



FACULTAD DE DERECHO

**LA ACTIVACIÓN DE LA CLÁUSULA DE
ASISTENCIA MUTUA EN EL MARCO DE
LA PCSD DE LA UE: ¿HACÍA UNA
NUEVA INTERPRETACIÓN DE ATAQUE
ARMADO?**

Autor: María del Carmen Delgado García

5º E3 A

Derecho Internacional Público

Tutor: Susana De Tomás Morales

Madrid
Abril, 2018

Resumen

Los atentados terroristas perpetrados en París el pasado 13 de noviembre de 2015, por el Estado Islámico en el Iraq, más conocido como *Daesh*, fueron declarados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Para hacer frente a tales atrocidades, Francia, por primera vez en la historia, activó la denominada cláusula de asistencia mutua. Dicha cláusula, recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, permite a cualquier Estado Miembro que haya sido víctima de un ataque armado en su territorio, ejercer su derecho a la legítima defensa colectiva, en base al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, no son pocas las discrepancias que existen sobre qué tipo de actos pueden constituir una excepción a la prohibición general del uso de la fuerza. De conformidad con el marco jurídico internacional, es cierto que existe un derecho a la legítima defensa colectiva a través de organizaciones internacionales, siempre y cuando se cuente con la aprobación del Consejo de Seguridad. Sin embargo, en lo que respecta a los requisitos para ejercer tal legítima defensa, el Estado tiene que haber sido víctima de un ataque armado. Es cierto, que el terrorismo puede ser considerado como “ataque armado”. No obstante, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia ha reiterado, en varias ocasiones, que tal ataque ha de ser directa o indirectamente atribuible a otro Estado. El *Daesh* es una banda armada terrorista independiente a los Estados de Siria e Iraq, de manera que sus ataques no pueden considerarse como “Terrorismo de Estado”; y por consiguiente, se podría poner en duda la legalidad de la decisión tomada por François Hollande en noviembre de 2015.

Palabras clave: legítima defensa colectiva, ataque armado, actores no estatales, atentado terrorista, cláusula de asistencia mutua, terrorismo de estado, *Daesh*, Consejo de Seguridad, Unión Europea, OTAN.

Abstract

The terrorist attacks perpetrated in Paris on November 13, 2015, by the Islamic State in Iraq, better known as Daesh, were declared by the Security Council of the United Nations as a threat to international peace and security. To deal with such atrocities, France, for the first time in history, activated the so-called mutual assistance clause. This clause is included in Article 42.7 of the Treaty on European Union and allows any Member State which has been the victim of an armed attack on its territory to exercise its right to collective self-defence, based on Article 51 of the Charter of the United Nations; which, initially, obliges the rest of the Member States to render assistance abroad in order to re-establish security. However, there are many discrepancies that exist on what kind of acts may constitute an exception to the general prohibition of the use of force. In accordance with the European and international legal framework, it is true that there is a right to self-defence through international organizations, provided that it has the approval of the Security Council. But on the other hand, and in regard to the requirements to exercise this legitimate defence, the State must have been the victim of an armed attack. It is true that terrorism can be considered as an "armed attack". However, the jurisprudence of the International Court of Justice has reiterated, on several occasions, that such attack must be directly or indirectly attributable to another State. *Daesh* is an independent terrorist armed group to the states of Syria and Iraq, that's why their attacks cannot be considered as "State Terrorism"; and therefore, the legality of the decision taken by François Hollande in November 2015 could be questioned.

Keywords: collective self-defence, armed attack, non-state actors, terrorist attack, mutual assistance clause, state terrorism, Daesh, Security Council, European Union, NATO.

ÍNDICE

1. INTRODUCCIÓN.....	1
2. LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA	3
2.1. Sistema institucionalizado de Seguridad Colectiva de las Naciones Unidas...4	
<i>2.1.1. Delimitación de competencias del Consejo de Seguridad y la Asamblea General en el ámbito de la seguridad colectiva</i>	<i>5</i>
<i>2.1.2. Papel de los Estados en el ámbito de la seguridad colectiva</i>	<i>8</i>
2.2. Derecho a la legítima defensa individual y colectiva	9
<i>2.2.1. Condiciones para ejercer el derecho a la legítima defensa</i>	<i>10</i>
<i>2.2.2. La legítima defensa colectiva.....</i>	<i>12</i>
<i>2.2.3. La legítima defensa colectiva a través de organizaciones internacionales..</i>	<i>13</i>
3. LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA ANTE ACTOS DE TERRORISMO.....	17
3.1. El terrorismo dentro del marco internacional	17
3.2. Requisitos para que los actos de terrorismo puedan ser considerados como ataque armado	19
<i>3.2.1. Necesaria vinculación estatal</i>	<i>19</i>
<i>3.2.2. Gravedad del ataque.....</i>	<i>24</i>
3.3. Ejercicio de la legítima defensa colectiva tras los ataques terroristas del 11S en el marco de la OTAN.....	26
4. LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA	30
4.1. Evolución de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa	31
4.2. Cláusula de asistencia mutua y cláusula de solidaridad	33
<i>4.2.1. Interpretación extensiva de la cláusula de asistencia mutua</i>	<i>35</i>
4.3. Activación de la cláusula de asistencia mutua tras los atentados en París ...	37
5. CONCLUSIONES.....	42
6. BIBLIOGRAFÍA.....	48

1. INTRODUCCIÓN

Lograr un mundo donde la paz y seguridad internacionales estén garantizadas, ha de configurarse como una de las prioridades más relevantes del Derecho Internacional. Los Estados, han de ser capaces de solucionar los conflictos de una manera pacífica, y sin necesidad de recurrir al uso de la fuerza armada. Es por ello, por lo que una de las principales normas que recoge la Carta de las Naciones Unidas, es la prohibición de recurrir a la fuerza armada para solucionar cualquier conflicto internacional que pueda surgir entre los Estados. Esta norma, se hace efectiva a través de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), pues es ésta la encargada de velar por su cumplimiento, así como de poner límites a aquellos Estados que se extralimiten en sus derechos.

No obstante, y a pesar de la gran evolución del panorama internacional vivida desde la Segunda Guerra Mundial, la paz y seguridad internacionales están atravesando un periodo delicado, pues son muchas las amenazas que pretenden quebrantarlas. Una de estas amenazas, es el terrorismo internacional. El terrorismo es uno de los fenómenos internacionales más alarmantes que existen actualmente, y al cual los Estados tienen que hacer frente de la manera más responsable y efectiva posible. Pero para ello, es necesario que éstos cuenten con marco jurídico mucho más claro y estable que el que disponen hoy en día. Los últimos ataques terroristas perpetrados en París, el 13 de noviembre de 2015, por la organización terrorista *Daesh*, han puesto de manifiesto la poca seguridad jurídica que existe en el marco internacional para solucionar este tipo de conflictos. Así, el principal objetivo de este trabajo es analizar si la respuesta que los Estados llevaron a cabo para luchar contra estos ataques terroristas, dentro del marco de la PCSD de la Unión Europea, y en base a su derecho a la legítima defensa, es legal desde el punto de vista del Derecho Internacional. Por ese motivo, será determinante probar si Francia fue realmente víctima de un ataque armado, entendiendo como ataque armado aquel que cumple con todos los requisitos exigidos por el Derecho Internacional.

Para ello, es necesario remontarse al concepto de legítima defensa, así como a las diferentes posibilidades que existen para su ejercicio, y analizar las situaciones en las que ésta se haya podido activar. De ahí, que la estructura de este análisis conste de cuatro grandes apartados. En el primero de ellos, denominado “La legítima defensa colectiva”, se hace un repaso al origen y evolución del principio de no uso de la fuerza, así como a la configuración de un sistema de seguridad colectiva, institucionalizado en el seno de

diferentes órganos de las Naciones Unidas. Esto, nos llevará irremediablemente a analizar el papel de los Estados en el ámbito de dicha seguridad colectiva, y cómo éstos pueden actuar a través de su derecho a la legítima defensa, recogido en el artículo 51 de la Carta. Además, también se contemplará si, este derecho, puede ejercerse de manera colectiva y a través de una Organización Internacional.

En segundo lugar, en el apartado “Legítima defensa colectiva ante actos de terrorismo”, se examinará la posibilidad de que este derecho se pueda ejercer ante actos de terrorismo cometidos por actores no estatales, y de ser así, los requisitos necesarios para ello. De manera que una vez que se haya determinado la posibilidad de que los Estados puedan ejercer la legítima defensa colectiva ante ataques terroristas internacionales, y que ésta pueda ser llevada a cabo en el seno de una organización internacional, se estudiará el primer acontecimiento en el cual esto se trasladó a la práctica: tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos.

A continuación, el siguiente punto, que recibe el título de “Legítima defensa colectiva en el marco de la Unión Europea”, trata la evolución de la seguridad colectiva en el marco de la Unión Europea y la relevante introducción de la cláusula de asistencia mutua como mecanismo que recoge la legítima defensa colectiva. Para que, una vez que se hayan explicado los mecanismos jurídicos con los que cuentan los Estados de la Unión Europea para hacer frente a los ataques terroristas, se pueda realizar una valoración sobre la actuación de Francia tras los atentados de noviembre de 2015.

Por último, en “Conclusiones” se justificará si la respuesta que se llevó a cabo en el Estado de Siria e Iraq es legítima, y si cumple con los requisitos necesarios establecidos por el Derecho Internacional para llevarse a cabo, especialmente con el requisito de la legítima defensa.

La metodología que se seguirá para la consecución de los objetivos expuestos será, en mayor medida, una revisión de las normas de Derecho Internacional, recogidas en la Carta de las Naciones Unidas, Resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General, así como las sentencias más relevantes de la Corte Internacional de Justicia en esta materia. Asimismo, se llevará a cabo una investigación documental y una revisión de la literatura más relevante, procedente de diversas fuentes, entre las cuales se utilizarán principalmente: revistas, libros, artículos científicos y trabajos académicos.

Finalmente, añadir que la principal motivación de este análisis está en tratar de poner de relieve la incertidumbre e inseguridad jurídica que a nivel internacional existe ante un

tema tan delicado y controvertido, como es que un Estado pueda efectuar un ataque armado contra otro Estado, por haber sido víctima de un ataque terrorista.

2. LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA

Las condiciones para que un Estado pueda ejercer el uso de la fuerza contra otro Estado son muy limitadas. Sin embargo, esta prohibición jurídica al recurso por parte de un Estado a la fuerza armada no existió siempre. Históricamente, cada Estado poseía un *ius ad bellum* ilimitado, lo que permitía que se pudiese iniciar una guerra sin ninguna restricción. Tampoco se exigía ningún tipo de responsabilidad por tales actos, ni por los daños que se pudiesen causar. La razón estaba en que cada Estado poseía legítimamente el uso de la fuerza a nivel interno y, por consiguiente, también podía proyectar ese derecho externamente. No existía un marco jurídico internacional que regulase el uso de la fuerza, pues estaba admitido y se trataba de un acto lícito¹.

No fue hasta la Primera Guerra Mundial cuando, con la firma del Pacto de la Sociedad de Naciones en 1919, los Estados decidieron limitar el uso de la fuerza armada, al crear una organización política con carácter universal y dotada de órganos con vocación de permanencia². En el seno de esta Organización, los Estados se comprometían a respetar y mantener la integridad territorial y la independencia política de sus Miembros, así como a acudir al Consejo en caso de agresión o amenaza para que éste tomase las medidas adecuadas³. Asimismo, las potencias vencedoras exigieron responsabilidad a Alemania, que fue condenada a severas penas, entre las cuales figuraron indemnizaciones de gran valor monetario y la pérdida de parte de su territorio. Además, para evitar un nuevo conflicto, en 1928 se firmó el denominado Pacto Briand-Kellogg. Mediante este Pacto, un gran número de Estados de todo el mundo renunciaron a la guerra y condenaron cualquier uso de la misma para resolver los conflictos internacionales⁴. Sin embargo, estos compromisos no consiguieron frenar el estadillo de la Segunda Guerra Mundial. Por eso, tras las trágicas consecuencias de la mayor guerra de la historia, los Estados tomaron

¹ Guerisoli, E., “Evolución del concepto de Legítima Defensa”, *Centro Argentino sobre Estudios Internacionales, Programa de Derecho Internacional*, 2009, p.2.

² Bermejo, R., “El uso de la fuerza, la Sociedad de Naciones y el Pacto de Briand-Kellog” en Gamara, Y. y Fernández, C., (coord.), *Los orígenes del Derecho internacional Contemporáneo*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2015, pp. 217-247.

³ Pacto de la Sociedad de Naciones, 1926. Artículo 10.

⁴ Pacto de Briand-Kellog, 1928. Artículo 1.

medidas más estrictas. Así, el 26 de junio de 1945, se firmó la Carta de las Naciones Unidas, que dio lugar a la Organización de las Naciones Unidas (ONU). A partir de ese momento, la seguridad colectiva internacional pasó a estar institucionalizada en torno a un sistema centralizado de carácter jurídico y político.

Los Estados firmantes de la Carta declararon que, en sus relaciones internacionales, se abstendrían a recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado⁵, lo cual se configuró como principio universal y pasó a ser considerada como una norma de *ius cogens*. Además, a diferencia del Pacto de la Sociedad de Naciones, se reguló el derecho a la legítima defensa y los estrictos límites a los que está sometida.

A continuación, en los siguientes apartados, se analizará cómo está configurada Seguridad Colectiva en el seno de las Naciones Unidas, así como el papel que tienen los Estados en la misma, a través de su derecho a la legítima defensa individual o colectiva. Este análisis será necesario para comprobar que los Estados, a pesar de no poder utilizar el uso de la fuerza, sí que tienen permitido defenderse de manera colectiva a través de una organización internacional, siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos, que también se abordarán. Esto es el primer paso para entender cuándo y cómo pueden ejercer la legítima defensa los Estados y así también justificar por qué Francia actuó en el marco de la Unión Europea.

2.1. Sistema institucionalizado de Seguridad Colectiva de las Naciones Unidas

Con la firma de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados renunciaron al uso de la fuerza para resolver los conflictos internacionales⁶. Sin embargo, fue necesario configurar un mecanismo alternativo que permitiese mantener la paz y seguridad internacionales y así poder dar cumplimiento al principal objetivo de la Carta de las Naciones Unidas⁷. Por ese motivo, como consecuencia lógica de la renuncia de los Estados al uso de la fuerza, la Carta asignó al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales y de desempeñar las funciones que suponen dicha responsabilidad⁸. Así, para desempeñar dichas funciones y alcanzar

⁵ Carta de las Naciones Unidas, 1945. Artículo 2.4.

⁶ Ibid. Artículo 2.4.

⁷ Ibid. Artículo 1.

⁸ Ibid. Artículo 24.1.

tal objetivo, los Estados otorgaron a este órgano una serie de mecanismos que quedarían definidos en los Capítulos VI, VII, VIII y XII de la Carta⁹.

El Capítulo VI, bajo el lema: “Arreglo pacífico de controversias”, recoge una serie de medidas pacíficas y no coercitivas para solucionar los conflictos y lograr el mantenimiento de la paz. Entre estas medidas se encuentran la negociación, la investigación, la mediación, la conciliación o el arbitraje. Por otro lado, el Capítulo VII, relativo a la “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, permite al Consejo de Seguridad llevar a cabo medidas coercitivas para imponer la paz, permitiendo incluso que se recurra al uso de la fuerza en aquellos casos de mayor gravedad y siempre que se cumplan una serie de requisitos. Finalmente, el Capítulo VIII se refiere a los “Acuerdos Regionales”, facultando al Consejo de Seguridad utilizar Acuerdos u Organismos Regionales para desarrollar, con mayor eficiencia y eficacia, las medidas que garanticen el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

Como se ha mencionado, en estos capítulos se recogen los mecanismos con los que cuenta el Consejo de Seguridad para resolver las controversias que puedan surgir entre los Estados. Sin embargo, habrá que entender cada uno de ellos, y la relación entre los mismos, pues el objeto de la investigación es el derecho a la legítima defensa de los Estados, que está ubicado en el Capítulo VII, y por consiguiente, tendrá diferente naturaleza y condiciones que los mecanismos que figuran en el resto de capítulos.

2.1.1. Delimitación de competencias del Consejo de Seguridad y la Asamblea General en el ámbito de la seguridad colectiva

Antes de proceder al análisis sobre la posibilidad de que el Consejo de Seguridad recurra a organismos internacionales para lograr el mantenimiento o imposición de la paz internacional, es preciso delimitar si éste es el único órgano dentro de las Naciones Unidas que tiene atribuida dicha responsabilidad. Para ello, hay que partir de la crisis que vivió el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas como consecuencia de la Guerra Fría, lo que provocó que, hasta la caída del Muro de Berlín en 1989, este órgano no fuese realmente operativo¹⁰. Esta inoperatividad se originó principalmente por la composición

⁹ Ibid. Artículo 24.2.

¹⁰ Diz Monje, E., “Las Organizaciones Regionales en las Operaciones de Paz” en De Tomás Morales, S. (coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario*, Dykinson, Madrid, 2009. p. 99.

del Consejo de Seguridad y por el requisito de la unanimidad de voto de los Miembros permanentes para aprobar cualquier decisión¹¹. Esto hizo que se continuamente hubiese Bloqueos, como consecuencia principalmente del veto que ejercía generalmente la Unión Soviética. Debido a los Bloqueos en el seno del Consejo de Seguridad, los Estados Miembros aprobaron la Resolución 377 de la Asamblea General de las Naciones Unidas, también conocida como “Unión pro paz”. Mediante esta resolución, se permitió a la Asamblea General realizar recomendaciones a los Estados Miembros para la adopción de medidas colectivas “inclusive, en caso de quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el uso de fuerzas armadas cuando fuere necesario, a fin de mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales”¹², en aquellos casos en los que existiese una situación de bloqueo en el Consejo de Seguridad que le impidiesen cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales. Esto provocó que, durante un tiempo, hubiese cierta confusión en cuanto a las competencias que pertenecían al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General¹³. No obstante, esta resolución no tuvo efectos significativos en lo que respecta al Capítulo VII de la Carta, y únicamente permitió que la Asamblea General llevase a cabo las denominadas Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMPs) de carácter no coercitivo, sin que tuviese consecuencias significativas en la toma de medidas coercitivas¹⁴.

Asimismo, debido a que estas OMPs no encuentran sustento jurídico en la Carta de las Naciones Unidas, el entonces Secretario General, Dag Hammarskjol, las situó en el “Capítulo VI bis”. La razón está en que estas misiones de paz tenían un carácter militar y una vocación no ofensiva, y en ningún caso podían situarse en el Capítulo VII de la Carta, que seguiría siendo competencia principalmente del Consejo de Seguridad¹⁵. Sin embargo, a pesar del principio de no uso de la fuerza que caracteriza a las OMPs, era necesario que los soldados puestos a disposición por parte de los Estados Miembros pudiesen garantizar su seguridad personal. Por ese motivo, se permitió la posibilidad de

¹¹ Ibid. Artículo 23: “El Consejo de Seguridad se compondrá de quince miembros de las Naciones Unidas. La República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad. La Asamblea General elegirá a otros diez Miembros de las Naciones Unidas que serán miembros no permanentes del Consejo de Seguridad”

¹² Resolución 377 de la Asamblea General de la ONU, 1950. Apartado A.1.

¹³ Alcaide, J. y Márquez, M.C., “La legítima Defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las Naciones Unidas en el marco de la Seguridad Colectiva”, *Anuario Español de Derecho Internacional, Servicio de Publicaciones de la Seguridad de Navarra*, vol. XII, n. 13, 1997, p.288.

¹⁴ Oppenheim, L., y Lauterpacht, S.H., *Tratado de Derecho internacional público*. Tomo II. Vol. I, pp. 181-182.

¹⁵ Alcaide, J. y Márquez, M.C., “La legítima Defensa y los...”, pp. 292-293.

recurrir al uso de la fuerza armada en ejercicio de una legítima defensa individual o personal por parte de los cascos azules de la ONU. Al mismo tiempo, se permitió que se ejerciese el uso de la fuerza a nivel táctico, siempre que éste sea autorizado por el Consejo de Seguridad y por las naciones implicadas en el conflicto, lo que claramente ha favorecido una mayor consecución en los objetivos de las OMPs¹⁶.

No obstante, este derecho a la legítima defensa no se puede identificar con el derecho a la legítima defensa institucional de los Estados regulado en el artículo 51 de la Carta¹⁷, que se analizará en el siguiente apartado. La diferencia entre uno y otro está en la distinta naturaleza que existe entre el mantenimiento de la paz y la imposición de la paz. Mientras que el objetivo de la primera es hacer frente a aquellos que quebrantan la paz; la segunda tiene como principal objetivo la derrota de un ejército armado. Asimismo, cada misión tiene unas características particulares y habrá que atender a un gran número de condicionantes para que el uso de la fuerza sea el más adecuado y mínimo posible. De ahí que las ROE (Reglas de Enfrentamiento) para los militares y las DUF (Directiva para la utilización de armas de fuego), cuenten con cierta flexibilidad¹⁸. Aunque, como se verá más adelante, ambos supuestos sí que tienen obligaciones comunes respecto al uso de la fuerza, pues éste se ha de utilizar cuando no se pueda solucionar el conflicto otros medios y ha de ser mínimo¹⁹. Sin embargo, a pesar del carácter no coercitivo del uso de la fuerza las OMPs, en alguna ocasión se podría considerar que éstas han tomado un carácter coercitivo. Así sucedió en la crisis que se vivió en el Congo en los años 60 como consecuencia del proceso de independización de Bélgica y surgimiento de la República Democrática del Congo. A pesar de que la intervención de las Naciones Unidas fue de mantenimiento de la paz, el Consejo de Seguridad instó a la Organización a adoptar medidas entre las cuales estaba el uso de la fuerza en caso de que este fuese necesario²⁰. Esto demuestra la delgada línea que separa las medidas no coercitivas de las OMPs y las medidas del Consejo de Seguridad en el contexto del Capítulo VII. No obstante, las diferencias entre ellas como ya se han comentado existen y están delimitadas.

Por todo lo anterior, a pesar de que el Consejo de Seguridad es el órgano que tiene la máxima responsabilidad en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad

¹⁶ De Tomás Morales, S., “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el sistema de las Naciones Unidas”, en De Tomás Morales, S. (coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 39-40.

¹⁷ Alcaide, J. y Márquez, M.C., “La legítima Defensa y los...”, p.293. Nota 97.

¹⁸ De Tomás Morales, S., “Las Operaciones de Mantenimiento...”, pp. 41.

¹⁹ Informe del Secretario General S/5950, de 10 de septiembre de 1964.

²⁰ Resolución 161 del Consejo de Seguridad de la ONU, 1961. Apartado A.

internacionales, determinando si existe una amenaza a la paz, un quebrantamiento de la misma o un acto de agresión²¹, esta competencia no es exclusiva del mismo, pues la Asamblea General también tiene en cierto modo atribuida esa competencia²², aunque como ya se ha mencionado, los casos en los que la Asamblea ha autorizado medidas coercitivas han sido relativamente inexistentes.

A pesar de ello, debido a la crisis de inoperatividad de las Naciones Unidas, la intervención del Consejo de Seguridad a través de medidas coercitivas del Capítulo VII de la Carta fue relativamente escasa. Entre los años 1945 y 1990 únicamente intervino en dos ocasiones. La primera de ellas, en la Guerra de Corea en 1950²³ la cual intencionadamente se aprobó sin la presencia de la URSS. La otra ocasión fue la aprobación de la intervención de Reino Unido en Beira en 1966²⁴. Sin embargo, hoy por hoy, no nos encontramos ante esta situación y el Consejo de Seguridad sí es un órgano activo en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

2.1.2. Papel de los Estados en el ámbito de la seguridad colectiva

No se puede afirmar, no obstante, que los únicos con facultades para llevar a cabo medidas coercitivas en el marco del Capítulo VII de la Carta sean exclusivamente órganos institucionalizados de las Naciones Unidas. La Carta también ha reconocido una participación, aunque muy restrictiva y limitada, a los propios Estados, a través del reconocimiento a los mismos del derecho a la legítima defensa, tanto individual como colectiva²⁵. De esa manera, el uso de la fuerza no está completamente institucionalizado, pues como se verá en el siguiente apartado, a pesar de la provisionalidad que caracteriza al uso de la fuerza armada por parte de un Estado, éste no necesita, en un principio, autorización alguna para actuar, sino únicamente comunicar al Consejo de Seguridad las medidas que haya tomado para hacer frente a la agresión de la que haya sido víctima.

²¹ Carta de las Naciones Unidas, 1945. Artículo 39.

²² Que ha ejercido en los conflictos en Suez y Hungría (1956), Líbano (1958), Congo (1960), Oriente Medio (1967), Afganistán (1980) y Palestina (1982). Ver: Alcaide, J. y Márquez, M.C. “La legítima Defensa y los...”, p.300, nota. 115.

²³ Resolución 84 del Consejo de Seguridad de la ONU, 1950.

²⁴ Resolución 221 del Consejo de Seguridad de la ONU, 1966.

²⁵ Carta de las Naciones Unidas, 1945. Artículo 51.

Así, en el siguiente apartado se analizará el derecho a la legítima defensa que la Carta otorga a los Estados en el marco del Capítulo VII, con el propósito de determinar cuáles son los requisitos necesarios para que ésta se pueda activar y así poder comprobar, más adelante, su cumplimiento en la respuesta efectuada por parte de Francia tras los atentados de París.

2.2. Derecho a la legítima defensa individual y colectiva

Dentro del marco del Capítulo VII, que recordemos que recoge los mecanismos que permiten al Consejo de Seguridad cumplir, a través de medidas coercitivas, con su responsabilidad de mantener e imponer la paz y seguridad internacionales, se atribuye a los Estados la competencia para hacer frente de manera independiente a ciertas agresiones que puedan sufrir. Así, en el artículo 51 de la Carta se recoge el derecho a la legítima defensa de los Estados, tanto individual como colectiva. Este precepto establece que “ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los miembros en el ejercicio del derecho a la legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán de manera alguna la autoridad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales”.

Sin embargo, esta capacidad de autoprotección de los Estados está sometida a estrictos límites y será, en el marco institucional de la Carta de las Naciones Unidas, dónde se declare el incumplimiento o no del Derecho Internacional, así como las medidas finales que se han de adoptar y su aplicación. Asimismo, no hay que olvidar que este derecho ha de interpretarse conforme al artículo 2.4 de la Carta, que prohíbe el uso de la fuerza armada para la solución de conflictos internacionales. Por todo ello, se entiende que el derecho de los Estados a la legítima defensa es una excepción al principio general de abstención a recurrir al uso de la fuerza, así como una excepción a la institucionalización de la seguridad internacional en el seno del Consejo de Seguridad. De esta manera, se puede adelantar que cualquier interpretación sobre las condiciones necesarias para su ejercicio ha de ser restrictiva.

Por otro lado, y antes de estudiar las condiciones necesarias para el ejercicio de la legítima defensa, es preciso señalar que este derecho no es exclusivo de los Estados miembros de las Naciones Unidas, ya que los Estados que no son Miembros han de atender a los Principios de la Carta para mantener la paz y seguridad internacionales²⁶, y consecuentemente se interpreta que también cuentan con el derecho a la legítima defensa.

2.2.1. Condiciones para ejercer el derecho a la legítima defensa

Para que un Estado pueda hacer uso de su derecho a la legítima defensa tienen que cumplirse una serie de condiciones. Como ya se ha adelantado en el apartado anterior, por la excepcionalidad que supone que un Estado pueda ejercer el uso de la fuerza en legítima defensa, tales requisitos han de interpretarse de manera restrictiva. No obstante, no han sido pocos los intentos de los Estados por realizar interpretaciones extensivas de la legítima defensa, para así justificar ciertas actuaciones de dudosa legalidad internacional. Así, a medida que se ha ido consolidando y evolucionando la función de las Naciones Unidas en el marco internacional, se han ido diferenciando los supuestos en los que sí es procedente el uso de la fuerza, de aquellos en los que se está llevando a cabo una violación del artículo 2.4. de la Carta.

El requisito más importante para ejercer el derecho a la legítima defensa es que un Estado haya sido víctima de un ataque armado, sin embargo, este es el requisito que ha originado mayores problemas interpretativos. Una de las cuestiones que se ha planteado con más frecuencia es la posibilidad de que un Estado pueda ejercer la denominada legítima defensa preventiva. Muchos autores plantean la posibilidad del ejercicio de la legítima defensa cuando exista una amenaza inminente, sin necesidad de que un Estado haya sido víctima efectiva de un ataque armado. Es difícil delimitar la línea entre un escenario y otro, por eso existen dos posiciones o teorías encontradas. La primera de ellas, que podría entenderse como restrictiva, aboga por la necesidad de que el ataque armado ya se haya producido. Se fundamenta en los términos exactos empleados por el precepto normativo cuando se refiere a “*en caso de ataque armado*”, ya que parece expresar que un Estado puede responder con el uso de la fuerza, únicamente cuando ya haya sido

²⁶ Ibid. Artículo 2.6.

atacado. Esta postura atiende a los términos exactos expresados en el texto legal, y bajo ningún concepto la legítima defensa preventiva estaría permitida²⁷.

No obstante, no toda la doctrina sigue la misma línea de argumentación. Existe otra teoría más moderada en la que la interpretación de los límites al ejercicio de la legítima defensa es mucho menos restrictiva, abriendo la posibilidad a que exista una legítima defensa preventiva. Esta interpretación está recogida por el Derecho consuetudinario y muchos Estados, entre ellos Estados Unidos, han recurrido a la misma para justificar sus actuaciones ante determinados conflictos. Algunos internacionalistas no ven necesario que la víctima tenga que esperar a que se produzca un ataque armado para defenderse. Bastaría con una amenaza inminente para poder activar el derecho a la legítima defensa. Esta doctrina fue empleada por la Administración de Bush para justificar su intervención en Afganistán tras los atentados del 11-S. Según Bush, el hecho de que grupos terroristas poseyesen armas nucleares y armas de destrucción masiva suponía ya una amenaza suficiente como para actuar y prevenir cualquier ataque futuro. Sin embargo, una de las principales críticas que se hizo a Estados Unidos fue el hecho de que tal intervención, se entendiese como preventiva, en vez de ser ésta una actuación anticipatoria. Lo cual denota que Estados Unidos pretendía utilizar el uso de la fuerza con la intención de reprimir y castigar²⁸. En conclusión, si se interpreta en el sentido de la Carta y dejando de lado el derecho consuetudinario, la legítima defensa preventiva no está permitida en el Derecho Internacional, siendo necesario que se haya producido un ataque efectivo para que un estado pueda ejercer el uso de la fuerza.

Otra de las cuestiones que se han planteado respecto del cumplimiento de este requisito, es si la denominada teoría sobre “acumulación de incidentes” justifica una interpretación extensiva de ataque armado. Esta teoría afirma que un Estado es víctima de un ataque armado cuando sea objeto de numerosos y continuos ataques que, por su pequeña magnitud, no serían considerados como ataque armado de manera individual, pero que en su conjunto, sí alcanzan la suficiente entidad para que una respuesta mediante el uso de la fuerza esté justificada²⁹. Esta teoría fue utilizada, entre otros, por Israel en 1975 para justificar los ataques perpetrados en el Líbano³⁰.

²⁷ Guerisoli, E., “Evolución del concepto de Legítima...”, pp.5-6.

²⁸ Alcaide, J., “La guerra contra el terrorismo: ¿una OPA hostil al derecho de la comunidad internacional?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, n.1/2, pp. 289-302.

²⁹ Alcaide, J. y Márquez, M.C. “La legítima Defensa y los ...”. p.305.

³⁰ Carta de Israel al Consejo de Seguridad S/11690, 1975.

También ha habido intentos de ampliar la legítima defensa al rescate de nacionales en un estado extranjero, para asistir a los pueblos a la libre determinación o para hacer frente a ataques terroristas. Para dar una respuesta a estas cuestiones habría que acudir a la Resolución 3314, Definición de la Agresión, aprobada por la Asamblea General en 1974 y que será objeto de análisis en los siguientes apartados de este trabajo.

El segundo de los requisitos para que un Estado pueda ejercer la legítima defensa es el de necesidad. Un Estado debe ejercer el uso de la fuerza como último recurso y siempre que el resto de los medios a su alcance no puedan detener la agresión. El Estado debe probar que no podría haber solucionado el conflicto de ninguna otra manera y que la gravedad del ataque justificaba una respuesta armada. Además de que ese ataque sea absolutamente necesario, otra de las condiciones que se exige es que esa respuesta sea proporcional al ataque sufrido. La única finalidad del ejercicio de la fuerza ha de ser desactivar el ataque armado, pero bajo ningún concepto puede ir más allá. La legítima defensa también debe ejercerse de manera inmediata, en relación al ataque sufrido. De no ser así, se podría considerar un incumplimiento del artículo 2 párrafo 4, por considerarse una represalia armada, las cuales están prohibidas en el Derecho Internacional³¹.

Finalmente, tal y como ya se ha mencionado anteriormente, la legítima defensa debe ser provisional y subsidiaria a las medidas que tome el Consejo de Seguridad para poner fin a la agresión y reestablecer la paz y seguridad internacionales. Es provisional porque en el momento en el que el Consejo de Seguridad ejerza las acciones necesarias para solucionar el conflicto, la legítima defensa que el Estado venía ejerciendo ha de cesar. La lógica está en la institucionalización que caracteriza a la seguridad internacional de la que ya se ha hablado, en la que el Consejo de Seguridad es el órgano responsable de imponer la paz y seguridad internacionales. Por ello, se obliga a los Estados que hayan ejercido la legítima defensa a informar y comunicar inmediatamente al Consejo las medidas emprendidas.

2.2.2. La legítima defensa colectiva

³¹ Guerisoli, E., “Evolución del concepto de Legítima Defensa”, *Centro Argentino sobre Estudios Internacionales, Programa de Derecho Internacional*, 2016, pp.8-14.

Como dispone el propio artículo 51 de la Carta, la legítima defensa puede ser individual o colectiva. Así, para que se pueda ejercer la legítima defensa colectiva por un grupo de Estados, es necesario que se cumplan los mismos requisitos que se exigen en la legítima defensa individual. La única diferencia está en que el Estado que haya sido víctima del ataque armado ha de solicitar formalmente la ayuda al resto de Estados en el seno del Consejo de Seguridad³². Ejemplo de ello es el ejercicio de la legítima defensa colectiva por parte de Estados Unidos en el Líbano o la intervención de Reino Unido en Jordania, ambas en 1958³³.

Sin embargo, los problemas de Bloqueo que tuvieron lugar durante la Guerra Fría hicieron que los Estados se aliaran mediante tratados y Organizaciones Regionales para ejercer la legítima defensa colectiva sin estar sometidos al derecho de veto del Consejo de Seguridad. Esto supuso la posibilidad de que fuera del marco de las Naciones Unidas los Estados estableciesen alianzas militares para hacer frente a los actos de agresión. Surge así un nuevo marco para ejercer el uso de la fuerza, cuyo análisis será objeto del siguiente apartado.

2.2.3. La legítima defensa colectiva a través de organizaciones internacionales

Como ya se ha mencionado en apartados anteriores, el artículo 51 de la Carta permite que la legítima defensa se ejercite de manera individual o colectiva. De la redacción de este precepto, no existe ningún impedimento jurídico al hecho de que los Estados firmen acuerdos o constituyan alianzas militares y políticas en el seno de organizaciones internacionales, bilaterales o regionales, para ejercitar de manera más eficaz la legítima defensa colectiva. Para ello, esa posibilidad ha de estar recogida formalmente en un tratado y ha de respetar los Principios de la Carta de las Naciones Unidas, concretamente los límites impuestos en el artículo 51.

En ese sentido, son muchos los tratados de alianza y asistencia mutua que incluyen una legítima defensa colectiva automática en base al artículo 51 de la Carta. Sería el caso de la OTAN que, mediante el denominado Tratado de Washington, establece que un ataque armado contra uno de sus Miembros se considerará como un ataque dirigido contra

³² Hernández, A., “Uso de la fuerza en el derecho internacional: aplicación en conflictos internos”, *Revista Agenda Internacional*, vol. 7, n. 15, 2000, pp. 161-181.

³³ Alcaide, J. y Márquez, M.C., “La legítima Defensa y los ...”. pp.314-315.

el resto de los Miembros y supondrá el ejercicio de la legítima defensa, reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas³⁴. Otro supuesto sería el caso de la Unión Europea, mediante la cláusula de asistencia mutua, recogida en el artículo 42.7 TUE, incorporada con la firma del Tratado de Lisboa, el 13 de diciembre de 2007.

Así, se puede concluir que el ejercicio a la legítima defensa colectiva puede desarrollarse a través del seno del Consejo de Seguridad o a través de un acuerdo bilateral o multilateral con otros Estados; y en ambos supuestos, los límites para su ejercicio son los mismos. Ahora bien, hasta ahora únicamente se ha confirmado la validez jurídica de que los Estados puedan ejercer tanto la legítima defensa individual como la colectiva. Y no solo eso, sino que también se ha visto la posibilidad de que la legítima defensa colectiva pueda estar enmarcada en un acuerdo previo o no. La única diferencia entre un supuesto u otro es la efectividad que se pueda alcanzar en un primer momento, ya que el ejercicio de la fuerza colectiva por parte de los Estados, dentro de una organización internacional, es automática, mientras que si se hace mediante la solicitud formal de asistencia en el seno del Consejo de Seguridad puede verse sometida al veto de algún Miembro permanente.

Además, como ya se ha comentado, uno de los requisitos del ejercicio de la legítima defensa es la provisionalidad, ya que una vez que los Estados comuniquen al Consejo de Seguridad las medidas que han llevado a cabo para hacer frente a la agresión en el seno de su organización, es este órgano el que en base a las competencias atribuidas en la Carta debe tomar las medidas coercitivas necesarias conforme al Capítulo VII. No obstante, cuestión diferente es la posibilidad de que sean estos organismos internacionales, los que, a través de la autorización del Consejo de Seguridad de la ONU, sirvan a éste como medio para seguir recurriendo al uso de la fuerza y tomar las medidas coercitivas del Capítulo VII. Este último fenómeno recibe el nombre “Regionalización”³⁵ y tiene su sustento jurídico en el Capítulo VIII de la Carta. Sin embargo, su aplicación no gozó siempre de la misma intensidad, ya que ha ido evolucionando a medida que los conflictos internacionales lo han ido requiriendo.

La Guerra Fría también supuso un obstáculo para la aplicación de las disposiciones del Capítulo VIII³⁶, y no fue hasta 1992 cuando el Consejo de Seguridad hizo referencia, en sus Resoluciones, a las Organizaciones Regionales. En el conflicto de Bosnia

³⁴ Tratado de la Alianza Atlántica, 1949. Artículo 5.

³⁵ Diz Monje, E., “Las Organizaciones Regionales en las...”, p. 99.

³⁶ Boutros Boutros Gali, “Una Agenda para la Paz”. Apartado VII. 60.

Herzegovina se autorizó, por primera vez, el uso de la fuerza armada por una Organización Regional³⁷. A partir de esa Resolución, fueron muchas las Resoluciones en las cuales el Consejo de Seguridad invocaba el Capítulo VIII, autorizando a las Organizaciones Regionales, dentro del marco institucionalizado, para llevar a cabo las medidas y así hacer efectivas sus decisiones³⁸. Hasta entonces, el hecho de que existiesen acuerdos y Organizaciones Regionales se había visto como un obstáculo para la seguridad internacional. Se entendía que iban en la dirección contraria a conseguir una seguridad de carácter universal. Sin embargo, a partir de los años 90, pasaron a considerarse mecanismos especialmente prácticos siempre y cuando sus actividades se llevasen a cabo de manera vinculada a las Naciones Unidas, en consonancia a los Principios de la Carta y siempre bajo la autorización del Consejo de Seguridad³⁹.

Además, el hecho de que en la Carta no se defina qué se entiende por acuerdos y organismos regionales permite mucha flexibilidad en la colaboración que puedan llevar a cabo los Estados para contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Así, puede tratarse de organizaciones creadas en virtud de tratados, organizaciones de seguridad y defensa mutua, organizaciones que promuevan el desarrollo regional o cualquier organización económica, política o social⁴⁰.

Consecuentemente, se fueron incrementando los pronunciamientos, tanto de la Asamblea General⁴¹ como Resoluciones del Consejo de Seguridad, en los que se instaba a mejorar la colaboración entre las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales de conformidad con el Capítulo VIII de la Carta⁴². También se fueron ampliando las propuestas y reuniones entre los dirigentes de las Organizaciones Regionales para aumentar y mejorar la interacción entre ambos, hasta crear un Comité Permanente para dar un carácter más formal a esa cooperación.

Asimismo, fueron surgiendo diversos mecanismos para favorecer la cooperación entre las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales, y que ésta fuese más eficiente y práctica. Entre estos mecanismos se encuentran el sistema de consultas, cuya finalidad es el intercambio de información. También es relevante el apoyo diplomático que pueda realizar estas organizaciones, así como el apoyo operativo, ya sea logístico,

³⁷ Resolución 770 del Consejo de Seguridad de ONU, 1992.

³⁸ Alcaide, J. y Márquez, M.C., “La legítima Defensa y los...”, p.358.

³⁹ “Una Agenda para la Paz”. Apartado VII. 63.

⁴⁰ “Una Agenda para la Paz”. Apartado VII. 61.

⁴¹ Resolución 49/57 de la Asamblea General de la ONU, 1995.

⁴² Resolución 55/2 de la Asamblea General de la ONU, 2000.

armamentístico o técnico. Existen muchos ejemplos de apoyo operativo, entre los que podemos destacar la asistencia área de la OTAN a las UNPROFOR (Fuerzas de Protección de las Naciones Unidas) en la Yugoslavia antigua o el apoyo técnico de la Unión Europea en el conflicto de Chipre⁴³. Además, también es preciso destacar las operaciones conjuntas y el despliegue conjunto de medios. En este sistema de colaboración las Naciones Unidas han de mantener la primacía y la relación con los Estados ha de ser lo más transparente posible.

La tendencia de esta cooperación regional siempre ha sido aumentar las capacidades de las Organizaciones Regionales. Por ello, además de la colaboración en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, también el Consejo de Seguridad ha autorizado acciones coercitivas a estos organismos para formar coaliciones y hacer frente de manera más efectiva a los conflictos regionales. Por ejemplo, en Corea, en Kuwait, en Somalia y Ruanda o, como ya se ha comentado, en Bosnia Herzegovina.

Por otro lado, es preciso destacar las numerosas ventajas de la intervención de estas Organizaciones Regionales. Destacan la proximidad a la zona del conflicto, lo cual facilita el despliegue de las fuerzas armadas y promueve que los Estados colaboren más para conseguir cuanto antes solucionar el conflicto. Ahora bien, los Estados también pueden sufrir problemas de entendimiento dentro de su Organización, que acrecentarían aún más el problema de llegar a un acuerdo en el seno del Consejo, además de los problemas de coordinación que pudiesen surgir entre éstas y las Naciones Unidas.

Por todo mencionado hasta el momento, no existe duda alguna sobre la posibilidad de que el Consejo de Seguridad puede utilizar los acuerdos y Organizaciones Regionales para aplicar las medidas coercitivas, siempre que sea bajo su autorización y control⁴⁴. Si esta afirmación se enlaza con el hecho de que los Estados, en virtud del artículo 51 de la Carta, pueden ejercer la legítima defensa colectiva a través de acuerdos u organizaciones internacionales; se puede llegar a la conclusión de que, en caso de que se produzca un ataque armado, que reúna los requisitos necesarios para que un grupo de Estados puedan ejercer el derecho a la legítima defensa colectiva, se podrá mantener la el uso de la fuerza ejercido a través de Organizaciones Regionales, si así lo autoriza el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VIII de la Carta (artículo 53.1) y tal uso de la fuerza es preciso como medida coercitiva para poner fin al conflicto.

⁴³ Diz Monje, E., "Las Organizaciones Regionales en las...", pp. 101-102.

⁴⁴ Carta de las Naciones Unidas, 1945. Artículo 53.1.

3. LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA ANTE ACTOS DE TERRORISMO

Como ya se ha visto, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas otorga a los Estados el derecho a la legítima defensa, tanto individual como colectiva. Este derecho permite que un Estado pueda recurrir al uso de la fuerza armada en caso de ser víctima de un ataque armado. Sin embargo, debido al principio general de no recurrir a la fuerza armada al que se comprometieron los Estados en 1945, el derecho a la legítima defensa es un derecho muy limitado y ha de interpretarse restrictivamente.

Ya se han analizado cuáles son los requisitos para que un Estado pueda hacer uso de la fuerza en defensa propia, siendo, una de las principales cuestiones tratadas, la tendencia de muchos Estados a realizar una interpretación extensiva del término “ataque armado”. Se ha tratado de defender la legítima defensa preventiva, para aquellos casos en los que, si bien no se ha producido aún ninguna agresión, exista una amenaza inminente de que se vaya a producir. También se ha intentado justificar la misma, en aquellos casos en los que tiene lugar la denominada “acumulación de indecencias” o en aquellos supuestos en los que un Estado quiere rescatar a los nacionales en otro Estado extranjero o para asistir a los pueblos a la libre determinación. Será a partir de ahora cuando centraremos nuestro análisis en los ataques llevados a cabo por organizaciones terroristas e intentaremos determinar cuáles son las condiciones necesarias para que un ataque terrorista pueda ser considerado como ataque armado.

Además, enlazándolo con lo anterior, se considerará la posibilidad del ejercicio de la legítima defensa colectiva ante un ataque terrorista, a través de una organización internacional.

3.1. El terrorismo dentro del marco internacional

En primera instancia, resulta necesario delimitar qué se entiende por terrorismo. Hoy en día, el terrorismo es uno de los problemas de mayor gravedad al que tienen que hacer frente los Estados, tanto a nivel nacional como a nivel internacional. Sin embargo, nuestro análisis se centrará en el terrorismo internacional, que es aquel que tiene como propósito desestabilizar la distribución de poder y la estructura política, social y económica de varios países o regiones del mundo o, incluso, del mundo en su totalidad; y cuyos autores

desarrollan sus operaciones en varias zonas geográficas⁴⁵. El terrorismo internacional podría considerarse la nueva “guerra” del siglo XXI. No obstante, se desarrolla de manera sustancialmente diferente al tradicional conflicto bélico y llevar a cabo una delimitación jurídica sobre esta nueva modalidad de crimen organizado, es extremadamente complejo. Eso ha provocado una falta de acuerdo entre los Estados que ha hecho que, hoy por hoy, no exista una definición jurídica de terrorismo dentro del ámbito de las Naciones Unidas⁴⁶.

A pesar de que la Asamblea General haya aprobado numerosas Resoluciones en las que establece medidas para combatir el terrorismo internacional, en ninguna de ellas ha definido qué se entiende exactamente por terrorismo internacional. No obstante, en algunas Resoluciones sí que se ha dejado entrever cierta conceptualización del mismo. Podemos destacar la Resolución 49/60, de 17 de febrero de 1995, en cuyo apartado 3 se declara que *“los actos criminales con fines políticos concebidos o planeados para provocar un estado de terror en la población en general, en un grupo de personas o en personas determinadas son injustificables en todas las circunstancias, cualesquiera sean las consideraciones políticas, filosóficas, ideológicas, raciales, étnicas, religiosas o de cualquier otra índole que se hagan valer para justificarlos”*.

Asimismo, existen muchos Convenios para la lucha contra el terrorismo en los que también se han delimitado ciertas características del mismo. Por ejemplo, en el Convenio Internacional para la represión de la financiación del terrorismo se establece que uno de los rasgos de los actos terroristas es que son crímenes que se perpetúan de manera indiscriminada hacia la población civil, con el propósito de intimidar a un Estado a realizar determinado acto o no hacerlo. Por otro lado, numerosos autores también han intentado describir las características de estos actos de terror. Entre ellos, Herfried Munkler, quien describe al terrorismo como una “guerra de guerrillas”, que se caracteriza por que actores no utilizan armas militares, sino armas más bien rudimentarias. Esto se ha podido ver de manera clara en los últimos atentados en Europa: cuchillos, furgonetas, etc. Añadido a que sus autores, están dispuestos a morir solo para cometer sus actos de terror⁴⁷.

⁴⁵ Reinares, F., “Conceptualizando el terrorismo internacional”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Boletín Elcano, 2005, n. 71. p.1-2.

⁴⁶ Vaneckhaute, H., “La ONU y el terrorismo”, *Resumen Ejecutivo, Fundación Seguridad y Democracia*, 2004 (disponible en <http://hendrik.pangea.org/imagenes/La%20ONU%20y%20el%20terrorismo.htm>, última consulta 24/03/2018)

⁴⁷ Munkler, H., “Las guerras del siglo XXI”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 85, n. 849, 2003 pp.7 y ss.

A pesar de que los Estados no se hayan puesto de acuerdo para elaborar una definición jurídica de terrorismo, sí que están de acuerdo en el hecho de que se trata de uno de los principales conflictos al que tienen que hacer frente de manera internacional. Por eso, han tratado de elaborar una estrategia global para luchar contra el terrorismo⁴⁸ y se han comprometido a “*abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos*”⁴⁹.

3.2. Requisitos para que los actos de terrorismo puedan ser considerados como ataque armado

Como ya se ha visto, la Carta de las Naciones Unidas recoge el derecho a la legítima defensa que tienen los Estados cuando son víctimas de un ataque armado. Sin embargo, ¿se puede considerar que el terrorismo es un ataque armado? En primer lugar, para interpretar cualquier texto jurídico, uno de los aspectos más importantes que hay que analizar es el contexto en el que se redactó. La Carta de las Naciones Unidas se firmó en una época de posguerra, que presenta notorias diferencias con el marco internacional en el que conviven los Estados actualmente. En 1945, cuando los Estados Miembros redactaron la Carta, no existía el terrorismo tal y como se entiende hoy en día. Por ese motivo, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad, en sus Resoluciones y la Corte Internacional de Justicia, en sus sentencias y dictámenes, han ido dando solución a los diferentes conflictos internacionales en las que intervenían este tipo de bandas criminales, lo que ha permitido que se pueda identificar determinados ataques terroristas dentro del término “ataque armado”, siempre y cuando se cumplan una serie de condiciones. Estas condiciones se pueden resumir en dos: necesidad de vinculación estatal y gravedad del ataque.

3.2.1. Necesaria vinculación estatal

En el caso del artículo 51, cuando los Estados elaboraron tal precepto, con el término ataque armado estaban haciendo referencia a un ataque armado tradicional, de Estado

⁴⁸ Documento A/59/565, Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2 de diciembre de 2004.

⁴⁹ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, el 24 de octubre de 1970.

contra Estado. Para justificar esta interpretación, sólo hace falta acudir al artículo 2.4 de la Carta, donde se observa que la prohibición del uso de la fuerza es una prohibición al uso de la fuerza interestatal y ninguna mención se realiza acerca del uso de la fuerza por actores no estatales. No obstante, en el artículo 51 no hay nada que restrinja “ataque armado” a un ataque que tenga que hacerse por un Estado. No se hace referencia alguna a la identidad del atacante, únicamente a que ese ataque ha de ser armado. Claramente en la Carta existe cierta falta de precisión, lo que ha sembrado la duda sobre aquellos casos en los que el ataque armado se haya perpetrado por actores no estatales y no se pueda atribuir a un Estado en concreto.

Por ese motivo, los diferentes órganos de las Naciones Unidas han ido concretando qué se entiende exactamente por ataque armado. En ese sentido, es de gran relevancia la Resolución 3314 sobre “Definición de la Agresión”, aprobada por la Asamblea General en 1974. En su artículo 1, se define agresión como “*el uso de la fuerza armada por un Estado*”. Al igual que el artículo 2 de la Carta, el uso de la fuerza armada está vinculado siempre a un Estado. Por otro lado, el artículo 3 de esta misma Resolución, enumera una lista con todos los actos que se califican como agresión, entre los cuales, en el apartado g), se dispone que se considerará agresión “*el envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza contra otro Estado*”. En este caso, se está haciendo referencia a la participación de un Estado, pero esta vez, de manera indirecta. Es decir, se puede comprobar que, tanto en un precepto como en otro, se vincula en todo momento un acto de agresión a la participación, ya sea directa o indirecta, de un Estado.

De esta manera, un acto de agresión no se limita únicamente a un ataque directo de Estado contra Estado, sino que puede llevarse a cabo por actores no estatales, siempre y cuando exista un Estado que, a través de bandas armadas u organizaciones terroristas, sea el precursor y principal responsable de tales actos de agresión. Sin embargo, todo ello tiene sus consecuencias. Incluir como acto de agresión el hecho de que un Estado envíe bandas armadas contra otro Estado, genera más incertidumbre que en el caso de que se hubiese descartado la posibilidad de que un ataque indirecto pudiese activar la legítima defensa. Porque, ¿cuál es el grado de implicación a partir del cual se considera que un Estado está colaborando con una banda terrorista?

Esta cuestión ya se la plantearon los Estados cuando redactaron el precepto, ya que se tuvo mucha cautela a la hora de elegir el término jurídico correcto. Se propusieron

varias alternativas, como por ejemplo “asistencia a” o “colaboración con”⁵⁰. Pero finalmente la decisión fue “el envío por un Estado, o en su nombre”. Se quiso dar la mayor rigurosidad posible al texto, estableciendo que sólo se podría considerar que un ataque es atribuible a un Estado, siempre y cuando éste haya enviado o haya actuado en nombre de la banda terrorista.

Como se puede comprobar, la Definición de Agresión delimita claramente cuándo nos encontramos ante un acto de agresión o no. La cuestión es si “acto de agresión” y “ataque armado” pueden entenderse conceptos semejantes. La realidad es que no. Cuando los Estados negociaron la Definición de Agresión no quisieron expresar que ataque armado derivase del concepto de agresión⁵¹. Así, a pesar de que la Definición de Agresión pueda servir de referencia en cuanto a los ataques perpetrados por actores no estatales, no pueden identificarse y entenderse una derivada de la otra. Sin embargo, la posibilidad de identificar como ataque armado el envío de bandas armadas por parte de un Estado, sí que ha sido confirmado en numerosos pronunciamientos de la Corte Internacional de Justicia. La CIJ ha afirmado que para que se pueda ejercer la legítima defensa contra el Estado en cuyo territorio el actor no estatal opera, el ataque armado tiene que ser atribuible a dicho Estado. Si es atribuible, el uso de la fuerza se puede ejercer contra el Estado donde el actor no estatal está ubicado.

No obstante, determinar cuándo un Estado está instrumentalizando a una organización armada para actuar contra la integridad de otro Estado, es difícil. Como se verá más adelante, en los atentados del 11-S en Estados Unidos, se interpretó que sólo por el hecho de permitir que una organización armada actué en un territorio, indirectamente ese Estado ya se está violando el Derecho Internacional sobre respetar la integridad estatal del resto. La inseguridad jurídica al respecto es enorme. Y no solo eso, sino que en esos casos ¿contra quién debería ejercerse tal uso de la fuerza?, ¿se tendría que ejercer sin ninguna alternativa contra el Estado donde se encuentre el actor no estatal?, ¿o se podría abrir la posibilidad a ejercer el uso de la fuerza únicamente contra el actor no estatal? ¿eso es posible? Esta y otras muchas cuestiones han surgido en los casos conocidos por la Corte Internacional de Justicia. Sin embargo, nunca se ha alcanzado una respuesta clara.

⁵⁰ Yearbook of the International Law Commission. Vol. II. Parte Uno. p.5.

⁵¹ Kimberley N. T., “Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?”, *Oxford Handbook on the Use of Force*, M.Weller, 2014, pp. 7 y ss.

El caso Nicaragua vs. EEUU es uno de los casos más relevantes del Derecho Internacional. En este conflicto, se discutía la legitimidad por parte de Estados Unidos para ejercer el uso de la fuerza armada apoyando a “los contras” en Nicaragua, y así asistir a El Salvador, que había sido víctima de ataques realizados por esta banda armada y que, según Estados Unidos, estaban siendo asistidos por el gobierno de Nicaragua⁵². Apuntar que Estados Unidos tenía reservada la aplicación del artículo 51 de la Carta. Esto ocasionó que la CIJ tuviese que, en un primer momento, comenzar determinando cuál era la vinculación jurídica de este país a esta norma jurídica. Se demostró que se trataba de Derecho Consuetudinario y por tanto de aplicación a los Estados Unidos⁵³.

En cuanto a la legítima defensa, la Corte quiso dejar claro desde un principio, la especial importancia de llevar a cabo una interpretación restrictiva sobre los requisitos para ejercerla. Por ese motivo, trató de establecer una distinción entre lo que se puede considerar ataque armado, de lo que meramente se trata de un uso de la fuerza, que aun siendo igualmente reprochable, no tiene la suficiente entidad o no es realizado por un actor determinado, como para poder ser considerado ataque armado. Así, la CIJ expresa “*while the concept of an armed attack includes the despatch by one State of armed bands into the territory of another State, the supply of arms and other support to such bands cannot be equated with armed attack*”⁵⁴. Con esta afirmación, la CIJ está dejando claro que la mera asistencia por parte de un Estado no es suficiente como para poder decir que existe una vinculación entre éste y la banda armada.

Asimismo, citando a la ya mencionada Resolución 3314, la CIJ afirma que “*an armed attack must be understood as including not merely action by regular armed forces across an international border, but also the sending by or on behalf of a State of armed bands, groups, irregulars or mercenaries, which carry out acts [...] of such gravity as to amount to an actual armed attack conducted by regular forces*”. Con ello reconoce que el concepto de ataque armado no se limita únicamente a un ataque realizado directamente por un Estado, sino que reconoce que tal ataque armado también puede ser indirecto. Así, es posible activar la legítima defensa frente a ataques armados realizados por actores no estatales, siempre y cuando exista esa vinculación. Es decir, el denominado “terrorismo

⁵² Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 27 de junio de 1984, *Actividades militares y paramilitares en y en contra del Gobierno de Nicaragua*.

⁵³ Resolución 2625 de la Asamblea General, 1970.

⁵⁴ Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, de 27 de junio de 1984, *Actividades militares y paramilitares en y en contra del Gobierno de Nicaragua* (Para. 247).

de Estado” sería el único terrorismo que cumpliría con los requisitos jurídicos que exige el Derecho Internacional.

Sin embargo, habría que analizar qué ocurre en aquellos supuestos en los que propiamente no existe un envío por parte de un Estado de una organización terrorista, pero sí que existe cierta asistencia a la misma. Por ejemplo, apoyo logístico o provisión de armamento. En este supuesto, la CIJ en *Nicaragua vs. EE.UU.*, afirmó que “*such activities may well constitute a breach of the principle of the non-use of force and an intervention in the internal affairs of a State, that is, a form of conduct which is certainly wrongful, but is of lesser gravity than an armed attack*”⁵⁵. Es decir, que a pesar de que esta asistencia sí que se puede considerar un acto ilícito y puede incluso hacer incurrir en responsabilidad al Estado que la realice, tal implicación no es suficiente como para vincular al Estado a esos ataques armados y poder así ejercer la legítima defensa. En estos casos, la CIJ sí que planteó la posibilidad de respuesta mediante otro mecanismo que no utilizase el uso de la fuerza, pero no permitió en tales casos la activación del 51. No obstante, y como veremos más adelante, en los atentados del 11 de septiembre de 2001 contra Estados Unidos, estos requisitos se interpretaron de una manera muy laxa.

Esta sentencia adquirió mucha relevancia a nivel jurisprudencial, ya que acabó negando a EEUU el derecho a ejercer la legítima defensa colectiva por la imposible vinculación de los ataques de los contras al gobierno nicaragüense. Pero el problema interpretativo de ataque armado no quedó del todo cerrado. En ningún momento se cuestionó la posibilidad de que se pueda ejercer el uso de la fuerza en el territorio del Estado donde se encontrasen los actores no estatales, pero únicamente contra éstos, aunque no estuviesen vinculados con dicho Estado.

Por ese motivo, hay que atender a otros pronunciamientos de la CIJ acerca de la legítima defensa. La opinión consultiva en el caso del *Muro de Palestina*, tampoco es de gran relevancia respecto al tema que se viene tratando, pero lo que sí que se aclara es la no posibilidad de ejercer la legítima defensa, si los ataques terroristas provienen del propio territorio y no de un territorio extranjero. En este caso, Israel construyó un muro adentrándose en el territorio de Palestina, justificando tal acción en el ejercicio a la legítima defensa, lo cual se negó pues los ataques provenían del propio Estado de Israel⁵⁶. Esta decisión de la Corte puede parecer lógica, pero a día de hoy puede generar más

⁵⁵ Ibid. Para. 247

⁵⁶ Portilla, J.M., “La corte internacional de justicia frente al conflicto palestino-israelí”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 36, n. 106, 2007, pp. 155-179.

confusión e incertidumbre. Las últimas modalidades de terrorismo son bien diferentes a las anteriores. Muchos de los atentados son llevados a cabo por personas que, siendo nacionales del propio estado donde luego comenten los atentados en nombre del *Daesh*, se radicalizan a través de Internet. Ni siquiera se trata ya de una organización criminal que tiene su base en un Estado determinado, sino que su capacidad de reclutamiento, a través de la cual consiguen que un gran número de terroristas se puedan adherir al *Daesh* desde cualquier parte del mundo, provoca que se difumine mucho la posibilidad de vincular esta organización con el Estado de Siria e Iraq, aunque solo fuese a efectos de establecer el Estado de donde proceden los terroristas.

En conclusión, la interpretación de ataque armado se iría complicando aún más, y cada vez habría una brecha mayor entre la intención con la que se elaboró este mecanismo (conflicto bélico tradicional) y los supuestos de ataques terroristas a los que se quiere aplicar.

3.2.2. Gravedad del ataque

Otro de los requisitos que exige la CIJ es que ese ataque sea grave. Así, en la sentencia de Nicaragua vs. EEUU también afirmó que esas bandas armadas tienen que llevar a cabo actos “*of such gravity as to amount to an actual armed attack conducted by regular forces*”⁵⁷. No obstante, la gravedad es un concepto jurídico indeterminado y que habrá de interpretarse según el caso. En el caso del terrorismo y por las condiciones en las que se desarrollan este tipo de ataques, aumenta mucho más la dificultad para determinar su grado de gravedad.

El número de víctimas en un conflicto armado tradicional siempre ha sido mucho mayor que el que han podido provocar un ataque terrorista. Por ejemplo, las guerras balcánicas, concretamente las matanzas de Vukovar o Srebrenica, ocasionaron en unos días más muertos que décadas de actividad terrorista internacional⁵⁸. Por eso, lo alarmante del terrorismo no es su capacidad destructiva, sino la gran incidencia que tiene en la sociedad civil.

⁵⁷ Sentencia de la Corte Internacional de Justicia, de 27 de junio de 1984, *Actividades militares y paramilitares en y en contra del Gobierno de Nicaragua* (Para. 247).

⁵⁸ Calduch, R., “La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol.3. n. 1-2, 2001, p.10.

Los últimos ataques perpetrados por el *Daesh* entre los que se encuentran los ataques de París de noviembre de 2015, los atentados en Bruselas de marzo de 2016, los de Niza en julio de 2016, todos los perpetrados en Reino Unido, así como el último atentado en España el 17 de agosto de 2017, en el que una furgoneta atropelló a varias personas en las Ramblas de Barcelona; han causado muchísimo dolor a las víctimas y a sus familiares, y han conseguido sembrar el terror en la población civil. Sin embargo, ¿hasta qué punto se pueden considerar ataques armados de especial gravedad? ¿se pueden comparar con las guerras que el mundo ha sufrido hasta el momento? ¿nos encontramos en una “guerra contra el terrorismo”, como ya declaró Bush tras los atentados del 11-S?

Lo cierto es que a pesar de que el número de víctimas pueda ser menor, pues la logística y los medios que emplean son bastante pobres (atropellos con furgonetas o camiones, ataques con cuchillos o pistolas), el daño social que causan es enorme. Inciden en gran escala en la política, en los medios de comunicación y en la vida cotidiana de las personas.

Además, no sólo existe violencia, sino que también existe la amenaza constante de que vuelvan a ocurrir. Esto sitúa a los Estados en una posición de extrema vulnerabilidad y pone en peligro la seguridad internacional.

A esta amenaza e inseguridad permanente con la que cuentan los Estados, se le unen las características tan peculiares de este tipo de ataques terroristas. Éstos cuentan con factores que hacen que la lucha terrorista pueda llegar a ser una lucha más complicada y compleja que cualquier otra. Los rasgos de estos ataques son la imprevisibilidad⁵⁹ y la impasibilidad de sus atacantes ante la posibilidad de morir. Todo esto, unido a la gran repercusión en los medios de comunicación que alertan mucho más a la sociedad, y que hace que este tipo de organizaciones consigan lo que buscan: sembrar el terror y el pánico.

Todo ello demuestra que, si bien, las consecuencias de un atentado terrorista, en lo referente al número de víctimas, no son equiparables a las sufridas en la mayoría de las guerras, no se puede negar su gravedad. Tanto desde el punto de vista del modo en el que se lanzaron sus ataques, que concretamente se dirigen a las personas más vulnerables; como desde el punto de vista de la incidencia política y mediática que tienen, se puede considerar de especial gravedad. Por no olvidar, el mensaje amenazante que transmiten.

⁵⁹ Ibid. p.7.

Por eso, los atentados terroristas son ataques graves y es necesario que los Estados cuenten con los mecanismos jurídicos necesarios para combatirlos. No obstante, es preciso elegir el modo más adecuado y que mejor se adapte para hacerles frente. Por ese motivo, se precisa de un análisis exhaustivo que permita comprobar si tanto a nivel jurídico, como práctico, el ejercicio del uso de la fuerza es la mejor opción para llegar a una solución.

Se acaban de exponer los argumentos que, efectivamente, demuestran que determinados ataques terroristas pueden llegar a ser muy graves, que es el requisito que la CIJ estimó como indispensable para que un ataque realizado por bandas o grupos armados pudiese ser considerado como “ataque armado” en el artículo 51 de la Carta. Sin embargo, este no es el único requisito que la CIJ exigió en la sentencia *Nicaragua vs. EE.UU.*, sino que como ya se ha mencionado, también es imprescindible atender a la naturaleza de la organización armada responsable del ataque. Teniendo en cuenta estos aspectos, la única vez en la que un grupo de Estados respondieron de manera colectiva ejerciendo el uso de la fuerza ante un ataque terrorista, fue en los atentados del 11 de septiembre de 2001. En el siguiente apartado, se analizará la respuesta de los Estados, que, por primera vez en la historia, se configuró al margen de la ONU y a través de una Organización Internacional: la OTAN.

3.3. Ejercicio de la legítima defensa colectiva tras los ataques terroristas del 11S en el marco de la OTAN

En apartados anteriores, se ha comprobado que el derecho a la legítima defensa es un derecho que pueden ejercer los Estados de manera colectiva y a través de organizaciones internacionales; y que, además, ese derecho se puede ejercer frente ataques armados llevados a cabo por organizaciones terroristas vinculadas a un Estado. Asimismo, se ha visto que el Consejo de Seguridad puede tomar posteriormente las medidas coercitivas necesarias y recogidas en el Capítulo VII a través de organizaciones internacionales, basándose para ello en el Capítulo VIII de la Carta. No obstante, todas estas posibilidades nunca se habían llevado a la práctica. No fue hasta los atentados terroristas el 11 de septiembre de 2001 en Estados Unidos, cuando por primera vez se respondió a un ataque terrorista, de manera colectiva, mediante el uso de la fuerza y a través de una organización internacional: la OTAN.

Los atentados que se perpetraron en Nueva York, Washington D.C. y Pennsylvania el 11 de septiembre de 2001, fueron una serie de ataques realizados por 19 miembros suicidas de la red yihadista Al Qaeda. Secuestraron cuatro aviones comerciales que fueron impactados contra las Torres Gemelas y el Pentágono (sede del departamento de Defensa de los Estados Unidos), mientras que el cuarto avión tenía como objetivo el Capitolio, pero nunca llegó a estrellarse. Estos atentados causaron la muerte de 3.016 personas y dejaron a otras 6.000 personas heridas⁶⁰. El Presidente Bush, en el discurso que dio tras estos ataques, los calificó como “actos de guerra” contra Estados Unidos⁶¹. Sin embargo, a pesar de la gravedad de estos sucesos, estos ataques se encuentran dentro de la categoría de actos terroristas internacionales, y no de actos de guerra⁶², como se quiso hacer entender por la Administración de Bush.

A pesar de que no tuviesen ese carácter bélico, los atentados del 11-S ha sido los ataques terroristas más graves en la historia del terrorismo internacional y por ello marcaron un punto de inflexión en la lucha contra el terrorismo internacional. Por ello, y debido a la gravedad de los acontecimientos, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en la Resolución 1368, de 12 de septiembre de 2001, reconociendo el derecho a la legítima defensa individual o colectiva de los Estados, condenó los atentados declarando que éstos constituían “*una amenaza para la paz y seguridad internacionales*”. Asimismo, animó a los Estados a colaborar en la lucha contra el terrorismo y, basándose en su anterior Resolución 1269, de 19 de octubre de 1999, les instó a incrementar la cooperación a través de acuerdos bilaterales y multilaterales, para así prevenir y reprimir los actos terroristas, proteger a sus nacionales y enjuiciar a los responsables de tales actos.

Por otro lado, además de la reacción de las Naciones Unidas, la OTAN también hizo declaraciones. El Consejo Atlántico, en una reunión extraordinaria celebrada el 12 de septiembre, declaró que, si se determinaba que el ataque había sido dirigido desde el exterior de los Estados Unidos, se trataría de una acción cubierta por el artículo 5 del Tratado de Washington. Recordemos que el artículo 5 establece que, si una de las Partes es víctima de un ataque armado, se considerará como un ataque dirigido a todas ellas, y podrán ejercer el derecho a la legítima defensa colectiva recogido en el Artículo 51 de la

⁶⁰ “How much did the September 11 terrorist attack cost America?” *Institute for the Analysis of Global Security*. Disponible en: <http://www.iags.org/costof911.html>. Visto en: 26/03/2018.

⁶¹ Discurso en el Capitolio de Jorge Bush. Washington, 21 de septiembre de 2001 (disponible en <http://www.filosofia.org/his/20010921.htm> última consulta 26/03/2018).

⁶² Calduch, R., “La incidencia de los atentados del...”, p.35.

Carta. Es preciso señalar que no es obligatorio para los Estados llevar a cabo ese ataque armado, puesto que cada uno debe ejecutar las medidas que juzgue necesarias⁶³.

En esa misma declaración, también se reconoció que la legítima defensa del artículo 5 tenía en un primer momento objetivos diferentes a los de la lucha contra el terrorismo; pero que el Consejo Atlántico, en la conocida reunión celebrada en Washington en 1999, declaró que el terrorismo es uno de los riesgos que justifican la existencia de la OTAN, pues se trata de uno de los principales peligros que amenazan la paz y seguridad internacionales, siendo uno de los objetivos de la organización combatirlo⁶⁴.

Pero detrás de todas estas intervenciones, se escondía el objetivo primordial de la Administración de Bush: llevar a cabo una respuesta articulada con medios militares y que, por lo tanto, implicase el uso de la fuerza⁶⁵. El recurso a la fuerza armada, como ya se ha ido viendo a lo largo del análisis, es posible siempre y cuando se cumplan una serie de requisitos. Sin embargo, las Naciones Unidas en ningún momento hicieron referencia al cumplimiento de las condiciones que permitían el uso de la fuerza en base al artículo 51 de la Carta. Con la Resolución 1368, parecía que el Consejo de Seguridad autorizaba a los Estados a tomar medidas contra el terrorismo, pero esta autorización fue muy poco concreta, porque... ¿qué medidas podían tomar los Estados? ¿el ejercicio de la legítima defensa? ¿esos atentados constituían un ataque armado del artículo 51? Nada de esto mencionaba esta Resolución, simplemente se abrió la puerta a una actuación armada por parte de los Estados, para que éstos fueran los que tomaran las medidas necesarias, pero fuera del marco de las Naciones Unidas. Tampoco lo hizo la posterior Resolución 1373, del Consejo de Seguridad, de 28 de diciembre de 2001, en la que se reiteró que el terrorismo es una de las mayores amenazas a las que se enfrenta el mundo y se instó a los Estados a cooperar entre ellos para combatirlo.

Por otro lado, estaba la OTAN, que había sido mucho más directa en sus declaraciones. Se había comprometido a ejercer el uso de la fuerza si se conseguían probar los requisitos necesarios dentro del marco de la Carta de las Naciones Unidas. Su argumento era que, si se determinaba que el autor de los ataques estaba fuera del territorio de los Estados Unidos, tenían la legitimidad suficiente como para defenderse en el marco

⁶³ Fernández, A.F., “El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces” en Escribano, J. (ed.), *El terrorismo ante el Derecho Internacional Público*, Liber Factory, Madrid, 2008, pp.205-226.

⁶⁴ OTAN Press Release 124, de 12 de septiembre de 2001. Disponible en: <https://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>

⁶⁵ Calduch, R., “La incidencia de los atentados del...”, p.36.

de la OTAN. Por eso, su principal objetivo era determinar al responsable del ataque terrorista.

Lord Robertson, el 2 de octubre de ese mismo año, hizo públicos los resultados de la investigación llevada a cabo por Estados Unidos. En su declaración, confirmó que los autores del atentado eran miembros terroristas de la organización Al Qaeda, liderada por Osama bin Laden. Al Qaeda, es una organización de ideología islámica fundamentalista que actuaba en el Estado de Afganistán. En ese momento, Afganistán estaba controlado por el gobierno Talibán (también fundamentalista) y que simpatizaba con Al Qaeda. Para demostrar que Al Qaeda tenía una vinculación estatal a Afganistán se tendría que probar que, efectivamente, el gobierno Talibán tenía el control efectivo sobre la organización. Parece que solo por el hecho de simpatizar, esa condición se cumplía. Sin embargo, esto no demuestra nada acerca de la instrumentalización por parte del gobierno de Afganistán de la organización terrorista, ni tampoco que el gobierno Talibán llevase a cabo los atentados del 11 de septiembre. No obstante, se consiguió probar que el gobierno Talibán permitía que este grupo terrorista se refugiase en el país, que utilizase el territorio como base de sus operaciones y que ignoraba todas las demandas del Consejo de Seguridad para terminar con ese asilo proporcionado a la organización terrorista y para extraditar a Osama bin Laden a Estados Unidos. Por todo ello, a pesar de que Al Qaeda es un actor no estatal, Afganistán estaba permitiendo que se utilizase su territorio con fines contrarios a los derechos de otros Estados⁶⁶. Por ello, se entendió que Afganistán estaba atacando indirectamente a Estados Unidos, y se calificaron los atentados como terrorismo de Estado, de manera que “se cumplía” con el requisito ya exigido por el CIJ de vinculación estatal. Así, se consideraron estos ataques protegidos por la acción del artículo 5 del Tratado de Washington y el 4 de octubre, el Consejo del Atlántico Norte decidió activar por primera vez en la historia la legítima defensa colectiva del artículo 5.

Lo sorprendente de esta respuesta fue que su articulación en torno a una Organización Regional: la OTAN; y no dentro del seno de la ONU, que es la que como hemos visto, tiene la responsabilidad de mantener la paz y seguridad internacionales. La OTAN desplazó a la ONU en la seguridad y defensa internacional. La ONU simplemente se limitó a permitir a los Estados combatir el terrorismo, otorgándoles a éstos la responsabilidad de llevar a cabo las medidas coercitivas necesarias. Un mes después de los atentados, Afganistán fue atacado. Pero este uso de la fuerza queda lejos de definirse

⁶⁶ Scharf, M. P., “How the war against ISIS changed International Law”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, n. 48, 2016, p.44.

como un legítimo derecho a la defensa de los Estados. No estaba tan claro que se hubiese cumplido con el requisito de vinculación estatal de Al Qaeda, pero esta no era lo único. Existen muchos motivos para considerar que la respuesta de la comunidad internacional fue una violación del compromiso al no uso de la fuerza del artículo 2.4. de la Carta. Los motivos son muchos, pero entre ellos se puede destacar la falta de inmediatez, pues la intervención se produjo un mes después de los ataques. Tampoco hay proporcionalidad, pues se arrasó con bombas de alta destrucción. Además, tampoco había necesidad, puesto que se atacó en un país débil, que había pasado por guerras civiles y que estaba en la extrema pobreza. Todo ello demuestra que no se ejerció un uso de la fuerza legítimo, sino más bien de un uso de la fuerza represivo que viola el artículo 2.4 de la Carta.

A pesar de lo anterior, lo relevante para nuestro análisis fue que, por primera vez, una Organización Regional paso a llevar a cabo las medidas coercitivas para mantener la paz y seguridad internacionales, y la ONU pasó a un segundo plano. En ese sentido, también ocurrió así en los atentados de Francia de 2015, pero en vez de la OTAN, será la Unión Europea quien ejercite la legítima defensa. Ahora bien, existe una diferencia entre un caso y otro. Como se verá en el apartado siguiente, los atentados franceses cometidos por el *Daesh* no están respaldados por ningún Estado, mientras que en el 11-S sí que se pudo probar la vinculación de Al Qaeda a Afganistán. Es por ello por lo que, en el siguiente epígrafe, se analizarán las diferencias entre ambos y se cuestionará ya no solo que estos ataques puedan justificar el uso de la fuerza, que ya se puede cuestionar en el caso del 11-S, sino que en el caso de Francia también hay una ausencia de vinculación estatal.

4. LEGÍTIMA DEFENSA COLECTIVA EN EL MARCO DE LA UNIÓN EUROPEA

Ya se ha visto que la legítima defensa colectiva se organizó en torno la OTAN, tras los atentados del 11 de septiembre de 2001. Pero este no es el único caso en el que se ha querido ejercer la fuerza armada ante un ataque terrorista y a través de una organización internacional. Los atentados terroristas perpetrados en París el pasado 13 de noviembre de 2015, por el Estado Islámico en el Iraq, más conocido como *Daesh*, fueron declarados como una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Para hacer frente a tales atrocidades, Francia, por primera vez en la historia, activó la denominada cláusula de asistencia mutua. Dicha cláusula, está recogida en el artículo 42.7 del Tratado de la Unión

Europea, y permite a cualquier Estado Miembro que haya sido víctima de un ataque armado en su territorio, ejercer su derecho a la legítima defensa mediante el uso de la fuerza en el exterior. Se trata, además, de un derecho a la legítima defensa colectiva, pues el resto de los Estados Miembros están obligados a prestar ayuda y asistencia con el fin de reestablecer la seguridad.

Es cierto, que existen similitudes entre esta cláusula y el artículo 5 del Tratado de Washington, pues se trata de dos cláusulas dentro de un acuerdo regional, que permite a los Estados organizar un ataque armado de manera conjunta, en base al derecho a la legítima defensa colectiva del artículo 51 de la Carta. Sin embargo, las dos situaciones en las que se ha hecho uso de una y otra cláusula son bien diferentes. En los epígrafes siguientes, veremos las diferencias entre estos atentados y los del 11 de septiembre, así como la dudosa legalidad para ejercer el uso de la fuerza que existió también en este caso. No obstante, antes de ello, es preciso analizar la evolución de la Unión Europea que, a diferencia de la OTAN, no nació con fines de constituirse como una defensa militar, pero que, con el tiempo, ha ido abriendo la puerta a esa posibilidad.

4.1. Evolución de la Unión Europea en materia de seguridad y defensa

Desde su nacimiento en el año 1945, la Unión Europea ha logrado configurarse como una de las tres principales potencias económicas a nivel mundial, junto con Estados Unidos y China⁶⁷. Sin embargo, tal nivel de integración no se puede proclamar en materia de seguridad y defensa. Si bien es cierto que, desde la firma del Tratado de Maastricht, cuando se habló por primera vez de una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), la Unión Europea ha realizado grandes avances; hoy por hoy, el segundo pilar sigue siendo una materia no comunitarizada, en la cual los Estados Miembros no han cedido competencias, y donde existe únicamente una cooperación de carácter intergubernamental⁶⁸.

A pesar de ello, no se ha de pasar por alto la gran evolución de la política exterior en defensa de la Unión Europea. Con la firma del Tratado de Ámsterdam, en mayo de 1999, surgió la denominada Política de Seguridad y Defensa Europea (PESD), dentro del marco

⁶⁷ Información básica sobre la Unión Europea. La UE en cifras (disponible en https://europa.eu/european-union/about-eu/figures/economy_es; última consulta 2/02/2018).

⁶⁸ Fichas técnicas sobre la Unión Europea. Los Tratados de Maastricht y Ámsterdam (disponible en http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/es/displayFtu.html?ftuId=FTU_1.1.3.html; última consulta 2/02/2018).

jurídico-político de la PESC. Ésta, fue fruto de la institucionalización de las *Misiones Petersberg*, mediante las cuales los Estados se comprometían a cooperar militarmente en misiones humanitarias de diversa índole. La intención de los Estados, en ese momento, no fue apartarse del compromiso asumido con la Alianza Atlántica, sino todo lo contrario. Su pretensión era crear una Unión militarmente autónoma, que pudiera colaborar con la OTAN, y hacer frente de manera conjunta a las crisis internacionales⁶⁹.

La primera vez que la Unión Europea quiso ir más allá de lo estatal en materia de seguridad, tuvo lugar con la aprobación de la Estrategia Económica de Seguridad, en 2003⁷⁰. No obstante, no fue hasta la firma del Tratado de Lisboa, en diciembre de 2007, cuando realmente se produjo salto cualitativo en los mecanismos jurídicos de defensa (recordemos que Lisboa recogió, prácticamente, todo lo dispuesto el Tratado Constitucional, el cual nunca llegó a entrar en vigor). Así, la PESD pasó a ser sustituida por la denominada Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD). Mediante la PCSD, y según lo dispuesto en el artículo 42.1 TUE se ofrecía a la Unión “*una capacidad operativa basada en medios civiles y militares*”. Además, con el Tratado de Lisboa, aparece por primera vez la figura Alto Representante de la Unión para Asuntos Exteriores; cuya competencia se basa en proponer las decisiones relativas a la política común de seguridad y defensa al Consejo, donde se adoptarán por unanimidad (artículo 42.4 TUE).

Todos estos mecanismos otorgaron a la Unión un marco jurídico e institucionalizado, que en la práctica confirió a los Estados Miembros una mayor capacidad para tomar decisiones en el ámbito de defensa. Si bien, el verdadero y gran progreso de Lisboa, estriba en la incorporación de las cláusulas de solidaridad y asistencia mutua. Por primera vez en el espacio europeo, se creó una legítima defensa colectiva y una solidaridad militar independiente del ámbito de la OTAN. Y no solo eso, sino que progresivamente, se instó a alcanzar una integración mayor, para llegar así a configurar una defensa común.

Con la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, se configuró una nueva alianza político-militar, especialmente con la introducción de las denominadas cláusulas de asistencia mutua y solidaridad (ya articuladas previamente en el Tratado Constitucional), que han definido nuevos marcos jurídicos en materia de PESC. Sin embargo, su potencial

⁶⁹ Ministerio de Defensa, “El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa”, *Centro superior de estudios de la defensa nacional*, n. 33, 2010, pp. 11 y ss.

⁷⁰ Consejo de la Unión Europea, “Una Europa de Seguridad para un Mundo Mejor”, celebrado el 12 y 13 de diciembre, apartados 84 a 87.

estaba dormido; y no ha sido hasta ahora, con su primera activación, cuando han saltado las alarmas sobre su interpretación. La incertidumbre es máxima, y la validez jurídica sobre su uso ante determinados escenarios, cuestionable. Pero para una mejor comprensión, es preciso que antes se defina qué son exactamente estas cláusulas, qué significan y dónde están reguladas, así como los problemas que ya muchos atisbaban cuando se introdujeron en los tratados europeos.

4.2. Cláusula de asistencia mutua y cláusula de solidaridad

A pesar de que el estudio se centrará, principalmente, en la cláusula de asistencia mutua, ésta no puede entenderse al margen de la cláusula de solidaridad. Mientras que la primera está regulada en el artículo 42.7 del TUE (Sección 2: “Disposiciones sobre la política común de seguridad”); la cláusula de solidaridad está regulada en el artículo 222 del TFUE (Quinta Parte: “Acción Exterior de la Unión”). Ambas forman parte de la Política Exterior de la UE, pero la de asistencia mutua pertenece a la política de seguridad y defensa propiamente dicha, la cual es mucho menos efectiva que la Acción exterior de la UE. Los Estados decidieron situarlas en tratados diferentes por el objetivo que, en un principio, se quería conseguir de cada una de ellas. Sin embargo, los nuevos acontecimientos han hecho que ambas se intenten interpretar de manera conjunta y que las diferencias entre los presupuestos jurídicos que activan cada una de ellas, sean cada vez menores.

Existen varios motivos que explicaron la introducción de estas cláusulas mediante el Tratado de Lisboa. Uno de ellos fue la autonomía de actuación que se otorgó la Unión fuera del marco de la alianza del Atlántico Norte. Lo cual no suponía reemplazar la estrategia de defensa y seguridad Atlántica, sino que todos los países de la Unión Europea pudiesen cooperar con una mayor organización y mejores medios, y así actuar en el seno de la OTAN como un conjunto. Otra razón que impulsó a incluir tales cláusulas fue el terrorismo internacional. Pero lo más destacable de la introducción de esta nueva obligación jurídica está en la poca conciencia que se tomó por parte de los Estados Miembros en su momento, sobre lo que se suponía que era un refuerzo de su deber jurídico en materia de seguridad y defensa. El compromiso jurídico al que se estaban sometiendo quedaba difuminado por el carácter intergubernamental que caracteriza a toda materia del ámbito de la PESC.

La cláusula de asistencia mutua establece que *“si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”*. Se trata de un mecanismo de legítima defensa colectiva similar al del artículo 5 del Tratado de Washington, que permite a los Estados Miembros actuar mediante el uso de la fuerza armada fuera de su territorio, cuando uno de ellos haya sido víctima de una agresión directa.

Por el contrario, la cláusula de solidaridad tiene una dimensión interior, pues prevé que los Estados miembros deben prestar asistencia a los países que lo necesiten, pero siempre dentro de las fronteras de la Unión Europea. Los escenarios que se plantean en este artículo son bastante más concretos, no dejando apenas capacidad interpretativa de ningún tipo. Así, dispone que *“La Unión y sus Estados miembros actuarán conjuntamente con espíritu de solidaridad si un Estado miembro es objeto de un ataque terrorista o víctima de una catástrofe natural o de origen humano.”* Este precepto establece claramente dos escenarios. Por un lado, aquel en el que un Estado Miembro es víctima de un ataque terrorista; y por otro, cuando lo es de una catástrofe natural o de origen humano. El deber que tienen los estados para apoyar al estado víctima es el de cooperar con medios policiales, judiciales, legales, de información e inteligencia.

El modo de activación de cada una de ellas es diferente. Mientras que la cláusula de asistencia mutua es activada por el Consejo Europeo, donde todos los países han de llegar a un acuerdo por unanimidad; la de solidaridad se activa por el Estado que haya sufrido la catástrofe natural, humana o el ataque terrorista, y la coordinación sobre cómo llevar a cabo esa labor de asistencia se debate en el seno del Consejo, cuya supervisión y coordinación son competencia del AR.

Otro de los temas que se deben tratar es la obligatoriedad jurídica de ambos preceptos. Cuando un estado activa la cláusula de solidaridad, la ayuda del resto de Estados es obligatoria. Sin embargo, cada Estado puede cumplir con su deber de solidaridad con los medios que considere más oportunos⁷¹. Por otro lado, también la Unión quedará obligada a poner todos los medios de los que disponga, pero en este caso ha de aportar todos los instrumentos con los que cuente. Aunque lo que sí es cierto es que tales instrumentos proceden a su vez de cada nación, por lo que, en realidad, es completamente voluntario el cómo asistir al estado víctima. Asimismo, conviene precisar

⁷¹ Declaración número 37 en relación con el artículo 222 del TFUE.

que, a pesar de que tanto la Unión como los Estados pueden adoptar medidas para combatir el terrorismo, realmente la autonomía jurídica de la UE es relativa, ya que al final la última decisión siempre ha de tomarse por los Estados Miembros.

En el caso de la cláusula de asistencia mutua, también los Estados Miembros tienen la obligación jurídica de ejecutar una defensa colectiva cuando tenga lugar un ataque armado. Aunque en el momento en el que se redactó el Tratado Constitucional (cuyos preceptos fueron luego incorporados al Tratado de Lisboa), se barajó la posibilidad de que tal deber de legítima defensa colectiva fuese voluntario⁷²; luego esto se descartó. La razón fue que, al fin y al cabo, el principal objetivo era crear una defensa europea común e introducir cierta voluntariedad podría mermar la consecución de tal objetivo. No obstante, conviene tener en cuenta la existencia de estados neutrales (Austria, Finlandia, Irlanda, Suecia, Chipre y Malta) cuyas posiciones y políticas se respetan. Por eso, en ese mismo apartado se precisa que dicha cláusula debe entenderse “*sin perjuicio del carácter específico de la política de seguridad y defensa de determinados Estados miembros*”. Lo que supone que la asistencia que aporten ha de ser, en un primer momento, aceptada.

Sin duda, se trata de dos cláusulas a las que, intencionada e inicialmente, se les quiso dar una función diferente. La cláusula de solidaridad se elaboró con el principal objetivo de luchar contra el terrorismo. Necesidad que se acrecentó tras los atentados en Madrid el 11-M de 2004, que demostraron que, para evitar ataques de esta envergadura, sería necesario desarrollar una estrategia de lucha y cooperación mucho más elaborada. Además, tras esos atentados quedó reflejado que las políticas que utilizaría la Unión Europea iban a ser muy distintas a las que Estados Unidos había empleado hasta el momento para luchar contra el terrorismo. Se concentrarían los mayores esfuerzos en la cooperación judicial y policial, y en el intercambio de información. Con todo ello, Europa estaría mucho mejor preparada para evitar este tipo de ataques o para saber cómo afrontarlos, en caso de que ya hubiesen ocurrido.

4.2.1. Interpretación extensiva de la cláusula de asistencia mutua

A pesar de lo anterior, el enfoque que se quiso otorgar a la cláusula de asistencia mutua desde el inicio era completamente diferente y apuntaba hacia otra dirección distinta

⁷² Garrido, V., “Evolución histórica de la seguridad y defensa europea: de la PESC a la PESD”. *Documentos de Seguridad y Defensa*, n. 33, 2010.

a la de la lucha contra el terrorismo. Al igual que sucede con el Artículo 51 de la Carta, el escenario que se planteaba era el de un conflicto bélico tradicional, en el cual un Estado ataca a otro Estado mediante el uso de la fuerza armada. Este ataque contra su integridad territorial o independencia política se entendía que podía ser a través de la invasión de tropas en su territorio o cualquier ataque por mar, tierra o aire⁷³. Así, en caso de que se produzcan tales hechos, el Estado atacado junto con el resto de los Estados Miembros, tienen el derecho a responder en ejercicio de su legítima defensa colectiva. Todo ello respetando, el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y los requisitos que se han visto anteriormente. Esta sería la interpretación más lógica, pues para luchar contra el terrorismo los países ya introdujeron la cláusula de solidaridad. Y si se quisiese ampliar su ámbito de aplicación, habría que volver a definir las relaciones entre una y otra.

Así, antes de que Francia activase, por primera vez, la cláusula de asistencia mutua tras los atentados de noviembre de 2015, ya se planteaban dudas sobre su interpretación. Ya muchos juristas hacían referencia a esa pregunta, como Dolores Rubio García, al entender que *queda en el aire la pregunta de cómo podrían evolucionar la cláusula de asistencia mutua para utilizarse en escenarios no tan tradicionales como la lucha contra el terrorismo internacional, o lo que es lo mismo para hacer frente a Estados que promocionan dichas acciones violentas*.

Esa posibilidad planteada de entender la cláusula de asistencia mutua como un derecho a la legítima defensa colectiva ante ataques terroristas, supondría interpretar de manera muy extensiva los términos empleados en el artículo 42.7 TUE. Recordemos que ya la OTAN en la conferencia de Washington de 1999 había ampliado sus competencias, entendiendo que el artículo 5 sí que se podría utilizar para la lucha contra el terrorismo. Sin embargo, esto nunca sucedió en la UE, pues los Estados nunca habían entendido que con esta cláusula en realidad estaban configurando, al igual que en la OTAN, un derecho a la legítima defensa colectiva.

Por todo ello, a pesar de que es posible que a través de una organización internacional se articule un acuerdo para ejercer la legítima defensa de manera conjunta, nada de esto se interpretó al introducir el 42.7 TUE. A esto se le suma su fuerte capacidad para obligar jurídicamente a los Estados europeos a prestar asistencia a la parte atacada, vinculación mucho más estrecha a la de otros preceptos de igual naturaleza, como el artículo 5 del

⁷³ López-Jacoiste, E., “¿Ataque armado? ¿Derecho a la legítima defensa?”, *Diario de Navarra. Universidad de Navarra*, 2001 (disponible en <http://www.unav.es/noticias/opinion/op170901.html>; última consulta 22/03/2018).

Tratado de Washington⁷⁴. En este contexto, y como veremos en el apartado siguiente, Francia decidió activarla para luchar contra el terrorismo.

4.3. Activación de la cláusula de asistencia mutua tras los atentados en París

Cuando la organización terrorista *Daesh* atentó contra la población civil en París la noche del 13 de noviembre de 2015, saltaron las alarmas sobre la situación de riesgo en la que se encontraba la seguridad europea. En este contexto, el presidente de la República Francesa, François Hollande, solicitó la activación del artículo 42.7 TUE ante el Consejo de Asuntos Exteriores de la Unión, en la reunión celebrada el 17 de noviembre de 2015, a la que acudieron los ministros de Defensa de todos los gobiernos de la Unión.

La manera en la que el gobierno francés puso en marcha esta iniciativa, para pedir ayuda a Europa, aumentó la incertidumbre que ya existía en relación al derecho a la legítima defensa colectiva frente a ataques terroristas dentro del contexto de la UE. No sólo puso de manifiesto la falta de transparencia procedimental o la deficiencia en el resultado conseguido; sino que lo que fue altamente preocupante es la inseguridad jurídica que generó en el marco del Derecho Internacional.

En primer lugar, y en referencia al procedimiento llevado a cabo por el gobierno francés, se pudo apreciar la clara intención de éste para otorgar un carácter predominantemente intergubernamental al mismo. Para activar el 42.7 TUE, Francia no se sirvió de las instituciones con las que cuenta la Unión Europea para afrontar este tipo de crisis. Su modo de proceder fue bilateral y consistió en ir negociando individualmente con cada Estado la ayuda que necesitaba. Es cuestionable la falta de intervención del Consejo Europeo, especialmente cuando es éste el que tiene la competencia para evaluar las amenazas internacionales, como así lo ha confirmado el Parlamento Europeo apuntando que “*cuando se invocan estas cláusulas, el Consejo Europeo y el Parlamento Europeo han de ser los foros de debate político*”⁷⁵. Pero este marcado carácter político, favoreció el hecho de que los Estados no concibiesen tal solicitud de asistencia como un deber jurídico, sino meramente como una cooperación y ayuda diplomática.

Aun así, ningún gobierno respondió afirmativamente a la reclamación realizada por Francia sin antes cuestionar cuáles eran los términos en los que se iban a comprometer.

⁷⁴ Resolución 2015/3034 del Parlamento Europeo sobre la cláusula de defensa mutua, de 21 de enero de 2016, apartado 7.

⁷⁵ Resolución 2015/3034 del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016 sobre la cláusula de defensa mutua, apartado 5.

Es cierto que países como Alemania estaban convencidos de que la asistencia que Francia solicitaba era jurídicamente obligatoria⁷⁶, mientras que otros estados, como Reino Unido, no consideraron que era “lícito” hasta que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 2249, que más adelante se analizará.

Sin embargo, lo más llamativo de todo fue que en ningún momento se cuestionó la legalidad del uso de la fuerza en esa situación. Ningún Estado planteó la posibilidad de que se podía estar cometiendo un acto ilegal para el Derecho Internacional. No se cuestionó la hipótesis sobre la falta del principal requisito que se ha de cumplir para poder ejercer el derecho a la legítima defensa colectiva. No se puso en duda si un ataque cometido por una organización terrorista no vinculada a otro Estado podía encajar dentro del término “ataque armado”. Simplemente se omitió cualquier referencia a dicho problema jurídico. Pero la impasibilidad ante ello no era en vano. Tanto Francia, como el resto de los países y el Consejo de Seguridad más adelante en su Resolución, eran conscientes que, de haberlo hecho, se hubiese reabierto un debate jurídico que hasta día de hoy ni siquiera la Corte Internacional de Justicia había solucionado de manera clara, sólida y manifiesta, en los casos en los que se le había planteado.

También conviene apuntar el hecho de que Francia no recurriese a otros instrumentos jurídicos que existen a su disposición para hacer frente al terrorismo internacional, y los cuales incluso podrían tener un mejor encaje ante un ataque de este tipo. Así, se podría cuestionar que no recurriese a la cláusula de solidaridad (artículo 222 TFUE), cuando precisamente este mecanismo está previsto para luchar contra el terrorismo. También se podría poner en duda el no haber acudido al artículo 5 del Tratado de Washington, como ya hizo Estados Unidos tras el 11-S.

Existen razones que explican que el artículo 42.7 TUE se presentase como la mejor opción para el gobierno francés. Por un lado, y como ya se ha explicado en apartados anteriores, la cláusula de asistencia mutua es un instrumento mucho menos politizado, y Francia prefería alejarse de cualquier formalidad y responder de la manera menos institucionalizada posible. De esta manera, los Estados serían menos reticentes a mostrarle su apoyo en una cuestión tan delicada como la del ejercicio del uso de la fuerza. Otra de las razones, descansa en el ámbito de aplicación territorial de una cláusula y otra.

⁷⁶ Peters, A., “German Parliament decides to send troops to combat ISIS, based on collective self-defense”, *Blog of the European Journal of International Law*, 2015 (disponible en: <https://www.ejiltalk.org/german-parliament-decides-to-send-troops-to-combat-isis-%E2%88%92-based-on-collective-self-defense-in-conjunction-with-sc-res-2249/>; última consulta 22/03/2018).

Mientras que la del 222 TFUE prevé combatir el terrorismo dentro de las fronteras de la Unión, la activada por Francia supone ejercer la fuerza armada en Siria e Iraq. La posibilidad de operar en dentro del marco transatlántico también fue desechada. El motivo por el que no se recurrió a la OTAN es fácil de comprender. Francia no uno de los ejes fundamentales en la toma de decisiones, y puede verse confrontada por otros países.

Se ha podido comprobar que la atropellada actuación de Francia en el marco europeo tenía unos objetivos muy concretos, que se quisieron alcanzar de la forma más rápida y fácil posible, obligando a todos los Estados Miembros a dar respuesta sobre su postura ante tal conflicto. Sin embargo, no fue hasta que se firmó la Resolución 2249, cuando realmente se formalizó en el Consejo de Seguridad de la NU la “legalidad” del uso de la fuerza para asistir a Francia en su batalla contra Siria e Iraq.

La Resolución 2249 fue aprobada por el Consejo de Seguridad en su sesión número 7576 celebrada el 20 de Noviembre de 2015. Con esta Resolución, se dieron por válidas las demandas que Francia ya había realizado a los países europeos en el seno de la Unión. Se aprobó el despliegue de fuerzas armadas en territorio sirio como respuesta al terrorismo que se declaró, al igual que en el 11-S, como “*una de las amenazas más graves para la paz y seguridad internacionales*”⁷⁷. En primer lugar, es destacable el hecho de que en la Resolución no se hiciese mención alguna al derecho a la legítima defensa colectiva, cuando precisamente la cuestión que se estaba tratando era la validez sobre el uso de la fuerza en el territorio de Siria e Iraq. Como hemos visto, la inseguridad jurídica y la incertidumbre sobre cuáles son los límites en los que un Estado está permitido a usar la legítima defensa es tan grande, que ningún estado tuvo la valentía suficiente como para abrir ese debate jurídico; y tampoco en la Resolución se mencionó nada al respecto.

Otra de las críticas, se sitúa en el hecho de la no mención a la activación por parte de Francia del artículo 42.7 TUE, lo cual llama mucho la atención. La comunidad internacional tendría que haber centrado sus esfuerzos en debatir la viabilidad jurídica del uso de la legítima defensa colectiva en el seno de la Unión en respuesta de los atentados terroristas que se acababa de activar y más cuando en los propios textos europeos no estaba claro aún que es cláusula se pudiese utilizar para luchar contra el terrorismo⁷⁸.

No sólo hubo falta concreción en los temas esenciales, sino que los términos empleados fueron inciertos y contribuyeron a que se generasen más dudas sobre cómo se debía actuar. En el apartado 5 de la resolución se “*Exhorta a los Estados Miembros que*

⁷⁷ Resolución 2249 del Consejo de Seguridad, 20 de noviembre de 2015.

⁷⁸ Reunión 7565 del Consejo de Seguridad, 20 de noviembre de 2015. pp. 3 y 9.

tengan capacidad para hacerlo a que adopten todas las medidas necesarias, de conformidad con el Derecho Internacional, en particular la Carta de las Naciones Unidas, [...]sobre el territorio que se encuentra bajo el control del EIIL”. ¿Qué se entiende por “todas las medidas necesarias”? Parece que en el término empleado podría subsumirse cualquier ejercicio al uso de la fuerza permitido, lógicamente, por la Carta y el Derecho Internacional. Este precepto, roza la absurdez. El hecho de que sólo se pueda ejercer el uso de la fuerza dentro de la legalidad internacional es obvio, y todos los Estados son conscientes de ello. Pero la gran cuestión es ¿puede el terrorismo realizado por grupos armados no estatales considerarse “ataque armado”? Nada de esto fue aclarado por la Resolución 2249. A nivel jurídico, no tuvo ninguna trascendencia y tampoco constituyó un pronunciamiento claro y preciso sobre si ante esos atentados se podía ejercer el derecho a la legítima defensa. Tampoco sucedió tras el 11-S, sin embargo, en este caso claramente faltaba un requisito: la vinculación estatal.

El *Daesh* es una organización terrorista que perteneció en su origen a la organización terrorista Al-Qaeda y no fue hasta la Guerra Civil de Siria, cuando se expandieron por dicho territorio, y eliminaron cualquier vinculación con Al-Qaeda, autoproclamándose como Estado Islámico de Iraq y Siria (ISIS). Desde el 2013, el ISIS es uno de los grupos más fuertes que participan en la Guerra de Siria, que ha implantado la Ley Sharia y que actúa contra el resto de los combatientes, entre ellos el gobierno de Siria e Iraq. Por ese motivo no hay forma de vincular al *Daesh* con el Estado de Siria o Iraq, pues son estos mismos Estados los que están sufriendo las duras consecuencias de sus ataques. Estos ataques no pueden ser considerados como “terrorismo de estado”, a diferencia de lo que sucedió en el 11-S con Al Qaeda que, en cierto modo, sí que se pudo establecer esa vinculación. Por todo lo anterior, sí que existen diferencias entre un actor no estatal y otro. Mientras que Al Qaeda cometió los atentados del 11-S, en teoría controlado por el gobierno Talibán, que controlaban Afganistán en ese momento; en el caso del *Daesh* no es así, pues es un grupo independiente que no está ni controlado ni apoyado por ningún Estado y que se trata claramente de un actor no estatal.

Ahora bien, lo que sí es cierto es que una Resolución del Consejo de Seguridad sí que tiene una gran trascendencia práctica⁷⁹. Sí que constituye un permiso para que los Estados actúen. De hecho, países como Reino Unido, esperaron a la existencia de tal

⁷⁹ Scharf, M. P., “How the war against ISIS changed International Law”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, n. 48, 2016, p.44.

resolución para posicionarse. Y no sólo los británicos, sino que también fue determinante para Alemania, Países Bajos, Dinamarca y Bélgica; que esperaron a tener el permiso de las Naciones Unidas para iniciar las operaciones militares contra el *Daesh* en Siria⁸⁰. Es decir, el Consejo dio por válidos los ataques armados que Francia ya venía realizando en el territorio sirio y permitió que el resto de países del mundo le siguieran. En general, se podría afirmar que las decisiones se tomaron por impulso y de manera precipitada. Se quiso actuar, si antes tener el mecanismo jurídico para ello. Prevalció la necesidad de condenar los atentados terroristas lo más pronto posible y omitir cualquier planteamiento sobre la legalidad de tales actos. Primero se pasó a la acción, y luego el juicio sobre la misma vendría más adelante.

Lo más crítico, aparte de que ningún estado pusiese de manifiesto la posibilidad de no estar actuando conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, es la falta de seguridad jurídica con la que se tomaron las decisiones ante un tema tan controvertido a lo largo de la historia, como lo es el uso de la fuerza. El Consejo utilizó expresiones muy estudiadas y con mucha intencionalidad. Por ejemplo, cuando se refiere, como ya lo ha hecho en varias ocasiones, a una “*amenaza mundial sin precedentes para la paz y seguridad internacionales*”, además de querer resaltar la gravedad del terrorismo (algo en lo que todo el mundo está de acuerdo), busca ponerlo a la altura de cualquier amenaza grave que se ha dado a lo largo de la historia. Y estas amenazas no son otras que las que han originado guerras, y para las cuales se había elaborado el requisito a la legítima defensa de los estados.

Con esto último, se puede constatar que todo es absolutamente insinuado, pero nada es consistente. Si el Consejo, al manifestar en su resolución, que el *Daesh* “*tiene la capacidad y la intención de realizar nuevos ataques*”, parece querer identificar ese hecho como un ataque armado inminente e inevitable (requisito esencial para ejercer el derecho a la legítima defensa), ¿por qué no hace referencia a ese derecho y a que el terrorismo del *Daesh* puede considerarse un ataque armado?

La Resolución 2249 ha permitido que fuerzas militares luchen contra el terrorismo en Siria, al igual que lo hizo la Resolución 2628 en Afganistán, pero no ha fundamentado su decisión en base a ningún precepto legal. Tanto en un caso como en otro, se viola el precepto del no uso de la fuerza del artículo 2.4. de la Carta, pero en el caso de los

⁸⁰ González, L.N., “¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 32, 2016, pp.3-8.

atentados en Francia esta violación es evidente: no se cumple con el requisito de vinculación estatal necesario y fundamental para ejercer el uso de la fuerza ante un ataque terrorista.

5. CONCLUSIONES

Como se hizo referencia al comenzar este trabajo, el objetivo principal de investigación ha buscado delimitar si la respuesta que los Estados llevaron a cabo dentro del marco de la PCSD de la Unión Europea, tras los atentados en París el 13 de noviembre de 2015, y en base a su derecho a la legítima defensa, cumple con uno de los requisitos esenciales que exige el Derecho Internacional para poder ejercer este derecho: que un Estado haya sido víctima de un ataque armado. Pues bien, se ha llegado a la conclusión de que la decisión tomada por Francia y el resto Estados Miembros de la Unión Europea, sobre activar el artículo 42.7 TUE y así efectuar un ataque armado en el territorio de Siria e Iraq, es contraria al Derecho Internacional. El motivo por el que no se considera válida, está en que no se cumplen los requisitos necesarios para que ese ataque terrorista se identifique con el concepto de “ataque armado” que recoge el artículo 51 de la Carta. A esta afirmación se ha llegado a través de todo un proceso de investigación, y el cual se puede resumir en tres conclusiones. Éstas son:

PRIMERA: La legítima defensa puede ejercerse de manera colectiva y a través de una organización internacional, siempre y cuando el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas así lo autorice.

La Carta de las Naciones Unidas configura un marco internacional donde el mantenimiento de la paz y seguridad, a pesar de ser una competencia institucionalizada en el seno del Consejo de Seguridad, puede pasar a ser ejercida por los Estados a través de su derecho a la legítima defensa. Aunque su interpretación ha de ser muy restrictiva, puede ejercerse tanto de manera individual, como colectiva; y no sólo eso, sino que además puede llevarse a cabo a través de acuerdos y Organizaciones Internacionales.

Esto último, ha sido consecuencia de un largo y lento proceso de colaboración entre las Naciones Unidas y las Organizaciones Regionales, que ha terminado dando lugar a una auténtica cooperación entre ambas. El Consejo de Seguridad ha acabado permitiendo,

no sólo que este tipo de organizaciones puedan ejercer el uso de la fuerza colectiva de manera automática (siempre que así se disponga de manera formal en el tratado por el que se rijan), sino que además, se ha admitido que el Consejo de Seguridad autorice a éstas, posteriormente, a iniciar o continuar con el ataque, relegándose el mismo a un segundo plano, y siendo dentro del marco dicha organización internacional donde se instrumentalice y gestione dicho ataque armado. Esta cuestión, ha sido justificada por parte de las Naciones Unidas por la mayor efectividad, facilidad y operatividad de la actuación de los Estados dentro este tipo de organizaciones, en las cuales éstos no están sometidos a la posibilidad de veto que sí que existe en el Consejo, además de presentar otras ventajas como la proximidad al conflicto en el que están inmersos.

SEGUNDA: Un ataque terrorista puede desencadenar una actuación en legítima defensa, siempre que pueda ser calificado como un “ataque armado” de conformidad con la normativa internacional.

Para que un Estado pueda ejercer la legítima defensa (individual o colectiva), éste tiene que ser víctima de un ataque armado. En el contexto en el que los Estados redactaron el artículo 51 de la Carta, no se estaba pensando en un ataque terrorista, sino en un ataque bélico tradicional, de Estado contra Estado. Por ese motivo, ha sido necesaria una interpretación más amplia. Así, tras el análisis realizado, la conclusión es que para que un ataque terrorista pueda ser considerado como “ataque armado”, se han de cumplir dos requisitos: necesidad de vinculación estatal y gravedad del ataque. El primero de ellos supone que el ataque ha de ser realizado por un Estado, ya sea de manera directa o de manera indirecta. Un “ataque estatal indirecto” engloba a aquellos ataques armados realizados por actores no estatales (bandas criminales, bandas terroristas, etc.) pero en los que existe una vinculación estatal, que tiene lugar si éstos han sido perpetrados “en nombre de un Estado”, es decir, cuando éste haya enviado o haya actuado en nombre de la banda terrorista. Esto último ha de interpretarse de manera muy restrictiva, y no entienden comprendidos los casos de apoyo logístico o la mera asistencia, ya que eso no es suficiente como para poder decir que existe una vinculación entre éste y la banda armada.

El segundo requisito, es la necesidad de que el ataque sea grave. A pesar de que el número de víctimas de un ataque terrorista generalmente es inferior al de los ataques bélicos tradicionales, la realidad es que este tipo de ataques tienen una gran

transcendencia social y política, además de una fuerte capacidad para sembrar el terror y el miedo en la población civil. Así, debido a su naturaleza y la forma en la que se ejecutan, los Estados son muy vulnerables a ellos, y por esa razón, es necesario que existan los instrumentos jurídicos suficientes como para luchar de manera efectiva contra estos actos de terror.

Por todo ello, se puede concluir que el término de “ataque armado” del artículo 51 de la Carta, sí que engloba a aquellos ataques terroristas perpetrados por actores no estatales, siempre que estos se hayan cometido “en nombre de un Estado”. Esto, permitiría a los Estados víctimas de un ataque terrorista que cumpla estas características, ejercer el derecho a la legítima defensa, ya sea de manera individual o colectiva.

TERCERA: Los atentados cometidos en París no pueden ser calificados como un ataque armado, pues no pueden ser atribuibles a un Estado.

Existe diferencias entre los ataques perpetrados en Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001, por la organización terrorista Al-Qaeda, y los atentados efectuados en París por el *Daesh*, el 13 de noviembre de 2015; pues mientras que, en los primeros, sí que existía una vinculación estatal indirecta, en los segundos, dicha vinculación estatal nunca existió.

El primer supuesto en el que se ejerció el derecho a la legítima defensa ante un ataque terrorista, de manera colectiva y en el marco de una Organización Internacional al margen de las Naciones Unidas (aunque contando con el necesario permiso del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas), tuvo lugar tras los atentados del 11 de septiembre perpetrados en Estados Unidos y cometidos por la organización terrorista Al-Qaeda.

El Consejo declaró estos trágicos ataques como una “amenaza para la paz y seguridad internacionales” y, los Estados, dentro del marco de la OTAN, decidieron atacar a Afganistán en base al artículo 5 del Tratado de Washington. El Consejo de Seguridad únicamente se limitó a dar permiso a los Estados, sin entrar siquiera en comprobar el cumplimiento de los requisitos del artículo 51 para poder ejercer el uso de la fuerza. En este contexto de inactividad del Consejo, la OTAN tomó el papel principal, declarando que Al-Qaeda era una organización terrorista vinculada al gobierno Talibán del Estado de Afganistán.

A pesar de que esa vinculación era bastante débil y se podría haber discutido que el Estado de Afganistán hubiese atacado indirectamente a Estados Unidos, lo cierto es que

el gobierno Talibán, además de ser simpatizante con la banda terrorista, había permitido que actuase en su territorio sin tener llevar a cabo ninguna medida para impedirlo.

En este caso, se confirma que una actuación pasiva y permisiva por parte de un Estado, que simpatice con una banda terrorista armada y que permite que asiente en su territorio su base de operaciones, es sinónimo de vinculación estatal. A nuestro parecer, la regulación sobre cuándo un Estado está vinculado a una banda terrorista y cuándo no, es muy poco objetiva y concreta. Deberían existir una serie de criterios precisos que permitiesen fácilmente distinguir entre una colaboración real y una mera impasividad al respecto.

No obstante, a pesar de esta subjetividad, en el caso del 11-S se entendió cumplido el requisito de vinculación estatal y se permitió que los Estados efectuasen un ataque armado en Afganistán. Pero, en realidad, ese ataque armado fue una violación del artículo 2.4. de la Carta; no por la falta de vinculación estatal (que, aunque con serias dudas, se pudo entender cumplida), sino por el resto de los requisitos que han de cumplirse para poder ejercer la legítima defensa (necesidad, proporcionalidad, provisionalidad, etc.), que, a nuestro juicio, no se cumplieron.

Ahora bien, aunque parezcan supuestos similares, los atentados perpetrados en París el 13 de noviembre de 2015, realizados el grupo terrorista *Daesh*, presentan dos diferencias con los ataques anteriores:

La primera de ellas está en que mientras que en los atentados del 11-S, los Estados actuaron a través de la OTAN, en los atentados de París, la organización en torno a la cual se efectuó la defensa colectiva fue la Unión Europea.

A pesar de que la Unión Europea no nació como una organización con fines militares, es cierto que ha ido configurando una Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), a la cual en el Tratado de Lisboa se le dotó de dos mecanismos muy potentes: la cláusula de asistencia mutua y la cláusula de solidaridad. La primera de ellas, recogida en el artículo 42.7 del TUE contempla la posibilidad de una legítima defensa colectiva por parte de los Estados Miembros cuando uno de ellos sea víctima de una agresión armada y de conformidad con el artículo 51.

Aunque se trata de una cláusula muy parecida a la del artículo 5 del tratado de la OTAN, pues obliga de modo automático a llevar cabo una defensa colectiva si uno de los Estados Miembros es atacado, no lo es. Al igual que sucedió con el artículo 51 de la Carta y el 5 del tratado de la OTAN, esta cláusula no se configuró como una cláusula para ataques terroristas, pues para ello ya estaba la cláusula de solidaridad. Su principal

objetivo era que los Estados se defendiesen de un ataque armado tradicional. Asimismo, a diferencia de la OTAN, que sí que había confirmado en la reunión de Washington de 1999 la posibilidad de que ejercer la legítima defensa colectiva ante ataques terroristas en los que existiese una vinculación estatal; la Unión Europea aún no había dado formalmente esa interpretación a la cláusula de asistencia mutua del artículo 42.7 TUE.

La segunda diferencia, y la más relevante, es que en este supuesto se vulnera claramente el requisito de ataque armado por parte de un Estado, requisito indispensable para que se pueda ejercer la legítima defensa, ya sea individual o colectiva.

El motivo está en que, el *Daesh*, es una organización terrorista que no está vinculada a ningún Estado. Es cierto que tiene su base de operaciones en los Estados de Siria e Iraq, pero estos Estados no son más que víctimas de la organización terrorista, ya que el *Daesh* es uno de los principales actores de la Guerra de Siria al que tienen que hacer frente.

Por todo ello, a pesar de que sí que se puede ejercer una legítima defensa colectiva a través de una organización internacional; se puede concluir que en el caso de los atentados de París no se puede afirmar que se cumplan los requisitos necesarios para ello, pues a diferencia de los atentados del 11-S, no existe vinculación estatal alguna, condición indispensable para el uso de la fuerza.

Al igual que en el 11-S, el Consejo, en sus Resoluciones, se ha limitado a permitir a los Estados ejercer el uso de la fuerza. Sin embargo, no ha entrado en analizar si ese uso de la fuerza es conforme al Derecho Internacional. No se ha cuestionado el pleno cumplimiento de uno de los principales requisitos como es la vinculación estatal, pero tampoco se ha cuestionado el cumplimiento del resto de requisitos; como son el de necesidad, proporcionalidad o provisionalidad, etc., y que, a nuestro juicio, tampoco se cumplen.

CONCLUSIÓN FINAL: Francia ha violado el artículo 2.4 de la Carta de las Naciones Unidas, que prohíbe a los Estados el ejercicio de la fuerza armada para resolver los conflictos internacionales.

La violación se produce por haber ejercido la legítima defensa colectiva en el marco de la PCSD de la Unión Europea tras los atentados perpetrados por la organización terrorista *Daesh* en París el 13 de noviembre, sin cumplirse uno de los requisitos

principales: el de vinculación estatal; necesario para que cualquier ataque realizado por un actor no estatal pueda entenderse como “ataque armado” del artículo 51 de la Carta.

Esto ha incrementado aún más la incertidumbre que existe en el marco del Derecho Internacional en torno a los mecanismos disponibles por los Estados para hacer frente a esta amenaza internacional. No existe una regulación adecuada dentro del marco de las Naciones Unidas que delimite exactamente cómo reaccionar ante tales ataques, pues como se ha podido comprobar, el artículo 51 de la Carta prevé la legítima defensa de los Estados, pero lo hace de una manera poco concreta.

A pesar de que los órganos de las Naciones Unidas han interpretado y delimitado de manera muy estudiada, en qué ocasiones puede ejercerse este derecho, y en qué ocasiones puede un Estado extralimitarse, tras los atentados del 11-S, esta interpretación tan cuidada y restrictiva pareció desaparecer. Los Estados actuaron de manera precipitada, sin antes analizar si efectivamente llevar a cabo un ataque armado en Afganistán se podía respaldar en la legítima defensa del artículo 51. Pero lo más grave, es que ni si quiera el Consejo de Seguridad cuestionó dicha actuación, sino todo lo contrario; la permitió, quedándose además en un segundo plano y dejando que ésta se gestionase en el marco de la OTAN. Lo mismo ha sucedido en el marco de la Unión Europea, pero la vulneración ha sido mucho más grave.

Todo ello, plantea un contexto internacional que parece restar importancia a lo que realmente supone llevar a cabo un ataque armado contra otro Estado. Parece que los Estados cada vez dan menos importancia a la gravedad que supondría estar violando el artículo 2.4. de la Carta; y todo esto es extremadamente peligroso. El hecho de que se empiece a considerar como un derecho el poder atacar en el territorio de los Estados donde los grupos terroristas tengan su base de operaciones, sin que exista realmente ninguna vinculación entre ambos, pone en peligro la integridad territorial y política de dichos Estados; cuando, precisamente, las Naciones Unidas nacieron con la vocación de que tales violaciones no se produjesen.

Cualquier respuesta que utilice el uso de la fuerza no es adecuada. El uso de la fuerza es el último recurso al que deben acudir los Estados, y sólo cuando no quede otra opción, hay que recurrir al mismo; de lo contrario, lo único que se va a conseguir es un aumento cada vez mayor de las hostilidades entre los todos países del mundo, lo cual va en dirección contraria a lograr el objetivo de mantener la paz y seguridad internacionales.

6. BIBLIOGRAFÍA

LIBROS

Oppenheim, L., y Lauterpacht, S.H., *Tratado de Derecho internacional público*, Barcelona, Bosh, 1996, Tomo II. vol. I.

Fatjó, P., y Colom, G., *La defensa de la Unión Europea. Voluntades políticas y capacidades militares básicas*, Fundació CIDOB, Barcelona, 2005.

Solana, J., *Estrategia Europea de Seguridad, Una Europa Segura un mundo mejor*, Secretaria General del Consejo Europeo, Luxemburgo, 2009.

Rubio, D., *Las cláusulas de asistencia mutua y solidaridad introducidas por el Tratado de Lisboa: el refuerzo de la seguridad y defensa en la Unión Europea*, Fundación alternativas, 2011.

CAPÍTULOS DE LIBRO

Fernández, A.F., “El recurso al artículo quinto del Tratado de Washington tras los acontecimientos del 11 de septiembre: mucho ruido y pocas nueces” en Escribano, J. (ed.), *El terrorismo ante el Derecho Internacional Público*, Liber Factory, Madrid, 2008, pp.205-226.

De Tomás Morales, S., “Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el sistema de las Naciones Unidas”, en De Tomas Morales, S. (coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 25-61.

Diz Monje, E., “Las Organizaciones Regionales en las Operaciones de Paz” en De Tomás Morales, Susana (coord.), *Las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y el Derecho Internacional Humanitario*, Dykinson, Madrid, 2009, pp. 97-124.

Bermejo, R., “El uso de la fuerza, la Sociedad de Naciones y el Pacto de Briand-Kellog” en Gamara, Y. y Fernández, C., (coord.), *Los orígenes del Derecho internacional Contemporáneo*, Institución Fernando el Católico, Zaragoza, 2015, pp. 217-247.

ARTÍCULOS DE REVISTA

Carrión, A.J.R., “El Derecho Internacional en la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el asunto Nicaragua-Estados Unidos”, *Cursos de derecho internacional de Victoria-Gasteiz*, n. 1, 1987, pp. 15-64.

Gullo, M., “El Consejo de Seguridad de la ONU y la Seguridad Colectiva”, *IUS ET VERITAS*, vol. 6, n. 11, 1995, pp.59-64.

Alcaide, J. y Márquez, M.C., “La legítima Defensa y los nuevos desarrollos de la acción de las Naciones Unidas en el marco de la Seguridad Colectiva”, *Anuario Español de Derecho Internacional, Servicio de Publicaciones de la Universidad de Navarra*, n. 13, 1997, pp. 253-370.

Hernández, A., “Uso de la fuerza en el derecho internacional: aplicación en conflictos internos”, *Revista Agenda Internacional*, vol. 7, n. 15, 2000, pp. 161-181.

Alcaide, J., “La guerra contra el terrorismo: ¿una OPA hostil al derecho de la comunidad internacional?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, n. 1/2, 2001, pp. 289-302.

Franck, T.M., “Terrorism and the Right of Self-Defense”, *The American Journal of International Law*, vol. 95, n. 4, 2001, pp. 839-843.

Calduch, R., “La incidencia de los atentados del 11 de septiembre en el terrorismo internacional”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 3, n. 1-2, 2001, p. 1-41.

Murphy, S.D., “Terrorism and the Concept of Armed Attack in Article 51 of the U.N. Charter”, *Harvard International Law Journal*, vol. 43, n. 1, 2002, pp. 41-51.

Munkler, H., “Las guerras del siglo XXI”, *Revista Internacional de la Cruz Roja*, vol. 85, n. 849, 2003, pp. 7-21.

Servert, R.G., “Gestión de crisis y cláusulas de defensa mutua”, *Cuadernos de estrategia*, n. 129, 2004, pp. 120-159.

Reinares, F., “Conceptualizando el terrorismo internacional”, *Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos*, Boletín Elcano, n. 71, 2005, p.1-2.

Portilla, J.M., “La Corte Internacional de Justicia frente al conflicto palestino-israelí”, *Revista Facultad de Derecho y Ciencias Políticas*, vol. 36, n. 106, 2007, pp. 155-179.

Guerisoli, E., “Evolución del concepto de Legítima Defensa”, *Centro Argentino sobre Estudios Internacionales, Programa de Derecho Internacional*, 2009, pp. 1-28.

Garrido, V., “Evolución histórica de la seguridad y defensa europea: de la PESC a la PESD”. *Documentos de Seguridad y Defensa*, n. 33, 2010, p. 1.

TorreCuadrada, S., “La dudosa competencia del Consejo de Seguridad para adoptar algunas medidas decididas a partir de 1990”, *ACDI-Anuario Colombiano de Derecho Internacional*, n. 4, 2011, pp. 15-45.

Manzano, C.A., “Los límites que representa el Consejo de Seguridad de la ONU para el cumplimiento de los objetivos de la Corte Penal Internacional”, *Juridicas CUC*, n. 10, 2014, pp. 13-25.

Kimberley N. T., “Can Non-State Actors Mount an Armed Attack?”, *Oxford Handbook on the Use of Force*, M.Weller, 2014, pp. 1-20.

González, L.N., “¿Daños jurídicos colaterales? La invocación del artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea y la lucha contra el terrorismo internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, n. 32, 2016, pp. 1-23.

Scharf, M. P., “How the war against ISIS changed International Law”, *Case Western Reserve Journal of International Law*, n. 48, 2016, pp. 15-63.

Corres, M. U., “Una aproximación a la estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea a partir de la respuesta de la Unión y sus Estados al terrorismo internacional”, *Cuadernos de estrategia*, n. 184, 2017, pp. 265-300.

RECURSOS WEB

López-Jacoiste, E., “¿Ataque armado? ¿Derecho a la legítima defensa?”, *Diario de Navarra. Universidad de Navarra*, 2001 (disponible en [:http://www.unav.es/noticias/opinion/op170901.html](http://www.unav.es/noticias/opinion/op170901.html); última consulta 22/03/2018).

Discurso en el Capitolio de Jorge Bush. Washington, 21 de septiembre de 2001 (disponible en <http://www.filosofia.org/his/20010921.htm>; última consulta en 26/03/2018).

Vaneeckhaute, H., “La ONU y el terrorismo”, *Resumen Ejecutivo, Fundación Seguridad y Democracia*, 2004 (disponible en <http://hendrik.pangea.org/imagenes/La%20ONU%20y%20el%20terrorismo.htm>, última consulta 24/03/2018).

“How much did the September 11 terrorist attack cost America?”, *Institute for the Analysis of Global Security*, 2011 (disponible en: <http://www.iags.org/costof911.html>; última consulta 26/03/2018).

Peters, A., “German Parliament decides to send troops to combat ISIS, based on collective self-defense”, *Blog of the European Journal of International Law*, 2015 (disponible en: <https://www.ejiltalk.org/german-parlament-decides-to-send-troops-to-combat-isis-%E2%88%92-based-on-collective-self-defense-in-conjunction-with-sc-res-2249/>; última consulta 22/03/2018).

DOCUMENTACIÓN

A) DE LAS NACIONES UNIDAS

Yearbook of the International Law Commission, Report of the Commission to the General Assembly on the work of its thirty-first session, Nueva York, Naciones Unidas, vol. 2. n. 2, DOC. A/34/10, 1979.

Boutros Boutros, G., “Una Agenda para la Paz”, *Informe del Secretario General presentado ante la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad*, DOC. A/47/277, S/24111, de 17 de junio de 1992, apartados VII. 60, 61 y 63.

Documento A/59/565, Asamblea General de las Naciones Unidas, de 2 de diciembre de 2004.

Informe del Secretario General S/5950, de 10 de septiembre de 1964.

Resolución 84 del Consejo de Seguridad de la ONU, 1950.

Resolución 161 del Consejo de Seguridad de la ONU, 1961. Apartado A.

Resolución 221 del Consejo de Seguridad de la ONU, 1966.

Resolución 770 del Consejo de Seguridad de ONU, 1992.

Resolución 2249 del Consejo de Seguridad de la ONU, 20 de noviembre de 2015.

Reunión 7565 del Consejo de Seguridad de la ONU, 20 de noviembre de 2015.

Resolución 377 de la Asamblea General de la ONU, 1950. Apartado A.1.

Resolución 2625 de la Asamblea General de la ONU, 1970.

Resolución 49/57 de la Asamblea General de la ONU, 1995.

Resolución 55/2 de la Asamblea General de la ONU, 2000.

Carta de Israel al Consejo de Seguridad S/11690, 1975.

B) DE LA OTAN

OTAN Press Release 124, de 12 de septiembre de 2001 (disponible en <https://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm>, última consulta en 20/03/2018).

C) DE LA UNIÓN EUROPEA

“Una visión común, una actuación conjunta: una Europa más fuerte”, Estrategia global para la política exterior y de seguridad de la Unión Europea, 2016.

Resolución 2015/3034 del Parlamento Europeo, de 21 de enero de 2016.

D) DEL GOBIERNO DE ESPAÑA

Ministerio de Defensa, “El futuro de las fuerzas multinacionales europeas en el marco de la nueva política de seguridad y defensa”, *Centro superior de estudios de la defensa nacional*, n. 33, 2010, pp. 1-72.

JURISPRUDENCIA

Sentencia de la Corte Internacional de Justicia de 27 de junio de 1984, *Actividades militares y paramilitares en y en contra del Gobierno de Nicaragua*.

TRATADOS

Carta de las Naciones Unidas, 1945.

Tratado de la Alianza Atlántica, 1949.

Pacto de la Sociedad de Naciones, 1926.

Pacto de Briand-Kellog, 1928.