
La legítima defensa frente a actores no estatales a la luz de la práctica del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Pilar POZO SERRANO

Profesora Titular de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales
Universidad de Valencia
pilar.pozo@uv.es

Sumario: I. INTRODUCCIÓN. II. EL CONSEJO DE SEGURIDAD ANTE LA LEGÍTIMA DEFENSA FRENTE A ACTORES NO ESTATALES: LA PRÁCTICA ANTERIOR A LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001. III. LOS ATENTADOS TERRORISTAS DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y LAS RESOLUCIONES 1268 Y 1373 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD: ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA? IV. LA LUCHA CONTRA EL ESTADO ISLÁMICO: EL SILENCIO DE LA RESOLUCIÓN 2249 RESPECTO A LA LEGÍTIMA DEFENSA. V. CONCLUSIONES

I. INTRODUCCIÓN

La prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales, calificada por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) como «piedra angular de la Carta de las Naciones Unidas»¹, no afectará, según dispone la Carta, al derecho inmanente de legítima defensa individual y colectiva de los Estados². El alcance preciso de la prohibición del uso de la fuerza y del contenido del derecho de legítima defensa han sido objeto de interpretaciones confrontadas desde la adopción de la Carta. Si algunas teorías parecen haber perdido vigencia y otras se consolidan, lo cierto es que siguen existiendo problemas de interpretación «tradicionales» sobre aspectos nucleares de la legítima defen-

¹ *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, p. 201, par. 148.

² El derecho de legítima defensa aparece recogido en el artículo 51 de la Carta en los siguientes términos: «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 ejercicio del derecho de legítima defensa *serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad*, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.»

sa³. Determinadas transformaciones en el sistema internacional, la aparición de nuevos actores y de nuevas amenazas, plantean a su vez nuevos retos interpretativos que tampoco parecen haber alcanzado una solución unánime en la práctica internacional.

Uno de los retos recientes es la admisibilidad o no del uso de la fuerza en legítima defensa como respuesta a ataques terroristas procedentes de actores no estatales y el presente trabajo analiza la práctica del Consejo de Seguridad desde esta perspectiva. Un análisis que expone brevemente, en primer lugar,

³ Entre ellas la cuestión de si el concepto de «ataque armado» incluye también la amenaza de ataque inminente. Tanto el informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, de 2 de diciembre de 2004 (Documento A/59/565, par. 188) como el informe del Secretario General de la ONU *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo y derechos humanos para todos*, de 21 de marzo 2005 (doc A/59/2005, par.124). En las diferentes controversias que le han sido sometidas requiriendo una interpretación de la concurrencia o no de las condiciones para el ejercicio del derecho de legítima defensa, la CIJ nunca ha considerado que el caso concreto exigiera un pronunciamiento sobre esta dimensión. La doctrina se muestra dividida entre quienes consideran que el derecho de legítima defensa ampara la respuesta frente a la amenaza inminente de un ataque armado, en función de las circunstancias (a título de ejemplo, BERMEJO GARCÍA, R., *El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites*, Madrid, Civitas, 1993, p. 293; DINSTEIN, Y., *War, Aggression and Self-Defence*, Cambridge, Cambridge University Press: 2001, p. 167; GREENWOOD, C., «International Law and the Pre-emptive Use of Force: Afghanistan, Al-Qaida, and Iraq», 4 *San Diego International Law Journal*, 2003, p. 15) y quienes interpretan que sólo cabe su ejercicio frente a un ataque armado consumado (entre otros, BROWNLIE, I., *International Law and the Use of Force by States*, Oxford, Oxford University Press, 1963, p. 257; GUTIÉRREZ ESPADA, C., «El 'uso de la fuerza' en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el documento final de la cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno», *XXI Anuario de Derecho Internacional*, 2005, p. 38; GLENNON, M. J., «The Fog of Law: Self-Defense, Inherence, and Incoherence in Article 51 of the United Nations Charter», 25 *Harvard Journal on Law and Public Policy*, 2002, pp. 539, 547; GRAY, C., *International Law and the Use of Force*, Cambridge, Cambridge University Press, 2008, p. 160). La aceptación de la legítima defensa ante la amenaza inminente de ataque armado comporta los riesgos inherentes del paso de un requisito objetivo (la existencia de un ataque armado consumado) a una condición de apreciación subjetiva, de ahí el énfasis en la necesidad de valorar las circunstancias específicas del caso (REISMANN, M., «Assessing Claims to Revise the Law of War», *American Journal of International Law*, 2003, p. 84). En su análisis del proceso de elaboración de la Carta, T. Franck, destaca que las actas de las reuniones de la delegación estadounidense presente en la Conferencia de San Francisco muestran que, ante las dudas sobre la interpretación del «ataque armado» (*if an armed attack occurs* en la versión en inglés) como condición para el ejercicio del derecho de legítima defensa, prevaleció la postura excluyente de la legítima defensa anticipada, ante amenazas inminentes. Para este autor, no obstante, los ejemplos utilizados en los debates demostrarían que la postura se encontraba estrechamente conectada con la tecnología militar entonces existente, considerándola superada como consecuencia de la rápida evolución experimentada en los años posteriores habría (FRANCK, T., *Recourse to force: state action against threats and armed attacks*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004, p. 50).

la evolución de la práctica internacional en el modo de interpretar el derecho de legítima defensa pues, aunque las resoluciones adoptadas con ocasión de los atentados del 11 de septiembre de 2001 marcan un hito fundamental, el origen del debate es anterior al año 2001. En segundo lugar, el artículo analiza las resoluciones del Consejo de Seguridad 1368 (2001) y 1373 (2001), adoptadas en respuesta a los atentados del 11 de septiembre, y la resolución 2249 (2015), referente a la lucha contra el Estado Islámico, tomando en consideración las diferentes interpretaciones de que han sido objeto por parte de la doctrina. El debate acerca de la admisibilidad de la legítima defensa frente a actores no estatales con frecuencia acaba siendo reconducido al problema de su imputabilidad a un Estado y al umbral exigible a efectos de atribución, cuestión que será objeto de valoración en las conclusiones del trabajo.

II. EL CONSEJO DE SEGURIDAD ANTE LA LEGÍTIMA DEFENSA FRENTE A ACTORES NO ESTATALES: LA PRÁCTICA ANTERIOR A LOS ATENTADOS DEL 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001

Los Estados no plantean su recurso a la fuerza armada en un determinado caso como un rechazo del principio que prohíbe el uso de la fuerza del artículo 2.4 de la Carta, por el contrario, procuran legitimar su acción invocando las disposiciones de la Carta⁴, y el derecho de legítima defensa es la principal justificación aducida con este fin. Se trata de un derecho inmanente del Estado que no requiere una previa autorización del Consejo de Seguridad. La Carta, no obstante, exige a los Estados Miembros de la ONU que comuniquen al Consejo de Seguridad las medidas adoptadas a título de legítima defensa y que acepten la responsabilidad primordial que corresponde al Consejo en el ámbito del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales y su autoridad para adoptar en cualquier momento las medidas que considere necesarias. Las actas de las sesiones del Consejo de Seguridad recogen así la posición de los Estados acerca de la concurrencia o no de las condiciones de ejercicio del derecho de legítima defensa en las diferentes situaciones planteadas ante el Consejo, si

⁴ En este sentido, la sentencia de la Corte Internacional de Justicia en el *Asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (fondo)*, afirma: «si un Estado actúa de manera incompatible con una norma reconocida pero intenta defender su conducta invocando excepciones o justificaciones incluidas en la misma norma, con independencia de que su conducta resulte justificable o no por tales motivos, el significado de su actitud es confirmar la norma más que debilitarla» (*ICJ Reports 1986*, p. 98, par. 186.)

bien las deliberaciones no siempre han conducido a resoluciones como consecuencia del ejercicio del veto por algún miembro permanente del Consejo.

La aplicación de la Carta de las Naciones Unidas comporta un proceso continuo de interpretación, tanto por parte de la Organización dentro de sus competencias como por parte de los Estados miembros. Un proceso en el que los órganos políticos principales han interpretado con flexibilidad las disposiciones de la Carta, adaptándola a un entorno en continua transformación. La cuestión es determinar si la especial naturaleza del derecho de legítima defensa, en cuanto única excepción que faculta el uso unilateral de la fuerza por parte de los Estados, ofrece margen para una interpretación flexible y con qué límites⁵.

El artículo 51 de la Carta, al afirmar que «ninguna disposición en la Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa», se muestra restrictivo en cuanto a la posibilidad de imponer límites al ejercicio de la legítima defensa⁶. La Carta no especifica condiciones para el ejercicio del derecho de legítima defensa pero el reconocimiento de su carácter inmanente remite a las condiciones establecidas por el derecho consuetudinario, es decir, necesidad y proporcionalidad. En este sentido se ha pronunciado la Corte Internacional de Justicia en el Asunto de las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua⁷. El artículo 51 identifica al titular de la legítima defensa, el Estado que ha sufrido el ataque armado, pero no identifica la fuente de la que debe proceder el ataque. La fecha de adopción de la Carta, su contexto histórico, son invocadas para justificar que su regulación de la legítima defensa se mueve en el plano de relaciones entre Estados. En este sentido, los análisis del derecho de legítima defensa con frecuencia dan por sentado que fue concebido origina-

⁵ La interpretación y aplicación de la Carta es presentada por T. Franck desde el prisma de su adaptabilidad como instrumento cuasiconstitucional, aunque subraya la necesidad de cautela en la formulación de cualquier tesis que represente una formulación expansiva de las excepciones al principio de prohibición del uso de la fuerza (véase FRANCK, T., *Recourse to force...*, op. cit., pp. 5-7).

⁶ Se trata de un aspecto que se subraya en el Informe del grupo de alto nivel, Documento A/59/565, 2 de diciembre de 2004, par. 188.

⁷ *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. I.C.J. Reports 1986, p. 14, en particular, par. 194. No es infrecuente que en la doctrina se haga referencia a la *inmediatez* de la respuesta como condición de licitud del ejercicio de la legítima defensa, invocando la fórmula utilizada por el Secretario de Estado estadounidense, Daniel Webster en 1837, en el asunto del *Caroline*. Sin embargo, la jurisprudencia de la Corte Internacional de Justicia no menciona la *inmediatez* de la respuesta entre las condiciones para el ejercicio de la legítima defensa. Probablemente la referencia a la *inmediatez* pueda estar concebida para el ejercicio de la legítima defensa anticipada (en este sentido véase VAN DEN HOLE, L., «Anticipatory Self-Defence under International Law», *American University International Law Review*, vol. 19, 2003, pp. 69-106, 104).

riamente para reaccionar frente al ataque armado procedente de otro Estado. La redacción del artículo 51, sin embargo, no lo exige,⁸ y algunos autores han señalado que tampoco de la tradición jurídica previa a la adopción de la Carta se desprende la necesidad de que el ataque armado tenga un origen estatal⁹.

La práctica internacional, ya desde los primeros años de vigencia de la Carta ofrece un volumen significativo de instancias de Estados que han invocado la legítima defensa para justificar un uso extraterritorial de la fuerza contra grupos armados no estatales¹⁰.

En 1948, India invocó el derecho de legítima defensa frente a los grupos armados pakistaníes que actuaban en el Estado de Jammu-Cachemira (administrado por la India)¹¹. Durante la guerra de independencia de Argelia, Francia invocó la legítima defensa para justificar sus incursiones en Túnez contra las bases del argelino Frente de liberación nacional¹². Israel ha alegado en reiteradas ocasiones el derecho de legítima defensa frente a las «incursiones de grupos armados y otros actos de terrorismo» cometidos desde el territorio de otro Estado¹³. Marruecos intentó justificar determinadas acciones armadas contra el Frente Polisario, a finales de la década de 1970, sobre la base de la legítima defensa¹⁴. Ninguna de las resoluciones adoptadas por el

⁸ Tampoco exigen que el ataque proceda de otro Estado el artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, de 1949, el artículo 3 del Tratado Interamericano sobre asistencia recíproca (TIAR) de 1947 ni el artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, modificado por el Tratado de Lisboa de 13 de diciembre de 2007.

⁹ BRUNÉE, J. y TOOPE, S., *Norm Robustness and Contestation in International Law: Self-Defence against Non-State Actors*, 2017, p. 9 (disponible en <https://ssrn.com/abstract=2985655>); TAMS, C. J., «Embracing the Uncertainty of Old: Armed Attacks by Non-State Actors Prior to 9/11», *Self-Defence Against non-State Actors: Impulses from the Max Planck Dialogues on the Law of Peace and War*, MPIL Research Paper Series, N. 2017-07, p. 53.

¹⁰ Para un análisis parcial de la práctica, véase entre otros, RUYTS, T., «*Armed Attack*» and Article 51 of the Charter: *Evolutions in Customary Law and Practice*, Cambridge, Cambridge University Press, 2010; LUBELL, N., *Extraterritorial Use of Force Against Non-State Actors*, Oxford, Oxford University Press, 2010; TAMS, C. J., «The Use of Force against Terrorists», *The European Journal of International Law*, vol. 20, n.º 2, 2009, pp. 359-397.

¹¹ El Consejo de Seguridad adoptó varias resoluciones sobre la cuestión, ninguna se pronuncia sobre el derecho de legítima defensa (la Resolución 47 [1948], de 21 de abril de 1948, refleja la situación al proponer que Pakistán se comprometiera a garantizar la retirada de Jammu-Cachemira de «todos los miembros de las tribus y los nacionales de Pakistán» no residentes que había penetrado en dicho estado con el objeto de combatir, Consejo de Seguridad), aunque la cuestión sí fue suscitada en varias ocasiones durante las sesiones. Para una síntesis de los debates, véase *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad 1948-1951*, parte IV, pp. 447-9.

¹² TAMS, C. J., «Embracing the Uncertainty of Old...», *op. cit.*, p. 54.

¹³ *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad 1976-1980*, capítulo XI, p. 402.

¹⁴ *Ibidem*.

Consejo de Seguridad en las situaciones mencionadas contenía referencias explícitas al derecho de legítima defensa que, sin embargo, si estuvo presente durante los debates. Israel comenzó a reforzar la justificación de sus acciones militares contra grupos no estatales en territorio de terceros Estados, invocando la incapacidad del Estado territorial para impedir el uso de su territorio por tales grupos¹⁵. Israel adujo nuevamente el derecho de legítima defensa para justificar su ataque aéreo contra la sede de la OLP en Túnez, el 1 de octubre de 1985, argumentando que el derecho de un Estado de defenderse y defender a sus nacionales prevalecía sobre la soberanía territorial. Esta tesis únicamente contó con el apoyo de Estados Unidos, para quien el Estado que es objeto de continuados ataques terroristas puede responder con un uso apropiado de la fuerza para defenderse de ulteriores ataques¹⁶. El gobierno sudafricano intentó justificar sus acciones armadas en Angola, Botswana y Lesotho, invocando su derecho de legítima defensa frente a los países vecinos acusados de proporcionar instalaciones y preparación a numerosos grupos responsables de atentados terroristas contra nacionales sudafricanos¹⁷. Varias resoluciones del Consejo de Seguridad a lo largo de 1985 y 1986 condenaron de manera rotunda las incursiones armadas del régimen racista de África del Sur en los estados limítrofes¹⁸. Recapitulando los argumentos jurídicos utilizados para rechazar el derecho de legítima defensa en las situaciones descritas, se reconducen a dos grandes líneas de razonamiento: las dimensiones de las acciones de los grupos armados, que no justificarían su consideración como «ataque armado», y la dificultad para diferenciar el válido ejercicio de la legítima defensa de lo que constituirían represalias armadas, ilícitas, o un ejercicio de legítima defensa preventiva ante amenazas no materializadas. Tampoco se puede ignorar el condicionamiento de las posiciones estatales por las divisiones ideológicas existentes en la época, ni el hecho de que en un número significativo de casos la legítima defensa frente a actores no estatales fue invocada

¹⁵ *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad 1981-84, capítulo XI*, pp. 326 y 329, nota 65.

¹⁶ Estados Unidos, sin embargo, no se opuso a la adopción de la resolución 573 (1985) que condenaba en términos terminantes la acción israelí (véase *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad 1985-88, capítulo XI*, pp. 429). En febrero de 1986, Israel interceptó un avión civil libio durante el vuelo y lo forzó a aterrizar en suelo israelí, alegando que la presencia de terroristas a bordo de la aeronave justificaba la acción a título de la legítima defensa. La situación fue sometida a la atención del Consejo de Seguridad reproduciéndose argumentos similares a los de las sesiones mencionadas.

¹⁷ *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad 1985-88, capítulo XI*, p. 428.

¹⁸ Véase la resolución 581 (1986) de 13 de febrero de 1986, cuyo preámbulo recuerda resoluciones previas.

por un régimen racista o por Estados en un contexto de descolonización y de ocupación de territorios¹⁹.

La Corte Internacional de Justicia se pronunció sobre algunos de los problemas mencionados en su sentencia de 26 de junio de 1986, en el asunto relativo a las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua. El artículo 51 de la Carta, como ya se ha señalado, no delimita la noción de ataque armado ni exige condiciones en cuanto a su autoría. La CIJ estableció que para calificar el uso de la fuerza por un actor no estatal como ataque armado a los efectos del ejercicio de legítima defensa se requería cierta vinculación entre el actor no estatal y un Estado²⁰. Para concretar el tipo de vinculación exigible se apoyó en la definición de «agresión» aprobada por la Asamblea General en 1974, que incluía, entre otros comportamientos, el «envío por un Estado o en su nombre» de grupos armados que realicen ataques armados contra otro Estado equiparables a los que había enumerado previamente o su «sustancial participación» en los mismos²¹. La CIJ incorporó estas dos conductas como parámetros para valorar si la implicación de un Estado en el uso de la fuerza por un grupo no estatal alcanzaba el umbral necesario para calificarlo como «ataque armado»²². Los restrictivos parámetros adoptados por la Corte probablemente comportarían que la tolerancia pasiva por parte del Estado que sirve como refugio territorial al grupo armado no bastaría para alcanzar el nivel de implicación requerido para su calificación como «ataque armado»²³. Dos meses antes, la Asamblea General había subrayado en la Resolución 2625 (XXV), que el principio que prohíbe el uso de la fuerza en las relaciones internacionales, exige a todo Estado «abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar (...) en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades dentro de

¹⁹ TAMS, C. J., «The use of force...», *op. cit.*, pp. 167-8.

²⁰ *I.C.J. Reports 1986*, p. 103, par. 195. La Corte se reafirmó en esta posición en dos decisiones posteriores: una sentencia (*Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*), *Judgment, I.C.J. Reports 2005*, p. 168) y una opinión consultiva (*Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I.C.J. Reports 2004*, par. 139).

²¹ Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, sobre la Definición de la agresión, 14 de diciembre de 1974, art. 3 g).

²² La Corte no definió la noción de «participación sustancial» pero la exclusión de determinadas categorías de actividades presentes en la controversia como «la asistencia a los rebeldes en forma de provisión de armas o apoyo logístico o de otra naturaleza» (*I.C.J. Reports 1986*, p. 104, par. 195) suscitó la crítica de algunos jueces (opiniones disidentes de los jueces Schwebel (*I.C.J. Reports 1986*, pp. 259-527, en par. 171) y Jennings (*ibid.*, pp. 528-46, en pp. 543-4) y doctrina (DINSTEN, Y., *War, Agresion...*, *op. cit.*, pp. 209, 221).

²³ GRAY, C., *International Law and the Use of Force*, Oxford, Oxford University Press, 2008, pp. 175-7.

su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando (...) impliquen recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza»²⁴.

La práctica posterior de los Estados no se atiene a la estricta interpretación de la Corte y refleja mayor flexibilidad en cuanto a la posible admisión de la legítima defensa frente a usos de la fuerza por actores no estatales que no son atribuibles a un Estado²⁵. En 1993, Irán invocó la legítima defensa para justificar un ataque aéreo contra las bases de grupos armados kurdos situadas en Irak, desde las que habían lanzado ataques contra Irán²⁶. En 1996, Israel justificó su intervención militar en Líbano con el objeto de destruir las bases de Hizbolá, aduciendo el derecho de legítima defensa en una situación en la que «el Líbano no tenía la capacidad o la voluntad de controlar las actividades» del grupo mencionado²⁷. En esta ocasión la posición de Israel suscitó menos oposición: encontró, sí, el radical rechazo de un grupo de países, pero obtuvo el respaldo de Estados Unidos y, finalmente, un tercer grupo de Estados reconoció el derecho de legítima defensa israelí si bien consideró que su ejercicio en este caso había sido desproporcionado²⁸.

La posibilidad de calificar atentados o ataques procedentes de actores no estatales como ataque armado, a los efectos del ejercicio del derecho de legítima defensa, contaba con escaso respaldo doctrinal antes de los atentados de 2001²⁹, tampoco había recibido la atención de que sería objeto posteriormente.

III. LOS ATENTADOS TERRORISTAS DE 11 DE SEPTIEMBRE DE 2001 Y LAS RESOLUCIONES 1268 Y 1373 DEL CONSEJO DE SEGURIDAD ¿UN CAMBIO DE PARADIGMA?

Los atentados del 11 de septiembre de 2001 suscitaron una reacción generalizada de condena a nivel internacional. El Consejo de Seguridad respondió con prontitud, mediante la adopción por unanimidad de la resolución 1368

²⁴ Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, sobre la Declaración de los principios del Derecho Internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, de 24 de octubre de 1974.

²⁵ En este sentido, véase RUYS, T., «Armed Attack...», *op. cit.*, p. 494.

²⁶ *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad 1993-95*, cap. XI, p. 907.

²⁷ *Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad 1996-99*, cap. XI, p. 1208.

²⁸ *Ibid.*, pp. 1208-10.

²⁹ En este sentido, TOMUSCHAT, C., «International Law: Ensuring the Survival of Mankind on the Eve of a New Century. General Course of Public International Law», *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International*, vol. 281, 1999, pp. 215-216; aunque centrado en la práctica de Israel, véase el excelente estudio de SCHACHTER, O., «The Lawful Use of Force by a State against Terrorists in another Country», *Israel Yearbook on Human Rights*, 1989, p. 209-231.

(2001), de 12 de septiembre. Las intervenciones de los representantes de los Estados miembros del Consejo, durante la breve sesión en que se aprobó la resolución 1368, muestran su pleno apoyo a la resolución. Las investigaciones aún no había permitido identificar a los autores de los atentados y el texto de la resolución 1368 refleja esa situación: el Consejo condena enérgicamente los atentados y se muestra determinado a adoptar las medidas apropiadas en función del escenario final resultante, pero no aprueba medidas concretas, no puede hacerlo aún, y por tanto no necesita enmarcar la resolución dentro del capítulo VII de la Carta.

El lenguaje de la Resolución 1368 es eminentemente declarativo, tras reconocer el derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva en el preámbulo³⁰, la parte dispositiva contempla posibles cursos de acción para responder a los atentados, calificándolos como «amenaza para la paz y la seguridad internacionales» al igual que cualquier acto de terrorismo internacional³¹. en un párrafo que parece contemplar un supuesto similar al de los atentados de Lockerbie, insta a todos los Estados a que colaboren sometiendo a los tribunales a los autores de los atentados, recordándoles que «los responsables de darles apoyo o asilo tendrán que rendir cuenta de sus hechos»³².

La Resolución 1368 (2001) presenta una doble vertiente. Por un lado, dirigiéndose al Estado víctima del ataque, reconoce el derecho de legítima defensa individual y colectivo. Por otro lado, contempla sus propias funciones como titular de la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales. El Consejo de Seguridad se declara dispuesto «a tomar todas las medidas que sean necesarias para responder a los ataques terroristas perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas». Una fórmula muy general, que refleja su capacidad y disposición para intervenir en la crisis y se muestra abierta tanto a las medidas coercitivas en virtud del artículo 42 como al amplio abanico de disposiciones

³⁰ Con esta afirmación, señala M Reisman, el Consejo de Seguridad disipa cualquier duda respecto a su postura ante una eventual intervención militar de Estados Unidos (REISMAN, W. M., «International Legal Dynamics and the Design of Feasible Missions: The Case of Afghanistan» *The War in Afghanistan: A Legal Analysis*, International Law Studies, vol. 85, Naval War College, 2009, p. 63). Al mismo tiempo, precisa T. M. Franck, la resolución reconoce un derecho a responder en legítima defensa pero no autoriza –y jurídicamente no puede autorizar– su ejercicio puesto que se trata de un derecho inherente de la «víctima.» (FRANCK, T. M., «Terrorism and the Right of Self-Defense», *American Journal of International Law*, vol. 95, 2001, p. 840)

³¹ Resolución 1368 (2001), par. 1.

³² Resolución 1368 82001), par. 3.

de distinta naturaleza aprobadas dos semanas más tarde en la resolución 1373 (2001)³³.

Una vez identificados Osama Bin Laden y su red terrorista Al Qaeda como responsables de los ataques Estados Unidos formuló un ultimátum al gobierno talibán, exigiendo el cierre de las bases de Al Qaeda así como la entrega de Bin Laden y de todos los dirigentes de Al Qaeda localizados en territorio afgano³⁴. Se trataba de un requerimiento similar al formulado en resoluciones del Consejo de Seguridad fechadas con anterioridad y que, al igual que estas resoluciones, fue ignorado por Afganistán. El 7 de octubre de 2001 Estados Unidos comenzó las acciones militares en Afganistán informando al Consejo de Seguridad en los siguientes términos:

«Con arreglo al Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas deseo, en nombre de mi Gobierno, comunicar que los Estados Unidos de América, junto a otros Estados, han tomado medidas en ejercicio de su derecho inmanente de legítima defensa, individual y colectiva, como consecuencia de los ataques armados que se dirigieron contra los Estados Unidos el 11 de septiembre de 2001»³⁵.

La Carta indica que las acciones militares se dirigen contra «los campamentos de entrenamiento de terroristas de Al-Qaeda y las instalaciones militares del régimen talibán en el Afganistán», y tienen como finalidad «impedir nuevos ataques contra los Estados Unidos, y disuadir de ellos». El gobierno estadounidense identifica a la red Al Qaeda como responsable de los atentados pero añade que estos han podido cometerse y que Al Qaeda ha podido constituir la amenaza que ahora representaba, gracias a «la decisión del régimen

³³ En la resolución 1373, el Consejo de Seguridad reitera la condena de los atentados, reafirma el derecho inmanente de legítima defensa y se sitúa en el marco del capítulo VII de la Carta para crear un conjunto de obligaciones dirigidas los Estados miembros con el objeto de suprimir la financiación del terrorismo y mejorar la cooperación internacional en la lucha contra el terrorismo. La resolución 1373 significó una implicación sin precedentes del Consejo de Seguridad en el desarrollo de un marco normativo para la lucha contra el terrorismo internacional, mediante una actuación que algunos autores han calificado como «legislativa» por sus efectos y alcance (en este sentido, ÁLVAREZ, J. E., *The Impact of International Organizations on International Law*, Leiden, Brill/Nijhoff, 2017, pp. 116-120; ROSAND, E., «Security Council Resolution 1373, the Counter-Terrorism Committee, and the Fight against Terrorism», *AJIL*, n. 97, 2003, pp. 333-334).

³⁴ *Address to a Joint Session of Congress and the American People*, 20 de septiembre, 2001.

³⁵ Consejo de Seguridad, S/2001/946, *Carta de fecha 7 de octubre de 2001 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de los Estados Unidos de América ante las Naciones Unidas*. La carta indica igualmente que Estados Unidos se reserva la posibilidad de actuar en contra otras organizaciones y Estados si así lo requiere su legítima defensa.

talibán de permitir a esa organización que utilice como base de operaciones las partes del Afganistán que controla»³⁶.

La intervención militar de la coalición internacional en Afganistán gozó de un amplio –aunque no total– apoyo internacional. El gobierno talibán no estuvo directamente implicado en la organización ni ejecución de los atentados del 11 de septiembre, tampoco había ejercido el grado de control necesario para que los atentados ejecutados por Al Qaeda, le pudieran ser atribuido de acuerdo con las normas que rigen la responsabilidad internacional del Estado. Sin embargo, el régimen afgano había permitido la utilización de su territorio para la preparación de los ataques, seguía hospedando y proporcionando un refugio a Bin Laden y demás responsables de los atentados del 11 de septiembre y se negó a entregar a los presuntos responsables de los atentados pese a los requerimientos en ese sentido formulados por la ONU y por Estados Unidos³⁷. En atención a las consideraciones expuestas la caracterización de la acción de la coalición liderada por Estados Unidos como legítima defensa fue objeto de aceptación generalizada en la práctica internacional³⁸.

³⁶ *Ibid.* Cabe mencionar que la resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre, tras reconocer el derecho de legítima defensa pasa a apoyar el cambio de régimen. En su cuarto considerando, tras condenar «a los talibanes por haber permitido que el Afganistán fuera utilizado como base para la exportación del terrorismo por la red Al-Qaida y otros grupos terroristas y por haber amparado a Usama Bin Laden, Al-Qaida y otros asociados», el Consejo de Seguridad otorga su respaldo a «los esfuerzos del pueblo afgano por reemplazar al régimen talibán».

³⁷ Desarrollando esta idea J. Delbrück, sostiene que el gobierno talibán se podía considerar lo suficientemente implicado como para soportar las consecuencias del ejercicio de legítima defensa atendiendo a los Tratados internacionales contra el terrorismo, las resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General en el sentido de que los Estados que apoyan, otorgan refugio o permiten la presencia de terroristas en su territorio violan la obligación fundamental de suprimir y eliminar el terrorismo internacional, y las demandas específicas dirigidas por el Consejo de Seguridad al régimen Talibán solicitando la entrega de Bin Laden (DELBRÜCK, J., «The Fight Against Global Terrorism: Self-Defense or Collective Security as International Police Action? Some Comments on the International Legal Implications of the ‘War on Terrorism’», *German Yearbook of International Law*, 2001, p. 15).

³⁸ Así se desprende de la posición adoptada por la OTAN (OTAN, *Declaración del Consejo del Atlántico Norte*, 12 septiembre de 2001) y por la Organización de Estados Americanos (Organización de Estados Americanos, Resolución: Amenaza terrorista en las Américas, de 21 de septiembre de 2001 OEA/Ser.F/II.24, RC.24/RES.1/01). El Consejo del Atlántico Norte acordó que si se determinaba que el ataque había sido dirigido contra Estados Unidos desde el exterior sería considerado como una acción cubierta por el artículo 5 y que por lo tanto se podría recurrir a la acción colectiva de legítima defensa. A las pocas semanas de los ataques, el 2 de octubre, el Secretario General de la OTAN afirmaba que tales circunstancias concurrían y que el artículo 5 era aplicable. En el mismo sentido, el Informe *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*, califica la respuesta a los atentados del 11 de septiembre como «campaña militar de legítima defensa contra el régimen de los talibanes encabezada por los Estados Unidos» (cfr. Doc. A/59/565, de 2 de diciembre de 2004, p. 20, par. 14).

La doctrina se ha mostrado dividida sobre la concurrencia de los requisitos de la legítima defensa. Los elementos problemáticos provienen de la exigencia de que el «ataque armado» proceda de un Estado y de la renuencia a la calificación de los actos terroristas como «ataque armado»³⁹. En relación con este último aspecto conviene tener presente que las resoluciones 1368 y 1373 reconocen el derecho de legítima defensa únicamente en relación con el contexto específico en que fueron adoptadas, es decir los atentados del 11 de septiembre. No se puede derivar de las mismas el derecho a utilizar la fuerza en legítima defensa contra cualquier ataque terrorista. En el presente caso, han apuntado algunos autores, las excepcionales dimensiones de los atentados así como el hecho de que uno de ellos tuviera un objetivo militar, el Pentágono, justificarían su calificación como «ataque armado» en el sentido del artículo 51 de la Carta⁴⁰.

En cuanto a la posibilidad de admitir la legítima defensa frente a un ataque armado de origen no estatal, ya se ha apuntado la existencia de divergencias en la doctrina y práctica previa al 11 de septiembre. En este sentido, para algunos autores, las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) del Consejo de Seguridad habrían tenido el efecto de afirmar el reconocimiento de derecho de legítima defensa frente a ataques efectuados por grupos no estatales y que no resultan imputables a un Estado conforme a las normas que regulan la responsabilidad internacional de los Estados⁴¹. Otros autores, sin embargo, parecen más bien

³⁹ Un amplio sector doctrinal subraya que la lucha contra el terrorismo debe ajustarse a las medidas de diferente naturaleza, policiales, judiciales y penales, específicamente previstas en ese ámbito tanto a nivel interno como internacional en la línea desarrollada por la resolución 1373 (2001). Véase, entre otros, GUTIÉRREZ ESPADA, C., «Del uso de la fuerza en las relaciones internacionales (práctica versus jurisprudencia)», BLANC ALTEMIR, A. (ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Madrid, Tecnos, 2009, pp. 227-248; ÁLVAREZ-JIMÉNEZ, A., «From Al-Qaida in 2001 to ISIL in 2015: The Security Council's Decisions on Terrorism and Their Impact on the Right to Self-Defense against Autonomous Non-State Actors», *Minnesota Journal of International Law*, vol. 26, 2017, pp. 345-418.

⁴⁰ EISEMANN, P.M., «Attaques du 11 septembre et exercice d'un droit naturel de légitime défense», BANNELIER, K. et al. (eds.), *Le droit international face au terrorisme*, pp. 239-248; BERMEJO GARCÍA, R., «El Derecho Internacional frente al terrorismo: ¿Nuevas perspectivas tras los atentados del 11 de septiembre?», *Anuario de Derecho Internacional*, 2001, pp. 5-24; ZEMANEK, K., «Self-Defence against Terrorism; Reflexions on an Unprecedented Situation», en MARINO MENÉNDEZ, F., *El Derecho internacional en los albores del siglo XXI. Homenaje al Profesor Juan Manuel Castro-Rial Canosa*, Madrid, Trotta, 2002, pp. 702-705; DELBRÜCK, J., «The Fight Against Global Terrorism...», *op. cit.*, p. 15.

⁴¹ REISMAN, W.M. y ARMSTRONG, A., «The Past and Future of the Claim of Preemptive Self-Defense», *AJIL*, vol. 1000, 2006, pp. 525, 527-532; SCHMITT, M.N., «Responding to Transnational Terrorism Under the Jus ad Bellum: A Normative Framework», *Naval Law Review*, vol. 56, 2008, pp. 1, 3-5.

considerar que las resoluciones mencionadas han tenido el efecto de rebajar las condiciones hasta entonces exigidas para atribuir a un Estado las acciones de actores no estatales⁴². En este sentido, se ha señalado que si el artículo 51 de la Carta de la ONU se interpreta conforme a las normas establecidas por la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados resultaría admisible su reinterpretación sobre la base de la práctica subsiguiente si se dieran las condiciones requeridas a tal efecto, condiciones que debieran ser interpretadas de modo estricto atendiendo a la naturaleza del derecho de legítima defensa⁴³. En definitiva, si los redactores de la Carta concibieron una noción de «ataque armado» como acción emanante del Estado no lo trasladaron al artículo 51 de la Carta como una exigencia del derecho de legítima defensa, de modo que la práctica del Consejo y de los estados miembros de la ONU pueden haber ido configurando esta posibilidad⁴⁴.

IV. LA LUCHA CONTRA EL ESTADO ISLÁMICO: EL SILENCIO DE LA RESOLUCIÓN 2249 RESPECTO A LA LEGÍTIMA DEFENSA

La Resolución 2249, de 20 de noviembre de 2015, fue adoptada unánimemente por el Consejo de Seguridad a partir de una propuesta introducida por Francia tras los atentados terroristas del 13 de noviembre en París⁴⁵. Había transcurrido más de un año desde el inicio de las operaciones militares por la Coalición internacional contra el Estado Islámico (EI) en Irak y Siria, empen-

⁴² FRANCK, T., «What Happens Now? The United Nations after Iraq», *AJIL*, 2003, vol. 97, pp. 607, 610.

⁴³ En este sentido, véase el comentario de Nolte and Randelzhofer al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas en SIMMA, B.; KHAN, D-E. y PAULUS, A. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, 3ª ed., Oxford, Oxford University Press, 2012, vol. 2, p. 1397. Ambos autores, no obstante, se inclinan en favor de la interpretación conforme a la que es necesario que los ataques armados efectuados por actores no estatales resulten atribuibles a un Estado para desencadenar el derecho de legítima defensa del Estado o Estados lesionados.

⁴⁴ En este sentido, BERMEJO GARCÍA, R., «Las denominadas nuevas tendencias en la lucha contra el terrorismo internacional: el caso del Estado Islámico», *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 33, 2017, pp. 9-67; ÁLVAREZ-JIMÉNEZ, A., «From Al-Qaida in 2001...», *op. cit.*, p. 349.

⁴⁵ Son numerosos los trabajos que analizan el conjunto de problemas jurídicos derivados del uso de la fuerza contra el Estado Islámico, junto a los mencionados en la nota anterior, FLASCH, O., «The Legality of the Air Strikes against ISIL in Syria: New Insights on the Extraterritorial Use of Force against Non-State Actors», *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 3, n. 1, 2016, 37-69; POZO SERRANO, P., El uso de la fuerza contra el Estado Islámico en Irak y Siria: problemas de fundamentación jurídica», *Anuario Español de Derecho Internacional*, n.º 32, 2016, pp. 141-188.

didadas mayoritariamente a título de legítima defensa colectiva en apoyo de Irak. Invocando este título Estados Unidos y varios países árabes habían actuado contra las bases del EI tanto en Irak como en Siria. Los demás países occidentales confinaron inicialmente sus operaciones al territorio de Irak y empezaron a actuar sobre Siria tras los atentados del 13 de noviembre de 2015 en París y la adopción de la resolución 2249 (2015) del Consejo de Seguridad.

La mayoría de Estados participantes en la Coalición invocaban como fundamento la solicitud de ayuda formulada por las autoridades iraquíes. El gobierno iraquí había sometido la situación al Consejo de Seguridad el 25 de junio de 2014, solicitando a la ONU y a la comunidad internacional que calificaran al como de amenaza «excepcionalmente peligrosa tanto para Irak como para la comunidad internacional en su conjunto» y pidiendo asistencia militar plenamente respetuosa de su soberanía nacional⁴⁶. Irak recurrió de nuevo al Consejo de Seguridad el 20 de septiembre de 2014, en esta ocasión con una petición expresa de asistencia militar en forma de «cobertura aérea en coordinación con las fuerzas armadas iraquíes y de conformidad con el derecho internacional» así como la extensión de los ataques contra los bastiones del EI situados fuera de Irak por la amenaza que su existencia suponía para el Estado iraquí⁴⁷. El 23 de septiembre de 2015, Estados Unidos anunció el inicio de las operaciones dirigidas contra el EI, en las bases de la organización localizadas en Irak y Siria⁴⁸. La puesta en marcha de la coalición internacional, de la que forman parte actualmente más de setenta Estados y cuatro organizaciones internacionales⁴⁹, representa una aportación relevante en la interpretación del derecho de legítima defensa. En efecto, si la práctica estadounidense ofrecía ejemplos previos de invocación de legítima defensa contra actores no estatales, pocos estados europeos habían contemplado de manera explícita esa posibilidad antes de participar en la campaña contra el EI.

En este contexto, llama la atención que la resolución 2249 no mencione el derecho de legítima defensa cuando este derecho constituía la base jurídica sobre

⁴⁶ Doc. S/2014/440, 25 de junio de 2014, *Annex to the letter dated 25 June 2014 from the Minister for Foreign Affairs of Iraq addressed to the Secretary-General*.

⁴⁷ Naciones Unidas, Consejo de Seguridad, *Annex to the letter dated 20 September 2014 from the Permanent Representative of Iraq to the United Nations addressed to the President of the Security Council, S/2014/691*, 22 de septiembre de 2014, segundo párrafo.

⁴⁸ La declaración presidencial emitida con este fin informaba asimismo del inicio de operaciones militares contra el grupo Khorasan, integrado por veteranos de Al Qaeda en Siria, con el objeto de evitar ataques terroristas contra Estados Unidos y sus aliados (The White House, Office of the Press Secretary, *Statement by the President on Airstrikes in Syria*, 23 de septiembre de 2014).

⁴⁹ Se pueden consultar en la página de la Coalición: <http://theglobalcoalition.org/en/home/>

la que se había fundamentado esencialmente la creación y actuaciones de la coalición internacional contra el EI. En sentido estricto, el título que une a los países de la Coalición es la legítima defensa colectiva a favor de Irak⁵⁰. El silencio de la resolución podría ser consecuencia de la oposición manifestada por Siria a las actuaciones de la Coalición sobre su territorio sin su consentimiento, una posición a la que se habían sumado los aliados de Siria, entre ellos la Federación rusa⁵¹. Las declaraciones de los representantes de Francia y de Rusia en la sesión del Consejo de Seguridad en que fue aprobada la resolución 2249 aportan elementos relevantes. El representante de Francia señaló tras la aprobación de la resolución:

«Los atentados del 13 de noviembre constituyeron un acto de agresión armada contra Francia. Nuestras medidas militares, de las que hemos informado al Consejo de Seguridad desde el principio, que estaban justificadas como medidas de legítima defensa colectiva, pueden en adelante fundamentarse igualmente en la legítima defensa individual, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Sobre la base de esta resolución histórica del Consejo de Seguridad, Francia proseguirá y aumentará sus esfuerzos para movilizar a toda la comunidad internacional a fin de vencer a nuestro enemigo común»⁵².

De la declaración parece desprenderse que Francia esperaba obtener del Consejo el reconocimiento de su derecho de legítima defensa individual para reaccionar frente al Estado Islámico por los atentados de París. Resulta difícil admitir que los atentados del 13 noviembre permitan a Francia invocar un derecho de legítima defensa individual, la resolución podría haber servido para obtener una fuente de legitimación adicional. En esta línea, la resolución condena enérgicamente los «horrendos ataques terroristas» cometidos por el Estado Islámico fuera del teatro de operaciones de Siria e Irak⁵³. El Consejo de Seguridad observa igualmente que el grupo terrorista «tiene la capacidad y la intención de realizar nuevos ataques» y «considera que todos esos actos

⁵⁰ Dentro de la campaña militar, Estados Unidos se singulariza por dirigirse, además contra determinados grupos terroristas que considera vinculados en su mayoría con Al Qaeda.

⁵¹ La omisión de la legítima defensa, sin embargo, no comporta una desautorización de la legítima defensa, que tendría que ser expresa (en este sentido, MARTIN, J.-C., «Les frappes de la France contre l'EIL en Syrie» *Questions of International Law*, 2016, vol. 24, pp. 3-14, p. 10).

⁵² Consejo de Seguridad, 7565ª sesión, 20 de noviembre de 2015, S/PV.7565, p. 2.

⁵³ La condena formulada de modo general, va acompañada de una referencia específica a los atentados cometidos en la ciudad tunecina de Susa el 26 de junio de 2015, en Ankara el 10 de octubre, en el Sinaí el 31 de octubre, en Beirut el 12 de noviembre y en París el 13 de noviembre (par. 1).

de terrorismo constituyen una amenaza para la paz y la seguridad»⁵⁴. Estos elementos de la resolución, el énfasis en la gravedad de los atentados y en la persistencia de la amenaza para la paz y seguridad internacionales, evocan las condiciones necesarias para el ejercicio del derecho de legítima defensa. Pero esta evocación implícita no es suficiente. La razón de la ausencia del derecho de legítima defensa probablemente haya que buscarla en la oposición de Rusia a los ataques de la Coalición en Siria, realizadas sin consentimiento de este país. Siria había manifestado reiteradamente su posición en este sentido y Rusia respaldaba esta postura. La propuesta de resolución presentada por Francia tuvo que incorporar unas enmiendas⁵⁵ presentadas por Rusia, entre ellas la necesidad de que las acciones contra el EI se efectuaran dentro del respeto de la Carta de la ONU. Se trata de un recordatorio cuya inclusión en la resolución revestía particular relevancia para Rusia. Las profundas divergencias entre los países de la Coalición por un lado, y Siria y sus aliados por otro, aunque motivadas por un conflicto de intereses estratégicos, se traducen en interpretaciones contrarias de las disposiciones de la Carta. En este sentido, la resolución es invocada por los Estados de la Coalición en apoyo de la licitud de sus ataques aéreos en territorio sirio.⁵⁶ En ella se apoyan también Siria y Rusia con el fin contrario, el de impugnar la licitud de los ataques aéreos de la coalición realizados sobre Siria sin el consentimiento del gobierno. La declaración del representante ruso en el Consejo de Seguridad lo expresa con claridad: «la resolución de Francia es un llamamiento político más que una petición de cambiar los principios jurídicos en los se basa la lucha contra el terrorismo»⁵⁷.

La Resolución 2249 fue aprobada rápida y unánimemente porque todos los Estados perciben la amenaza que el terrorismo representa o puede representar para los mismos, y por la voluntad de expresar la solidaridad con Francia tras los atentados de noviembre, aunque la resolución también condena otros atentados del Estado Islámico. El llamamiento generalizado para combatir al Estado Islámico, utilizando todos los medios a su alcance conforme al orden jurídico internacional, tampoco suscitó controversias. En los demás aspectos, la ambigüedad con que está redactada la resolución permite, como se ha expuesto, interpreta-

⁵⁴ Resolución 2249 (2015), par. 1.

⁵⁵ Consejo de Seguridad, 7565ª sesión, 20 de noviembre de 2015, S/PV.7565, p. 5.)

⁵⁶ Entre otras, vide las referencias a la resolución 2249(2015) en comunicados dirigidos al Consejo de Seguridad por Bélgica (S/2016/523, de 9 de junio de 2016, Bélgica invoca como título de la legítima defensa colectiva en relación con Irak y de los Estados que hayan sufrido ataques del EI), Dinamarca (S/2016/34, 13 de enero de 2016) y Reino Unido (S/2015/928, de 3 de diciembre, que invoca su derecho de legítima defensa individual o colectiva).

⁵⁷ Consejo de Seguridad, 7565ª sesión, 20 de noviembre de 2015, S/PV.7565, p. 5.

ciones contrapuestas⁵⁸. No es un fenómeno nuevo en las resoluciones del Consejo de Seguridad, baste recordar la resolución 1441 (2002), de 8 de noviembre, adoptada en relación con Irak, que para algunos estados (Estados Unidos y Reino Unido principalmente) justificaba la intervención militar contra Irak de 2003, en contra del parecer mayoritario⁵⁹. El Consejo de Seguridad, actúa como un foro político singular. Cuando existe consenso sobre la necesidad de pronunciarse sobre una situación de particular gravedad pero las posiciones sobre la actuación a seguir son radicalmente contrapuestas, entrar en la cultura de la zona gris puede ser la opción escogida para superar la parálisis del veto.

Desde esta perspectiva, a diferencia de las resoluciones 1368 y 1373 (2001) el texto de la resolución 2249 (2015) no permite extraer una posición del Consejo de Seguridad sobre el derecho de legítima defensa. Las declaraciones de los Estados en el seno del Consejo sí son reveladoras del mayor apoyo al ejercicio del derecho de legítima defensa frente a grupos armados no estatales. En realidad, frente a un actor concreto, el Estado Islámico. En este punto, la resolución 2249, su énfasis en la singularidad de la amenaza que representa el EI, subraya este rasgo de las determinaciones del Consejo su carácter *ad casum*, que no permite inferir una posición general de una actuación concreta.

V. CONCLUSIONES

El reconocimiento del «derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas» en el preámbulo de la resolución 1368, de 12 de septiembre de 2001 puede interpretarse como

⁵⁸ HILPOLD, P., «The fight against terrorism and SC Resolution 2249 (2015): towards a more Hobbesian or a more Kantian International Society?», *Indian Journal of International Law*, 2015, vol. 55, n. 4, pp. 535-555

⁵⁹ Un amplio sector doctrinal, ciertamente la doctrina europea mayoritaria, consideró que las resoluciones 768 (1990) y 1441 (2002) del Consejo de Seguridad no amparaban el recurso a la fuerza en el año 2003 pese al incumplimiento de sus términos por Irak (para una interpretación detallada de las resoluciones que concluye que sí amparan la intervención militar véase, BERMEJO GARCÍA, R., «El debate sobre la legalidad internacional tras la crisis de Irak y las Naciones Unidas», *Anuario de derecho internacional*, XIX, 2003, pp. 41-70). La práctica del Consejo no ofrecía base para la tesis de la pretendida «reviviscencia» de la resolución 768 como consecuencia de sus reiteradas violaciones por parte de Irak y la resolución 1441 no contenía una autorización expresa para usar la fuerza. La lícita adopción de medidas militares hubiera requerido una nueva resolución del Consejo de Seguridad (en este sentido, GUTIÉRREZ ESPADA, C., «La ‘contaminación’ de Naciones Unidas o las resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad», *Anuario de derecho internacional*, XIX, 2003, pp. 71-88, en pp. 74-75)

reflejo y, al mismo tiempo, como instrumento de consenso entre los Estados en cuanto a la caracterización de los atentados del 11 de septiembre como un «ataque armado» a los efectos del ejercicio de la legítima defensa. La reiteración del reconocimiento del derecho de legítima defensa por parte de la resolución 1373, de 28 de septiembre de 2001, cuando las investigaciones ya apuntaban que los atentados provenían de un actor no estatal, puede considerarse que amplía ese consenso hacia un elemento más. El Consejo de Seguridad no está reconociendo, de modo general, un derecho de los Estados a responder mediante el uso de la fuerza armada a los atentados terroristas. El alcance es más limitado: las características de los atentados del 11 de septiembre justifican una respuesta en el ejercicio del derecho de legítima defensa frente al actor no estatal responsable. Resulta obligado en este punto hacer referencia a la singularidad que reviste la intervención militar en Afganistán. Estados Unidos había enfatizado el estrecho grado de vinculación entre Bin-Laden y el gobierno afgano, hasta el punto de convertir a éste en cómplice y cooperador necesario de la red terrorista. Una vinculación necesaria para justificar no sólo el uso de la fuerza en legítima defensa contra Al Qaeda en Afganistán, sino también *contra* el gobierno afgano.

Las relaciones entre el Estado Islámico y los países en cuyo territorio opera, por el contrario, son de conflicto. Admitir el ejercicio del derecho de legítima defensa colectiva a favor de Irak contra las bases del EI en Siria, implicaría que no es necesario que exista ningún grado de vinculación entre el actor no estatal autor del ataque armado y el tercer Estado, sobre cuyo territorio se ejerce la respuesta. El texto de la resolución 2249 (2015) sin embargo, no hace referencia expresa al derecho de legítima defensa. La noción sí estuvo presente en los debates del Consejo de Seguridad. Tanto las declaraciones realizadas en el seno del Consejo, como la práctica de los miembros de la Coalición comportan una admisión del ejercicio de legítima defensa contra un actor no estatal aunque no exista la «implicación sustancial» del estado territorial exigida por la jurisprudencia de la Corte. Como se ha tenido ocasión de ver, la interpretación «tradicional», mayoritaria, del derecho de legítima defensa esencialmente centrado en el Estado no fue monolítica, se fue amoldando a las cambiantes características del contexto internacional. Se ha llamado la atención sobre la fuerte singularización con la que la resolución 2249 acompaña su exhortación a combatir al EI. De ordinario, esa es la naturaleza de las resoluciones del Consejo, adoptar las medidas oportunas tras una consideración de las circunstancias del caso. Volviendo al derecho de legítima defensa, conviene subrayar el acuerdo unánime sobre las condiciones de necesidad y proporcionalidad. Son requisitos que exigen una atenta apreciación de los hechos, una valoración de las circunstancias específicas para formular conclusiones coherentes con los principios de derecho internacional.