razones de seguridad, volumen y alcance.

La *seguridad* se relaciona con que, al contrario que en el caso de las armas químicas, los efectos de las armas biológicas no son inmediatos, lo que facilita su manipulación por organizaciones criminales, que pueden abandonar el área de un atentado horas, e incluso días, antes de la manifestación de agresión (que se registra al término de un período de incubación). El *volumen* alude a que las armas biológicas demandan escalas de producción menores a las armas químicas. Y respecto al *alcance*, el radio de acción standard de las armas químicas es de 1km, mientras las biológicas llegan a cientos de kilómetros, en condiciones meteorológicas favorables.

Frente a estas ventajas de las armas biológicas sobre las armas químicas, también existen desventajas de las primeras con respecto a las segundas. Una de ellas es la inestabilidad de ciertas armas biológicas, ya que al estar compuestas por organismos vivos, son sensibles a factores tales como la luz, la temperatura o la polución ambiental, que pueden reducir notablemente su efectividad. La virulencia de algunos organismos patógenos, expuestos a condiciones atmosféricas, pueden decaer a una tasa del 10% al 30% por minuto.

También es de destacar que no todos los organismos patógenos son contagiosos entre humanos, por lo cual suelen necesitarse mecanismos de diseminación masiva que requieren conocimientos y equipo especializado. Un ejemplo es la diseminación a través de aerosoles, que requiere partículas de 1 a 5 micrones : partículas mayores son filtradas por el aparato respiratorio, mientras partículas menores no son retenidas por los pulmones y son devueltas al exterior.

Además, mientras las víctimas de un arma química deben ser atendidas en un lapso de minutos u horas, las víctimas de un arma biológica pueden ser tratadas en un período que puede llegar a durar días; como ejemplo el *cólera* es mortal en un 50% sin tratamiento médico, pero esa tasa desciende al 1% si se trata al paciente dentro del período de incubación, que oscila de 1 a 3 días.

A pesar de las desventajas de las armas biológicas, las mismas parecen imponerse a las armas químicas dentro de las preferencias de los terroristas y/o criminales. Particularmente en su variedad bacteriológica, porque las bacterias son más resistentes a los antibióticos que los virus; son más fáciles de cultivar que los virus ; y porque los virus, al contrario que las bacterias, no suelen sobrevivir fuera de un cuerpo que las “albergue”.

Además, las armas biológicas son, en última instancia, las de mejor relación costo/beneficio. Un programa de desarrollo de armas nucleares insume cientos de millones de dólares, mientras uno de armas biológicas puede articularse en torno a un costo de U\$S 400 por kilo de producción. En términos de efectos, se ha calculado que una operación a gran escala contra blancos no militares costaría U\$S 2000/km<sup>2</sup> con cargamento convencional, U\$S 800 con armas nucleares, U\$S 600 con gas nervioso y U\$S 1.- con armas biológicas.

De los agentes biológicos analizados en el estudio OMS se desprende que el anthrax sería el de mayor peligrosidad. Sin embargo, no existe consenso sobre cuán letal es el mismo, habida cuenta que todos los cálculos en la materia se han basan en modelos de simulación.

¿El atentado que Aun Shirinkyo perpetró en la capital japonesa fue un hecho aislado, o es indicativo de una nueva orientación de los grupos terroristas? las respuestas de los especialistas e investigadores del tema están divididas, en parte debido a la escasez de casos y de conocimiento sobre los mismos.

Resumiendo, no hay certeza que en el corto y mediano plazos el terrorismo químico/biológico sea un evento cotidiano. Posiciones como las del senador estadounidense Sam Nunn, para quien ese escenario no plantea la duda “si...”, sino la pregunta “¿cuándo?”, son indubitablemente extremas. Pero tampoco puede descartarse totalmente futuras acciones terroristas de este tipo, certeza que está sustentada en numerosos casos ocurridos antes y después de los hechos de 1995.

### **6.3) PATRONES DE CAMBIO DE LA ACTIVIDAD TERRORISTA**

#### ***La “Privatización” del Terrorismo Internacional.***

Para comprender este concepto recordemos que la difusión del terrorismo internacional en los años 90 fue asociado al sponsoreo de un Estado (Irán y Sudán principalmente) sin cuya colaboración financiera y logística ciertas organizaciones no podían ampliar su radio de acción más allá de su contexto regional. Tal habría sido el caso del Partido de Dios (Hezbollah) libanés o el Movimiento de Resistencia Islámica HAMAS (Harakat al Muqawanat al Islamiya) palestino.

Frente a este cuadro de situación, hoy los principales protagonistas del terrorismo internacional son organizaciones que han logrado alcance global sin sponsoreo estatal, fijando así su propia agenda sin terceras influencias. Y el paradigma de este cambio es Usamah bin Muhammad bin Laden, quien acaparó los titulares de la prensa mundial el último lustro con la versión occidentalizada de su nombre Osama bin Laden (en adelante “Osama”).

El paralelismo más cercano que se me ocurre me remite a otro personaje que pobló las crónicas del terrorismo internacional hace unos años. Nos referimos a Abul Nidal, que etimológicamente significa “padre de la lucha”, sobrenombre de Sabri Al Banna (el nombre completo es Sabri Khalil ‘Abd Al Qadir Al Banna). Aunque en Osama cobra importancia la religión, mientras que en Abul Nidal resalta la ideología (mezcla de nacionalismo árabe y marxismo), ambos son profundamente antinorteamericanos. A lo largo de su desempeño como terroristas, ambos trasladarían sus lugares de residencia en numerosas oportunidades, incluyendo a Sudán en sus itinerarios. Y tanto a Abul Nadal como a Osama se les atribuyó la capacidad para efectuar acciones terroristas a nivel global.

Sin embargo, probablemente no sea ninguna de las semejanzas citadas la de mayor importancia cualitativa, sino la conducta free rider de sus protagonistas : no responden a ningún estado en forma permanente, ni subordinan totalmente su accionar a ninguna

instancia decisoria superior. Desde esta óptica se debe entender que hoy se hable de “bin Laden Productions Ltd.” ; que se lo califique como un “entrepreneur privado que pone su moderna empresa al servicio del terrorismo”.

Hoy Osama continúa el status de principal entrepreneur del terrorismo internacional. Y ya es abiertamente considerado el principal enemigo de naturaleza no estatal de los EE.UU. Así lo calificó George Tenet, titular de la Cia, ante el Comité de Inteligencia del Senado de su país. Hablando de la Seguridad Nacional, dijo Tenet: “Osama bin Laden y su red global de lugartenientes y asociados continúa siendo la más inmediata y sería amenaza”.

Y no sólo se lo considera el principal entrepreneur, sino también su más importante financista, al punto que alguna vez se lo calificó periodísticamente como el “John Rockefeller del terrorismo”. Es cierto que buena parte de los activos de Osama que estaban en Arabia Saudita fueron bloqueados cuando el gobierno de ese país le canceló la ciudadanía, y que el régimen sudanés no le habría reintegrado más del 10% de lo invertido en la conducción de la autopista Khartoum-Port Sudán (calculado en US\$ 250 millones). Pero nadie estima que los fondos que el terrorista mantiene a su disposición sean menores a US\$ 200 millones, aunque algunos elevan ese monto a más del doble.

Mientras tanto, el alcance global de sus acciones parece consolidarse. Un repaso de los informes elaborados por centros de estudio y publicaciones especializadas en todo el mundo sugiere que Osama controlaría a nivel global a no menos de 3 mil combatientes, y que contaría con presencia estable (contando centros de entrenamiento, puntos de hospedaje y lugares de combate) en Argelia, Egipto, Yemen, Arabia Saudita, Afghanistan, Bosnia Herzegovina, Sudán, Albania, Filipinas, Chechenia, Eritea, Kosovo, Pakistán, Somalia y Tadjikistán.

Más aún, los cuatro acusados por los atentados a las embajadas de Kenia y Tanzania declararon, durante las audiencias públicas del juicio que se les siguió en New York (que culminó en mayo de 2001 con la condena de los mismo), que en el mismo territorio estadounidense Osama tendría células instaladas en Brooklyn, Orlando, Dallas, Santa Clara (California), Columbia y Hendon (Virginia).

Los combatientes que controla Osama pertenecen a diferentes organizaciones que integran el holding nucleado en torno a Al Qaeda, con las cuales sostiene “alianzas estratégicas”, para retomar la figura del entrepreneur. Aunque el funcionamiento de este sistema no ha sido totalmente descubierto, quienes dicen conocerlo aseguran que cada grupo del holding tiene su propia cadena de comandos, siendo ellos los que conciben las operaciones que le proponen a Osama ; éste, a su vez, las aprueba, coordina, lidera y respalda moralmente. Esta aprobación, de todos modos, no sería unilateral e inconsulta : Al Qaeda se rige por una shura (consejo consultivo) integrada por líderes de sus diferentes subgrupos, los que se unen regularmente en Afghanistan.

En todos los casos, las células terroristas de los grupos que operan bajo la coordinación y liderazgo de Osama son autónomas y compartimentadas cada una compuesta por 6 a 12 hombre.

Sus fuentes de abastecimiento de equipo también tiene dimensión planetaria, incluyendo proveedores de Occidente. Osama adquiere visores nocturnos, equipamiento de construcción, explosivos, teléfonos celulares y satelitales en EE.UU., Gran Bretaña, Francia, Alemania, Dinamarca, Bosnia Herzegovina, Croacia y la República Checa. Además, tiene numerosas inversiones en diferentes partes del mundo, y en diversos rubros (inmobiliarias, transporte marítimo, rentas de aviones, construcción, etc.) no sólo en países islámicos como Sudán, sino incluso en Estados europeos como Suiza y Luxemburgo.

Nada indica que en el futuro Osama piense reducir el tenor de sus acciones. En los últimos meses, los periódicos han dado cuenta del descubrimiento de células y estructuras logísticas que le responden en EE.UU., España, Italia, Francia, Gran Bretaña, Bélgica, Turquía, Jordán y Kuwait. Mientras tanto, circulan alertas sobre inminentes atentados en la India y diversos Estados del Mundo Musulmán.

## **7) EL RECURSO UNILATERAL A LA FUERZA DESPUES DEL 11 DE SEPTIEMBRE**

El 12 de septiembre de 2002, un día después de los atentados en Estados Unidos, el Consejo de Seguridad adoptó la resolución 1368 en la cual dichos ataques fueron calificados como una amenaza a la paz y seguridad internacionales, declarándose dispuesto a adoptar todas las medidas que fueran necesarias para reestablecerla. Días después (el 28 de septiembre) se dictó la resolución 1373 donde se reafirmaba en forma expresa el derecho de legítima defensa individual o colectiva reconocida en la Carta y también la necesidad de luchar con todos los medios contra la amenaza representada por el terrorismo internacional. Para algunos, al dictar esta resolución el Consejo excedió sus facultades, ya que justificó en forma universal y casi absoluta la aplicación de medidas no ya contra los actos del 11 de septiembre sino contra cualquier acto de terrorismo internacional de cualquier índole que pudiera tener lugar en el futuro, sin hacer ningún tipo de consideración, ni ofrecer definiciones de dichos términos ni limitaciones temporales de ninguna índole.

Para justificar la adopción de este tipo de medidas, y siendo que en el derecho internacional los únicos sujetos reconocidos son los estados, en la resolución citada 1373 el Consejo se remitió a una declaración aprobada en su momento por la Asamblea General (Resolución 2625 del 24 de octubre de 1970) que establecía que todos los estados debían abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o terrorismo en otro estado, o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos.

En la actual situación, en donde Afganistán habría violado dicha declaración, este estado aparecería como el agresor indirecto que permitiría encuadrar la respuesta armada en la legítima defensa individual.

Sin embargo, ante el ataque ya claramente consumado, es difícil hablar de defensa, y tal vez habría que referirse, o bien a represalias, o bien a acciones de carácter preventivo.

En lo que respecta a las represalias, cabe señalar que las mismas fueron energicamente condenadas en 1968 por el Consejo de Seguridad que estableció que las mismas son incompatibles con los propósitos y principios de la ONU (ello a través de la resolución 188, en concordancia con la resolución 2625 de la Asamblea General.). Por lo tanto, este tipo de accionar muchas veces es “camuflado” y justificado bajo el nombre de acciones preventivas, que podrían, de aquí en más, ampararse en la resolución 1373, ya que la misma establece que “los estados podrán adoptar las medidas necesarias para prevenir actos de terrorismo” sin entrar en mayores aclaraciones ni restricciones.

## **8) LA CRISIS DEL MULTILATERALISMO**

Ante este nuevo estado de situación, retomando lo anteriormente planteado y en cuanto a la polémica sobre la “muerte” del art. 2.4 de la Carta y las advertencias sobre el colapso de la regulación internacional, se percibe un declive de las restricciones normativas relativas al



recurso unilateral a la fuerza, que hace recordar el “modelo de Westfalia”. Así, el recurso unilateral a la fuerza por los Estados en nombre de la lucha contra el terrorismo internacional, es una de las manifestaciones más significativas de esa tendencia, en relación a otras pacíficas (incluidos los tratados internacionales).

La práctica internacional muestra abundantes ejemplos de esos recursos unilaterales a la fuerza (por ej. Contra Libia, Irak, Sudán o Afganistán) cuya compatibilidad con el DI es más que controvertida. Incluso en el momento álgido de la Doctrina Reagan esta tendencia tuvo hasta una plasmación legislativa expresa en el seno de los Estados Unidos (United State’s National Security Decision Directive 138).

La prohibición general del recurso a la fuerza en DI y en particular en el art. 2.4 de la Carta, sin embargo no cubre el derecho a adoptar medidas en ejercicio del derecho a la legítima defensa en caso de ataque armado (art. 51 de la Carta). Para evaluar entonces la licitud o ilicitud del recurso unilateral a la fuerza frente a actos y actividades terroristas, será necesario, por tanto, determinar en primer lugar si la implicación de un Estado en tales actos y actividades puede considerarse un ataque armado.

Nuestro interés se centrará en determinar, en primer lugar, si y hasta qué punto la implicación de un Estado en actos o actividades de terrorismo internacional es contraria a la prohibición contenida en el art. 2.4 de la Carta y, en segundo lugar, si es admisible o no una respuesta de fuerza frente a estos actos, en particular si un Estado aparece implicado en ellos. Esa admisibilidad podría sostenerse bien sobre la base de una de las excepciones o límites de la prohibición previstos en la Carta, o bien en virtud de otra justificación que legitime esa respuesta; no en vano (o quizás sí) el terrorismo internacional es percibido como una acción armada y determina los esfuerzos de algunos Estados, y de ciertos sectores doctrinales, por procurar una reinterpretación del principio de prohibición del recurso a la fuerza y de la legítima defensa, en orden a fundamentar y legitimar una reacción armada unilateral.

El principio enunciado en el art. 2.4 de la Carta se refiere, hoy por hoy, de acuerdo con la opinión de los Estados y de la doctrina mayoritaria, a la prohibición de la fuerza armada como una medida distinta de la presión económica, política o diplomática. Esta interpretación restrictiva está además avalada por los debates en la Conferencia de San Francisco y por las Resoluciones 2625 (XXV) y 3314 (XXIX).

Pero la formulación de esta regla plantea diversos interrogantes. Así, la ambigüedad de la redacción de los pasajes de la Resolución 2625 (XXV) que nos interesan (la expresión “cuando los actos a que se hace referencia (...) implique el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”), interpretando que son las propias acciones (organizar, instigar, ayudar o participar) u omisiones (consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de actos de terrorismo) de un estado las que deben significar un recurso a la fuerza. O bien interpretando que son los actos terroristas en sí los que tiene que traducirse en dicho recurso a la fuerza, admitiéndose que los actos terroristas pueden o no implicar tal recurso a la fuerza. Esta distinción lleva a una interpretación muy diferente de los efectos jurídicos de una u otra opinión.

En todo caso, para considerar violada la prohibición del recurso a la fuerza no sería necesario probar un vínculo tan estrecho, o un control tan efectivo, entre los terroristas y los Estados como para poder atribuir al Estado los actos terroristas en sí.

En cuanto a la legítima defensa, la Carta la plantea expresamente en su art. 51, que establece que: “Ninguna disposición de esta Carta menoscabará en derecho inmanente de la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de

naciones Unidas, hasta tanto el Consejo de Seguridad tome las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

Este texto no precisa más acerca del presupuesto que legitima este recurso unilateral a la fuerza, es decir, el ataque armado, o de las condiciones sustantivas de su ejercicio, distintas de las condiciones procesales previstas expresamente (provisionalidad y deber de informar al Consejo de Seguridad). En cualquier caso, debe afirmarse que el art. 51 de la Carta no es toda y la única regulación normativa de la legítima defensa en el derecho internacional de nuestros días, puesto que la Carta asume y se nutre de los principios de necesidad y proporcionalidad que el Derecho internacional exigía con anterioridad como criterios de legitimidad de este recurso (principios contenidos en la “Doctrina Webster” a raíz del incidente del Caroline (1837).

De este modo, como pusiera de manifiesto la CIJ en 1986, la coexistencia actual de dos regímenes normativos distintos reguladores de la legítima defensa en el Derecho Internacional, (convencional uno, al art. 51 de la Carta, consuetudinario otro) coinciden en su contenido sustantivo y, si acaso, difieren en aspectos procedimentales.

En concreto, no puede pretenderse la validez del recurso a la fuerza en legítima defensa sin observar los principios de necesidad y proporcionalidad, pero la referencia básica de la necesidad es la existencia de un ataque armado, que no se recoge en el art. 51<sup>a</sup> título meramente indicativo. La incompreensión o el rechazo de esa complementariedad y la indeterminación del concepto de ataque armado explican, en parte, las distintas posiciones mantenidas por los Estados y la doctrina respecto de los límites del recurso a la fuerza en ejercicio de la legítima defensa.

En este sentido, el nudo gordiano de la aplicabilidad o adecuación de la legítima defensa como respuesta al terrorismo internacional radica en si (y en qué medida), los actos y actividades terroristas, o más precisamente la implicación de un Estado en esos actos, puede considerarse ataque armado. Es preciso por tanto determinar en qué consiste un ataque armado, para comprobar que difícilmente el concepto de ataque armado incluye o puede incluir la implicación de un Estado en esta clase de actos contra otro Estado; de aquí concluiremos que la legítima defensa no es, en principio, un derecho de los Estados para la lucha contra el terrorismo internacional.

La simple lectura de la Carta revela que la determinación de la existencia de un acto de agresión se predica en el marco de las competencias del Consejo de Seguridad, mientras que la existencia de un ataque armado es presupuesto del derecho inmanente a la legítima defensa, individual o colectiva, regulado en el art. 51 de la Carta, si bien la legítima defensa no se disocia de las competencias del Consejo de Seguridad y ese art. 51 se ubica dentro del Cap. VII de la Carta.

Para aportar certeza, la Asamblea general señaló una definición de la agresión y recomendó que se tenga en cuenta como orientación para determinar, de conformidad con la Carta, la existencia de un acto de agresión (en el Anexo de la Resolución 3314 (XXIX) de 1974). La Asamblea general se muestra convencida de que una definición de agresión permitiría proteger los derechos e intereses legítimos de la víctima y prestarle ayuda. Entre esos intereses está el derecho a la legítima defensa individual y la obtención de ayuda, no sólo

proveniente de una acción institucional, sino también del ejercicio por otros Estados del derecho a la legítima defensa colectiva.

Los debates en el seno de la CDI en torno a la elaboración de la Resolución 3314 (XXIX) estuvieron presididos por la confusión, ya que muchos Estados opinaron que la definición de la agresión debía reducir la disociación entre los conceptos de agresión y ataque armado que se reflejó en la Carta, y que debía contribuir a clarificar el derecho a la legítima defensa; por el contrario, otras delegaciones insistían en la disociación de ambos conceptos, bien porque no querían la extensión de la legítima defensa a supuestos de agresión indirecta (Estados del tercer mundo), bien porque, reticentes incluso a la adopción de una definición de la agresión, temían que se restringiera el derecho a la legítima defensa (EEUU).

La CIJ estableció un silogismo básico: si el ataque armado es el presupuesto necesario para la legítima defensa, y si ese ataque armado es equiparable a la agresión, entonces los actos constitutivos de agresión pueden dar lugar a la legítima defensa siendo por tanto pertinente la Resolución 3314 (XXIX) para determinar la licitud de la legítima defensa.

Una primer cuestión que se suscita en torno a este silogismo es acerca de la llamada “agresión indirecta”. La Carta no distinguió en 1945 entre ataque armado/agresión directa (mediante las fuerzas regulares de un Estado) o indirecta (mediante las llamadas “bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios). Siguiendo la resolución 3314 (XXIX) nada impide que se deduzca hoy día que en ambos supuesto es admisible el recurso a la legítima defensa. En cambio la Carta sí parece requerir que el ataque armado/agresión en un uso de la fuerza de un Estado contra otros Estado, es decir: el ataque armado, aunque llevado a cabo por bandas armadas o grupos irregulares, debe ser atribuible al Estado contra el cual el otro Estado recurre a la fuerza en legítima defensa. Por el contrario, los actos de fuerza llevados a cabo por bandas armadas o grupos irregulares, independientemente de cualquier acción u omisión de un Estado, no constituirían un ataque armado en el sentido del art. 51. La clave es, por lo tanto, determinar el grado de implicación requerido para atribuir a un Estado los actos de fuerza llevados a cabo por las bandas armadas o grupos irregulares.

Los requisitos para aceptar que los actos de fuerza así caracterizados son constitutivos de un ataque armado son dos: que los actos de fuerza llevados a cabo por esas bandas o grupos revistan una determinada gravedad y que tales actos sean atribuibles a un Estado.

Pero ¿qué significa participación sustancial en tales actos de fuerza?. Un ataque armado en el sentido del art. 51 de la Carta, no ha de perpetrarse simplemente *desde* un Estado sino más bien *por* un Estado. Es decir que no puede incluirse entre las circunstancias constitutivas de un acto de agresión cualquier participación de un Estado en los actos de fuerza de esas bandas o grupos, como sin embargo han mantenido algunos Estados occidentales, tanto en los Comités especiales en cuyo seno se elaboraron las Resoluciones 2625(XXV) y 3314 (XXIX) en cuanto a las alegaciones que justifican en la legítima defensa el recurso unilateral a la fuerza contra Estados pretendidamente implicados en actos y actividades terroristas.

“En un mundo convulsionado y desestabilizado, es poco realista dificultar a los Estados el recurso a la legítima defensa, pero también es innegable que la legítima defensa es fácil argumento para que los terceros Estados, en particular las grandes potencias, intervengan, incluso recurriendo a la fuerza en nombre de la defensa colectiva, allí donde sus intereses particulares pueden encontrar satisfacción de ese modo”, (Juez Sir R. Jennings, en su opinión disidente a la sentencia de la CIJ del 27 de junio de 1986).

Los actos terroristas estuvieron incluidos prácticamente en todas las propuestas presentadas por los Estados a los Comités Especiales sobre la cuestión de la definición de la agresión y

sin embargo no aparecen en la redacción final del texto de la resolución 3314 (XXIX) (no así en la Resolución 2625 (XXV) que los incluye expresamente). Podría argumentarse que esta exclusión en la redacción final del art. 3g) de la resolución mencionada fue consciente y estuvo motivada por el enconamiento de los debates que en aquellos momentos se sucedían en la Asamblea General y en el mundo entero sobre el terrorismo internacional.

En cuanto a la atribución y a la gravedad de los actos terroristas, la pretensión de considerar estos actos como un ataque armado ha de acompañarse, salvo que los hechos sean notorios, de las pruebas que sean necesarias (entre ellas la gravedad circunstancial, intensidad o magnitud de estos actos terroristas) para atribuir estos actos y actividades al Estado frente al que se pretende recurrir a la fuerza en pos de la legítima defensa. La gravedad atañe tanto a la necesidad como a la proporcionalidad, de modo que no puede considerarse exclusivamente, como ya se ha hecho en la práctica del Consejo de Seguridad, a efectos de determinar la proporcionalidad de la respuesta (reacción) a un determinado acto de fuerza (acción).

Otra cuestión muy importante que se plantea es la llamada “ tesis de la sucesión o acumulación de actos de fuerza armada”, por la cual ciertos actos de fuerza armada que no constituyen aislada y separadamente un ataque armado, ya que aunque puedan en último extremo atribuirse a un Estado no son de suficiente gravedad, podrían cumplir la satisfacción de este requisito de gravedad a través de su acumulación o sucesión de una pluralidad de estos actos. Esta tesis encontraría un campo muy interesante de aplicación en los actos terroristas, ya sea para justificar el ejercicio de la legítima defensa frente a actividades en curso o para prevenir el peligro de actos terroristas futuros, posiblemente inminentes. En diversas ocasiones algunos Estados han sostenido la tesis de la acumulación de actos para justificar la intromisión en el territorio de otro Estado a través de la legítima defensa ( Israel para justificar sus incursiones en el Líbano frente a los actos de fuerza llevados a cabo por los “fedayines” desde el territorio libanés; los Estados Unidos en el bombardeo aéreo de Libia en 1986, etc.).

Pero la tesis de la acumulación de actos suscita más problemas de los que resuelve. En tanto que propone que la legalidad de la reacción armada sea examinada en el contexto de la globalidad de los actos hostiles, limitados y esporádicos pero reiterados durante un determinado lapso, su aceptación no sólo posibilitaría determinar la existencia de un ataque armado, sino que además incidiría en las condiciones de ejercicio de la legítima defensa: flexibilizaría el rigor de la necesaria inmediatez y de la proporcionalidad de la defensa, porque la satisfacción de esas condiciones no se exigiría exclusivamente por referencia al acto de fuerza inmediatamente anterior a la respuesta defensiva.

En conclusión, sobre estas premisas (atribución a un Estado, gravedad de los actos terroristas e inmediatez espacio- temporal) descansa la calificación del recurso a la fuerza como legítima defensa. La legítima defensa es una excepción que, en la práctica, se revela excesivamente restrictiva como medio para luchar contra el terrorismo internacional. Ausentes los requisitos ya mencionados sólo el consentimiento del Estado podría incluir la ilicitud del recurso unilateral a la fuerza por un Estado en el territorio de otro Estado (así se justificaron las operaciones de rescate de la RFA en Mogadiscio, Somalia en 1977, y de Egipto en Larnaca, Chipre en 1978).

Descartada la legítima defensa como título que justifique el recurso unilateral a la fuerza, es necesario indagar si otra circunstancia (estado de necesidad o contramedida) podría o debería excluir la ilicitud de tal respuesta.

**Las represalias armadas:** La Carta de Naciones Unidas clarificó el estatuto de las represalias armadas y así, por ejemplo, en su Resolución 188 (1964) el Consejo de Seguridad “condena las represalias armadas como incompatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”, y, en la Resolución 2625 (XXV) la Asamblea general afirmó expresamente, dentro del contenido normativo del principio de no recurrir a la fuerza, que “los Estados tienen el deber de abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza”. Las represalias armadas son, asimismo, contrarias al principio de no intervención, según Resolución 36/103 de la Asamblea General (1981), y por tanto su prohibición encuentra un doble fundamento, el principio de prohibición del recurso a la fuerza y el principio de no intervención, al ser parte del contenido común a ambos principios.

Sin embargo, los últimos cincuenta años ponen de manifiesto la destreza con que los Estados tornan la lógica retributiva de las represalias en una acción preventiva y protectora. Por esta razón y por las ya mencionadas a lo largo de este artículo, un sector de la doctrina ha desenmascarado esas invocaciones a la legítima defensa, y, en función de las mismas y de la apelación (con menor asiduidad) a las represalias armadas, ha mantenido la legitimidad de ciertas represalias armadas, sobre la base de dos argumentos principales: bien por la pervivencia del derecho a adoptar represalias armadas que existía, aunque de modo controvertido, antes de la Carta de Naciones Unidas; o bien por la formación de una nueva norma consuetudinaria que derogaría, al menos parcialmente, la anterior prohibición. Sin embargo este pensamiento estaría contribuyendo a un divorcio entre la realidad y el Derecho, que arrojaría dudas sobre el carácter normativo de la prohibición.

Respecto a este tema el historiador Paul Kennedy ha señalado que “Si bien en la carta de las naciones unidas no hay nada contra las acciones preventivas esta claro que ya no son vistas como legítimas. El énfasis en cambio está en el arreglo pacífico de las disputas y en caso de que haya alguna acción militar esta debe ser aprobada por el consejo de Seguridad. Hasta la famosa cláusula sobre el derecho a la autodefensa (Art. 51) es bastante escueta ya que indica que un estado miembro está autorizado a defenderse solo si hay un ataque armado”

Una posición muy distinta de la práctica de los Estados y del Consejo de Seguridad es sostenida por otros sectores doctrinales, para el que la opinión general sigue afirmando la prohibición de las represalias armadas. Esta posición está basada en tres argumentos: sólo unos pocos Estados occidentales han recurrido a represalias armadas, lo cual no posibilita la formación de una costumbre internacional; los terceros Estados, incluso los Estados que recurren a la fuerza, siempre han condenado las represalias armadas, tanto dentro como fuera del Consejo de Seguridad; y los Estados no sólo han invocado la legítima defensa en el seno de la ONU sino también fuera de esta organización.

De acuerdo a la formación de las costumbres en el derecho internacional contemporáneo, se haría primar aquí la opinión *juris* de los Estados sobre la práctica. Esto llevaría a afirmar la prohibición de las represalias armadas, porque los Estados siempre intentan justificar sus reacciones armadas invocando la excepción normativa a la prohibición, también normativa, del recurso a la fuerza en legítima defensa.

La reinstauración de las represalias armadas es técnicamente posible. Pero, o bien sería poco realista o práctico pretender un examen de la licitud de las represalias armadas en base a algún modelo a desarrollar, en particular en ausencia de un tercero imparcial con competencia efectiva, o bien, si nos centramos en la finalidad retributiva de las represalias, dicha reinstauración sería poco consistente con el sistema de seguridad colectiva: la

adopción de esas represalias sería genérica y específicamente evitable, (es decir que sería posible no reaccionar y sería posible reaccionar de otro modo pues no sería la única reacción posible). En este sentido, esas represalias no se integrarían y corregirían el sistema de seguridad colectiva sino que serían una alternativa al mismo.

## 9- LA NUEVA DOCTRINA DE DEFENSA DE LOS EE.UU.

La referida crisis del multilateralismo se corporiza en la nueva doctrina militar de los Estados Unidos. Efectivamente, el documento denominado “Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos de América”, dado a conocer por La Casa Blanca el 17 de Setiembre de 2002, representa la consagración institucional del “unilateralismo” norteamericano.

El referido documento consagra “los ataques preventivos” contra estados u organizaciones que amenacen sus intereses, consagrando en su Sección V el unilateralismo norteamericano en política exterior, militar y de seguridad. Esta doctrina subordina los acuerdos y tratados multilaterales a las prioridades e intereses de EE.UU., convirtiéndose en la antítesis de la Carta de San Francisco, y poniendo fin a más de medio siglo de consensos en el sistema internacional.

A continuación haremos un análisis crítico de los puntos mas sobresalientes de la mencionada sección V, haciendo hincapié en aquellas medidas que constituyen una flagrante violación tanto a la carta de Naciones Unidas, como al derecho internacional en general.

La sección V establece: *“Nosotros interrumpiremos y destruiremos a las organizaciones terroristas por medio de”:*

- *Acciones directas y continuas usando todos los elementos del poder nacional e internacional. Nuestro foco serán aquellas organizaciones terroristas de alcance global y cualquier terrorista o estado que fomente el terrorismo, que atenté a obtener o usar armas de destrucción masiva o sus precursores;*

En este enunciado, no encontramos mayores violaciones al Derecho Internacional, ya que como manifestamos en puntos anteriores, existen instrumentos jurídicos del mismo que permiten la persecución, tanto de aquellos individuos u organizaciones que perpetran actos terroristas, como a aquellos estados que las apoyan o las fomentan. Lo llamativo de este párrafo es la utilización de terminos como “nosotros” o la alusión a “elementos de poder Nacional e internacional”. Sin duda alguna esta terminología no es casual y denota la preeminencia que se le da a las acciones individuales por encima de las colectivas.

- *La defensa de los EE.UU, del pueblo americano, y de nuestros intereses en casa y afuera por medio de la identificación y destrucción de la amenaza antes de que esta alcance nuestras fronteras. A pesar de que EE.UU. pelee constantemente por obtener apoyo de la comunidad internacional, no dudaremos en actuar solos de ser necesario, para ejercer nuestro derecho de autodefensa actuando preventivamente, con el fin de prevenir posibles daños ocasionados contra nuestra población y nuestro país.*

El párrafo anteriormente transcrito constituye un decálogo de recursos expresa o implícitamente prohibidos por el consenso internacional. Veamos:

La alusión a *“La defensa... de nuestros intereses en casa y afuera por medio de la identificación y destrucción de la amenaza antes de que esta alcance nuestras fronteras.”* Significa una reimplantación de las medidas de autoconservación y de necesidad”, descartadas, como dijimos antes, hace años por el DI. La vaguedad y subjetividad del termino “nuestros intereses” haría posible recurrir a medidas de uso de la fuerza en forma,

indiscriminada y arbitraria. En tanto la segunda parte de la oración recurre a la necesidad como justificativo del uso de la fuerza.

- En reiteradas ocasiones hemos expresado que la legítima defensa preventiva es un recurso claramente violatorio del DI, no obstante ello el párrafo “*no dudaremos en actuar solos de ser necesario, para ejercer nuestro derecho de autodefensa actuando preventivamente, con el fin de prevenir posibles daños ocasionados contra nuestra población y nuestro país.*” Emplea este institudo como justificativo de una acción de uso de la fuerza.

Encontramos a lo largo de la sección V varios argumentos que intentan justificar la aplicación de estas medidas de uso de la fuerza, por ejemplo: “*la inhabilidad para disuadir a un potencial atacante, la inmediatez de la amenaza de hoy, la magnitud del daño potencial que pueden causar las armas elegidas por nuestros adversarios, no permiten esa opción (refiriéndose a la denominada, postura reactiva utilizada en el pasado). No podemos dejar a nuestro enemigo golpear primero.*” ..... “*los conceptos tradicionales de disuasión no funcionan contra un enemigo terrorista cuyas tácticas declaradas son la destrucción caprichosa y tienen como blanco a inocentes; cuyos tan conocidos soldados buscan el martirio en la muerte y cuya mas potente protección es la no-pertenencia a un estado...*”

Y continua diciendo:

“*Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar legalmente medidas para defenderse de las fuerzas que presentan peligro inminente de ataque. Expertos jurídicos y juristas internacionales a menudo condicionan la legitimidad de la prevención a la existencia de una amenaza inminente, especialmente una movilización visible de ejércitos, armadas y fuerzas aéreas que se preparan para atacar. Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy. Los estados al margen de la ley y los terroristas no buscan atacarnos usando medios convencionales. Saben que esos ataques fracasarían. En cambio, dependen de actividades terroristas y, potencialmente, del uso de armas de destrucción en masa, armas que pueden ocultarse fácilmente, transportarse en secreto y utilizarse sin previo aviso. El blanco de estos ataques son nuestras fuerzas militares y nuestra población civil, lo que viola directamente uno de las principales normas del derecho de la guerra. Como se demostró con las pérdidas de 11 de septiembre de 2001, el objetivo específico de los terroristas es causar víctimas civiles en gran escala, y estas pérdidas serían exponencialmente más graves si los terroristas adquieren y utilizan armas de destrucción en masa. Durante largo tiempo Estados Unidos ha mantenido la opción de la acción prioritaria para contrarrestar una amenaza suficiente a nuestra seguridad nacional. Cuanto mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción y más imperiosa la razón para tomar medidas preventivas para defendernos, aunque subsista incertidumbre en cuanto al momento y el lugar del ataque del enemigo. Para impedir o evitar tales actos hostiles de nuestros adversarios, Estados Unidos actuará preventivamente, si es necesario. Estados Unidos no utilizará la fuerza en todos los casos para anticipar amenazas que comienzan a surgir, ni los países deben usar la prevención como pretexto para la agresión. Con todo, en una era en que los enemigos de la civilización abierta y activamente procuran las tecnologías más destructivas del mundo, Estados Unidos no puede permanecer inactivo mientras aumentan los peligros. Siempre procederemos en forma ponderada, tomando en consideración las consecuencias de nuestras acciones....*”

Como vemos expresado en los argumentos transcritos, la idea de la prevención incluso si ello implica una acción de uso de la fuerza, esta presente en todo momento. Las nociones de que una posición inactiva son perjudiciales a la seguridad de la nación y que para evitarlo es necesario “atacar primero” dada la naturaleza y la capacidad de las estas nuevas amenazas constituye el eje del planteo Norteamericano. Por ultimo se hace un llamamiento, particularmente a los hombres de leyes a que modifiquen y adapten el Derecho internacional a las especiales características que implica la lucha contra el terrorismo.

Desde ya, no podemos dejar de reconocer que hay mucho de cierto en los argumentos esgrimidos, pero no podemos a la vez ignorar, el contexto de abierto espíritu belicista en el cual los mismos han sido esbozados. La lucha contra el terrorismo internacional es sin dudas un imperativo al que deben comprometerse los estados. Sin embargo, sostenemos que la necesidad de una lucha efectiva contra esta nueva amenaza, no puede implicar de ninguna manera la violación de los principios del derecho internacional, ni su modificación al servicio de los fines inmediatos perseguidos por una nación. El Derecho internacional actual es el producto de años de trabajo y cooperación entre las naciones, el mismo se ha construido lentamente en base a aciertos y errores, en la búsqueda del consenso y el esfuerzo de todas las naciones a travez de los años. Pretender destruir lo edificado durante años, significa un grave error, aunque sea en nombre de una causa tan justa como es la lucha contra el terrorismo internacional.

#### **CONCLUSIONES:**

Apartir de lo analizado, podemos llegar a las siguientes conclusiones:

- **El uso unilateral de la fuerza por parte de los estados es un recurso expresamente prohibido por el DI Internacional.**
- **Tanto la Carta de las Naciones Unidas como la jurisprudencia Internacional otorgan el carácter excepcional a las medidas de legítima defensa y por ende las mismas solo podrán ejercerse dentro de los límites expresos, siempre y cuando se den los requisitos para su aplicación.**
- **Dadas las particulares características de los actos terroristas, resulta muy difícil la aplicación de tales medidas como justificación para el ejercicio de una acción unilateral de la fuerza.**
- **La legítima defensa preventiva es un recurso prohibido por el derecho Internacional y su ejercicio implica la violación del derecho internacional.**
- **La Carta de las Naciones Unidas es clara al expresar que es dicha Organización y en determinadas situaciones, los organismos Regionales quienes están autorizados a dictar medidas que impliquen en el empleo del recurso del uso de la fuerza.**

Al esbozar estos puntos, no pretendemos tener una visión estrictamente legalista, pues somos conscientes que tal postura lejos de ser un remedio, puede constituir el germen de la propia destrucción del sistema internacional. Si los estados no cuentan con instrumentos



efectivos para la lucha contra el terrorismo, terminaran por abandonar la vía multilateral para encaminar sus luchas.

Por el contrario, lo que intentamos sostener es que es el multilateralismo el camino correcto hacia una lucha eficaz y enérgica contra el terrorismo internacional. Solo la instrumentación coherente y consensuada de las naciones puede llevar a una solución permanente ante esta nueva amenaza. Para ello es necesario construir consenso, y sabemos por experiencia que el consenso no se construye de manera inmediata, pero estamos convencidos que es la única forma de lograr verdaderos avances en materia de lucha contra el terrorismo.

Como ya expresamos anteriormente, el forzamiento hacia una mayor permisividad de los instrumentos con los que cuenta actualmente el DI, solo contribuye a crear un caos mayor. Una exacerbación del unilateralismo y una desarmonía total del sistema internacional.

## Bibliografía:

- ALCAIDE FERNÁNDEZ, Joaquín, “Las actividades terroristas ante el Derecho Internacional”, Editorial Tecnos, España, 2000.
- AMIUNE, José Miguel, “Globalización y terror”, Trabajo monográfico, Buenos Aires, 2002.
- BUSSO Anabella “El mundo después del 11 de septiembre: nuevos y viejos debates” Relaciones Internacionales, IRI, año 10 n°21, UN de La Plata, La Plata, Argentina, Junio-Noviembre 2001
- “Estrategia de Seguridad de los Estados Unidos de América”, dado a conocer por La Casa Blanca el 17 de Setiembre de 2002.
- **KENNEDY, Paul, “Sin razones suficientes para justificar una guerra preventiva”, Diario Clarín, página 17, 14 de octubre de 2002.**
- LUTTWAK Edward “La ropa nueva de la diplomacia de Bush II”, Diario Clarín, 15 de Abril de 2001.
- RICE Condolezza, “Promoting the national interest”, Foreign Affairs, vol.79, N1, January/ February 2000
- SORENSEN, Marx, “Manual de Derecho Internacional Público”, Fondo de Cultura Económica, México, 1994.