

La posibilidad de clasificar la “guerra contra el terror” a partir de los conceptos clásicos de guerra del derecho internacional


The possibility of classifying the “war on terror” based on the classic war concepts of international law


Resumen: Este artículo tiene por objeto analizar las principales características del período inicial de la “Guerra contra el Terror”, a fin de trabajar sobre la posibilidad de convergencia de este acontecimiento con los conceptos de guerra previstos por las doctrinas y tratados de Derecho Internacional y bajo la perspectiva de las Naciones Unidas. El análisis es pertinente para identificar el conflicto armado, restringir las medidas que pueden adoptarse y conceder sanciones a los agentes responsables. En primer lugar, se pretende analizar los principales conceptos de guerra que aporta el Derecho Internacional, para que en el apartado siguiente se apliquen estas definiciones a la Guerra contra el Terror, finalizando el trabajo con las soluciones encontradas por la ONU para organizar el evento. Se concluye que la “Guerra contra el Terror” no puede ser considerada por el término utilizado, ya que no converge con los aspectos teóricos de la guerra y además está distorsionada debido a las acciones unilaterales del gobierno de los Estados Unidos.

Palabras clave: Guerra. Guerra contra el Terror. Derecho Internacional. Carta de las Naciones Unidas.

Abstract: This article aims to analyze the main characteristics of the initial period of the “War on Terror”, in order to work on the possibility of the convergence of this event with the concepts of war that are foreseen by the doctrines and treaties of International Law and from the perspective of United Nations. The analysis is pertinent because, when identifying the armed conflict, the actions that can be taken are restricted and sanctions are given to the responsible actors. Firstly, it aims to analyze the main concepts about war brought by International Law, so that in the subsequent section these definitions are applied to the War on Terror, finalizing the work with the solutions found by the UN to organize the event. The conclusion is that the “War on Terror” could not be considered by the term used, given that it does not converge with the theoretical aspects of the war and is distorted due to the unilateral actions taken by the North American government.

Keywords: War. War on terror. International Law. United Nations Charter.

Mariana Uchôa Arcanjo 
Universidade Federal de Roraima,
Instituto de Ciências Jurídicas.
Boa Vista, RR, Brasil.
uchoaarcujo@gmail.com

Gustavo da Frota Simões 
Exército Brasileiro, Escola de Comando e
Estado-Maior do Exército.
Rio de Janeiro, RJ, Brasil.
gufsimoes@gmail.com

Recibido: 28 sept. 2020

Aceptado: 04 nov. 2020

COLEÇÃO MEIRA MATTOS

ISSN on-line 2316-4891 / ISSN print 2316-4833

<http://ebrevistas.eb.mil.br/index.php/RMM/index>



1 Introducción

El Derecho Internacional (DIP) surge con el objetivo de promover una relación armónica entre los Estados nacionales. Así, la guerra es tratada como uno de los asuntos primarios del DIP, inicialmente estudiando los medios por los cuales el uso de la fuerza sería posible, desarrollándose hasta el momento en que fue completamente abolida como una práctica estatal.

Sin embargo, los conceptos y reglamentos sobre la guerra trabajados por el sistema jurídico internacional se han quedado obsoletos al definir a los Estados como actores principales. Por lo tanto, no siguen el ritmo de los cambios en el escenario internacional, que modifican tanto los actores como las nuevas formas de desarrollo de los conflictos.

Este retraso ha sido evidente desde la declaración de la "Guerra contra el Terror" debido a los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, cuando se hizo evidente la aparición de nuevos actores. Por ello, las amenazas mundiales se han redefinido en el sistema internacional, uniendo fuerzas para combatir a los grupos terroristas.

En este sentido, debido al actor enemigo tratado, existían dudas sobre la aplicabilidad de las normas jurídicas internacionales existentes y la medida en que las acciones emprendidas por los Estados Unidos estaban permitidas por el DIP.

Ante tal escenario, el artículo se pregunta: ¿podría considerarse la "Guerra contra el Terror" como una guerra de facto según las definiciones del derecho internacional? El reconocimiento de un conflicto según el ordenamiento jurídico es esencial para delimitar las medidas de reparación de los actos sufridos, limitando la acción de los Estados Unidos ante las actitudes adoptadas en respuesta al 11 de septiembre. La imposibilidad de clasificar este conflicto como una guerra de la manera tradicional es demostrada como hipótesis de este artículo.

Utilizando la metodología cualitativa combinada con el método hipotético-deductivo, se utilizaron fuentes primarias para la síntesis del trabajo realizado aquí, como el uso de las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, además del análisis de la propia Carta de la ONU para fundamentar los argumentos (NAÇÕES UNIDAS, 1945). También abarca el análisis de tratados como los Convenios de Ginebra (COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA, 1995), sus Protocolos adicionales y la Declaración Universal de Derechos Humanos.

También está presente el uso de fuentes secundarias, que trabajan en los conceptos a través de la revisión bibliográfica de estudiosos del Derecho Internacional como Hildebrando Accioly (2011), Francisco Rezek (2016) y Celso Mello (2002), además de otras obras multidisciplinarias de gran importancia.

Así, el objetivo general es evaluar las características de la "Guerra contra el Terror", tratando de comparar sus aspectos con los conceptos clásicos de guerra que tienen el Derecho Internacional y las Naciones Unidas.

En la primera sección se abordarán las doctrinas clásicas del Derecho Internacional con el fin de presentar cómo la materia define las guerras y cuáles son sus límites.

A continuación, se estudiará la "Guerra contra el Terror", analizando el actor que causó los actos terroristas y los medios por los que se desarrolló este conflicto. Buscamos analizar las

dificultades encontradas en la defensa del uso de la terminología “guerra” ante las acciones emprendidas por George W. Bush como reacción a los ataques en territorio estadounidense.

Por último, se abordarán las principales resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas sobre el tema, que son fundamentales para la definición de posibles sanciones por atentados y aportan la forma de prevención para futuras acciones derivadas de la amenaza terrorista.

2 La guerra en el concepto clásico de derecho internacional

El DIP puede definirse como el conjunto de normas jurídicas que rigen la comunidad internacional (ACCIOLY, 2011). El asunto surge como un estudio sobre la guerra, ya que regula las relaciones interestatales con el fin de obtener una coexistencia armoniosa entre los Estados, respetando, sobre todo, la soberanía de cada uno de ellos (MELLO, 2002).

Aunque el objetivo principal es evitar ese fenómeno conflictivo entre los Estados, el derecho internacional ha regulado su derecho a iniciar un conflicto armado – el *jus ad bellum* – y limitó su acción mientras hay guerra – el *jus in bello* – (MAZZUOLI, 2015).

El derecho de la guerra se basa en dos principios: la necesidad y la humanidad (ACCIOLY, 2011). Juntos forman la base de la existencia de este derecho, siendo *conditio sine qua non*. La necesidad se refiere al uso de la fuerza como *ultima ratio* y a la humanidad para asegurar la protección de aquellos que no están directamente relacionados con la guerra, pero que sufren sus consecuencias.

Históricamente, la guerra fue discutida entre los Estados en las Convenciones de La Haya de 1899 y 1907, que tuvieron lugar en donde se conoce como Holanda actualmente. Con un sesgo humanitario, se llevó a cabo con el propósito de limitar la autonomía de los Estados en los conflictos armados, inspirándose en una ideología de paz. A partir de entonces, la forma en que se produce la guerra se actualiza continuamente, mientras que los actores, medios y objetivos en los que se basan los conflictos armados cambian.

Su desarrollo ha llegado al punto en que se ha convertido en un delito internacional. Pero primero, para prohibir la guerra, es necesario conceptualizarla, y en el modelo clásico, es generalmente el conflicto armado entre dos o más estados (ACCIOLY, 2011), cuyo propósito se limita a hacer que uno de los involucrados se someta a la voluntad del otro (MAZZUOLI, 2015).

Esta competencia exclusiva de los Estados se basa en la motivación política como fuerza motriz de la guerra (CLAUSEWITZ, 1996). Esto definirá los medios para lograr un conflicto y la intensidad con la que los Estados se comprometerán para alcanzar sus objetivos. En este sentido, “el propósito político es el objetivo, la guerra es el medio para lograrlo, y el medio nunca debe ser considerado en forma aislada de su propósito.” (CLAUSEWITZ, 1996, p. 92, nuestra traducción).

Definiendo lo que sería la guerra, prohibiendo y penalizando su práctica, la paz podría lograrse por otros medios: evitando la guerra. Para ello, el DIP sería el instrumento ideal para reprimir el uso de la fuerza (ACCIOLLY, 2011).

De este modo, surgen tratados y organizaciones internacionales para renunciar al uso de la fuerza como medio de solución de controversias, siguiendo el ejemplo del Pacto Briand-Kellog¹ (1928) y la Liga de las Naciones (1919)².

Lamentablemente, aunque fueron dos grandes avances para el DIP, tuvieron sus fallas, especialmente la Liga de las Naciones, que a partir de la década de 1930 comenzó a desintegrarse ante la divergencia de intereses entre sus miembros y los problemas en su infraestructura. De esta manera, la Liga terminó sin éxito desde el momento en que perdió legitimidad en el sistema internacional con el abandono de los Estados (SEINTEFUS, 2005).

Sin embargo, la Liga de las Naciones dejó un legado normativo que sirvió de base para la creación de otra organización de gran importancia internacional: la Organización de las Naciones Unidas.

La Organización fue creada en 1945 para promover el multilateralismo entre los países. El entorno posterior a la Segunda Guerra Mundial requería un esfuerzo conjunto para prohibir el uso de la fuerza en el ámbito internacional y buscar la resolución pacífica de los conflictos, ya que los Estados se estaban recuperando de dos grandes guerras mundiales que trajeron profundas consecuencias.

La Unión Soviética, los Estados Unidos, China y el Reino Unido firmaron el acuerdo de Dumbarton Oaks en el que se esboza el consenso entre los Estados para prohibir la guerra, incorporando este deseo a la Carta en los primeros artículos (Art. 2º):

Art. 2, párrafo 3. Todos los Miembros resolverán sus controversias internacionales por medios pacíficos de modo que no se vean amenazadas la paz, la seguridad y la justicia internacionales.

Art. 2, párrafo 4. Todos los Miembros evitarán en sus relaciones internacionales la amenaza o el uso de la fuerza contra la integridad territorial o la dependencia política de cualquier Estado, o cualquier otra acción incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas. (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 4, nuestra traducción).

La Carta no se ocupa de definir cómo sería la guerra, tanto que menciona el término solo en el preámbulo. Esto se debió a un intento de evitar cualquier tipo de conceptualización, ampliando así la probabilidad de criminalizar el acto mediante el uso del término "uso de la fuerza" o "agresión" para reprimir a los Estados que actúen contra la paz en el escenario internacional (MAZZUOLI, 2015).

1 Concluido en París, firmado en 1928 por quince Estados, alcanzando sesenta y tres miembros antes del comienzo de la Segunda Guerra Mundial. En el Pacto, la guerra ya no se permitiría como instrumento político, solo se aceptaría la Legítima Defensa. A pesar de su gran importancia para el DIP, contenía fallas como el hecho de no prever sanciones para las violaciones de sus disposiciones (MELLO, 2002).

2 Surgió al final de la Primera Guerra, en 1919, con treinta y dos miembros originales que decidieron prohibir el uso de la fuerza entre ellos para romper con la conducta política adoptada hasta entonces. Se estableció en Ginebra, y en 1937, ya con más de cincuenta Estados miembros, recibió su propia instalación en la ciudad (SEINTEFUS, 2005).

En cuanto a la conceptualización, solo se ocupa de definir lo que sería una agresión, en palabras de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en la Resolución 3.314 (1973):

Art. 1º - La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado, o cualquier otra actitud que sea incompatible con la Carta de las Naciones Unidas, según se determina en esta definición. (UNITED NATIONS, 2008, nuestra traducción)

Dentro de la organización, tenemos al Consejo de Seguridad como precursor en la resolución de disputas entre Estados, produciendo recomendaciones o determinando normas de carácter obligatorio (UZIEL, 2015). En el contexto de los conflictos, es necesario que el órgano sea consultado principalmente por los Estados para que se permita el uso de la fuerza como medio de resolver sus controversias (art. 41 da Carta das Nações Unidas).

Además, dentro del derecho de la guerra tenemos el aspecto del Derecho Internacional Humanitario (DIH), que surge como un medio regulador de la acción de los Estados durante los conflictos para proteger los bienes y las personas, restringiendo los medios y métodos para que no traigan mayores consecuencias a la humanidad.

El DIH viene con el primer Convenio de Ginebra, junto con el nacimiento del Comité Internacional de la Cruz Roja (CICR). Esta Convención consta de cuatro tratados principales y sus tres protocolos adicionales: el primero trata del Mejoramiento de la Suerte de los Militares Heridos en los Ejércitos en Campaña (1863), el segundo (1906) está destinado a proteger a los combatientes de la guerra naval, el tercero (1929) se ocupa de los prisioneros de guerra. La cuarta convención, la más actual, se ocupa de hablar específicamente de los civiles, garantizando la protección de la población general de los flagelos de la guerra. Por lo tanto, sería el primer tratado de DIH que se ocupara específicamente de la protección de los civiles en los conflictos armados.

Por lo tanto, los Convenios de Ginebra se crean para proteger a la humanidad en el curso de los conflictos armados. Comenzaron preocupándose por los combatientes hasta que vieron la necesidad de proteger a los civiles, porque eran tan vulnerables como los que estaban en el campo de batalla.

Así, tras una descripción del concepto de guerra a través de la visión de las principales referencias del DIP y la exposición del modo y los medios en que puede ser utilizada por los Estados – desde la perspectiva de dos instrumentos jurídicos internacionales de importancia primordial –, se desarrollará en el próximo apartado un debate sobre la Guerra contra el Terror, ya que este fenómeno ha generado debates sobre su definición como guerra, con divergencias sobre los conceptos jurídicos aportados en este tópico introductorio.

3 Guerra contra el terror

A partir de los conceptos clásicos presentados anteriormente, se puede observar que durante el siglo XX se produjeron una gran parte de las normas que rigen los conflictos armados. Ya en el siglo XXI, a partir del 11 de septiembre de 2001, hubo un debate sobre la contemporanei-

dad de estos reglamentos debido al advenimiento de la "Guerra contra el Terror", cuestionando la posibilidad de clasificar el evento como guerra.

En esta fecha, los EE.UU. fueron el objetivo de los ataques del grupo al-Qaeda, que secuestró cuatro aviones nacionales y los lanzó contra los símbolos de los EE.UU. El presidente de entonces, George W. Bush, dijo que las acciones eran actos de guerra y que en aquel momento la democracia americana estaba siendo amenazada. De esta manera, se haría una nueva política de seguridad nacional, con profundos cambios en las acciones legislativas, ejecutivas y militares (OLIVEIRA, 2010).

En este contexto, se había declarado la guerra tanto a los grupos responsables como a los que habían contribuido de alguna manera a la realización de tales actos, pidiendo a los Estados aliados que ayudaran a la represión y prevención de los grupos terroristas en sus territorios³.

Dos grandes campañas militares se destacaron durante el período. La primera ocurrió en el Afganistán, y se inició en el mes siguiente a los ataques. El Consejo de Seguridad (UNITED NATIONS, 2001a) autorizó la acción debido a la vinculación del gobierno afgano con grupos terroristas, que ya había sido verificada por la ONU en años anteriores⁴, y, por lo tanto, se lo consideraba como responsable indirecto de los ataques.

La segunda, generó la invasión en Irak en 2003, bajo el supuesto de que Saddam Hussein tendría un depósito de armas nucleares apuntadas hacia el territorio estadounidense. En esa campaña, reclamó el uso de la Legítima Defensa Preventiva, iniciando una discusión sobre la validez de esta institución (MCGOLDRICK, 2004).

De hecho, la "Guerra contra el Terror" reúne características que la hacen algo diferente de las guerras que la DIP define, lo que impide su clasificación como guerra propiamente dicha.

En primer lugar, lo que lo hace imposible sería su objetivo, el terrorismo, porque, aunque no es un movimiento nuevo, algunos autores están de acuerdo con la ausencia de un concepto sólido sobre el término⁵. Esto se debe a que el terrorismo tiene una característica eminentemente subjetiva porque es una forma de violencia y no un actor que se puede combatir directamente (SAINT-PIERRE, 2015).

Además, este fenómeno tiene un carácter peyorativo, ya que es muy común que se considere como terrorista a la nación o grupo que difiere de los modelos culturales y religiosos occidentales (SAINT-PIERRE, 2015). Estas dificultades impiden la creación de un concepto sólido, común e imparcial de terrorismo.

Así, dada esta amplitud conceptual, declarar la guerra a estos grupos, de la manera tradicional, hace que el objetivo de la campaña sea extremadamente vago, no siendo posible visualizar el enemigo que pretendían combatir. Además de ser asimétrico por los sujetos implicados, ya que se trataría de un Estado nacional que lucha contra una organización transnacional.

3 Texto del discurso de Bush, 2001. Disponible en: <https://www.theguardian.com/world/2001/sep/21/september11.usa13>. Accedido en: 10, jul. 2019.

4 Desde 1998, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, mediante resoluciones, ha exigido al gobierno de Afganistán que corte todos los vínculos con los grupos terroristas. La resolución número 1.267 / 1999 postuló la determinación, además de exigir esfuerzos para permitir a la justicia a estos grupos para que se tomen las sanciones correspondientes (SOUZA; MORAES, 2015).

5 Frente a los diversos estudios dedicados a la búsqueda de un concepto de terrorismo, este trabajo utilizará los realizados por Ben Saul en su obra "Defining Terrorism in International Law" (2010). El autor analiza la importancia de la conceptualización del terrorismo para permitir la penalización de los actos. El análisis de Saul lleva a la conclusión de que la búsqueda de una definición de terrorismo no se ha preocupado por saber qué actos específicos son provocados por los grupos, sino por clasificar como cualquier ataque a los derechos humanos, la seguridad y la paz.

Además, otra característica sería la pluralidad de actores, ya que el Presidente Bush categorizó algunos países como amenazas potenciales porque contribuían de alguna manera a las actividades terroristas⁶, el llamado “Eje del Mal”, que consistía en tres países (Irán, Irak y Corea del Norte). Bush justificó su elección principalmente por el hecho de que estos países tenían un arsenal de guerra nuclear, sumado a la mala relación con los EE.UU. en aquel momento.

Las normas internacionales sobre la regulación de conflictos han quedado obsoletas, ya que se ha demostrado que es necesario responsabilizar a los Estados nacionales de los atentados terroristas de Al Qaeda, pues solo así sería posible formular respuestas jurídicas a la aparición de nuevos actores.

Por lo tanto, se proclamó que la Guerra contra el Terror era una guerra en el sentido tradicional, pero es imposible verla como tal, ya que el propio terrorismo es visto como un conflicto irregular. En otras palabras, sería un objetivo que, en su mayor parte, no tiene estrategias de ataque y cuyo número de combatientes no refleja el daño potencial que pueden causar (VISACRO, 2009).

Con la dificultad de clasificar el conflicto, la protección de los civiles y los combatientes también sufrió un cierto estancamiento. El DIH no ofrece una definición de lo que sería el terrorismo, según un informe oficial del CICR, y el DIH no comprende actos terroristas fuera de los conflictos armados declarados entre Estados.

Por lo tanto, la legislación del DIH no comprende plenamente la Guerra contra el Terrorismo porque no se la evalúa como un conflicto para el CICR, y solo se la analiza en casos relacionados con el conflicto, como la invasión de Afganistán en 2001. Así, debido a las incertidumbres sobre el tema, los Estados Unidos llevaron a cabo actos inhumanos como el uso de la tortura en las prácticas de interrogatorio con extranjeros que consideraban vinculados a la práctica terrorista⁷. También evitaron que estos extranjeros fueran juzgados como prisioneros de guerra, porque el Convenio de Ginebra no incluía el conflicto de la Guerra contra el Terror, ya que no estaba clasificado como un conflicto armado. Solo se reconocen como prisioneros a los que están en servicio militar vinculados a un Estado nación, y no se reconocen como prisioneros a los vinculados a organizaciones no estatales como los grupos terroristas (BUTLER, 2007).

Aunque las sentencias en el marco del DIH son difíciles, no hay ningún impedimento para el juicio en virtud de los tratados de derechos humanos, ya que la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en su artículo 5º, condena la práctica de la tortura y los tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes. Además, garantiza un juicio de los prisioneros, ya que en los artículos 8º y 10º establecen el derecho universal de acceso a la justicia ante los tribunales nacionales.

Con la escala que ha tomado la Guerra contra el Terror, se la debería clasificar como multilateral, ya que desde la declaración de guerra contra los grupos terroristas, muchos países han ofrecido cierto apoyo a los EE.UU., ayudando militarmente a combatir esta amenaza, como el Reino Unido que apoyó las invasiones en Irak y Afganistán. Sin embargo, con el paso de los años y el fin del mandato de Bush, muchos de estos países durante el evento dejaron de apoyar al gobierno de los EE.UU. (SOUZA; MORAES, 2015).

6 En la Estrategia de Seguridad Nacional de 2002, los Estados Unidos incluyeron a los países en la lista de posibles amenazas por sospecharse que prestaban asistencia a actividades terroristas. Disponible en: <<http://nssarchive.us/NSSR/2002.pdf>>. Accedido en: 10, jul. 2019

7 Los “Memorandos de John Yoo” aconsejaron a la Agencia Central de Inteligencia y al Departamento de Justicia de los Estados Unidos utilizar la tortura como práctica de interrogación contra extranjeros sospechosos. Disponible en: <<https://nsarchive2.gwu.edu//NSAE-BB/NSAEBB127/02.01.09.pdf>>. Accedido en: 12, jul. 2019.

La Guerra contra el Terror se ha reducido al uso de la fuerza militar estadounidense contra los países no occidentales con el fin de promover una política de protección ostensiva para que, según ellos, no corran el riesgo de que su territorio vuelva a ser invadido por grupos terroristas.

Además de utilizar a la institución de la Legítima Defensa, los Estados Unidos también defendieron sus actos como una forma de "guerra preventiva", argumentando que no esperaría a futuros ataques antes de promover una respuesta armada. Frente a esta justificación, la Guerra contra el Terrorismo tomó mayores proporciones, siendo cuestionada por sus ideales y legitimidad.

3.1. Legítima Defensa Individual y Colectiva

La Guerra contra el Terror se basa en la institución de la Legítima Defensa, que concede el contraataque a un Estado víctima de la agresión de otro. Debido al requisito de que se trate de un conflicto entre dos Estados, se discutió la legitimidad de este derecho aplicado al evento (DINSTEN, 2004).

La Legítima Defensa Individual surge de la doctrina del Derecho Consuetudinario (SHAW, 2014), a través de la resolución del caso de gran repercusión del navío *Caroline*⁸. En este contexto, se delimitaron los requisitos para el uso de la Legítima Defensa: necesidad y proporcionalidad. Determinando el uso de la fuerza solo después de haber agotado los demás medios de solución de controversias, en proporción a la magnitud del ataque recibido, y la respuesta debe ser inminente al ataque (SPEROTTO, 2009).

Posteriormente, se previó legalmente en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el establecimiento, en su primera parte, de las circunstancias en que se permite a un Estado utilizar esta respuesta armada, requiriendo un ataque armado previo (SHAW, 2014):

Art. 51. Ninguna disposición de la presente Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales [...]. (NAÇÕES UNIDAS, 1945, p. 30, nuestra traducción).

Por lo tanto, en los parámetros legales que actualmente rigen un conflicto armado, la Legítima Defensa se caracteriza por ser el único medio legal para que un Estado utilice la fuerza contra otro, y debe actuar de acuerdo con los derechos y protecciones que el *jus in bello* aporta (MELLO, 2002).

También según el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad debe autorizar el uso de la fuerza en forma de Legítima Defensa y debe ser consultado previamente por el Estado amenazado. Esto se debe a que la Legítima Defensa es una solución temporal hasta que el Consejo decida qué medidas deben tomarse para detener las amenazas.

Es esencial cuestionar el uso de la Legítima Defensa en la Guerra contra el Terror, ya que el evento se basó enteramente en esta institución. Sería necesario modificar la ley para permitir el uso de la fuerza contra un grupo y no solo contra un Estado nacional.

8 Ocurrió en las aguas del río Niágara, en la frontera de los Estados Unidos con el Canadá, local que se mantenía bajo la jurisdicción del Reino Unido. El Estado británico, para defender su interferencia en el territorio canadiense, incendió un barco privado con bandera de los EE.UU. porque apoyaban a los grupos independentistas canadienses (SPEROTTO, 2009).

Sin embargo, esta modificación es imposible y es indispensable reconocer al Estado capaz de ser considerado responsable de los actos de sus ciudadanos, ya que, para permitir la Legítima Defensa, es necesario un ataque armado preexistente y, según la definición de la organización (véase el punto 1.1), la agresión solo proviene de los Estados.

Por lo tanto, es necesario analizar el concepto que la ONU adopta para lo que sería un ataque armado con el fin de calificar el evento, identificar los actores y así permitir la respuesta. Así, mediante la Resolución nº 1.373 de 2001 (UNITED NATIONS, 2001b), el Consejo de Seguridad definió que sería obligación de los Estados impedir que las actividades terroristas tuvieran lugar en el territorio nacional y que serían responsables si no lo hicieran.

Actuando más allá de su alcance, los EE.UU. argumentarían a favor del uso de la Legítima Defensa Preventiva para continuar sus planes de protección. Esta modalidad todavía no tiene ninguna disposición legal en el DIP, pero, rescatando los casos del Derecho Consuetudinario, los EE.UU. afirmaron que una amenaza también permite el uso de la fuerza como medio de defensa.

3.2. Legítima Defensa Preventiva y Anticipatoria

Los EE.UU. creían que futuros ataques podrían ocurrir, por lo que la Guerra contra el Terror tomó su forma más discutida: la guerra preventiva. La Legítima Defensa Preventiva se rige por el Derecho Consuetudinario basado en los casos juzgados por la Corte Internacional de Justicia, que ha consolidado entendimientos en materia de ataques preventivos, que generan discusión en el ámbito jurídico en cuanto a su autorización general (DINSTEIN, 2004). La institución de la Legítima Defensa en sí es ya excepcional al permitir el uso de la fuerza como medio para resolver disputas, lo que va en contra de uno de los propósitos de la creación de la ONU y del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas, que tiene como objetivo la paz y la seguridad en el sistema internacional.

De antemano, es importante exponer la diferencia entre la Legítima Defensa Preventiva y la Anticipatoria, ya que hay una cierta inconsistencia en este caso. La primera es la respuesta organizada a un ataque inminente, es decir, cuando un Estado muestra la probabilidad de sufrir un ataque armado. Esta es la forma más bienvenida en el orden jurídico internacional debido a la presentación de pruebas concretas del posible ataque (DINSTEIN, 2004).

La forma Anticipatoria se caracteriza por una amenaza basada en una suposición. En otras palabras, sin pruebas y utilizando solamente la deducción, un Estado declara que está siendo amenazado por otro y, por lo tanto, mantiene que puede utilizar la fuerza para protegerse. Esta forma no es admitida por la ONU (DINSTEIN, 2004).

A este respecto, los EE.UU. sostuvieron que la mera amenaza también podría garantizar el derecho a usar la fuerza, de acuerdo con la estrategia de seguridad del país (UNITED STATES, 2002). Así, el gobierno de los EE.UU. informó al Consejo de Seguridad de la presencia de armas nucleares en el Iraq, para que se les permitiera iniciar una intervención preventiva en el país, pero no había pruebas concretas de la presencia de estas armas. A partir de la Resolución nº 1.441, de 2002 (UNITED NATIONS, 2002), el Consejo de Seguridad anunció el seguimiento de la denuncia por un experto de la ONU para evaluar la existencia de armas nucleares y, si las hubiera, su retirada.

Cabe señalar que el texto no concedía el uso de la fuerza ni se encontraron armas en el territorio iraquí, pero los Estados Unidos siguieron con su plan de invadir el Iraq, definiendo su acción como un medio de prevenir futuros ataques. A este respecto, la acción de respuesta exigida por los EE.UU. fue de hecho la petición de actuar de manera Anticipatoria, lo que es innegablemente ilegal.

Ya se han desarrollado otros conflictos bajo la justificación de la Legítima Defensa Preventiva que han sido llevados a los tribunales internacionales, pero nunca se ha producido una consolidación en cuanto al uso de este instrumento, requiriendo la evaluación individual de cada caso para determinar la necesidad del uso anticipado de la fuerza⁹. Lo que diferencia a la Guerra contra el Terror de los casos ya juzgados es la amenaza inminente que se puede probar, dado que el pretexto en el que los EE.UU. basaban su invasión a Irak resultó ser inexistente, ya que no se encontraron armas nucleares en el territorio, deslegitimando las acciones del estado norteamericano.

Otro obstáculo es que la Guerra contra el Terror se basó enteramente en la prevención como justificación de las invasiones estadounidenses en esta batalla contra el terrorismo. En otras palabras, solo un ataque el 11 de septiembre dio lugar a las extensas campañas militares de la Guerra contra el Terror, haciendo explícita su desproporción y falta de alcance como guerra.

Por consiguiente, correspondía al Consejo de Seguridad establecer las definiciones necesarias del contexto en el que se insertaba el conflicto mediante las resoluciones del órgano. La actitud era necesaria para que se pudieran tomar las medidas paliativas adecuadas, evitando que los Estados Unidos las determinaran unilateralmente.

4 Soluciones presentadas por la ONU sobre el 11 de septiembre

Dada la amplitud conceptual del terrorismo, el Consejo de Seguridad ha determinado medidas para mediar en el conflicto. Discutió intensamente el asunto por medio de resoluciones, esbozando los medios necesarios para llevar a cabo esta lucha.

Cabe señalar que el Consejo de Seguridad tiene tanta importancia dentro de la ONU, ya que es uno de los órganos que tiene el poder de imponer actividades en nombre de las Naciones Unidas (UZIÉL, 2015). A este respecto, el Consejo está facultado para determinar las medidas que han de adoptar los Estados en relación con la seguridad y el mantenimiento de la paz (Artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas).

Desde el 11 de septiembre, los debates ofrecidos por la ONU sobre el terrorismo han sido más frecuentes e intensos, produciendo resoluciones anuales para tratar el tema. Por lo tanto, se observa que al llegar a un estado de gran influencia en el sistema internacional, el terrorismo se ha convertido en un problema mundial, centrando la agenda internacional en los estudios de seguridad y en la búsqueda de soluciones a través de los instrumentos del DIP (BARBOSA, 2002).

⁹ Como el ataque al reactor nuclear iraquí durante la Guerra de los Seis Días, en el que Israel actuó por adelantado utilizando el espacio aéreo para bombardear la zona en la que se estaba construyendo el reactor, alegando que suponía una amenaza para el Estado por la posibilidad de utilizar el aparato contra ellos. Debido a que los países estaban en una guerra constante, se le concedió como uso del Art. 51 de la Carta de las Naciones Unidas (DINSTEIN, 2004).

A continuación se presentan las resoluciones más importantes destinadas a combatir la amenaza que hasta ahora ha sido poco conocida en el ámbito internacional.

4.1. Resolución 1.368 del 12 de septiembre de 2001

La Resolución 1.368 (UNITED NATIONS, 2001a) reconoce el uso de la Legítima Defensa para los EE.UU., señalando los acontecimientos del 11 de septiembre como una amenaza a la paz y la seguridad internacional, determinando la responsabilidad del Consejo de Seguridad para trabajar en la cuestión del terrorismo.

En su tercer artículo, la resolución expresa la necesidad de la multilateralidad para contener la amenaza terrorista y pide la cooperación entre los Estados para este fin. Aquellos que se omitan a sí mismos y de alguna manera ayuden a las organizaciones serán considerados responsables de los actos terroristas.

Cabe señalar que la función de esta resolución era exclusivamente declarar los actos del 11 de septiembre como actividades terroristas. Así, con la publicación un día después de los ataques, concedería instantáneamente a los EE.UU. la Legítima Defensa contra los actores, ya que caracterizó los actos como un ataque armado, definiéndolos como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Posteriormente, con la Resolución 1.373 de 2001 (UNITED NATIONS, 2001b), el Consejo de Seguridad detalló las medidas necesarias para prevenir todos los actos terroristas, la más importante de las cuales es combatir los grupos terroristas.

4.2. Resolución 1.373 del 28 de septiembre de 2001

La primera resolución elaborada por el Consejo de Seguridad en 1999 presenta las medidas que deben seguir los Estados nacionales para prevenir el desarrollo y la dispersión de los grupos terroristas (UNITED NATIONS, 1999, art. 4º) y, si no responden a este deber, responderán por los actos de estos grupos que han estado en su territorio. Estas medidas serán reforzadas y detalladas en la Resolución nº 1.373 del Consejo de Seguridad de 2001.

La resolución detalla e intensifica la participación de los Estados como principales combatientes de la amenaza terrorista, trasladando la culpa del hecho a quienes se abstienen de evitar la actividad de estas organizaciones. De este modo, se abordan cuestiones tanto económicas como administrativas, exigiendo la transparencia de la información sobre movimientos monetarios sospechosos, cualquier tipo de financiación a grupos terroristas y el flujo fronterizo de los territorios. El propósito de esas medidas sería forzar la cooperación en todas las esferas del poder estatal para impedir que los países fomenten la actividad terrorista.

Por lo tanto, la resolución número 1.373 puede considerarse la más pertinente en el período posterior a los atentados del 11 de septiembre, las resoluciones que vienen después de ella tienen por objeto reforzar la aplicación de sus medidas. A partir de 2003, con la Resolución nº 1.455 (UNITED NATIONS, 2003), se utilizó el siguiente pasaje como norma para subrayar la importancia y la necesidad de aplicar las medidas introducidas en la resolución 1.373 en todos sus aspectos, convirtiéndose en una referencia para las demás:

Subrayando la obligación impuesta a todos los Estados Miembros de aplicar cabalmente la resolución 1373 (2001), especialmente en lo que respecta a cualquier miembro de los talibanes y de la organización Al-Qaida y a todas las personas, grupos, empresas y entidades asociados a la organización Al-Qaida que hayan participado en la financiación, planificación, facilitación y preparación o comisión de actos terroristas o prestado apoyo a actos terroristas, así como de facilitar el cumplimiento de las obligaciones de luchar contra el terrorismo de conformidad con las resoluciones del Consejo de Seguridad en la materia. (UNITED NATIONS, 2003, p. 1, nuestra traducción).

Además, sobre la base de esta resolución, la organización sumó sus esfuerzos para crear un Comité para supervisar la lucha contra la práctica terrorista (art. 6º) y trabajar más intensamente en las determinaciones de la resolución.

En resumen, las resoluciones esbozan medidas que sirven de parámetro para la formulación de las políticas internas de cada Estado para combatir el terrorismo. A través de la legislación interna de cada país, las resoluciones establecerán la forma en que penalizarán y evitarán que su territorio sufra ataques terroristas, permitiendo que medidas como la "Ley Patriota"¹⁰ surjan como una alternativa legislativa para la seguridad del país.

Utilizando la reafirmación de la Resolución nº 1.373 en resoluciones posteriores, incluso el Consejo, delegando a sí mismo poderes legislativos, no se ha atrevido todavía a introducir una definición legal de lo que es el terrorismo, siguiendo la misma lógica que la Carta de las Naciones Unidas al no introducir una definición de guerra, ya que esto podría comprometer su objetivo de eliminar todas las formas posibles de terrorismo, incluso las que aún no han sido descubiertas.

5 Consideraciones finales

El DIP, a pesar de estar en constante desarrollo, utiliza las fuentes clásicas como base principal para juzgar los actos contemporáneos, especialmente la Carta de las Naciones Unidas, ya que es de gran valor e importancia para las relaciones internacionales, pero fue concebida en un período marcado por el final de la Segunda Guerra Mundial, en el que se reconocían pocos actores.

El derecho otorgado inicialmente a los EE.UU. por la Resolución nº 1.368 sirvió de base para la declaración de la "Guerra contra el Terror", en la que los EE.UU. entendieron que, a causa de los ataques, era legítimo provocar una guerra contra los nuevos enemigos, ignorando si había un parámetro legal para tal determinación. Sin embargo, no hay forma de provocar un conflicto en las circunstancias en que se produjo ese evento.

Frente a ello, la "Guerra contra el Terror" ha influido en el contexto internacional en el sentido de exigir una actualización de las medidas adoptadas en relación con la seguridad y la paz internacional. Así pues, las Resoluciones relativas a este acontecimiento exigen la preparación de los Estados para prevenir posibles nuevas formas de ataque a los territorios nacionales.

10 En octubre de 2001, el Departamento de Justicia publicó una medida legislativa titulada "Ley Patriota", cuyo propósito era determinar los instrumentos para combatir el terrorismo y prevenir actos futuros como el ocurrido en septiembre del mismo año. En cierto modo, representaba una grave violación de la privacidad no solo de los estadounidenses sino también de los extranjeros que cruzaban la frontera, ya que otorgaba poderes especiales al Ejecutivo, al FBI y a la CIA para investigar, espiar, arrestar e interrogar a los sospechosos de terrorismo (PECEQUILO, 2012).

El evento está lleno de características que cuestionan su legitimidad, como el hecho de que los EE.UU. reclaman el uso de la fuerza en forma anticipatoria, instancia que no es permitida por la ONU, ni siquiera hay disposición legal, permitiéndose la Legítima Defensa solo después de un ataque armado como *ultimo ratio* en la solución de los conflictos.

Por otra parte, aunque hayan utilizado la institución prevista por la Carta de San Francisco, en el desarrollo de varias campañas militares que duran más de 10 años, ya no hay ninguna manera de utilizar el término “defensa”, sino en un ataque contra la soberanía de los Estados que se han convertido en objetivos de las operaciones militares de los EE.UU.

No existe una respuesta armada de un Estado nacional contra una organización en el sistema legal, lo que dificulta aún más el uso del término “guerra” y su desarrollo como tal, pero esto no ha impedido las campañas militares estadounidenses. Debido a este hecho, las resoluciones del Consejo de Seguridad trataron de dirigir la responsabilidad de los actos terroristas a los Estados, ya que este sería el medio encontrado para permitir cualquier sanción contra los actos del 11 de septiembre.

Otro obstáculo para el evento sería la identificación de este enemigo, ya que hasta entonces, al no tener una definición común, es inimaginable lograr el objetivo americano de extinguir cualquier amenaza terrorista. Se trata de un ideal abstracto e infinito, en vista de la falta de conocimiento profundo de estos grupos y de que el terrorismo siempre ha existido y seguirá existiendo, cambiando cada año.

En este sentido, no es sorprendente que se encuentren tantas dificultades en la aplicación de las resoluciones del Consejo de Seguridad, ya que no se trataría de medidas que deban adoptar los Estados en guerra, que siguen los dictados del DIH, sino de medidas de gran alcance para cambios permanentes y no temporales. Por lo tanto, el término “guerra”, utilizado ambiciosamente por el gobierno de los EE.UU., se confunde con una política para combatir las nuevas amenazas.

Referencias

ACCIOLY, H.; SILVA, G. E. N.; CASELLA, P. B. **Manual de Direito Internacional Público**. 19. ed. São Paulo: Saraiva, 2011.

BARBOSA, R. A. Os Estados Unidos pós 11 de setembro de 2001: implicações para a ordem mundial e para o Brasil. **Revista Brasileira de Política Internacional**, Brasília, DF, v. 45, n. 1, p. 72-91, jun. 2002.

BUTLER, J. O limbo de Guantánamo. **Novos Estudos - Cebrap**, São Paulo, n. 77, p. 223-231, mar. 2007. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/nec/n77/a11n77.pdf>. Acessado: 10 ago. 2019.

CLAUSEWITZ, C. V. **Da Guerra**. São Paulo: Martins Fontes, 1996.

COMITÊ INTERNACIONAL DA CRUZ VERMELHA. **Convenções de Genebra de 12 de agosto de 1949**. Genebra: CICV, 1995. Disponível em: <https://bit.ly/3ngU3Od>. Acessado: 3 maio 2020.

DINSTEIN, Y. **Guerra, Agressão e Legítima Defesa**. 3. ed. São Paulo: Manole, 2004.

MAZZUOLI, V. O. **Curso de Direito Internacional público**. 9. ed. São Paulo: Editora Revista dos Tribunais, 2015.

MCGOLDRICK, D. **From 9/11 to the Iraq War 2003: International Law in an Age of Complexity**. Oxford: Hart Publishing, 2004.

MELLO, C. D. A. **Curso de direito Internacional Público**. 14. ed. Rio de Janeiro: Renovar, 2002.

NAÇÕES UNIDAS. **Carta das Nações Unidas**, de 26 de junho de 1945. São Francisco, CA, 2945. Disponível em: <https://nacoesunidas.org/wp-content/uploads/2017/11/A-Carta-das-Na%C3%A7%C3%B5es-Unidas.pdf>. Acessado: 03 abr. 2019.

OLIVEIRA, A. B. de. A Guerra Terceirizada: As Empresas Privadas de Segurança e a "Guerra ao Terror". **Carta Internacional**, São Paulo, v. 5, n. 1, p. 64-77, 2010. Disponível em: <https://bit.ly/3eTxCMc>. Acessado: 18 ago. 2019.

PECEQUILO, C. S. **Manual do Candidato: Política Internacional**. 2. ed. Brasília, DF: Funag, 2012. Acessado: 20 ago. 2019.

SAINT-PIERRE, H. L. 11 de Setembro: do terror à injustificada arbitrariedade e o terrorismo de Estado. **Revista de Sociologia e Política**, São Paulo, v. 23, n. 53, p. 9-26, mar. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3eP5b1P>. Acessado: 30 jun. 2019.

REZEK, F. **Direito Internacional Público**. 16. ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

SAUL, B. **Defining Terrorism in International Law**. Oxford: Oxford University Press, 2010.

SEITENFUS, R. A. S. **Manual das Organizações Internacionais**. 4. ed. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2005.

SHAW, M. N. **International Law**. 7. ed. Cambridge: Cambridge University Press, 2014.

SOUZA, A. M.; MORAES, R. F. Coalizões globais lideradas pelos Estados Unidos na guerra ao terror (2001-2011): para além do unilateralismo. **Contexto Internacional**, Rio de Janeiro, v. 37, n. 2, p. 763-790, ago. 2015. Disponível em: <https://bit.ly/3knP9wQ>. Acessado: 2 jul. 2019.

SPEROTTO, F. The Use of Force against Terrorists: A Reply to Christian J. Tams. **European Journal Of International Law**, Oxford, v. 20, n. 4, p. 1043-1048, 2009. Disponível em: <https://bit.ly/3kohmUz>. Acessado: 15 jul. 2019.

UNITED NATIONS. Definition of Agression. **General Assembly Resolution 3314**. Geneva: United Nations, 2008. Disponível em: <https://bit.ly/3pmJECD>. Acessado: 11 nov. 2020.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.269**, 19 October 1999. Geneva: United Nations, 1999. Disponível em: <https://bit.ly/2GSEkWb>. Acessado: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.368**, 12 September 2001. Geneva: United Nations, 2001a. Disponível em: <https://bit.ly/2UkYSK1>. Acessado: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.373**. 28 September 2001. Geneva: United Nations, 2001b. Disponível em: <https://bit.ly/38xKUgb>. Acessado: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.441**. 8 November 2002. Geneva: United Nations, 2002. Disponível em: <https://bit.ly/2IAGwBS>. Acessado: 20 out. 2019.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 1.455**. 17 January 2003. Geneva: United Nations, 2003. Disponível em: <https://bit.ly/38xL8Uz>. Acessado: 20 out. 2019.

UNITED STATES. Security Council. **The National Security Strategy**. Washington, DC: Security Council, 2002.

UZIEL, E. **O Conselho de Segurança, as Missões de Paz e o Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas**. 2. ed. Brasília, DF: Funag, 2015.

VISACRO, A. **Guerra irregular: terrorismo, guerrilha e movimentos de resistência ao longo da História**. São Paulo: Contexto, 2009.