



International Law: Revista Colombiana de
Derecho Internacional
ISSN: 1692-8156
revistascientificasjaveriana@gmail.com
Pontificia Universidad Javeriana
Colombia

Pavón Piscitello, Daniel; Andrés, Gabriel Eugenio
Repercusiones de la lucha contra el terrorismo internacional mediante el uso de la fuerza armada en
la población civil: especial referencia a los desplazados internos y a los refugiados
International Law: Revista Colombiana de Derecho Internacional, núm. 9, mayo, 2007, pp. 273-317
Pontificia Universidad Javeriana
Bogotá, Colombia

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=82400908>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

**REPERCUSIONES DE LA LUCHA CONTRA EL
TERRORISMO INTERNACIONAL MEDIANTE EL USO
DE LA FUERZA ARMADA EN LA POBLACIÓN CIVIL:
ESPECIAL REFERENCIA A LOS DESPLAZADOS
INTERNOS Y A LOS REFUGIADOS**

*Fecha de recepción: 23 de febrero de 2007
Fecha de aceptación: 16 de marzo de 2007*

DANIEL PAVÓN PISCITELLO*

GABRIEL EUGENIO ANDRÉS**

Universidad Católica de Córdoba***

-
- * Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina); socio fundador de A&P Consultores Jurídicos Internacionales (Argentina); abogado (Universidad Católica de Córdoba); magíster en Derecho Comunitario (Universidad Complutense de Madrid), experto investigador universitario y diplomado en Estudios Avanzados en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales (Universidad Nacional de Educación a Distancia de España), especialista en Derecho Internacional y Europeo de los Derechos Humanos (Universidad de Alcalá de Henares e Institut International des Droits de l' Homme).
 - ** Profesor titular de Derecho Internacional Público de la Universidad Católica de Córdoba (Argentina); socio fundador de A&P Consultores Jurídicos Internacionales (Argentina); Abogado (Universidad Católica de Córdoba); master in International Law (University of Sydney); magíster en Dirección de Empresas (Universidad Católica de Córdoba).
 - *** Campus Universitario – Cno. Alta Gracia km 10 (5000) Córdoba, Argentina.

RESUMEN

El presente artículo pretende analizar las repercusiones que han tenido tanto el terrorismo internacional como las acciones coercitivas destinadas a combatirlo en el orden mundial actual, particularmente sus implicancias en la población civil, con énfasis en la situación de los desplazados internos y de los refugiados. A tal efecto, el trabajo parte de un breve análisis del terrorismo internacional contemporáneo y de la lucha antiterrorista, para luego determinar la legitimidad o ilegitimidad de las respuestas coercitivas contra el mismo, todo ello conforme a la normativa internacional vigente en la materia (con especial énfasis en el *ius ad bellum*). A continuación, el trabajo aborda las consecuencias que el uso de la fuerza armada en la lucha antiterrorista ha tenido sobre la población civil (derecho internacional de los derechos humanos y derecho internacional humanitario—*ius in bello*—), específicamente sus efectos en los desplazados internos y en los refugiados. El trabajo culmina con un planteo y valoración acerca de la aptitud o inaptitud del derecho internacional contemporáneo, bajo el sistema jurídico de Naciones Unidas (uso de la fuerza armada, derechos humanos, derecho internacional humanitario, régimen jurídico sobre refugiados y normativa aplicable a los desplazados internos), para hacer frente a la situación actual analizada en el artículo.

Vale hacer notar, en primer término, que el presente trabajo parte del supuesto que las ramas del derecho internacional analizadas constituyen distintas dimensiones íntimamente vinculadas del mismo fenómeno. Por consiguiente, se entiende que el estudio de cualquiera de estos aspectos debe realizarse en estrecha vinculación con los demás. Por último, es preciso aclarar que el análisis comprende únicamente a las respuestas coercitivas (vale decir, el uso de la fuerza armada) por parte de los estados y de la comunidad internacional contra las actividades terroristas. Por tanto, las consecuencias que sobre desplazados internos y los refugiados puedan tener las respuestas

pacíficas contra el terrorismo internacional no son objeto del presente artículo.

Palabras clave: terrorismo internacional; uso de la fuerza armada; repercusiones en el sistema jurídico de Naciones Unidas; población civil, desplazados internos y refugiados.

*REPERCUSSIONS OF THE FIGHT AGAINST
INTERNATIONAL TERRORISM BY MEANS OF ARMED
FORCE ON THE CIVIL POPULATION:
A SPECIAL REFERENCE TO INTERNALLY DISPLACED
PERSONS AND REFUGEES*

ABSTRACT

The present article aims to analyze the repercussions that both international terrorism and the forceful responses against terrorist threats have had in the current world order; in particular their implications on civil population (with emphasis on the situation of the internally displaced persons and refugees). Thus, this work begins with a brief analysis of contemporary international terrorism and the antiterrorist fight, with a view to determine the legality or illegality of forceful responses against terrorism under relevant international law in force (with special emphasis on the ius ad bellum). Next, the article addresses the consequences of the use of armed force against terrorism on civil population (i.e. International Law of Human Rights and International Humanitarian Law —ius ad bellum—, specifically on the internally displaced persons and refugees. Finally, an assessment is made concerning the adequacy or failure of contemporary international law under the United Nations legal system (i.e. use of armed force, Human Rights, International Humanitarian Law, and the legal framework of

the refugees and the internally displaced persons) to deal with the current situation which is object of this article.

It is worth noting that the present work assumes that the branches of international law under analysis represent different dimensions closely linked with the same phenomenon. Therefore, it is understood that the study of any of these aspects must be carried out in close connection with the others. To conclude, it should be noted that the analysis comprises only the coercive responses (i.e. the use of armed force) of State and the international community against terrorist activities. Hence, the consequences of the peaceful responses against international terrorism on the internally displaced persons and refugees are not within the scope of this article.

Key words: *International terrorism, use of armed force, repercussions on the United Nations legal system, civil population, internally displaced persons and refugees.*

SUMARIO

1. Introducción
2. Terrorismo internacional
 - 2.1. Definición
 - 2.2. Resoluciones de Naciones Unidas y obligaciones de los estados frente al terrorismo internacional
 - 2.3. Naturaleza jurídica de los actos terroristas
 - 2.3.1. Actos terroristas como actos criminales
 - 2.3.2. Actos terroristas como actos de guerra
 - 2.3.3. Actos terroristas como amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión
 - 2.3.4. Actos terroristas como ataques armados
 - 2.4. Respuestas al terrorismo internacional

3. Repercusiones del terrorismo internacional contemporáneo y del uso de la fuerza en su contra en el *ius ad bellum*
 - 3.1. ¿Se encuentra el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas legitimado para tomar medidas de seguridad colectivas previstas por el capítulo VII de la Carta contra los autores de un acto terrorista?
 - 3.2. ¿Se encuentra legitimado el Estado víctima de un acto terrorista a actuar en legítima defensa conforme al artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas?
4. Repercusiones del terrorismo internacional contemporáneo y de la lucha contra el terrorismo, concretamente mediante el uso de la fuerza, en la población civil, específicamente en los desplazados internos y en los refugiados
 - 4.1. Repercusiones de las acciones del terrorismo internacional en la población civil: desplazados internos y refugiados
 - 4.2. Repercusiones de la lucha contra el terrorismo internacional —uso de la fuerza y medidas coercitivas— en la población civil: desplazados internos y refugiados
 - 4.2.1. Desplazados internos
 - 4.2.2. Refugiados
 - 4.2.3. Responsabilidad internacional por los daños ocasionados a la población civil
5. Conclusión

1. INTRODUCCIÓN

Los desafíos que tuvieron que enfrentar los fundadores de las Naciones Unidas (u “Organización de Naciones Unidas”) en 1945 y las circunstancias que indujeron a la constitución de dicho organismo, fueron marcadamente distintas a las que el presente siglo XXI les plantea a los estados. Efectivamente, la Organización de Naciones Unidas fue creada como una respuesta a los horrores de las dos guerras mundiales y a la firme determinación de la comunidad

internacional de evitar un tercer conflicto armado mundial. A tal fin, los ideólogos de la Carta de Naciones Unidas (o “la Carta”) construyeron un sistema legal fundado en el propósito central de mantener la paz y seguridad internacionales, cimentándose en la prohibición general del uso de la fuerza interestatal plasmada en el artículo 2(4) de la Carta¹. El sistema se complementa con dos excepciones previstas a la regla general, vale decir: el uso de la fuerza por parte del Consejo de Seguridad en ejercicio de la seguridad colectiva, conforme al capítulo VII de la Carta; y el derecho de legítima defensa, previsto por el artículo 51 del mismo instrumento normativo. Esta normativa y demás reglas de desarrollo aplicables constituyen el llamado *ius ad bellum*.

Paralelamente, la comunidad internacional, en reacción a los desastres humanitarios acontecidos en las dos grandes guerras, se preocupó asimismo por construir un sistema jurídico de protección internacional de los derechos humanos y por regular el desarrollo de los conflictos armados, sujetando la conducta bélica a ciertos límites con miras de brindar protección a combatientes y civiles. Es así que, a partir de las convenciones de La Haya, se adoptaron bajo los auspicios de las Naciones Unidas los conocidos convenios de Ginebra de 1949 y sus respectivos protocolos adicionales. Este conjunto normativo constituye lo que hoy en día se conoce como “derecho internacional humanitario” o *ius in bello*. En este contexto histórico, caracterizado por gravísimos conflictos armados entre estados, causas de catástrofes humanitarias sin precedentes, es que se desarrolló igualmente el régimen jurídico internacional de los refugiados y, más recientemente (si bien, de marcado menor desarrollo) el de los desplazados internos.

1 El Artículo 2(4) de la Carta de Naciones Unidas dispone que ‘[l]os 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 la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas’.

Ahora bien, es de destacar que estas ramas del derecho internacional, las cuales responden a realidades de un contexto histórico marcado por los *conflictos interestatales*, y por la *presencia de actores fácilmente identificables*, en esencia no han sido objeto de modificaciones o reformas estructurales, aun cuando las circunstancias históricas que promovieron su institución han cambiado radicalmente. Es así que, a pesar de que la prohibición del uso de la fuerza ha sido sucesiva y consistentemente transgredida por los estados, las Naciones Unidas han tenido un relativo éxito en alcanzar un cierto grado de estabilidad internacional y en evitar una nueva guerra a escala mundial. No obstante, los desafíos internacionales han cambiado dramáticamente en la última década. Vale decir que, a pesar de que los conflictos bélicos interestatales siguen representando una importante amenaza contra el anhelo de paz y seguridad mundial, la comunidad internacional debe enfrentar un nuevo reto que parece no haber sido previsto expresamente por los fundadores de la Carta de las Naciones Unidas: *el terrorismo internacional*.

En efecto, el terrorismo internacional contemporáneo importa un fenómeno completamente diferente del conflicto interestatal tradicional. Los terroristas son actores no estatales, y como tales,

“tienen la habilidad de situarse en uno o más estados que les resulten convenientes, y... de planear e iniciar acciones que son susceptibles de causar daño considerable a casi cualquier blanco en cualquier parte, sin dejar rastro fácilmente identificable”².

Estos “nuevos enemigos” no son combatientes de ningún Estado, no visten uniformes ni tienen bases fijas, no suelen responder a autoridad gubernamental alguna y, lo que es peor, su propósito consiste en causar el máximo nivel de destrucción y horror en sus objetivos. En sus actividades, el terrorismo internacional desconoce

2 CHARNEY, JONATHAN I, “The Use of Force against Terrorism and International Law”, 95 *American Journal of International Law*, Washington, DC, 2001, págs. 835-839., pág. 838 (traducción propia).

la normativa básica del derecho internacional humanitario y dirige sus acciones fundamentalmente contra víctimas civiles. Por otra parte, precisamente la calidad de “actores no estatales” de los terroristas y su capacidad de confundirse fácilmente con la población civil, dificulta el uso de la fuerza por los estados víctimas en conformidad con las normas de protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario.

Es por ello que, tanto el fenómeno del terrorismo internacional contemporáneo, especialmente consolidado a partir de los ataques cometidos contra los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001 (en adelante, “11-S.”), como así también la respuesta coercitiva que suelen tomar los estados que son víctimas de su accionar, plantean importantes desafíos al sistema jurídico de Naciones Unidas vigente en la materia, esto es: el *ius ad bellum*, el derecho internacional de los derechos humanos, el *ius in bello*, la normativa aplicable a los desplazados internos y el régimen jurídico sobre refugiados.

2. TERRORISMO INTERNACIONAL

2.1. DEFINICIÓN

Al tratar todo tema vinculado al terrorismo internacional, resulta importante dejar en claro desde el principio que la comunidad internacional no ha alcanzado hasta el momento consenso sobre el concepto de “terrorismo” o de “terrorismo internacional”. En efecto,

“[e]ntre 1936 y 1981, se elaboraron 109 diferentes definiciones de terrorismo, y aún más desde entonces.... [Sin embargo] [n]inguna de estas definiciones ha sido adoptada por la comunidad mundial”³.

Como consecuencia, tampoco se ha podido adoptar una convención multilateral que aborde esta problemática en forma

3 MURPHY, JOHN F., “Defining International Terrorism: A Way Out of the Quagmire”, 19 *Israel Yearbook on Human Rights*, Tel Aviv, 1989, pág. 13 (traducción propia).

integral y global. Varios intentos en este sentido han fracasado desde inicios del siglo XX⁴. Esto ha llevado a sostener que,

“[l]as normas que rigen el uso de la fuerza por actores no estatales no se han mantenido a la par de las normas aplicables a los estados”⁵.

Ahora bien, la definición y regulación integral del terrorismo internacional en un instrumento universal⁶ dotado de un amplio consenso de los estados resulta una tarea pendiente que requiere de la atención inmediata de la comunidad internacional en su conjunto.

Por el contrario, el derecho convencional sobre la materia se edifica hasta la fecha sobre un conjunto de trece convenciones antiterroristas multilaterales. Así, a falta de un convenio universal e integral sobre la materia, los instrumentos internacionales vigentes no adoptan una definición general del terrorismo internacional, y abordan este fenómeno y las medidas en su contra desde una perspectiva parcial y limitada. Esto es, cada una de las convenciones vigentes se refieren a una o varias actividades terroristas en particular⁷ y su objeto

-
- 4 Entre los varios intentos fallidos al respecto, cabe mencionar a la Convención de Ginebra sobre la Prevención y Represión del Terrorismo impulsada por la Sociedad de las Naciones (la cual nunca entró en vigor), como así también el proyecto de Convención sobre la Prevención y Represión de Ciertos Actos de Terrorismo Internacional, iniciativa de los Estados Unidos. Por otro lado, el Proyecto de Código de Naciones Unidas sobre Delitos contra la Paz y la Seguridad de la Humanidad únicamente prevé una definición de terrorismo internacional muy general.
 - 5 Naciones Unidas, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2004, Para. 159. Disponible en <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/34/PDF/N0460234.pdf?OpenElement>>.
 - 6 Cabe destacar que, nivel regional, los miembros de la Organización de Estados Americanos han adoptado el 3 de junio de 2002 la Convención Interamericana contra el Terrorismo, entrada en vigor el 10 de julio de 2003. Si bien este instrumento tiene como objeto prevenir, sancionar y eliminar el terrorismo en el ámbito americano, no provee una definición de terrorismo. En efecto, el artículo 2 de la Convención se remite a los delitos comprendidos en las convenciones multilaterales contra el terrorismo.
 - 7 Entre otros instrumentos jurídicos, cabe mencionar el Convenio de La Haya para la Represión del Apoderamiento Ilícito de Aeronaves (1970); el Convenio de Montreal

consiste básicamente en asegurar la extradición o procesamiento de los criminales que violan sus disposiciones.

A su vez, es de destacar que los eventos del 11-S le dieron nuevo impulso a la necesidad de adoptar un tratado general sobre la materia. En efecto,

“el Sexto Comité de Asamblea General está actualmente considerando un Proyecto de Convención Mundial sobre Terrorismo Internacional, el cual incluiría una definición de terrorismo”⁸.

Si bien los estados reunidos en la Cumbre de Naciones Unidas de 2005 tampoco formularon una definición, ellos coincidieron en

“la necesidad de hacer todo lo posible para llegar a un acuerdo y concertar una convención amplia”⁹

sobre el tema. A su vez, el Grupo de Alto Nivel de Naciones Unidas sobre Amenazas, Desafíos y Cambio¹⁰ (en adelante, el “Grupo de Alto Nivel”) reconoció, en su informe presentado a la Asamblea General (en adelante, “AG”) en diciembre de 2004¹¹, que la adopción de una convención general sobre el tema, incluyendo una definición

para la Represión de Actos Ilícitos Dirigidos Contra la Seguridad de la Aviación Civil Internacional (1971); el Convenio de Nueva York para la Prevención y Castigo de Delitos contra Personas Internacionalmente Protegidas, Inclusive los Agentes Diplomáticos (1973); el Convenio de Nueva York contra la Toma de Rehenes (1979); etc. El instrumento jurídico en la materia más reciente es la Convención para Suprimir los Actos de Terrorismo Nuclear, adoptada en AG en 2005, todavía no entrada en vigor.

- 8 Naciones Unidas, [en línea], disponible en: <<http://www.un.org>> (traducción propia).
- 9 Naciones Unidas, Extractos del Informe Final de la Cumbre Mundial 2005. 2005. Para. 83. Disponible en <http://www.un.org/spanish/terrorismo/summit_outcome.htm>.
- 10 Convocado por el secretario general de Naciones Unidas en septiembre de 2003 ante la Asamblea General.
- 11 Naciones Unidas. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. 2004, disponible en <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/34/PDF/N0460234.pdf?OpenElement>>.

clara de terrorismo, resulta un imperativo político de la comunidad internacional, e instó a la AG a que alcance una definición consensuada y a que concluya rápidamente negociaciones dirigidas a la adopción de un convenio amplio sobre terrorismo internacional¹². Al mismo tiempo, el Grupo de Alto Nivel realizó un aporte importante en esta tarea, al proponer que la definición tenga en cuenta que el terrorismo importa

“[c]ualquier acto, además de los actos ya especificados en los convenios y convenciones vigentes sobre determinados aspectos del terrorismo, los Convenios de Ginebra y la resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad, destinado a causar la muerte o lesiones corporales graves a un civil o a un no combatiente, cuando el propósito de dicho acto, por su naturaleza o contexto, sea intimidar a una población u obligar a un gobierno o a una organización internacional a realizar un acto o a abstenerse de hacerlo” [énfasis añadido]”¹³.

A ello, el autor OSCAR SCHACHTER agrega que los

*“actos terroristas tienen un carácter internacional si son cometidos a través de las fronteras nacionales o si son dirigidos contra nacionales de un Estado extranjero o agencias de dicho Estado” [énfasis añadido]*¹⁴.

-
- 12 Si bien el informe destacó la importancia de la Resolución 1566 (2004) del Consejo de Seguridad (la cual, entre otras cosas, realiza una descripción de los actos de terrorismo), el informe resaltó la importancia de que se logre consenso sobre la definición de terrorismo en el ámbito de la AG. En efecto, la AG es el órgano de Naciones Unidas competente para ejercer las potestades legislativas.
 - 13 Naciones Unidas. Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. 2004. Para. 164. Disponible en <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/34/PDF/N0460234.pdf?OpenElement>>.
 - 14 SCHACHTER, OSCAR, “The Extraterritorial Use of Force against Terrorist Bases”, 11 *Houston Journal of International Law*, Houston, 1988-1989, págs. 309-316, pág. 309 (traducción propia). Algunos autores distinguen entre *terrorismo internacional* y *terrorismo transnacional* (véase REINARES, FERNANDO, *Conceptualizando el terrorismo internacional*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2005, págs. 1-6. Sin embargo, el presente artículo no pretende entrar en el debate, por exceder su tratamiento el objeto de este trabajo.

Sin embargo, sin perjuicio del valor que puedan tener las contribuciones científicas al respecto, se insiste en la necesidad de adoptar una convención universal e integral sobre el tema, comprendiendo una definición general de terrorismo. En este sentido, debe tenerse en cuenta que los obstáculos actuales para alcanzar tal objetivo son esencialmente políticos, no jurídicos¹⁵. Ello quiere decir que la ausencia de una regulación universal amplia sobre este fenómeno y las consiguientes falencias de la comunidad internacional en la lucha contra el mismo, son responsabilidad primaria y fundamental de los estados.

“Es precisamente la incapacidad de los estados miembros de las Naciones Unidas para ponerse de acuerdo sobre una Convención General contra el Terrorismo la que bien resume la dificultad en que se encuentra la comunidad internacional para alcanzar niveles elevados de eficacia en la lucha contra esa lacra... La lucha contra el terrorismo, que tantas veces se ha mostrado eficaz en ámbitos nacionales, o en internacionales limitados, y que no necesita de la definición del terrorismo para continuar su tarea, encuentra obstáculos serios para su plenitud si la misma naturaleza del objeto en contra del cual se combate es radicalmente puesto en duda. Ese es el

15 El Grupo de Alto Nivel sintetiza y refuta los argumentos esgrimidos en contra de una definición general de terrorismo de la siguiente manera: ‘La búsqueda de un acuerdo sobre la definición del terrorismo se topa generalmente con dos obstáculos. El primero es el argumento de que cualquier definición debe incluir el caso de un Estado que use fuerzas armadas contra civiles. Consideramos que el marco jurídico y normativo aplicable a las violaciones por parte de los estados es mucho más sólido que en el caso de los actores no estatales y no creemos que esa objeción sea convincente. La segunda objeción es que un pueblo bajo ocupación extranjera tiene derecho a resistirse y que una definición del terrorismo no debería derogar ese derecho. El derecho a resistirse es cuestionado por algunos. Pero el quid de la cuestión no es ese, sino el hecho de que la ocupación de ninguna manera justifica el asesinato de civiles. Ninguna de esas objeciones tiene mérito suficiente para refutar la necesidad de complementar el estricto y claro marco normativo de las Naciones Unidas aplicable al uso de la fuerza por los estados con un marco normativo del mismo peso aplicable al uso de la fuerza por actores no estatales. Todos deben condenar clara e inequívocamente los atentados dirigidos específicamente contra civiles y no combatientes inocentes’. Naciones Unidas, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, 2004, Paras. 160 y 161, disponible en <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/602/34/PDF/N0460234.pdf?OpenElement>>.

trasfondo real del problema de la definición del terrorismo y de la incapacidad de las Naciones Unidas para alcanzar consenso sobre una Convención General”¹⁶.

2.2. RESOLUCIONES DE NACIONES UNIDAS Y OBLIGACIONES DE LOS ESTADOS FREnte AL TERRORISMO INTERNACIONAL

Tanto la AG¹⁷ como el Consejo de Seguridad¹⁸ (en adelante, “CS”) de Naciones Unidas han emitido múltiples resoluciones condenando al terrorismo internacional, atribuyéndole a los estados obligaciones dirigidas a prevenir y/o reprimir actividades de naturaleza terrorista.

En general, el análisis de los instrumentos adoptados por la AG y el CS sugiere que el alcance de las obligaciones estatales en materia de terrorismo internacional ha evolucionado en las últimas décadas,

16 RUPÉREZ, JAVIER, La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2006, págs. 1-10, págs. 7 y 8.

17 Véase particularmente las siguientes resoluciones de AG: Resolución 2625 (XXV) -Declaración sobre los Principios de Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los pueblos de conformidad con la Carta de Naciones Unidas; Resolución 3034 (XXVII); Resolución 3314 (XXIX) -Definición de Agresión-; Resolución 40/61; y Resolución 49/60. Para mayor información sobre la actividad normativa de la AG en la materia, puede consultarse la página oficial de Naciones Unidas, disponible en <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/ag/res.htm>>.

18 Véase particularmente las siguientes resoluciones del CS: Resolución 1269 (1999); Resoluciones 1368, 1373 y 1377 (2001) con motivo de los atentados del 11-S; Resolución 1456 (2003) -Declaración sobre la Cuestión de la Lucha Contra el Terrorismo-; Resolución 1530 (2004) con motivo del atentado de Madrid de 2004; Resolución 1540 (2004) en materia de armas de destrucción masiva; Resolución 1566 (2004) con motivo del acto terrorista perpetrado contra una escuela de la Federación Rusa; Resolución 1611 (2005) con motivo del atentado de Londres de 2005. De especial relevancia es la Resolución 1373 (2001), adoptada por el CS días después del 11-S, la cual impone obligaciones generales a todos los estados y crea el Comité Contra el Terrorismo (con el objeto de verificar el cumplimiento de sus disposiciones). Para mayor información sobre la actividad del CS en la materia, puede consultarse la página oficial de Naciones Unidas, disponible en <<http://www.un.org/spanish/terrorismo/cs/sc.htm>>; véase, además, RUPÉREZ, JAVIER, La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2006, págs. 1-10. págs. 7 y 8.

particularmente a partir de los eventos del 11-S¹⁹. En efecto, se observa que los estados modernos no sólo tienen la *obligación de abstenerse de organizar, instigar y participar en actividades terroristas*, sino que la comunidad internacional también les ha impuesto categóricamente el *deber de abstenerse de albergar, dar refugio y de brindar cualquier tipo de apoyo (incluido el apoyo financiero) a individuos o grupos terroristas* (esto es, la llamada “*obligación de debida diligencia*”). Resulta importante destacar que el CS y la AG han reconocido la necesidad de que la lucha contra el terrorismo internacional sea liderada por la comunidad internacional en su conjunto, imponiéndoles a los estados la *obligación de cooperar entre sí en esta tarea*²⁰. La “voluntad reforzada de la cooperación internacional”²¹ en esta misión obedece indudablemente a la comprensión por parte de la comunidad internacional de que la nueva amenaza terrorista manifestada a partir del 11-S adquiere tal magnitud que no puede ser eficazmente enfrentada por la acción aislada de los estados. Por último, vale hacer notar que la normativa de las Naciones Unidas también le impone a los estados el *compromiso de firmar y ratificar las convenciones multilaterales antiterroristas* mencionadas precedentemente.

-
- 19 Efectivamente, se puede sostener sin lugar a dudas que los ataques terroristas cometidos contra los Estados Unidos en 2001 importan un hito trascendental en la percepción del fenómeno del terrorismo internacional, en el alcance de las obligaciones de los estados al respecto y en el aumento de la actividad del CS en la materia. Ello obedece, en primer término, a la entidad y escala que alcanzaron los atentados del 11-S, y en segunda instancia, a la calidad de potencia económico-militar mundial y miembro permanente del CS que tienen los Estados Unidos.
- 20 En general, las múltiples resoluciones emitidas por el CS desde los ataques del 11-S le imponen a los estados la obligación de cooperar entre sí con la finalidad de asegurar el arresto, persecución o extradición de los autores, organizadores y promotores de actos de terrorismo internacional, de prevenir y suprimir la preparación y el financiamiento de todo acto terrorista, etc.
- 21 RUPÉREZ, JAVIER, La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2006, págs. 1-10, pág. 2.

2.3. NATURALEZA JURÍDICA DE LOS ACTOS TERRORISTAS

Varias son las posiciones que se han planteado sobre el tema.

2.3.1. ACTOS TERRORISTAS COMO ACTOS CRIMINALES

La comisión de actos terroristas y su tentativa son generalmente tipificadas como crímenes o delitos por las legislaciones penales domésticas, como así también por las convenciones multilaterales sobre la materia. En efecto, un acto terrorista puede encuadrarse dentro de tipos penales comunes, como el homicidio, las lesiones o el secuestro. Es así que el, por ejemplo, el

“[h]omicidio no deja de ser homicidio por el [sólo] hecho de que las víctimas se cuenten por miles, y que los autores hubiesen estado motivados por convicciones políticas o un sentido distorsionado de obligación religiosa”²².

2.3.2. ACTOS TERRORISTAS COMO ACTOS DE GUERRA

Desde los gravísimos atentados del 11-S, líderes políticos, la opinión pública e incluso parte de la doctrina internacional, han utilizado expresiones como la “*guerra contra el terrorismo*” o la “*guerra contra el terror*” (*war on terror*), particularmente al referirse a la lucha llevada adelante por los Estados Unidos en contra de este flagelo. Sin embargo, el empleo del calificativo de “guerra” en referencia al estado de lucha entre el terrorismo y la comunidad internacional no parece resultar apropiado desde una perspectiva estrictamente jurídico-internacional²³. Ahora bien, ‘el uso del término

22 GREENWOOD, CHRISTOPHER, “International Law and the ‘War against Terrorism’”. 78 *International Affaire*, 2002, págs. 301-317, pág. 302 (traducción propia).

23 Desde que, conforme a derecho internacional, el término “guerra” se utiliza en referencia a conflictos armados entre estados. Para mayor información, véase DINSTEIN, YORAM, *War, Aggression and Self Defence. Cambridge University Press*, Cambridge, 2001, págs. 3-300, págs. 4-8. Este autor realiza un análisis exhaustivo de la clásica definición de “guerra” formulada por L. OPPENHEIM. Sin perjuicio de ello, en el presente artículo se harán algunas referencias a la “guerra contra el terrorismo” en sentido amplio.

“guerra” tiene un enorme impacto psicológico en la opinión pública. El mismo tiene la intención de destacar que el ataque resulta tan serio en sus efectos nefastos que puede ser asimilado a una agresión estatal, y también que la respuesta necesaria requiere de la confianza en todos los recursos y energías, como si se tratase de un estado de guerra’²⁴.

2.3.3. ACTOS TERRORISTAS COMO AMENAZAS A LA PAZ, QUEBRANTAMIENTOS DE LA PAZ O ACTOS DE AGRESIÓN

En este aspecto se plantea un interrogante clave: *¿se encuentra el CS legitimado para determinar que un acto terrorista importa una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, de conformidad con el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas?* Esta cuestión resulta de decisiva importancia, desde que una decisión de tal naturaleza constituye el requisito *sine qua non* para la ejecución de las medidas de seguridad colectiva previstas por los artículos 41 y 42 de la Carta.

Frente a este planteo cabe sostener que, desde que las potestades conferidas por el Artículo 39 de la Carta al órgano ejecutivo son amplias, se puede afirmar que la expresión “amenaza a la paz” importa un concepto suficientemente elástico como para comprender situaciones que exceden la noción tradicional de conflicto bélico interestatal²⁵. En efecto,

[m]ientras que en un momento el concepto de “amenazas a la paz” fue considerado como restringido a las amenazas militares emanadas de un

24 CASSESE, ANTONIO, “Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law”, 12 nº5 *European Journal of International Law*, Firenze, 2001, págs. 993-1001, pág. 993 (traducción propia).

25 DINSTEIN, YORAM, *War, Aggression and Self Defence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, págs. 3-300, págs. 250 y 252.

Estado, en años más recientes el Consejo de Seguridad no ha dudado en calificar a hechos de terrorismo internacional como amenazas a la paz²⁶.

2.3.4. ACTOS TERRORISTAS COMO ATAQUES ARMADOS

El análisis de esta cuestión presenta mayores dificultades y suscita debates más complejos que los casos anteriores. En primer término, es preciso afirmar sin lugar a dudas que *un acto terrorista llevado a cabo por un Estado reviste el carácter de ataque armado de tal Estado*²⁷, en el sentido del artículo 51 de la Carta y de la definición de agresión provista por la Resolución 3314 (XXIX) de AG. En segundo término, es preciso dejar en claro que en el estado actual del derecho internacional *resulta controvertida la cuestión de si los actos terroristas conducidos por individuos o células terroristas también pueden ser calificados como ataques armados*. Este asunto no reviste una importancia menor, desde que la existencia de un ataque armado constituye una condición *sine qua non* para el ejercicio del derecho de la legítima defensa en conformidad con el artículo 51 de la Carta de Naciones Unidas.

En este sentido, una lectura de la Resolución 3314 (XXIX) de AG, interpretada a la luz de la jurisprudencia internacional, sugeriría que los actos terroristas cometidos por actores no estatales no

26 GREENWOOD, CHRISTOPHER, “International Law and the ‘War against Terrorism’”, 78 *International Affairs*, 2002, págs. 301-317, pág. 109 (traducción propia). En este sentido, y entre otras, caben mencionar las siguientes resoluciones del CS: Resolución 883 (1992), Resolución 1054 (1996), Resolución 1269 (1999). Por otra parte, los atentados contra los Estados Unidos del 11-S indujeron al CS a reafirmar firmemente su postura de considerar todos los actos de terrorismo internacional como amenazas a la paz y seguridad internacionales; al respecto, véase en particular las siguientes resoluciones del CS: Resoluciones 1368, 1373 y 1377 (2001) con motivo de los atentados del 11-S; Resolución 1530 (2004) con motivo del atentado de Madrid de 2004; Resolución 1566 (2004) con motivo del acto terrorista perpetrado contra una escuela de la Federación Rusa; Resolución 1611 (2005) con motivo del atentado de Londres de 2005.

27 GREENWOOD, CHRISTOPHER, “International Law and the ‘War against Terrorism’”, 78 *International Affairs*, 2002, págs. 301-317, pág. 307.

constituirían ataques armados, desde que la definición de agresión comprendida en dicho instrumento jurídico se refiere al ‘uso de la fuerza *por un Estado*’ [énfasis añadido]²⁸ o al ‘*envío por un Estado, o en su nombre*, de bandas armadas grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado’ [énfasis añadido]²⁹. En consecuencia, el uso de la fuerza no comprendido en esta definición (por ejemplo, actos terroristas cometidos por actores no estatales) quedaría excluido del concepto de “ataque armado”.

Sin embargo, en un caso jurisprudencial más reciente, en la opinión consultiva sobre las consecuencias legales de la construcción de una muralla en los territorios ocupados de Palestina, la posición del alto tribunal de La Haya al respecto no pareció ser del todo clara. En efecto, parte de la doctrina entiende que la Corte parece haber *implícitamente* admitido que los actos terroristas pueden alcanzar el carácter de “ataque armado”, defendiendo su postura en el hecho de que la Corte ha valorado en su decisión el *origen de los actos terroristas*³⁰. Es así que, conforme a esta interpretación doctrinal del fallo, los actos *terroristas que tuvieran su origen fuera del territorio del Estado víctima podrían ser calificados de “ataques armados”, mientras que las acciones originadas en el propio territorio no asumirían tal carácter*.

Ahora bien, trascendental importancia adquiere el análisis de la reacción de la comunidad internacional frente a los eventos del 11-S. Por un lado, las *resoluciones 1368 y 1373 (2001)* del CS reconocen el ‘*derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva*’ [énfasis añadido]³¹. Ahora bien, una interpretación

28 Resolución 3314 (XXIX) de AG.

29 *Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua* (Nicaragua contra Estados Unidos de Norteamérica) [1986] ICJ Reports, para. 195 (traducción propia).

30 *Consecuencias legales de la construcción de una muralla en los territorios ocupados de Palestina* (Opinión Consultiva), 2004 ICJ Reports, para. 139.

31 Resolución 1377, 2001, del CS.

estrictamente literal del documento podría sugerir que los atentados contra los Estados Unidos no habrían sido considerados por el CS como ataques armados, desde que ninguna de las resoluciones menciona dicho término en forma expresa. Sin embargo, la opinión mayoritaria de doctrina entiende que el CS no dudó en calificar a los actos del 11 de septiembre de “ataques armados”, desde que este concepto se encuentra implícitamente comprendido en el derecho de legítima defensa³². Por otro lado, se argumenta que,

“la clara y decisiva reacción de los numerosos estados a los ataques del 11 de septiembre³³

demuestran el reconocimiento de dichos atentados como verdaderos “ataques armados” contra los Estados Unidos por parte de la comunidad internacional³⁴.

Por último, acudiendo a una interpretación literal del artículo 51 de la Carta, practicada conforme a las reglas de interpretación señaladas por la Convención de Viena sobre el derecho de los tratados (1969), parece fortalecer la posición a favor de la naturaleza de “ataque armado” de los actos terroristas. En efecto, *el artículo 51 de la Carta no especifica de ningún modo que el ataque deba provenir de un Estado*.

Más allá de esta discusión, se plantea la cuestión de si se puede caracterizar a *cualquier* acto terrorista como un ataque armado. En este sentido, se sostiene que,

32 BEARD, JACK M., “America’s New War on Terror: The Case for Self-Defence under International Law”, 25 *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Cambridge, MA, 2001-2002, págs. 559-590, pág. 568.

33 BEARD, JACK M., “America’s New War on Terror: The Case for Self-Defence under International Law”, 25 *Harvard Journal of Law and Public Policy*, Cambridge, MA, 2001-2002, págs. 559-590, pág. 569 (traducción propia).

34 En este sentido, se sostiene que los estados miembros de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (en adelante, “OTAN”) y del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (en adelante, “TIAR”) consideraron a los ataques terroristas del 11-S como “ataques armados” contra los Estados Unidos.

“para ser calificado como ataque armado, el derecho internacional requiere que el acto terrorista forme parte de un patrón constante de acción terrorista violenta, más allá de tratarse simplemente de ataques aislados o esporádicos”³⁵,

excluyéndose de esta manera los delitos y disturbios menores³⁶. Esta interpretación doctrinaria se encontraría en sintonía con la jurisprudencia internacional, la cual señala que,

“el envío por un Estado de bandas armadas al territorio de otro Estado [constituye un ataque armado], si tal operación, *debido a su escala y efectos*, deba ser calificada como un ataque armado antes que un simple incidente fronterizo... [énfasis añadido]”³⁷.

En síntesis, *los actos terroristas tienen una naturaleza jurídica mixta*. Por un lado, son tipificados como *crímenes* por el derecho penal comparado y por el derecho internacional. Por el otro, los actos de terrorismo internacional son calificados como “*amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión*” (de acuerdo al artículo 39 de la Carta). Además, parece existir suficiente evidencia para sostener que actualmente también pueden ser considerados como verdaderos “*ataques armados*” (en el sentido del artículo 51 de la Carta). Sin embargo, y más allá de la repercusión política del término, la caracterización del terrorismo como “*acto de guerra*” resulta inadecuada desde un punto de vista jurídico-internacional.

35 CASSESE, ANTONIO, “The International Community’s ‘Legal’ Response to Terrorism”, 38 *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, 1989, págs. 589-608, pág. 596 (traducción propia).

36 TRAVALIO, GREG y ALtenburg, JOHN, “Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force”, 4 *Chicago Journal of International Law*, Chicago, 2003, págs. 97-119, pág. 100.

37 Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua contra Estados Unidos de Norteamérica) [1986] ICJ Reports, para. 195 (traducción propia).

2.4. RESPUESTAS AL TERRORISMO INTERNACIONAL

El terrorismo internacional puede ser enfrentado por los estados en forma *pacífica* o de manera *coercitiva*.

Las *respuestas pacíficas* al flagelo terrorista incluyen medidas preventivas, como los servicios de inteligencia, la cooperación internacional en materia de intercambio de información y la lucha contra el financiamiento de las actividades terroristas. A ellas se añade la reacción de los estados con posterioridad a la comisión de un acto terrorista. Es así que las convenciones multilaterales referidas a actividades terroristas particulares establecen el marco jurídico indispensable para asegurar la extradición, la persecución y procesamiento judicial de los autores de los hechos terroristas por ellas tipificadas.

Por otro lado, las *respuestas coercitivas* al terrorismo internacional se caracterizan por el uso de la fuerza como reacción a la comisión de un ataque terrorista o como medio de prevención de un acto de dicha naturaleza. Es de destacar que estas medidas siempre han resultado altamente controvertidas, y hoy en día, aún después de los gravísimos atentados del 11-S, de Madrid 2004 y de Londres 2005, continúan siendo una cuestión sumamente polémica.

3. REPERCUSIONES DEL TERRORISMO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO Y DEL USO DE LA FUERZA EN SU CONTRA EN EL *IUS AD BELLUM*

Las repercusiones del fenómeno del terrorismo internacional y de la reacción coercitiva de la comunidad internacional en el sistema jurídico de Naciones Unidas se hacen notar, en primer término, en el régimen legal del uso de la fuerza armada o *ius ad bellum*. En este sentido, se plantea el interrogante de si *el sistema tradicional del uso de la fuerza armada previsto por la Carta de Naciones Unidas resulta aplicable a la respuesta coercitiva contra las actividades y amenazas terroristas*.

Frente a este planteo, mientras una parte de la doctrina afirma que el sistema legal vigente se encuentra perfectamente preparado para enfrentar los nuevos desafíos internacionales³⁸, otros autores aducen que los ataques terroristas

“sólo pueden ser considerados como un fenómeno totalmente nuevo, situado por completo fuera del marco del derecho internacional vigente, caracterizado por su énfasis en relaciones (horizontales) entre estados y relaciones (verticales) entre estados e individuos”³⁹.

Algunos autores se atreven incluso a sostener que,

“[p]ara responder adecuada y efectivamente a las amenazas y desafíos que están surgiendo en este nuevo paradigma [se necesitan] nuevas reglas [y que,] al igual que en 1945, las Naciones del mundo enfrentan hoy en día un momento constitucional internacional”⁴⁰.

Estos autores recomiendan, por tanto, la reforma de la Carta de Naciones Unidas para comprender en su regulación al fenómeno del terrorismo internacional y la lucha en su contra⁴¹.

Ahora bien, se trata éste de un tema de marcadas consecuencias prácticas, ya que la adopción de una u otra posición asume trascendental importancia al momento de evaluar la legitimidad o ilegitimidad del uso de la fuerza armada por parte de la comunidad internacional contra el terrorismo internacional. Frente a este planteo, cabe señalar, en primer término, que resulta incuestionable que *los*

38 Véase por ejemplo, CHARNEY, JONATHAN I., “The Use of Force against Terrorism and International Law”, 95 *American Journal of International Law*, Washington, DC, 2001, págs. 835-839, pág. 838.

39 GREENWOOD, CHRISTOPHER, “International Law and the ‘War against Terrorism’”, 78 *International Affairs*, 2002, págs. 301-317, pág. 301 (traducción propia).

40 SLAUGHTER, ANNE MARIE y BURKE-WHITE, WILLIAM, “An International Constitutional Moment”, 43 ,nº1, *Harvard International Law Journal*. Cambridge, MA, 2002, págs. 1-21, pág. 2 (traducción propia).

41 Para mayor información sobre esta posición doctrinaria, véase SLAUGHTER, ANNE MARIE y BURKE-WHITE, WILLIAM, “An International Constitutional Moment”, 43, nº1, *Harvard International Law Journal*, Cambridge, MA, 2002, págs. 1-21.

estados deben respetar el principio de la prohibición del uso de la fuerza previsto por el artículo 2(4) de la Carta de Naciones Unidas. En efecto, se trata de una regla general que también resulta de indiscutida aplicación en esta materia. Sin embargo, y en segundo término, cabe preguntarse si resulta legítimo el uso de la fuerza armada contra el terrorismo internacional de conformidad con los dos supuestos previstos por la Carta de Naciones Unidas. Ello supone examinar las siguientes cuestiones:

**3.1. ¿SE ENCUENTRA EL CS DE NACIONES UNIDAS LEGITIMADO
PARA TOMAR MEDIDAS DE SEGURIDAD COLECTIVAS PREVISTAS
POR EL CAPÍTULO VII DE LA CARTA CONTRA
LOS AUTORES DE UN ACTO TERRORISTA?**

A fin de cumplir con su misión de velar por la paz y seguridad internacionales, el artículo 39 de la Carta de Naciones Unidas le atribuyó al CS la potestad de:

“determinar la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”⁴².

Como fue adelantado previamente, esta autoridad es amplia e incluye la posibilidad de determinar que un acto terrorista se encuentra efectivamente comprendido en las previsiones del artículo 39. De hecho, la práctica del órgano ejecutivo de Naciones Unidas desde la década de 1990, particularmente a partir de los eventos del 11-S, confirman esta posición.

Asimismo, el artículo 39 prevé que el Consejo de Seguridad:

“hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”⁴³.

42 Carta de Naciones Unidas, artículo 39.

43 Carta de Naciones Unidas, artículo 39.

Ello significa que, una vez determinado que un acto terrorista constituye una amenaza contra la paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, el CS es competente para tomar las medidas coercitivas, militares o no militares, que estime oportunas y necesarias.

“En el ejercicio de la seguridad colectiva, el Consejo de Seguridad no sólo es libre para decidir si se empleará la fuerza, y en tal caso cómo se la usará, sino que también tiene la libertad de determinar cuándo y contra quiénes hacerlo”⁴⁴.

En consecuencia, este poder comprende la posibilidad de disponer el ejercicio de la fuerza colectiva contra los autores de actos terroristas.

Ahora bien, el CS ha sido siempre muy cauteloso a la hora de sancionar medidas de fuerza colectivas en respuesta a un ataque terrorista. Si bien el órgano ejecutivo de Naciones Unidas ha invocado en reiteradas ocasiones el capítulo VII de la Carta⁴⁵, *las acciones del CS nunca alcanzaron el carácter de medidas militares*. Sin embargo, desde que los poderes del CS en materia de paz y seguridad internacionales son amplios, se puede inferir que nada perjudicaría la viabilidad y legitimidad de medidas de fuerza colectivas sancionadas en respuesta a ataques terroristas. Por tanto, se concluye que *el sistema de seguridad colectiva previsto por el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas resulta de plena aplicación al fenómeno del terrorismo internacional*.

44 DINSTEIN, YORAM, *War, Aggression and Self Defence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, págs. 3-300, pág. 250 (traducción propia).

45 Véase en particular las siguientes resoluciones del CS: resoluciones 748 (1992) con motivo del atentado cometido contra el vuelo de la línea aérea Pan Am sobre Lockerbie (Escocia) en 1988; Resolución 1054 (1996) con motivo del atentado terrorista cometido contra el presidente egipcio Mubarak en 1995; Resoluciones 1368, 1373 y 1377 (2001) con motivo de los atentados del 11-S; Resolución 1530 (2004) con motivo del atentado de Madrid de 2004; Resolución 1566 (2004) con motivo del acto terrorista perpetrado contra una escuela de la Federación Rusa; Resolución 1611 (2005) con motivo del atentado de Londres de 2005.

3.2. ¿SE ENCUENTRA LEGITIMADO EL ESTADO VÍCTIMA DE UN ACTO TERRORISTA A ACTUAR EN LEGÍTIMA DEFENSA CONFORME AL ARTÍCULO 51 DE LA CARTA DE NACIONES UNIDAS?

Esta problemática presenta mayores dificultades que el caso anterior, y constituye hasta el momento una cuestión sumamente debatida en política y doctrina internacionales, no encontrando aún una respuesta concluyente.

Por un lado, se puede sostener que, en la medida en que se acredite el cumplimiento de los requisitos sancionados por la Carta y por el derecho consuetudinario vigente (particularmente, la existencia de un ataque armado, como así también la observancia de las condiciones de necesidad y proporcionalidad en la respuesta), resulta indiscutido que un *Estado víctima de un ataque terrorista dirigido o controlado por otro Estado* se encuentra legalmente autorizado para actuar en legítima defensa.

Por otro lado, *la legalidad del uso de la fuerza invocando el derecho de legítima defensa contra terroristas refugiados en el territorio de un Estado extranjero (uso de la fuerza no consentido por este último Estado)*⁴⁶ aún resulta una cuestión ampliamente

46 El origen de esta problemática se encuentra, precisamente, en el hecho de que las organizaciones terroristas modernas (como Al Qaeda), si bien son actores no estatales, operan siempre desde una o varias jurisdicciones determinadas. Esto es, precisan disponer de un ámbito geográfico donde establecer sus bases, entrenar y fijar su centro de operaciones, y deben, además, recurrir a instituciones bancarias a fin de realizar operaciones dirigidas al financiamiento de sus actos. En pocas palabras, *los terroristas necesitan mantener siempre algún tipo de relación estatal*. De todas maneras, el grado de intensidad de este vínculo puede variar en cada caso. Por un lado, existen estados que promueven el terrorismo internacional en forma directa y activa. Por el otro, hay países cuya participación es más bien pasiva, como ser a través de la tolerancia y refugio a terroristas dentro de su territorio. Como consecuencia, *el Estado que pretenda actuar en legítima defensa contra una organización terrorista necesariamente deberá usar la fuerza en el territorio de otro Estado soberano*. Naturalmente, el Estado que ejerce la legítima defensa no enfrentará ninguna problemática jurídica si el Estado desde el cual operan los terroristas autoriza el uso de la fuerza en su territorio. El conflicto jurídico, e indudablemente también político, se presentará en el caso que se pretenda actuar en legítima defensa sin el consentimiento del gobierno en cuyo territorio se encuentran los terroristas.

controvertida. Tradicionalmente, conforme al derecho consuetudinario sobre responsabilidad internacional, a los estados que apoyaban el terrorismo internacional no se los consideraba responsables por la comisión de los actos terroristas, sino por la inobservancia de la obligación de debida diligencia. En consecuencia, la opinión mayoritaria era que el uso de la fuerza contra los estados que brindaban algún tipo de ayuda al terrorismo internacional no se encontraba comprendido dentro del derecho de legítima defensa, y que por tanto, las acciones militares llevadas adelante en esos casos debían ser calificadas de ilegítimas. No obstante, los gravísimos actos terroristas producidos en los últimos años, particularmente los perpetrados contra Estados Unidos en 2001, han modificado el escenario en forma decisiva. En efecto, el firme apoyo de la comunidad internacional a las operaciones militares norteamericanas en Afganistán parece sustentar la legalidad del uso de la fuerza en legítima defensa. Es así que parte de la doctrina es de la opinión que los eventos del 11-S produjeron un cambio en el derecho consuetudinario referido a la responsabilidad internacional de los estados, y que en la actualidad debe entenderse que los estados que apoyan al terrorismo internacional son responsables por la comisión de un verdadero “ataque armado”⁴⁷. De esta manera, la atribución de un ataque armado a los estados que brindan asistencia a actividades terroristas autorizaría al Estado víctima a responder en legítima defensa. Ahora bien, una afirmación de tan importantes repercusiones jurídicas debiera ser sustentada en hechos objetivos. Por tanto, sería prudente sostener que es necesario demostrar (más allá de toda duda) que los sucesos acontecidos a partir del 11-S y del conflicto de Afganistán en 2001 han conducido efectivamente a la formación de una nueva norma de derecho consuetudinario en materia del uso de la fuerza contra

47 Véase en este sentido TRAVALIO, GREG y ALtenburg, JOHN, “Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force”, 4 *Chicago Journal of International Law*, Chicago, 2003, págs. 97-119.

el terrorismo internacional⁴⁸. Sin embargo, valorando las presentes discrepancias al respecto y teniendo en consideración la necesidad de aplicar un criterio restrictivo al momento de interpretar el ejercicio del derecho de legítima defensa⁴⁹, lo más prudente sería observar cómo se desarrollará la práctica de los estados y de la comunidad internacional en futuros acontecimientos de terrorismo internacional.

De todas maneras, debe tenerse presente que, de considerarse legal el uso de la fuerza invocando el derecho de legítima defensa en la lucha contra el terrorismo internacional, en todos los casos deben respetarse los requisitos de necesidad y proporcionalidad, y conducirse las acciones conforme a las normas de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, a fin de salvaguardar la protección de la población civil. Caso contrario, desplazamientos de civiles de las zonas de conflicto, como los observados en el conflicto de Afganistán en 2001 y las recientes acciones militares de Israel contra la organización de Hizbollah en Líbano, serán inevitables.

4. REPERCUSIONES DEL TERRORISMO INTERNACIONAL CONTEMPORÁNEO Y DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO, CONCRETAMENTE MEDIANTE EL USO DE LA FUERZA, EN LA POBLACIÓN CIVIL, ESPECÍFICAMENTE EN LOS DESPLAZADOS INTERNOS Y EN LOS REFUGIADOS

Luego de haber sostenido que el terrorismo internacional contemporáneo (terminado de caracterizar particularmente a partir de los atentados del 11-S) conforma una nueva realidad que desafía

48 En esta tarea debería acreditarse fehacientemente la existencia del elemento material y espiritual (*opinio iuris sive necessitatis*) en la formación de una costumbre internacional vinculada a esta temática.

49 Desde que el derecho de legítima defensa consagrado en el artículo 51 de la Carta constituye una excepción al principio general de la prohibición del uso de la fuerza plasmado en el artículo 2(4) del mismo instrumento normativo.

e incluso modifica las concepciones clásicas elaboradas en torno al uso de la fuerza armada, tanto por parte del terrorismo internacional como por parte de quienes luchan contra este flagelo, esta parte del escrito pretende poner de manifiesto las repercusiones negativas que lo mencionado ha tenido en la población civil, especialmente en lo vinculado a los desplazados internos y a los refugiados⁵⁰, cabiendo destacar que con ocasión o motivo de los últimos conflictos armados, las causas de desplazamiento y movimiento han sido prácticamente análogas, como así también las medidas para prevenirlos, brindarles protección, asistencia humanitaria y soluciones viables a las situaciones que estas personas padecen; circunstancia ésta reconocida en múltiples instrumentos de Naciones Unidas sobre la materia⁵¹. Debe señalarse, además, que una de las principales causas actuales de desplazamientos internos viene dada por los conflictos armados, gran parte de ellos ocasionados con motivo de la denominada lucha contra el terrorismo internacional⁵².

-
- 50 Sobre las cifras de desplazados internos y refugiados en los últimos conflictos armados de Afganistán, Irak, Líbano e Israel, puede consultarse la página oficial del alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados (en adelante, “ACNUR”), disponible en <www.acnur.org>; como así también la página oficial de Naciones Unidas, disponible en <www.un.org>.
- 51 Afirmando estos instrumentos que en multiplicidad de casos, los desplazados internos se hayan en las mismas zonas que los refugiados, los repatriados y la población civil vulnerable, no resultando factible ni razonable efectuar distinciones entre ellos a efectos de atender sus necesidades de asistencia y protección. Al respecto, y entre otros documentos, véase: ACNUR. N° 75 (XLV) Conclusión sobre personas internamente Desplazadas. 1994. Disponible en <<http://www.acnur.org/biblioteca/pdf/0586.pdf>>. Véase además: Naciones Unidas, Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos, 2003 (E/CN.4/2003/86).
- 52 En este sentido y a título de ejemplo, cabe mencionar a la Resolución 1701 (2006), adoptada por el CS con motivo del reciente conflicto bélico en Medio Oriente. En efecto, si bien este instrumento no menciona expresamente al “terrorismo internacional”, el órgano ejecutivo de Naciones Unidas expresó su ‘suma preocupación por la constante intensificación de las hostilidades en Líbano y en Israel desde el ataque lanzado por *Hizbollah* contra Israel el 12 de julio de 2006, *que ya ha causado... centenares de millares de desplazados internos*’ [énfasis añadido].

4.1. REPERCUSIONES DE LAS ACCIONES DEL TERRORISMO INTERNACIONAL EN LA POBLACIÓN CIVIL: DESPLAZADOS INTERNOS Y REFUGIADOS

La nueva realidad que conforma el terrorismo internacional contemporáneo, por los objetivos que persigue y por los instrumentos o medios que utiliza para obtenerlos, desdibuja toda regulación de los conflictos armados existente hasta la fecha, por no reconocerla en absoluto. La guerra convencional queda, entonces, como un fenómeno ajeno a esta nueva realidad, entre otros factores, porque las principales víctimas de los ataques del terrorismo internacional ya no son combatientes sino personas civiles. Se puede afirmar, por consiguiente, que se está en presencia de una nueva forma de hacer la guerra, una guerra que presenta una serie de características que la alejan de la convencional: es asimétrica, irregular e indefinida en el tiempo y en el espacio⁵³.

Teniendo en cuenta que, como sostiene AG de Naciones Unidas,

“...los actos, métodos y prácticas terroristas, en todas sus formas y manifestaciones, son actividades orientadas hacia la destrucción de los derechos humanos, las libertades fundamentales y la democracia, amenazan la integridad territorial y la seguridad de los estados y desestabilizan a los gobiernos legítimamente constituidos...”⁵⁴,

la misma lógica de actuación del terrorismo internacional implica la negación y consecuente violación de los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales, así como de todo límite impuesto por el derecho internacional humanitario contemporáneo⁵⁵; todo lo cual

53 Sobre este punto puede verse, entre otros documentos: Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, *Quadrennial Defense Review* (QDR), Washington, DC, 2006.

54 Naciones Unidas, Declaración y programa de acción de Viena, aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993 (A/CONF.157/24 -Part. 1-, cap. III). Para. 17 (sección I). Texto recogido en instrumentos posteriores de Naciones Unidas sobre la materia.

55 Derecho Internacional Humanitario consagrado definitivamente en el derecho internacional contemporáneo por los convenios de Ginebra de 1949 (cuatro), y por sus protocolos adicionales de 1977 (dos) y 2005 (uno) respectivamente- (y

es resaltado en los diversos instrumentos jurídicos de las Naciones Unidas existentes en la materia⁵⁶. Siendo ello así, las acciones del terrorismo internacional causan daños directos a la población civil, no ya colaterales, que van desde el no respeto del derecho a la vida y la violación de la integridad física de las personas, hasta la vulneración de los derechos humanos básicos y las libertades fundamentales⁵⁷; por su propio *modus operandi*, el terrorismo internacional persigue causar temor e inseguridad a gran escala, en términos generales desproporcionada al daño inflingido o al peligro realmente latente.

En lo atinente a los desplazados internos⁵⁸, es de destacar que las acciones del terrorismo internacional han generado, tanto en los estados donde éste posee sus lugares de asentamiento o bases de

complementado con las convenciones de La Haya), y que surge con el objeto de humanizar el uso de la violencia en los conflictos armados, limitando para ello, entre otras cuestiones, el derecho de las partes en conflicto a elegir los métodos o medios para hacer la guerra (artículo 35 del Protocolo I de Ginebra de 1977). Todo ello en virtud del *principio inspirador de la necesidad*, principio ya postulado por los fundadores y precursores del derecho internacional, FRANCISCO DE VITORIA, FRANCISCO SUÁREZ y HUGO GROCIOS, entre otros.

- 56 Al respecto pueden verse, entre otros instrumentos: Resolución de AG 58/174 (2003); Resolución de AG 57/219 (2002); Resolución de AG 55/158 (2000); Resolución de AG 52/133 (1997).
- 57 Cabe recordar al respecto la definición de terrorismo internacional propuesta por el “Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio” a la Asamblea General de Naciones Unidas, definición que fuera desarrollada en un apartado precedente de este escrito.
- 58 Según la definición dada por los Principios Rectores de los Desplazados Internos del 11 de febrero de 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2) en su artículo 1, los desplazados internos son ‘...personas o grupos de personas que se han visto forzadas u obligadas a escapar o huir de sus hogares o de sus lugares de residencia habitual, en particular como resultado de un conflicto armado o para evitar sus efectos, de situaciones de violencia generalizada, de violaciones de los derechos humanos, de catástrofes naturales o artificiales, y que no han cruzado una frontera internacionalmente reconocida’. La definición se caracterizada por poseer un carácter amplio y por contener los dos elementos básicos del *status jurídico* de los desplazados internos, el desplazamiento forzoso y la permanencia dentro de las fronteras nacionales. Estas mismas personas podrían ser consideradas como refugiados, en caso de atravesar las fronteras.

operaciones como en los estados en los que concreta sus ataques, un importante número de desplazamientos forzados de personas (los que a nivel mundial se contabilizan por millones), con las consecuencias que ello implica: situaciones de agresión física y maltrato, explotación sexual, reclutamiento forzoso, secuestro, privación de servicios de vivienda, alimentación y salud, etc., siendo los principales perjudicados las mujeres y los niños, mayoría abrumadora dentro de éstos.

En lo referente a los refugiados, miles de personas buscan refugio fuera de las fronteras de sus respectivos países, a causa de fundados temores de ser perseguidos por motivos de raza, religión, nacionalidad, pertenencia a determinados grupos sociales o por sus opiniones políticas, cuando éstos no concuerden con el terrorismo internacional⁵⁹.

4.2. REPERCUSIONES DE LA LUCHA CONTRA EL TERRORISMO INTERNACIONAL -USO DE LA FUERZA Y MEDIDAS COERCITIVAS- EN LA POBLACIÓN CIVIL: DESPLAZADOS INTERNOS Y REFUGIADOS

Si como se ha afirmado el terrorismo internacional ha implicado romper con el esquema de los conflictos armados tradicionales, las respuestas coercitivas llevadas a cabo en su contra por los estados afectados por este lacerante fenómeno, fundamentalmente las desarrolladas de manera unilateral y en violación de la normativa de Naciones Unidas vigente en la materia, han implicado, en múltiples ocasiones, un relajamiento, o incluso el abandono, de la observancia de derechos humanos fundamentales y de normas elementales de derecho internacional humanitario por parte de los estados aludidos⁶⁰.

59 Convención sobre el Estatuto de los Refugiados (1951), artículo 1; y protocolo sobre el estatuto de los refugiados (1967), artículo I.

60 No se incluyen aquí las medidas legítimas no coercitivas adoptadas en el marco de las Naciones Unidas, ni las medidas unilaterales adoptadas por los distintos estados dentro de sus respectivas jurisdicciones, muchas de estas últimas, medidas legislativas (extraordinarias o de excepción, “indefinidas” en el tiempo e impulsadas por los

La afirmación anterior es susceptible de encontrar fundamento (y por tanto, de ser factor de atribución de responsabilidad en gran medida) en el propio terrorismo internacional, el que, como se ha afirmado, por los instrumentos, métodos y prácticas que emplea (dejando de lado los límites impuestos por el derecho internacional humanitario) hace que la guerra convencional quede fuera de escena, que se desdibuje el denominado “*teatro de operaciones*”, que el *enemigo* sea distinto, que la forma de combatirlo sea diversa, que la duración del conflicto sea impredecible, y que la distinción entre población civil (no combatiente) y combatientes se torne mucho más difícil, entre otros aspectos⁶¹. En otros términos, *ante una guerra diferente, respuestas también diferentes*.

Pero, ineludiblemente y más allá de lo señalado en el párrafo precedente, parte de responsabilidad también recae sobre los estados que adoptan medidas coercitivas contra el terrorismo internacional y contra los estados en los que éstos poseen sus bases de operaciones u obtienen protección o amparo. En este sentido, la falta de observancia de los derechos humanos en tiempos de paz y del derecho internacional humanitario en tiempos de conflictos

poderes ejecutivos nacionales) ya declaradas ilegítimas por los poderes judiciales de los estados en cuestión, por vulnerar derechos humanos básicos y los principales instrumentos jurídicos que los reconocen (como los derechos a la libertad y seguridad personales, el derecho a la tutela judicial efectiva, el derecho a la intimidad, el derecho a la libertad de expresión, etc.), en perjuicio fundamentalmente de personas extranjeras residentes en sus territorios (leyes de inmigración, extranjería, condiciones de admisión de refugiados, etc.). Al respecto pueden consultarse los siguientes artículos: ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE y GONZÁLEZ, HORTENSIA, *Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégico, Madrid, 2006, págs. 1-10; ACNUR. Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: la perspectiva del ACNUR, 2001. Disponible en <www.acnur.org>; GOLUB, PHILIPPE, “Estado de emergencia permanente”, VIII, nº 87, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2006.

61 Incluso por la utilización de la población civil como instrumento de defensa, con el objeto de poner ciertos puntos o zonas (objetivos militares) a cubierto de operaciones armadas, ello en abierta violación a lo dispuesto por los protocolos I y II a los convenios de Ginebra (particularmente artículos 51 y 13, respectivamente).

armados⁶², se ha tornado, lamentablemente, notoria⁶³. La situación descripta invita a una profunda reflexión, atento a que las *respuestas diferentes* deben quedar sujetas a límites inexpugnables⁶⁴. Reflexión que en esta parte del escrito se orienta fundamentalmente hacia los efectos que esta situación ha provocado en la población civil y las consecuencias devastadoras que ésta ha sufrido, con énfasis en los desplazados internos y en los refugiados⁶⁵.

Dicha situación ha sido constatada de manera reiterada por los organismos especializados de las Naciones Unidas⁶⁶, y puesta de manifiesto en numerosas resoluciones⁶⁷ y documentos donde la

-
- 62 Si bien el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario poseen ámbitos de aplicación personal y material diversos, ambos encuentran su punto de conexión en la defensa de los derechos fundamentales de la persona humana.
 - 63 Cabe recordar la aplicación del derecho internacional humanitario a toda clase de conflictos armados, ya sean éstos legales o ilegales, ya se trata de guerras declaradas o no declaradas (principio de efectividad), de conformidad a lo establecido en el protocolo I de los convenios de Ginebra (preámbulo, artículos 1 y artículo 2 común a los convenios de Ginebra de 1949, entre otros) y el carácter de *ius cogens* de sus disposiciones. Asimismo que, para los casos no previstos, ‘...las personas civiles y los combatientes quedan bajo la protección y el imperio de los principios del derecho de gentes derivados de los usos establecidos, de los principios de humanidad y de los dictados de la conciencia pública’ (artículo 1 del citado protocolo I, el que recoge la denominada *cláusula Martens*, ya consagrada en las convenciones de La Haya de 1907, artículo 3 común a los convenios de Ginebra de 1949, y artículos 63, 62, 142 y 158, respectivamente, de las convenciones I, II, III y IV). Al respecto puede verse, entre otros, lo expresado por el profesor PASTOR RIDRUEJO en su obra *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2001, apartado 66.
 - 64 Al respecto véase, entre otros documentos: Naciones Unidas. Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo, Informe del secretario general de Naciones Unidas, 2006.
 - 65 Si bien esta es la orientación del presente escrito, no puede dejar de mencionarse las violaciones al Derecho Internacional Humanitario en lo vinculado a los “prisioneros de guerra” en los últimos conflictos armados originados en la lucha contra el terrorismo.
 - 66 Representante del secretario general de las Naciones Unidas para los desplazados internos, alta comisionada de las Naciones Unidas para los derechos humanos, alto comisionado de las Naciones Unidas para los refugiados, coordinador del socorro de emergencia, Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios, entre otros.
 - 67 Al respecto véase, entre otros instrumentos: Resolución de AG 60/158 (2006); Resolución de AG 59/195 (2005); Resolución de AG 59/191 (2005); Resolución de

organización aborda la vinculación entre derechos humanos y terrorismo, reafirmando la necesidad de defender los derechos humanos en la lucha contra el terrorismo y de acatar el derecho internacional humanitario⁶⁸.

En este sentido, los citados instrumentos, partiendo de destacar que el terrorismo es en sí mismo una violación a los derechos humanos y que, como tal, debe combatirse (en todas sus formas y manifestaciones, y dondequiera y por quienquiera que esos actos sean cometidos, independientemente de su motivación, al tratarse de actos criminales), sostienen que la lucha en contra de este flagelo debe llevarse a cabo en el marco del derecho internacional vigente, incluidas especialmente las obligaciones emanadas para los estados de la normativa internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho de los refugiados. En otros términos, se reafirma que todas las medidas deben ajustarse *estrictamente* al derecho internacional, así como la importancia fundamental de respetar los derechos humanos (recordando la imposibilidad de suspensión de algunos de ellos, y la naturaleza excepcional y temporal de las suspensiones permitidas⁶⁹), las libertades fundamentales y el Estado de derecho, incluso en respuesta al terrorismo.

Al no serse riguroso en la definición, caracterización y delimitación del “enemigo”⁷⁰, al no diferenciarse en el discurso muchas veces de manera intencional la distinción básica entre terroristas (“combatientes” o “guerrilleros”⁷¹) y fundamentalistas,

AG 58/174 (2004); Resolución de AG 58/187 (2004); Resolución de AG 57/219 (2003); Resolución de AG 55/158 (2001); Resolución de AG 52/133 (1997).

68 Cabe destacar con relación a este tema, el nombramiento de un “relator especial sobre la promoción y protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo”, a partir de julio de 2005.

69 Pacto internacional de derechos civiles y políticos, (1966), artículo 4.

70 Una vez más se observa la marcada importancia de que la comunidad internacional logre consensuar y adoptar una definición de terrorismo en un instrumento jurídico internacional de alcance general y universal.

71 Protocolo I de los convenios de Ginebra, artículos 43 y 44.

grupos religiosos, regímenes laicos, movimientos clásicos de resistencia nacional o de resistencia anticolonial, y civiles ciudadanos de un Estado⁷², y al no tenerse esto lo suficientemente en cuenta al momento de ejecutar acciones militares, los damnificados principales son, a no dudarlo, los integrantes de la población civil, por la concurrencia de sus derechos humanos básicos, de sus libertades fundamentales, y de las normas de derecho internacional humanitario (detención de civiles, prisiones clandestinas, tribunales de excepción, secuestros, arrestos indefinidos, masacres, torturas, destrucción de bienes, etc.)⁷³.

Los ataques a poblaciones, la destrucción sistemática de infraestructuras civiles, las situaciones de violencia interna y anarquía fuera de control por parte de las fuerzas de intervención extranjeras, la toma de poder por parte de grupos armados que responden a objetivos y mandos diversos (bandas criminales y paramilitares), y las guerras civiles (declaradas o no declaradas), asiduamente consecuencias palpables de las intervenciones armadas contra el terrorismo internacional, sumadas a la insuficiente ayuda humanitaria efectivamente brindada, generan el marco propicio para escaladas de muerte (decenas de miles en los últimos conflictos originados en la lucha contra el terrorismo), concurrencias de derechos elementales y el aumento del número de desplazados internos y de refugiados⁷⁴; y por qué no afirmarlo, para la exacerbación de los

72 En coincidencia con lo sostenido, puede verse, entre multiplicidad de artículos: BISHARA, MARWAN, "De las guerras asimétricas al caos constructivo", VIII, n° 88, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires. 2006.

73 En particular, las normas de derecho internacional humanitario consagradas por el Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas en tiempo de guerra, de 12 de agosto de 1949, y lo dispuesto por el Protocolo Adicional I de dicho convenio (específicamente artículos 48 y siguientes), instrumentos en los que queda clara y detalladamente establecido el principio de proporcionalidad en torno a los ataques de la población civil.

74 Sobre la temática, puede consultarse la página oficial de ACNUR, disponible en <www.acnur.org>, como así también la página oficial de Naciones Unidas, disponible en <www.un.org>.

conflictos, y la incorporación de nuevos voluntarios y organizaciones violentas a la lucha fundamentalista mediante métodos terroristas⁷⁵.

4.2.1. DESPLAZADOS INTERNOS

Dentro de la población civil, se destacan por su importancia cuantitativa, y por la vulneración de sus derechos humanos y de la dimensión humanitaria aplicable a éstos en virtud de la normativa internacional vigente, los desplazados internos. Desplazados internos que se cuentan por millones en los últimos conflictos originados en la lucha contra el terrorismo internacional y en los ataques armados incoados contra diversos estados por tal motivo⁷⁶. Estas personas se ven obligadas a huir o abandonar sus hogares a causa de los conflictos armados, situaciones de violencia interna generalizada (motivadas por divisiones étnicas, religiosas, sociales, etc.) y graves violaciones de los derechos humanos.

La normativa surgida en el ámbito de Naciones Unidas sobre desplazados internos, aún insuficiente y carente de desarrollo, surge de la conjunción de la regulación internacional de los derechos humanos, del derecho internacional humanitario y del derecho de los refugiados, lo que encuentra su fundamento en la analogía de las situaciones que estos grupos presentan.

75 En coincidencia con esta última afirmación, pueden verse, entre multiplicidad de artículos: RAMONET, IGNACIO, “El nuevo estado del mundo”, VIII, n° 87, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2006; SYED SALEEM SHAHZAD, “Ofensiva primaveral de las talibanes”, VIII, n° 87, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2006; BISHARA, MARWAN, “De las guerras asimétricas al caos constructivo”, VIII, n° 88, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2006.

76 Para mayor información puede consultarse la página oficial de ACNUR, disponible en <www.acnur.org>.

Si bien, de acuerdo a la normativa que rige a los desplazados internos⁷⁷, la responsabilidad primordial por su bienestar y protección incumbe a los estados en cuyas jurisdicciones éstos se encuentren, cabe plantearse la responsabilidad que les corresponde, en atención al contexto señalado, a los estados que llevan a cabo intervenciones armadas contra el terrorismo internacional en el territorio de aquellos estados. Si los instrumentos internacionales en la materia exhortan a la comunidad internacional a brindar, con un enfoque global, asistencia técnica y apoyo humanitario oportuno e inmediato a los estados afectados por desplazamientos internos a fin de aliviar la suerte de estos grupos de personas⁷⁸, con mayor razón incumbe a los estados que ejecutan medidas coercitivas, muchas de ellas en violación del sistema jurídico de la Carta de Naciones Unidas, asumir la responsabilidad por el hecho propio para con estas víctimas civiles de los conflictos armados. La solución de esta problemática exige, necesariamente, del esfuerzo mancomunado de todos los actores implicados, puesto que los estados en cuyas jurisdicciones se encuentran estas personas, en muchos casos, no pueden o no están dispuestos, en un contexto de conflicto armado, a dispensar a éstas la debida asistencia; en otros casos, es la propia actuación de los gobiernos de estos estados, la causante de los desplazamientos forzados.

77 Fundamentalmente, los Principios rectores de los desplazados internos del 11 de febrero de 1998 (E/CN.4/1998/53/Add.2), instrumento que brinda un catálogo de los derechos y garantías que competen a estas personas en función de su particular situación en todas las etapas del desplazamiento (inicio, duración, retorno, reasentamiento y reintegración), así como de los deberes de los estados en cuyo territorio se encuentran. Entre otros instrumentos jurídicos, véase la Resolución de AG 58/177 (2003).

78 En este sentido y a título de ejemplo reciente, cabe mencionar nuevamente a la Resolución 1701 (2006) del CS, la cual '[e]xhorta a la comunidad internacional a que tome medidas inmediatas para prestar asistencia financiera y humanitaria al pueblo del Líbano, entre otras cosas, facilitando el regreso en condiciones de seguridad de las personas desplazadas'.

Estos grupos de personas por lo general permanecen cerca de las zonas de conflicto o quedan atrapadas en ellas en medio del fuego cruzado de las partes beligerantes, y expuestas a ser utilizadas como instrumentos o escudos humanos⁷⁹.

4.2.2. REFUGIADOS

Si bien el número de refugiados a causa de conflictos armados originados en la lucha contra el terrorismo es más reducido que el número de los desplazados internos, y sin perjuicio de que en múltiples ocasiones los aludidos ataques armados llevados a cabo contra diversos estados y los cambios de regímenes que ello ha traído aparejado, han favorecido el retorno a sus hogares de una importante cantidad de refugiados, no es menos cierto que los ataques armados contra el terrorismo internacional han generado un importante número de refugiados, quienes han transpuesto las fronteras en busca de seguridad.

En términos generales, lo mencionado en el apartado precedente respecto a los desplazados internos, resulta aplicable también a los refugiados, con las necesarias matizaciones que su distinto *status* jurídico exige efectuar.

4.2.3. RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL POR LOS DAÑOS OCASIONADOS A LA POBLACIÓN CIVIL

Al momento de abordar la responsabilidad por los daños ocasionados a la población civil, especialmente en lo vinculada a los desplazados internos y a los refugiados, cabe afirmar una primera responsabilidad: la del terrorismo internacional, tanto por hechos o actos propios,

79 Sobre este punto puede consultarse, entre otros instrumentos: Naciones Unidas, Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos. 2003 (E/CN.4/2003/86).

como por constituir la causa última de las respuestas coercitivas dirigidas a combatirlo.

No obstante, cabe también sostener una segunda responsabilidad: la propia de los estados⁸⁰ que llevan a cabo acciones armadas unilaterales (muchas de ellas al margen de la legalidad impuesta por la Carta de Naciones Unidas en materia del uso de la fuerza) en violación del derecho internacional de los derechos humanos en tiempo de paz, y en violación del derecho internacional humanitario en tiempo de conflictos armados internacionales (y de conflictos armados internos -guerras civiles-). Asimismo, cabe destacar que las prácticas de deportación, traslado y desplazamiento forzoso de población se encuentran tipificadas como crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra por el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y por los convenios de Ginebra de 1949 y sus protocolos adicionales⁸¹ (entre muchos otros ocasionados por violación de derecho internacional humanitario).

4. CONCLUSIÓN

Desde la posición sostenida en el presente trabajo, no caben dudas que la suerte de la población civil víctima del terrorismo y de la lucha contra el terrorismo, vendrá aliviada, en lo que respecta a las acciones coercitivas emprendidas por parte de los estados contra el terrorismo internacional, a partir de la observancia que éstos hagan de los

80 A título de ejemplo reciente, es de mencionar nuevamente a la Resolución 1701 (2006) del CS, por la cual el CS, luego de haber determinado que ‘la la situación en el Líbano constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales... [a]firm[ó] que todas las partes son responsables de velar por que no se adopte ninguna medida ... que pueda afectar negativamente... el acceso humanitario a la población civil... o el regreso voluntario y en condiciones de seguridad de las personas desplazadas’ [énfasis añadido].

81 Con relación a este tema pueden verse Resolución de AG 58/177 (2003); el Estatuto de la Corte Penal Internacional, artículos 7 y 8; el Convenio IV de Ginebra de 1949, artículo 147; y el Protocolo I de 1977, artículo 85.

derechos humanos básicos y de las normas de derecho internacional humanitario aplicables (de su núcleo normativo de carácter inderogable).

En lo que respecta al terrorismo internacional, la suerte de la población civil vendrá dada por una lucha coordinada contra el mismo, en la que tomen parte los estados de la comunidad internacional, bajo el indispensable sistema de Naciones Unidas. Lucha coordinada que requiere de la cooperación internacional reforzada de los estados miembros, quienes deben brindar la colaboración necesaria a la organización, superando, por ejemplo, sus divergencias a fin de adoptar una convención general contra el terrorismo, o remitiendo en tiempo y forma los informes de rigor a los organismos especializados, como lo es el comité contra el terrorismo.

Sistema de las Naciones Unidas que, por otra parte, debiera ser reformado. En primer lugar, a fin de regular de manera más específica el fenómeno del terrorismo internacional, dotando de esta forma a la organización de un mandato firme en la materia y de los medios adecuados, en aras de garantizar, de manera ágil y eficiente, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (propósitos esenciales de Naciones Unidas), dado que el terrorismo internacional representa actualmente una de las amenazas más graves contra el sistema y un fenómeno estructural (no ya meramente coyuntural) de la realidad internacional contemporánea. Con relación a esto, los últimos actos terroristas y las acciones motivadas en su contra, han puesto de manifiesto la falta de respuesta efectiva de la organización, falta de respuesta muchas veces motivada por el caso omiso que de sus mandatos hacen los estados miembros. En segundo lugar, y en lo que a esta última parte del escrito atañe, a efectos de aliviar la suerte de la población civil en los conflictos armados que involucran al terrorismo internacional, evitando de esta manera la multiplicación de casos de desplazados internos y de refugiados.

BIBLIOGRAFÍA

A. DOCTRINA

ÁLVAREZ CONDE, ENRIQUE y GONZÁLEZ, HORTENSIA, Legislación antiterrorista comparada después de los atentados del 11 de septiembre y su incidencia en el ejercicio de los derechos fundamentales, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégico, Madrid, 2006, págs. 1-10.

AWAD OSMAN, MOHAMED, *The United Nations and Peace Enforcement*, 2002.

BEARD, JACK M., “America’s New War on Terror: the Case for Self-Defence under International Law”, 25 *Harvard Journal of Law and Public Policy*. Cambridge, MA, 2001-2002, págs. 559-590.

BISHARA, MARWAN, “De las guerras asimétricas al caos constructivo”, VIII, n° 88, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2006.

BYERS, MICHAEL, “Terrorism, the Use of Force and International Law after September 11”, 51 *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, 2002, págs. 401-414.

CASSESE, ANTONIO, “Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law”, 12, n°5, *European Journal of International Law*, Firenze, 2001, págs. 993-1001.

CASSESE, ANTONIO, “The International Community’s ‘Legal’ Response to Terrorism”, 38, *International and Comparative Law Quarterly*, Oxford, 1989, págs. 589-608.

CHARNEY, JONATHAN I., “The Use of Force against Terrorism and International Law”, 95, *American Journal of International Law*, Washington, DC, 2001, págs. 835-839.

CONDORELLI, LUIGI, “The Imputability to States of Acts of International Terrorism”, 19, *Israel Yearbook on Human Rights*, Tel Aviv, 1989.

DINSTEIN, YORAM, *War, Aggression and Self Defence*, Cambridge University Press, Cambridge, 2001, págs. 3-300.

GOLUB, PHILIPPE, “Estado de emergencia permanente”, VIII, n° 87, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2006.

- GREENWOOD, CHRISTOPHER, “International Law and the ‘War against Terrorism”, 78 *International Affaire*, 2002, págs. 301-317.
- JORDAN J. PAUST, ‘Responding Lawfully to International Terrorism: the Use of Force Abroad’ 8 *Whittier Law Review*, págs. 711-733.
- MURPHY, JOHN F., “Defining International Terrorism: A Way Out of the Quagmire”, 19 *Israel Yearbook on Human Rights*, Tel Aviv, 1989.
- RAMONET, IGNACIO, “El nuevo estado del mundo”, VIII, n° 87, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2006.
- RATNER, STEVEN R., “Jus Ad Bellum and Jus In Bello After September 11”. 96 *American Journal of International Law*, Washington, DC, 2002, págs. 905-921.
- REINARES, FERNANDO, *Conceptualizando el terrorismo internacional*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2005, págs. 1-6.
- RIDRUEJO, PASTOR, *Curso de derecho internacional público y organizaciones internacionales*, Tecnos, Madrid, 2001.
- RUPÉREZ, JAVIER, *La ONU en la lucha contra el terrorismo: cinco años después del 11-S*, Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos, Madrid, 2006, págs. 1-10.
- SCHACHTER, OSCAR, “The Extraterritorial Use of Force Against Terrorist Bases”, 11 *Houston Journal of International Law*, Houston, 1988-1989. págs. 309-316.
- SCHACHTER, OSCAR, “The Lawful Use of Force by a State Against Terrorists in Another Country” 19 *Israel Yearbook on Human Rights*, Tel Aviv, 1989.
- SKUBISZEWSKI, KRZYSZTOF, “Definition of Terrorism”, 19 *Israel Yearbook on Human Rights*, Tel Aviv, 1989.
- SLAUGHTER, ANNE MARIE y BURKE-WHITE, WILLIAM, “An International Constitutional Moment”, 43, n°1, *Harvard International Law Journal*. Cambridge, MA, 2002, págs. 1-21.
- SYED SALEEM SHAHZAD, “Ofensiva primaveral de las talibanes”, VIII, n° 87, *Le Monde Diplomatique*, Buenos Aires, 2006.
- TRAVALIO, GREG y ALtenburg, JOHN, “Terrorism, State Responsibility, and the Use of Military Force”, 4 *Chicago Journal of International Law*, Chicago, 2003, págs. 97-119.

B. INSTRUMENTOS JURÍDICOS Y DOCUMENTOS INTERNACIONALES

- ACNUR, Cómo abordar el tema de la seguridad sin perjudicar la protección de los refugiados: La Perspectiva del ACNUR. 2001.
- ACNUR, n° 75 (XLV) Conclusión sobre personas internamente desplazadas, 1994.
- Carta de las Naciones Unidas.
- Convención Interamericana contra el Terrorism, 2002.
- Convención sobre el Estatuto de los Refugiados, 1951.
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos y los enfermos de las fuerzas armadas en campaña (Convenio I), 1949.
- Convenio de Ginebra para aliviar la suerte que corren los heridos, los enfermos y los naufragos de las fuerzas armadas en el mar (Convenio II), 1949.
- Convenio de Ginebra relativo a la protección debida a las personas civiles en tiempo de guerra (Convenio IV), 1949.
- Convenio de Ginebra relativo al trato debido a los prisioneros de guerra (Convenio III), 1949.
- Ministerio de Defensa de los Estados Unidos, *Quadrennial Defense Review* (QDR), Washington, DC, 2006.
- Naciones Unidas, Extractos del informe final de la cumbre mundial 2005, 2005.
- Naciones Unidas, Declaración y programa de acción de Viena, aprobados en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos, 1993, (A/CONF.157/24, part. 1-, capág. III).
- Naciones Unidas, Informe del secretario general de las Naciones Unidas sobre los desplazados internos, 2003, (E/CN.4/2003/86).
- Naciones Unidas, Principios rectores de los desplazados internos, 1998, (E/CN.4/1998/53/Add.2).
- Naciones Unidas, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2004.

- Naciones Unidas, Unidos contra el terrorismo: recomendaciones para una estrategia mundial de lucha contra el terrorismo. Informe del secretario general de Naciones Unidas, 2006.
- Pacto internacional de derechos civiles y políticos, 1966.
- Protocolo adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales (Protocolo I), 1977.
- Protocolo adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados sin carácter internacional, (Protocolo II), 197.
- Protocolo adicional a los convenios de Ginebra de 1949 relativo a la aprobación de un signo distintivo adicional (Protocolo III), 2005.
- Protocolo sobre el Estatuto de los Refugiados, 1967.
- Proyecto de convención sobre responsabilidad de los estados por actos internacionalmente ilícitos, adoptado por la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas en su 53^a sesión, 2001.
- Resolución 1269 (1999) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1368 (2001) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1373 (2001) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1377 (2001) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1456 (2003) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1530 (2004) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1540 (2004) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1566 (2004) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1611 (2005) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 1701 (2006) del CS de Naciones Unidas.
- Resolución 2625 (XXV) (1970) de AG de Naciones Unidas.
- Resolución 3314 (XXIX) (1974) de AG de Naciones Unidas.
- Resolución 52/133 (1997) de AG de Naciones Unidas.
- Resolución 55/158 (2001) de AG de Naciones Unidas.
- Resolución 57/219 (2003) de AG de Naciones Unidas.
- Resolución 58/174 (2004) de AG de Naciones Unidas.
- Resolución 58/177 (2003) de AG de Naciones Unidas.
- Resolución 58/187 (2004) de AG de Naciones Unidas.

Resolución 59/191 (2005) de AG de Naciones Unidas.

Resolución 59/195 (2005) de AG de Naciones Unidas.

Resolución 60/158 (2006) de AG de Naciones Unidas.

C. JURISPRUDENCIA INTERNACIONAL

Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (Nicaragua contra Estados Unidos de Norteamérica), 1986, ICJ Reports.

Asunto relativo al personal diplomático y consular de los Estados Unidos en Teherán (Estados Unidos de Norteamérica contra la República Islámica de Irán), 1981, ICJ Reports.

Consecuencias legales de la construcción de una muralla en los territorios ocupados de Palestina (Opinión Consultiva), 2004, ICJ Reports.