

Reglas para la “legítima defensa”

*Mónica Gambrill**

El número de muertes en Nueva York, Washington D.C. y Pensilvania el 11 de septiembre fue drásticamente mayor que el número de muertes por ataques terroristas en todo el mundo en años anteriores: en 1999, 233 personas; en 2000, 505; en comparación con los 87 estadounidenses muertos en 1 372 ataques a lo largo de la década de los noventa. Este terrorismo de antaño palidece en comparación con las dimensiones actuales: murieron casi cuatro mil personas en un solo operativo, el cual se dirigió contra objetivos estratégicos o emblemáticos de Estados Unidos, de naturaleza económica, política y militar —con la amenaza implícita de más ataques en el futuro mediante el uso de armas biológicas, químicas o nucleares.

En el pasado, ante una agresión de estas dimensiones, se declararía la guerra contra el Estado responsable; sin embargo, ahora los Estados no son los que se ponen al frente de la planeación y financiamiento de los operativos terroristas. Los Estados, antes conocidos por su apoyo a grupos terroristas, han desistido de este tipo de operaciones o se cuidan mucho de no ligarse directamente con ellos; en parte, tal vez por las sanciones que les impusieron en el pasado reciente. En todo caso, esta falta de apoyo estatal directa ha producido la fragmentación de los grupos terroristas: sobre todo con el fin de esquivar cualquier asociación directa, buscar nuevas fuentes de financiamiento y protegerse de los contraataques.

*Investigadora del CISAN. Correo electrónico: <rupper@servidor.unam.mx>.

Éste es el diagnóstico del Departamento de Estado en el informe “Patrones del Terrorismo Global” (Patterns of Global Terrorism) que se dio a conocer desde el 30 de abril de 2001, el cual dice que la reducción de apoyo estatal por parte de Libia, Siria y Líbano ha resultado en una alianza de diferentes grupos que operan desde Afganistán con financiamiento proveniente de contribuciones privadas, secuestros o tráfico de drogas. Esta nueva forma de terrorismo internacional se ve reflejado también en las resoluciones y declaraciones del Consejo de Seguridad de la ONU que, a partir de 1996, dejan de enfocarse en la responsabilidad de Estados como Sudán, Etiopía, Libia e Israel para concentrar su atención en la situación de Afganistán y, a partir de 1998, en las actividades que los talibanes empezaban a realizar allí en apoyo al terrorismo internacional.

La reacción inmediata de la clase política estadounidense después de los ataques del 11 de septiembre en Estados Unidos siguió el viejo patrón de anunciar una declaración de guerra. Newt Gingrich fue el primero en pronunciarse, por televisión sobre los atentados en ‘contra de los terroristas y los Estados que los amparan’; y el mensaje grabado de George Bush parecía reiterar esta misma postura. A partir de esto, otras personas empezaron a señalar la responsabilidad de Afganistán bajo la dirección de los talibanes, pidiendo un contraataque inmediato y masivo de Estados Unidos contra ese territorio, todo dentro de la vieja lógica de las guerras y la lucha antiterrorista.

Sin embargo, un día después del ataque salió un artículo de Henry Kissinger,¹ ex secretario de Estado, en el que llega a una conclusión diferente. Si bien él también subraya la sofisticada infraestructura que se requiere para sincronizar este tipo de operaciones, afirma que dicho apoyo no significa necesariamente colaboración del Estado, sino más bien una red urbana de apoyo localizada en países con los cuales Estados Unidos mantiene relaciones normales o casi normales. Para destruirla, no basta un acto de represalia contra determinado Estado, sino una labor sistemática que saque a los terroristas de sus refugios alrededor del mundo. Por ello, según Kissinger, el énfasis se debe poner en la formación de alianzas internacionales para

¹ Henry Kissinger, “Destroy The Network”, *The Washington Post*, 12 de septiembre de 2001.

coordinar los esfuerzos de todos los países deseosos de combatir el terrorismo internacional —aunque también afirma que Estados Unidos no debe limitarse a acciones concertadas internacionalmente porque esta nación fue la que resultó atacada.

A partir de la nueva definición de estrategia antiterrorista, se utiliza el concepto de "guerra" con el significado de movilización de recursos de un conjunto de países aliados para una lucha armada contra las redes del terrorismo internacional, aunque sin una declaración formal de guerra contra ningún Estado-nación. Entonces, las convenciones que han legitimado o deslegitimado las guerras en el pasado dejan de funcionar en estas nuevas circunstancias, por lo que surgen lagunas normativas que necesitan llenarse con nuevos preceptos elaborados por la comunidad de naciones del mundo. Hace falta llegar a una definición consensada del terrorismo internacional y distinguirlo de las luchas de liberación nacional; así como un concepto de cuándo es legítimo el uso de la fuerza y diferenciarlo de una posible instancia de terrorismo de Estado; y sobre la esfera de competencia de los organismos internacionales para establecer una distinción con el derecho de actuar de manera unilateral. Las normas actuales que definen estos problemas necesitan revisarse y actualizarse a la luz de las nuevas amenazas a la paz y seguridad mundiales.

Dentro de esta nueva lógica de guerra antiterrorista, Colin Powell, secretario de Estado de Estados Unidos, insistió desde el inicio del conflicto en la necesidad de demostrar la culpabilidad de los autores del atentado, hacer todo lo posible por llevarlos ante cortes de justicia y trabajar para construir una amplia coalición de países orientados a la consecución de esta meta. Sin embargo, la posición del presidente George Bush fue en el sentido de capturar a los responsables *dead or alive* (lo cual alude al estilo de justicia del viejo oeste estadounidense en que se minimiza la importancia de procedimientos legales) demuestra más bien su vocación unilateral. El vicepresidente Dick Cheney, al decir que consultaría la posibilidad de enmendar la prohibición del expresidente Carter contra el uso del asesinato como arma política o la prohibición del ex presidente Clinton de emplear extranjeros para este mismo fin, aprovecha la coyuntura para promover una agenda neoconservadora. La pregunta entonces es ¿cuál de estas posiciones prevalecerá dentro de Estados Unidos y

cómo interactuará con la formulada por otros países y organismos internacionales?

Estados Unidos recibió una oferta de solidaridad por parte de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN), así como de muchos otros países en las acciones que planeaba llevar a cabo contra la red internacional Al Qaeda y su base de apoyo en el gobierno talibán de Afganistán, a quienes había identificado como los probables autores de los ataques del 11 de septiembre y contra los cuales había reunido ciertas evidencias que fueron presentadas a la OTAN y a otros gobiernos. Además, Estados Unidos dio aviso al Consejo de Seguridad de la ONU acerca de sus intenciones de responder al ataque, en una carta presentada por el representante, John D. Negroponte, en el siguiente sentido:

De acuerdo con el artículo 51 de la Carta de la ONU [...] Estados Unidos de América junto con otros Estados ha iniciado acciones en el ejercicio del derecho inherente de la defensa propia, individual y colectiva [...] mi gobierno ha obtenido información clara y precisa que demuestra que la organización Al Qaeda, apoyada por el régimen talibán en Afganistán tuvo un papel central en los ataques. Aún hay mucho que no conocemos, ya que nuestra investigación está en etapas preliminares. Puede resultar que nuestra defensa propia requiera de nuevas acciones respecto a otras organizaciones y otros Estados [...].²

El procedimiento a través del cual Estados Unidos le comunicó al Consejo de Seguridad de la ONU las medidas que había decidido tomar en represalia contra su agresor se realizó conforme a lo señalado en el artículo 51 de la Carta de la ONU sobre la “legítima defensa, individual o colectiva”. Como se verá a continuación, dicho artículo establece el derecho de actuar mediante previo aviso al Consejo de Seguridad, sin que dicha notificación requiera de prueba alguna de la identidad de los responsables del atentado ni necesite recibir una autorización:

² Carta de John D. Negroponte con fecha del 7 de octubre de 2001, dirigida al presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, publicada en el sitio del Departamento de Estado de Estados Unidos, “International Information Programs”, en Internet: <usinfo.state.gov>.

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.

También hay que señalar que el procedimiento que enuncia el artículo 51 no suprime el derecho de intervención de la ONU, ya sea en contra del país que toma las represalias o en contra de los inculcados. Esto es algo que compete a la ONU decidir autónomamente, sin solicitud previa de alguna de las partes del conflicto. Se puede pensar, entonces, que si el Consejo de Seguridad no condenó la respuesta de Estados Unidos fue porque aceptó implícitamente que este país actuaba en legítima defensa, y que dicha respuesta contribuía a mantener la paz y la seguridad internacionales.

Se puede objetar que el uso que Estados Unidos dio al artículo 51 no constituye un caso típico de "legítima defensa", porque la respuesta a la agresión no fue inmediata. Sin embargo, parece razonable argumentar que el derecho a la defensa propia no caduca en determinado número de horas o días después del ataque terrorista, en particular cuando no se sabía quién lo había perpetuado. Más bien, el hecho de que Estados Unidos haya resistido la tentación de responder inmediatamente en contra de los primeros países mencionados como posibles autores de atentado, sino que haya tomando el tiempo requerido para reunir elementos de prueba sobre la identidad de los responsables, es encomiable. Argumentar que el compás de espera que se abrió después del atentado cancela su derecho a la legítima defensa parecería infundado, sobre todo cuando no desapareció el peligro.

Podría cuestionarse también la aplicabilidad del artículo 51 en el caso de un ataque que, en estricto sentido, no fue "armado", ya que se realizó con aviones civiles cargados de combustible, los cuales

fueron utilizados como proyectiles contra sus objetivos, pero sería simplemente un argumento semántico frente a una cuestión que debería resolverse con base en consideraciones sobre la magnitud de los daños planeados y causados a los tres centros neurálgicos de poder en Estados Unidos.

Pero, la objeción de fondo al procedimiento adoptado por Estados Unidos no es su ilegalidad, sino que no va más allá que la Carta de la ONU, que sigue reflejando el poder de las grandes potencias mundiales en el seno del Consejo de Seguridad, cuya composición ha ido ampliándose aunque sin otorgar el derecho de veto a sus nuevos miembros. Más bien se trata de que el momento era propicio para ir más allá, contribuyendo a la creación de la normatividad que hace falta para enfrentar estas nuevas amenazas a la seguridad mundial. En este sentido, hubiera sido una buena oportunidad para adherirse a la Corte Internacional de Justicia y solicitar un pronunciamiento de este organismo sobre los responsables del atentado; también, para llevar el asunto de la represalia que planeaba Estados Unidos contra los terroristas a votación en la Asamblea General.

La comunidad internacional demostró una amplia disposición a participar en la persecución de los responsables. A través de la ONU no sólo se emitieron condenas en la Asamblea General contra los ataques terroristas perpetrados en contra de Estados Unidos,³ sino que también el Consejo de Seguridad aprobó una resolución “sobre las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo”, principalmente con el objetivo de prevenir y castigar el financiamiento a los actos de terrorismo.⁴ Incluso países como Rusia y China apoyaron este tipo de medidas. Estados Unidos hubiera podido aprovechar esta coyuntura para involucrar más a los organismos internacionales en la respuesta contra Al Qaeda y el régimen talibán, para legitimar sus acciones y también fortalecer la normatividad internacional. Sin embargo, no quiso avanzar más allá de lo estrictamente necesario en la relación con la ONU; ni siquiera vio la

³ Asamblea General de la ONU, A/RES/56/1; A/56/L.1, 12 de septiembre de 2001, “Condena de los ataques terroristas perpetrados en Estados Unidos de América”; Consejo de Seguridad de la ONU, S/RES/1368(2001) S/PV.4370 del 20 de diciembre sobre la situación en Afganistán.

⁴ Consejo de Seguridad de la ONU, S/RES/1373(2001) S/PV.4385 del 28 de septiembre sobre las amenazas a la paz y seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo.

posibilidad de ligar su seguridad con la aprobación de medidas de defensa por parte de esa institución ni de limitar su capacidad de respuesta en otras crisis futuras.

Más bien, Estados Unidos forjó una alianza selectiva con diferentes países que lo apoyarían en la amplia gama de actividades que planeaba realizar, incluyendo las acciones militares. Esta alternativa le da más flexibilidad en la planeación de su respuesta al terrorismo internacional, pero con esta medida también le resta importancia a la comunidad internacional. Nada puede evitar que la composición de esta alianza cambie en el futuro; el abandono de los aliados actuales no podría evitar que Estados Unidos prosiguiera con otra alianza ad hoc para otro tipo de operaciones porque siempre podrá encontrar un grupo de países dispuesto a proceder en contra de alguna otra organización terrorista, aunque sin duda esto le restaría legitimidad. Si bien en un inicio se limitaron los objetivos de la respuesta militar a un determinado grupo terrorista y al único régimen que ostensiblemente les daba refugio, la flexibilidad de la coalición internacional presenta el riesgo de permitir la expansión de las operaciones militares contra otros países del mundo en donde operan otros grupos terroristas y donde Estados Unidos teme que sus enemigos puedan apoyarlos en el futuro.

Si Estados Unidos decide ampliar el conflicto hasta donde ya no se aplica el concepto de "legítima defensa", por ejemplo contra Irak, perdería la autoridad que ha ganado hasta ahora en la alianza internacional y cargaría con toda la responsabilidad para "su" lucha contra el terrorismo, e incluso podría ser clasificado por la Asamblea General de la ONU como una amenaza para la paz y seguridad mundiales. Por eso, debe resistir la tentación de la corriente neoconservadora de abrogarse el derecho de iniciar ataques contra cualquier enemigo, así como de realizar asesinatos selectivos contra los líderes opositores u adoptar otras tácticas propias de lo que más bien sería un terrorismo de Estado.⁵

El riesgo actual es que el gobierno de Estados Unidos quiera proceder con base en el modelo que Israel practica en su relación con

⁵ Véase documento sobre la Inadmisibilidad de las políticas de terrorismo de Estado y cualesquiera otras acciones de los Estados, dirigidas a la desestabilización del sistema sociopolítico de otros Estados soberanos, Asamblea General de la ONU, A/RES/39/159.

los palestinos, a pesar de que éste ha demostrado total ineficacia para poner fin al terrorismo. El abandono del camino moderado —que en este caso significa apoyar a la Autoridad Palestina en su esfuerzo por negociar una paz digna y la constitución del Estado Palestino— y la adopción de la estrategia de aniquilar al enemigo, no sólo es una fórmula para reproducir el terrorismo sino también representaría una traición a los principios sobre los cuales está fundado Estados Unidos de América. Más bien habría que alejarse lo más posible de las prácticas terroristas que han caracterizado a ambas partes del conflicto entre Israel y Palestina.

En vez de iniciar ataques “preventivos”, Estados Unidos debe privilegiar los buenos oficios democrático-liberales que practica en su política interna y extender su tolerancia con posibles “excesos” de democracia a los países subdesarrollados. Para ello, resulta necesario rechazar tajantemente el viejo modelo que se impuso durante la guerra fría cuando Estados Unidos apoyó a gobiernos dictatoriales, represores de los movimientos democratizadores en su propia población, a cambio de su seguridad. También es necesario reintroducir el tema del “nuevo orden económico” en la agenda internacional —y si este concepto resulta un anatema para los grupos de Estados Unidos, se podría hablar más bien de librar una “guerra contra la pobreza”, para utilizar el término acuñado por Lyndon Baines Johnson para describir su prioridad interna en los sesenta— porque ni la paz ni la prosperidad pueden construirse sobre la base de la exclusión de los beneficios de la economía global.

Es necesaria la participación de toda la comunidad internacional en la definición de nuevas reglas más precisas para garantizar la “legítima defensa individual y colectiva” frente al terrorismo internacional, pero también frente al subdesarrollo y la exclusión; no sólo de las grandes potencias, sino también de los Estados más pequeños que tienen derecho a ejercer una influencia política en la definición de esta problemática, independientemente de su peso económico o militar. Esto no quiere decir negociar con los grupos terroristas pero sí con la comunidad internacional y sobre todo con los gobiernos de países subdesarrollados para formular estrategias capaces de aislar a los terroristas de las bases potenciales de apoyo popular entre la población marginada del mundo y lograr en esos

sitios un nivel de bienestar que sea precondition para la seguridad. La solución de fondo tiene que basarse en una nueva concepción de seguridad económica.

No se ha articulado todavía esta vinculación entre la "guerra contra el terrorismo" y la "guerra contra la pobreza" dentro del nuevo contexto de la alianza internacional contra el terrorismo, pero sería una digna bandera para los gobiernos de los países latinoamericanos y permitiría ampliar la base de apoyo de la población a las medidas de diferentes tipos concertadas dentro del marco de combate al terrorismo internacional. En este sentido, lejos de tener que abandonar su iniciativa de llegar a un acuerdo bilateral en materia de migración, el presidente Fox debe insistir en las ventajas que un programa ordenado de trabajadores visitantes y de legalización masiva de indocumentados podría tener para ambos países, a la vez que necesita tomar medidas para controlar el paso de extranjeros por México en camino a Estados Unidos. También debería advertir sobre los riesgos que representan las iniciativas de ley introducidas al calor del atentado del 11 de septiembre, como la "Mobilization Against Terrorism Act", que en su sec. 205 señala que el uso de violencia al evitar una inspección o al pasar sin documentos o en un choque relacionado está sujeto no sólo a multas sino a cadena perpetua o incluso hasta pena de muerte si se trata de un incidente fronterizo que provoque accidentes fatales contra agentes federales de Estados Unidos. Es necesario encontrar la forma de distinguir entre trabajadores indocumentados que intentan evitar un arresto o que presentan resistencia a las autoridades migratorias fronterizas, de los terroristas que hacen lo mismo. Y, sobre todo, hay que insistir en un ambicioso incremento de las capacidades y de los fondos manejados por el Nadbank para que, en vez de ocuparse únicamente de algunos asuntos ecológicos fronterizos promuevan el desarrollo económico en México.

Así, la respuesta que Estados Unidos dé al atentado determinará el alcance del conflicto; con un despliegue de talento político existe la posibilidad de reorientar el modelo económico hacia la justicia social, evitando la posibilidad de futuros conflictos entre la parte minoritaria del mundo que tiene cabida en la globalización y la mayoría de los excluidos.