

EL CRITERIO DE VINCULACIÓN ESTATAL A LA LUZ DE LA PRÁCTICA ANTITERRORISTA EN LEGÍTIMA DEFENSA: UNA CUESTIÓN CERRADA PERMANENTEMENTE CUESTIONADA

THE CRITERION OF STATE INVOLVEMENT IN THE LIGHT OF THE PRACTICE OF COUNTER-TERRORISM IN SELF-DEFENCE: A CLOSED QUESTION PERMANENTLY QUESTIONED

ARITZ OBREGÓN FERNÁNDEZ*

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN II. ACTOS DE TERRORISMO DE ESTADO Y DE ACTORES NO ESTATALES ATRIBUIBLES A ESTE. EL CONTROL EFECTIVO: UN CRITERIO RESISTENTE. III. ACTOS DE INDIVIDUOS O GRUPOS TERRORISTAS SIN CONTROL EFECTIVO DEL ESTADO O SIN VÍNCULO ESTATAL. LA APLICABILIDAD LIMITADA DE LA LEGÍTIMA DEFENSA. IV. LA INAPLICABILIDAD DE LA LEGÍTIMA DEFENSA NO IMPLICA DESPROTECCIÓN. V. CONCLUSIONES.

RESUMEN: Las acciones del terrorismo internacional desvinculado de los Estados y la alegación del derecho a la legítima defensa por parte de algunos Estados con el fin de reprimirlo promueven un cuestionamiento permanente de la vigencia del prerequisite de vinculación estatal para activar esta institución. Así, en el presente artículo reflexionamos sobre la autoría del ataque armado, determinando el derecho vigente en este ámbito, examinamos los otros criterios propuestos a la luz de la práctica estatal y proponemos otras alternativas factibles cuando no concurra el criterio actualmente vigente. Para ello hacemos uso de una metodología jurídica que analiza de forma sistemática las fuentes del derecho internacional, la jurisprudencia internacional, la doctrina y, especialmente, la práctica estatal antiterrorista de las últimas décadas.

ABSTRACT: *The actions of international terrorism untied to states and the invocation of the right to legitimate self-defence by some states in order to repress it, promote a permanent questioning of the validity of the prerequisite of state involvement in order to activate this institution. Thus, in this article we reflect on the authorship of the armed attack, determining the current law in this area, examine the other proposed criteria in the light of state practice and propose other feasible alternatives when the current criteria do not apply. To this end, we use a legal methodology that systematically analyses the sources of international law, international jurisprudence, doctrine and, especially, state counter-terrorism practice in recent decades.*

PALABRAS CLAVE: legítima defensa, control efectivo, control general, responsabilidad internacional del Estado, terrorismo internacional.

KEYWORDS: *self-defence, effective control, general control, international state responsibility, international terrorism.*

Fecha de recepción del trabajo: 13 de enero de 2025. Fecha de aceptación de la versión final: 3 de marzo de 2025.

* Doctor en derecho internacional e investigador postdoctoral de la Universidad del País Vasco / Euskal Herriko Unibertsitatea. Email: aritz.obregon@ehu.eus / aritzobregon@gmail.com. ORCID: 0000-0001-5495-7607.

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace más de 20 años, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas considera el terrorismo internacional como una de las más graves amenazas a la paz y seguridad internacionales, hasta el punto de calificar a algunas de sus expresiones territoriales como “una seria amenaza para la paz, la seguridad y la estabilidad de Somalia y la región”¹, en el caso de *Al Shabaab*, o como “una amenaza mundial sin precedentes” para la paz y seguridad internacionales², al *Dáesh* en 2015 cuando erigió una entidad paraestatal en Siria e Iraq.

Frente a esta amenaza permanente, algunos Estados que conforman la comunidad internacional, en su mayor parte pero no exclusivamente occidentales, han recurrido al uso de la fuerza armada para reducir el grado de amenaza que representan los grupos terroristas y acabar con sus cobijos. Para ello se han valido de diferentes títulos jurídicos de intervención, siendo el derecho a la legítima defensa uno de los más preeminentes. Por ejemplo, Francia en su intervención en Malí en 2013 para frenar la ofensiva, en parte de carácter terrorista, que amenazaba al sur del país alegó los tres títulos jurídicos de intervención posibles: la presunta legítima defensa colectiva del Estado maliense, supuestas autorizaciones del uso de la fuerza contenidas en las resoluciones 2085 (2012) y 2100 (2013) del Consejo de Seguridad y la solicitud de asistencia militar del Gobierno nacional³.

En este sentido, desde que se intensificara el uso de esta institución para la represión de grupos terroristas se viene dando un debate sobre su alegación contra actores que no sean Estados. Como es sabido, aunque el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (la Carta) no identifica al autor del ataque armado que da lugar a la activación de este⁴, tradicionalmente se ha considerado que el responsable del acto debía ser un Estado. Como veremos, pronto se aceptó

1 Consejo de Seguridad: S/RES/2741(2024), “La situación en Somalia”, 28 de junio de 2024, considerando 8.

2 Consejo de Seguridad: S/RES/2249(2015), “Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas”, 20 de noviembre de 2015, considerando 5.

3 La intervención militar francesa en apoyo a Malí, reformulada en varias ocasiones e integrada en un contingente más amplio, tras el golpe de Estado de mayo de 2021, fue objeto de revisión, retirándose completamente del país en agosto de 2022. Como es sabido, la labor antiterrorista y de apoyo al Gobierno maliense fue asumida por la empresa militar y de seguridad privada Grupo Wagner, vinculada al Gobierno ruso, hasta que fue prácticamente desmantelada e integrada en el nuevo África Corps ruso. Sobre los títulos jurídicos de intervención, véase: S/2013/17, Carta de Francia, 14 de enero de 2013, p. 1; FRANCIA, “Rapport d’information n.º 794 au nom de la commission des affaires étrangères, de la défense et des forces armées sur le bilan des opérations extérieures”, *Sénat*, 13 de julio de 2016, pp. 49-50 y 51-52, <https://www.senat.fr/rap/r15-794/r15-7941.pdf>; FRANCIA, “Rapport d’information N.º 1288 de la commission de défense et des forces armées sur l’opération Serval au Mali”, *Assemblée Nationale*, 18 julio de 2013, pp. 31-32, <https://www.assemblee-nationale.fr/14/rap-info/i1288.asp> y S/2020/1332, *Report of the International Commission of Inquiry for Mali*, 17 de diciembre de 2020, párr. 145.

4 En esta línea, tampoco lo hacen las cláusulas de defensa mutua del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, de la OTAN y de la UE. Véase: Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, San Francisco, 26 de mayo de 1945; artículo 3 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, Rio de Janeiro, 2 de septiembre de 1947, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 21, núm. 324, p. 77; artículo 5 del Tratado del Atlántico Norte, Washington, 24 de agosto de 1949, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 34, núm. 541, p. 243 y artículo 42.7 del Tratado de la Unión Europea, Lisboa, 13 de diciembre de 2007, Serie de Tratados de las Naciones Unidas, vol. 2702, núm. 47938, p. 3.

que los actores no estatales podían realizar ataques armados que activaran la legítima defensa, siempre que el Estado ejerciera un control muy específico. Así, el grado de control establecido por la Corte Internacional de Justicia (CIJ) dio lugar a un debate sobre el nivel de control estatal requerido que no ha hecho más que acentuarse con el auge del terrorismo internacional como un fenómeno cada vez más desvinculado de los Estados⁵. Tanto es así que el Consejo de Seguridad en 2021 celebró una reunión, bajo la fórmula Arria, a fin de arrojar luz sobre la cuestión⁶.

La irrupción de esta clase de terrorismo internacional, y las diversas evoluciones de este, ha dado lugar a que algunos Estados y parte de la doctrina planteen la licitud de ejercitar el derecho a la legítima defensa, como excepción a la prohibición de la amenaza o uso de la fuerza, contra actos terroristas —ataques armados— llevados a cabo por “actores no estatales”⁷ o grupos terroristas que no cumplen con el control requerido por la CIJ. El último intento destacado en este sentido lo ha protagonizado Estados Unidos a colación de los ataques de Hamás del 7 de octubre de 2023 y la posterior “reacción” israelí, tratando de introducir una referencia explícita del derecho a la legítima defensa en un proyecto de resolución del Consejo de Seguridad que no prosperó⁸.

5 HENDERSON, C., “The 25 February 2021 military strikes and the ‘armed attack’ requirement of self-defence: from ‘sine qua non’ to the point of vanishing?”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 9, núm. 1, 2022, pp. 55-70, p. 70, <https://doi.org/10.1080/20531702.2022.2029022>.

6 El 24 de febrero de 2021, el Consejo de Seguridad celebró una reunión, realizada bajo la fórmula Arria, destinada a debatir precisamente sobre la legítima defensa contra actores no estatales y cuestiones relativas a la comunicación de las alegaciones del artículo 51, en la que participaron 33 Estados. A este respecto, véase: S/2021/247, Carta sobre la reunión “Defendiendo el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas: el uso de la fuerza en el derecho internacional, actores no estatales y legítima defensa”, 8 de marzo de 2021, p. 3 y MODIRZADEH, N. K., y ARROCHA OLABUENAGA, P. A., “A conversation between Pablo Arrocha Olabuenaga and Naz Khatoon Modirzadeh on the origins, objectives, and context of the 24 February 2021 ‘Arria-formula’ meeting convened by Mexico”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 8, núm. 2, 2021, pp. 291-342, <https://doi.org/10.1080/20531702.2021.1997514>.

7 A lo largo de esta investigación se realiza una equiparación entre “actor no estatal” y grupo terrorista. A pesar de que hay quien ha excluido a los grupos terroristas de esta categoría porque conformarían un grupo de personas organizadas para fines criminales y teniendo en cuenta que no hay una definición generalmente aceptada en el derecho internacional, optamos por esta equivalencia en la medida en la que es un término ampliamente utilizado en la doctrina para referirse a los grupos terroristas. Sobre el término, véase: INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Final Report of the Committee on Non-State Actors*, 77th Biannual Conference of the International Law Association at Johannesburg, Agosto de 2016, pp. 4-8, <http://dx.doi.org/10.13140/RG.2.2.31590.75844>.

8 Aunque en esas semanas el debate fundamental giró en torno a la terminología a utilizar para exigir un cese al fuego, en diferentes sesiones del Consejo de Seguridad también se discutió sobre el derecho a la legítima defensa. Así, por ejemplo, Estados como Reino Unido, Albania, Ecuador, Gabón o Malta manifestaron la aplicabilidad del derecho a la legítima defensa en este supuesto frente a otros, como China, Rusia, Jordania, en nombre del Grupo de los Estados Árabes de Naciones Unidas, o Pakistán que lo rechazaron. Véase: S/2023/792, Estados Unidos de América: proyecto de resolución, 25 de octubre de 2023, punto 4; S/PV.9439, Acta sobre la situación en Oriente Medio, incluida la cuestión palestina, 16 de octubre de 2023, pp. 4, 5 y 13; S/PV.9442, Acta sobre la situación en Oriente Medio, incluida la cuestión palestina, 18 de octubre de 2023, p. 5, 9 y S/PV.9443, Acta sobre la situación en Oriente Medio, incluida la cuestión palestina, 18 de octubre de 2023, p. 11 y 29.

Si bien se trata de una cuestión abordada por la doctrina, habida cuenta de que este aspecto de la legítima defensa se encuentra permanentemente cuestionado por parte de un grupo determinado de Estados, resulta pertinente volver sobre la cuestión para reflexionar sobre el criterio de atribución de la autoría del ataque armado ante la actual configuración del terrorismo internacional. Concretamente, nos proponemos determinar la vigencia del criterio clásico de atribución de la autoría del ataque armado, examinar los otros criterios propuestos a la luz de la realidad terrorista, así como proponer posibles vías de actuación lícitas para enfrentar los actos terroristas de actores no estatales que no alcancen el grado de vinculación estatal exigido. Por consiguiente, el presente estudio no se centra en cuestiones tales como el prerrequisito del ataque armado o las condiciones consuetudinarias de ejercicio de la legítima defensa, aspectos que también deben tenerse en cuenta a la hora de realizar una operación militar al amparo de este título jurídico de intervención, así como para determinar su licitud de conformidad con el *ius ad bellum*.

De esta manera, a fin de dilucidar la cuestión, recurrimos a una clasificación que los diferencia en función del control estatal posible⁹. En un primer grupo podemos englobar a las fuerzas armadas, funcionarios o agentes miembros de la estructura del Estado, así como los grupos terroristas que, sin formar parte de la estructura estatal, están controlados por esta hasta el punto de que la responsabilidad derivada de sus actos puede ser atribuida al Estado¹⁰. En un segundo grupo se encuentran aquellos actores no estatales de carácter terrorista sujetos a diferentes grados de control a los que se presta apoyo de diferente clase; a saber: agentes no oficiales, mercenarios o bandas armadas creadas y equipadas por el Estado, grupos terroristas independientes que reciben apoyo financiero y/o logístico directo, que se benefician de apoyo logístico pasivo, como la cesión de instalaciones de entrenamiento, así como actores no estatales que disfrutan de cierta permisibilidad en el uso del territorio como refugio antes y después de los atentados y que, aunque se condene su presencia, no se haga nada por perseguirlos¹¹. Finalmente, nos encontramos con los grupos terroristas sin ninguna clase de vinculación estatal, entre los que se incluye la presencia de grupos terroristas en el territorio de un Estado que este no controla de manera efectiva.

9 Se trata de una clasificación meramente doctrinal derivada de, entre otros: Consejo de Derechos Humanos: S/CN.4/Sub.2/2001/31, “Informe sobre la marcha de los trabajos sobre terrorismo y derechos humanos por la Relatora Especial, Kalliopi K. Koufa” 27 de junio de 2001, pp. 20-25; MERINO HERRERA, J., “Terrorismo internacional: rasgos esenciales de su configuración”, *Revista Penal México*, núm. 4, 2013, pp. 161-174, pp. 166-167 y STARSKI, P., “Right to Self-Defense, Attribution and the Non-State Actor —Birth of the “Unable or Unwilling” Standard?—”, *Heidelberg Journal of International Law*, vol. 75, núm. 3, 2015, pp. 455-501, p. 459, https://www.zaoerv.de/75_2015/75_2015_3_a_455_502.pdf.

10 A efectos de las normas de responsabilidad internacional del Estado, este grupo estaría compuesto por órganos del Estado y actores no estatales que actúan por instrucción del Estado o bajo la dirección o control efectivo de este. Véase: Comisión de Derecho Internacional, A/56/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)”, 10 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/56/83, “Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos”, 12 de diciembre de 2001, artículos 4 y 8.

11 Este grupo pretende englobar a los actores no estatales sujetos a diferentes grados de control estatal, exceptuando el control efectivo.

Para la consecución de este objetivo hacemos uso de una metodología jurídica que naturalmente implica el análisis de las fuentes propias del derecho internacional, así como la jurisprudencia internacional y las aportaciones de la doctrina iusinternacionalista más relevante. Dado el objetivo propuesto, atendemos de forma preferente a la jurisprudencia de los tribunales internacionales que han tratado la cuestión, a los trabajos de la Comisión de Derecho Internacional de Naciones Unidas relativas a la responsabilidad por hechos internacionalmente ilícitos, especialmente el Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001), y a la práctica internacional antiterrorista más reseñable, especialmente la desarrollada desde el conflicto contra el *Dáesh* en Siria e Iraq en 2014.

II. ACTOS DE TERRORISMO DE ESTADO Y DE ACTORES NO ESTATALES ATRIBUIBLES A ESTE. EL CONTROL EFECTIVO: UN CRITERIO RESISTENTE

Partiendo de que el entendimiento tradicional de la legítima defensa comprende la activación de la misma ante un ataque armado de las fuerzas armadas de otro Estado, resulta incontrovertida la invocación del artículo 51 de la Carta ante actos terroristas, con entidad de ataque armado, llevados a cabo por agentes estatales. En este sentido, las normas de responsabilidad internacional del Estado cubren sin problemas la atribución al Estado de la responsabilidad de los hechos realizados por el agente estatal¹².

Ahora bien, es evidente que un ataque armado interestatal tradicional presenta diferencias reseñables respecto al caso que nos ocupa. Por un lado, la forma del ataque no es una agresión armada regular, sino un acto asimétrico con una naturaleza clandestina. Por otro lado, el ejecutor del ataque no son las fuerzas armadas *per se*, sino que suelen ser agentes vinculados a los servicios de inteligencia u otros órganos de carácter reservado del Estado¹³. En este sentido, el problema fundamental en estos casos es probar la vinculación del individuo o grupos de personas con el Estado. De ello da constancia la práctica estatal y del Consejo de Seguridad; entre toda ella, destacamos dos casos relacionados con Libia por la diferente forma en los que se abordaron. Por un lado, el histórico caso Lockerbie y la respuesta penal impulsada desde el sistema de seguridad colectiva¹⁴. Dejando de lado las circunstancias específicas del caso,

12 Comisión de Derecho Internacional, A/56/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)”, 10 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/56/83, “Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos”, 12 de diciembre de 2001, artículo 4.

13 Ahondamos en esta cuestión en OBREGÓN FERNÁNDEZ, A., “Aplicabilidad del derecho a la legítima defensa contra el terrorismo internacional: el acto terrorista como ataque armado”, *Estudios de Deusto*, vol. 71, núm. 2, pp. 123-139, 2023, <https://doi.org/10.18543/ed.2929>.

14 Dos miembros del servicio de inteligencia de Libia hicieron explotar el vuelo PA103A de Pan American World Airways en diciembre de 1988 sobre la localidad escocesa de Lockerbie, dejando 270 muertos. El atentado motivó un largo proceso que pretendía la asunción de la responsabilidad de Libia y el enjuiciamiento de los responsables del acto de terrorismo de Estado que culminó en 2003 cuando reconoció la responsabilidad de sus oficiales y pagó la indemnización correspondiente; la asunción de responsabilidad fue acompañada de la renuncia del terrorismo internacional como arma de política exterior y de una cooperación internacional efectiva para prevenir y reprimir el fenómeno. Sobre el caso, véanse las posiciones particulares de: REMIRO BROTONS, A. “Desvertebración del Derecho Internacional en la sociedad glo-

la elección de la vía penal para la persecución de este acto terrorista, con entidad de ataque armado¹⁵, constituye un ejemplo sobre cómo se puede, y se debe, perseguir esta clase de actos de forma respetuosa con el derecho internacional. Por otro lado, el atentado bomba de la discoteca berlinesa *La Belle* en 1986 y la ilícita reacción de Estados Unidos contra Libia¹⁶. En este caso, Estados Unidos atribuyó la responsabilidad directa de los hechos al Estado Libio y procedió a bombardear varias zonas del país, tratando de ampararse para ello en el derecho a la legítima defensa¹⁷. Este acto ilícito de carácter preventivo, condenado por la Asamblea General¹⁸, puede servir como ejemplo de la poca utilidad de esta institución para hacer frente a actos terroristas con entidad de ataque armado. Si bien esto escapa al objeto del artículo, cabe señalar que, si nos encontramos con un ataque armado, en forma de acto terrorista, de un agente estatal, la habitual corta duración de esta clase de actos, unido al tiempo que requiere determinar la autoría del acto y su vinculación con un Estado, evidencia que en la mayor parte de casos no concurre el requisito de necesidad y/o de inmediatez. Como es bien sabido, junto con la proporcionalidad, la necesidad y la inmediatez constituyen las condiciones de ejercicio exigidas para que la legítima defensa se realice acorde al ordenamiento jurídico internacional¹⁹.

balizada”, en CARDONA LLORENS, J. (coord.), *Cursos euromediterráneos Bancaja de Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2002, pp. 45-382, p. 234; SAUL, B., *Defining terrorism in international law*, Oxford University Press, Oxford, 2006, pp. 226-228 y SCHWARTZ, J. B., “Dealing with a “Rogue State”: The Libya Precedent”, *American Journal of International Law*, vol. 101, núm. 3, 2007, pp. 553-580, <https://doi.org/10.1017/S0002930000029791>.

- 15 La consideración del derribo del avión PA103A de Pan American World Airways como un ataque armado es nuestra. Habida cuenta de los consensos posteriores al 11-S, si el acto hubiera tenido lugar después de esa fecha, no tenemos ninguna duda de que los hechos habrían merecido esa calificación. Una evidencia de ello es la respuesta rusa al derribo del vuelo 9268 de Metrojet en octubre de 2015 sobre el Sinaí. En este sentido, véase: Rusia y Siria, *Meeting with President of Syria Bashar Assad*, 21 de octubre de 2015, www.en.kremlin.ru/events/president/news/50533.
- 16 El atentado consistió en la detonación de una bomba en la discoteca *La Belle* de Berlín occidental, lugar de encuentro de soldados estadounidenses. El aparato explosivo causó tres muertos, dos de ellos norteamericanos, y 230 heridos, 80 de ellos estadounidenses.
- 17 Estados Unidos justificó la atribución de responsabilidad de los hechos a Libia a raíz de la interceptación de unas comunicaciones de unas personas con nacionalidad libia sobre el éxito de la misión: S/17990, Carta de Estados Unidos, 14 de abril de 1986, p. 1 y S/PV.2674, Acta sobre la situación en Libia, 15 de abril de 1986, pp. 13-19.
- 18 La acción estadounidense conllevó la presentación de un proyecto de resolución en el Consejo de Seguridad que condenaba a Estados Unidos por el “ataque armado” contra Libia. Sin embargo, fue objeto de veto por Estados Unidos, Francia y Reino Unido. Esto no impidió que la Asamblea General aprobara la Resolución 41/38 en la que se condenó el ataque militar de Estados Unidos a Libia y se reconoció el derecho de este país de recibir una compensación por las pérdidas sufridas en el ataque. Véase: S/18016/Rev.1, Proyecto de resolución, 21 de abril de 1986, punto 1; S/17725/add.16, Resumen de asuntos sometidos ante el Consejo de Seguridad, 1 de mayo de 1986, p. 3 y Asamblea General: A/RES/41/38, “Declaración de la Asamblea de Jefes de Estado y de gobierno de la Organización de la Unidad Africana sobre el ataque militar aéreo y naval contra la Jamahiriya Árabe Libia Popular y Socialista realizado por el actual gobierno de los Estados Unidos en abril de 1986”, 20 de noviembre de 1986, puntos 1 y 4.
- 19 Sobre la cuestión, véase: OBREGÓN FERNÁNDEZ, A., “Las condiciones consuetudinarias del ejercicio de la legítima defensa a la luz de la práctica antiterrorista”, *Ius et Praxis*, vol. 30, núm 2, pp. 22-42, 2024, <http://doi.org/10.4067/S0718-00122024000200022>.

Si bien la acusación a otros Estados de la realización de actos de terrorismo de Estado específicos, calificados también de ataque armado, no es una práctica internacional muy común, es posible identificar algunos casos recientes. Así, por ejemplo, el 3 de enero de 2020, Estados Unidos asesinó a Qasem Soleimani, líder de la Fuerza Quds iraní, en Bagdad, invocando el artículo 51 de la Carta. La operación, realizada según Estados Unidos por la escalada de ataques cometidos contra ellos en la región por Irán, fue calificada como un acto de terrorismo de Estado por parte de las autoridades iraníes. Asimismo, también consideraron que el “acto terrorista” tenía entidad de ataque armado, “reservándose” su derecho a la legítima defensa²⁰. Otro ejemplo reciente lo constituyen los ciberataques israelíes contra ciudadanos libaneses, acusados de pertenecer a Hezbolá, mediante la explosión de *bipers* y *walkie-talkies* en septiembre de 2024. Aunque Líbano, en su comunicación al Consejo de Seguridad, no habla expresamente del derecho a la legítima defensa, remitiendo la cuestión a una reunión del órgano, o de ataque armado, optando por la fórmula de “ciberataques” o “ataques terroristas”, la calificación que hace de los hechos evidencia que tienen la entidad exigida para cumplir el requisito del ataque armado²¹. En lo que respecta a la atribución, si bien Israel no ha reconocido públicamente su autoría, a tenor de las filtraciones a la prensa sobre las declaraciones que realizara el primer ministro israelí, Benjamin Netanyahu²², en la entrevista de la cadena CBS a un miembro de la comunidad de inteligencia sobre la operación²³ y, en general, de lo que se desprende de la precisa campaña de ataques aéreos contra líderes de Hezbolá, no hay muchas dudas sobre la cuestión. Nos encontramos ante un evidente crimen de guerra y un hecho internacionalmente ilícito del cual Israel es plenamente responsable.

Aunque en estos casos siempre hay que tener en cuenta que las declaraciones pueden estar más orientadas a calificar políticamente el hecho, por la estigmatización que implica el término terrorista, que a realizar una calificación jurídica del acto, a efectos del prerrequisito de la vinculación estatal no cabe ninguna duda de la aplicabilidad del derecho a la legítima defensa contra actos terroristas, con entidad de ataque armado, realizados por agentes estatales. No obstante, en línea con lo señalado en el caso libio, no se debe perder de vista que, dadas las características de los actos terroristas, en la mayor parte de casos no concurrirían las condiciones de ejercicio de la legítima defensa.

20 En este sentido, véase: S/2020/13, Carta de Irán, 3 de enero de 2020; S/2020/20, Carta de Estados Unidos, 8 de enero de 2020; S/2020/81, Carta de Irán, 8 de enero de 2020; S/2022/5, Carta de Irán, 3 de enero de 2022; S/2022/679, Carta de Irán, 7 de septiembre de 2022; S/2023/7, Carta de Irán, 3 de enero de 2023 y S/2024/4, Carta de Irán, 3 de enero de 2024. En la misma línea, véase la calificación del asesinato del coronel de la Guardia Revolucionaria Islámica iraní, Hasan Sayyad Khodai, atribuido a Israel: S/2022/433, Carta de Irán, 25 de mayo de 2022.

21 S/2024/685-A/79/367, Carta del Líbano, 19 de septiembre de 2024.

22 Según la CNN, el primer ministro reconoció ante su gabinete la autoría del ataque señalando que “la operación de los buscapersonas y la eliminación de Nasrallah se lanzaron a pesar de la oposición de altos funcionarios en la comunidad de seguridad y en el liderazgo político a cargo de ellos”. Véase: YOSEF, E., “Israel reconoce por primera vez estar detrás de los ataques con buscapersonas contra Hezbollah en el Líbano”, *CNN*, 10 de noviembre de 2024, <https://cnnespanol.cnn.com/2024/11/10/israel-reconoce-ataques-buscapersonas-hezbollah-libano-trax>.

23 STAHL, Lesley, *et al.*, “Israel’s spy agency, Mossad, spent years orchestrating Hezbollah walkie-talkie, pager plots” *CBS News*, 22 de diciembre de 2024, <https://www.cbsnews.com/news/israeli-mossad-pager-walkie-talkie-hezbollah-plot-60-minutes/>.

Junto con la acción de los agentes estatales, está ampliamente aceptado que los actos terroristas llevados a cabo por actores no estatales enviados o controlados por Estados pueden dar lugar a la invocación del derecho inmanente a la legítima defensa²⁴. Como es sabido, la CIJ, desde épocas muy tempranas, teorizó sobre lo que se conoce como agresión o ataque armado indirecto²⁵. Atendiendo a la Resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General de Naciones Unidas y al derecho internacional consuetudinario, el tribunal consideró que una agresión armada de unas fuerzas armadas regulares era una realidad jurídica idéntica al “envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables” a una agresión armada o “a su sustancial participación en dichos actos”²⁶. Así, desde un momento muy temprano, el derecho internacional contemporáneo no descarta que un grupo pueda llevar a cabo un ataque armado, pero la organización o individuo debe ser “enviado” por un Estado, realizar la acción “en su nombre” o contar con una “participación sustancial” de dicho Estado²⁷.

-
- 24 *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, pp. 222-223 párr. 146 y *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 2004, p. 194 párr. 139. Asimismo, a modo de ejemplo: INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Resolution 10A on Self-defence: Present Problems of the Use of Armed Force in International Law*, 27 de octubre de 2007, punto 10, https://www.idi-iil.org/app/uploads/2017/06/2007_san_02_en.pdf; REMIRO BROTONS, A., “Terrorismo, mantenimiento de la paz y nuevo orden”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 53, núm. 1, 2001, pp. 125-171, p. 155; BROWNLIE, I., *Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2003, p. 713; CONDE PÉREZ, E., “La cuestión de la imputación al Estado por actos terroristas: algunos casos de la práctica internacional”, en PÉREZ GONZÁLEZ, M. (dtor.) y CONDE PÉREZ, E. (coord.), *Lucha contra el terrorismo, derecho internacional humanitario y derecho penal internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 89-132, pp. 118-119; GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., “Agresión y nuevos escenarios de conflicto: análisis a la luz del *ius contra bellum* contemporáneo”, *Ordine internazionale e diritti umani*, vol. 2, 2022, pp. 343-363, p. 352 y p. 355, https://www.rivistaoidu.net/wp-content/uploads/2022/05/2_GUTIERREZ-CASTILLO.pdf. Asimismo, a modo de ejemplo, véanse también las posiciones de Brasil, Venezuela e Irán: A/C.6/72/SR.4: “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, 4 de octubre de 2017, p. 6, párr. 32; Asamblea General: A/76/136, Compendio oficial de las contribuciones nacionales voluntarias sobre la cuestión de cómo se aplica el derecho internacional al uso de las tecnologías de la información, 13 de julio de 2021, p. 20; S/2020/130, Carta de Venezuela, 19 de febrero de 2020, p. 2 y 4 y S/2021/247, Declaración de Irán en la reunión “Defendiendo el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas: el uso de la fuerza en el derecho internacional, actores no estatales y legítima defensa”, 8 de marzo de 2021, p. 42.
- 25 Considerado por algunos autores como un ensanchamiento de la legítima defensa. En este sentido, 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 (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, vol. 21, 2005, pp. 13-49, p. 23, <https://doi.org/10.15581/010.21.28394>.
- 26 Asamblea General, A/RES/3314(XXIX), “Definición de la agresión”, 19 de diciembre de 1974, artículo 3.g; *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 103 párr. 195; *a sensu contrario*, *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, pp. 222-223 párr. 146-147; INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Report of the Subgroup on Self-Defence of the 10th IDI Commission on Current Problems of the Use of Force in International Law*, 2007, pp. 132-133 párr. 121.
- 27 Asamblea General, A/RES/3314(XXIX), “Definición de la agresión”, 19 de diciembre de 1974, artículo 3.g. Sobre esta cuestión, véase: GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., “Agresión...”, *op. cit.*, pp. 357-358.

El principal problema se suscita con el grado de control exigido sobre el actor no estatal para poder atribuir al Estado la responsabilidad del acto²⁸. La CIJ, desde el caso sobre las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua de 1986, viene exigiendo algo más que la mera dependencia financiera, apoyo o colaboración, e incluso más que un “control general” sobre el individuo o grupo. Concretamente, la Corte ha sostenido de forma constante que es necesario que exista un “control efectivo” de las operaciones que realiza dicho actor no estatal²⁹. Así, para que el acto terrorista, como ataque armado, pueda dar lugar a la aplicación de la legítima defensa debería llevarse a cabo bajo el control efectivo del Estado. Las expresiones de este grado de control se deben constatar en el caso concreto, pudiendo manifestarse en la selección de objetivos o en operaciones preparadas y apoyadas por agentes del Estado³⁰. En determinadas circunstancias la participación sustancial del Estado, esto es, el grado de control ejercido por este, puede deducirse de la existencia de un vínculo directo entre el Estado y el actor no estatal³¹.

Si bien es cierto que esta posición ha sido discutida por varios jueces de la CIJ, como son Jennings, Kooijmans y Simma³², así como por el Tribunal Penal Internacional para la ex-Yu-

-
- 28 Como apuntó el relator James Crawford, la noción que nos ocupa, esto es, la dirección y control del actor no estatal por parte del Estado, es “prácticamente incontestable”. De hecho, en 2007 la CIJ reconoció su carácter consuetudinario al afirmar que el artículo 8 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la CDI era un reflejo del derecho internacional consuetudinario vigente. En cualquier caso, el nivel de control requerido no está especificado en el artículo. La literalidad del mismo es la siguiente: “Se considerará hecho del Estado según el derecho internacional el comportamiento de una persona o de un grupo de personas si esa persona o ese grupo de personas actúa de hecho por instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado al observar ese comportamiento”. Ver: *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, p. 207 párr. 398; Comisión de Derecho Internacional, A/56/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)”, 10 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/56/83, “Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos”, 12 de diciembre de 2001, artículo 8; Informe de la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/490/Add.1a7: “Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados, del relator especial James Crawford”, 12 de agosto de 1998, p. 44 párr. 195 y CRAWFORD, J., *State Responsibility. The General Part*, Cambridge University Press, Cambridge, 2013, p. 141 y p. 147.
- 29 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, pp. 64-65 párr. 115.
- 30 En el asunto de 1986 la Corte imputó a Estados Unidos la responsabilidad de actos llevados a cabo bajo órdenes de la CIA y operaciones preparadas y apoyadas por agentes estadounidenses, como el minado de puertos nicaragüenses. Véase: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, p. 48 párr. 80 y pp. 50-51 párr. 86.
- 31 *A plea against the abusive invocation of self-defence as a response to terrorism*, 14 de septiembre de 2016, p. 2, <https://cdi.ulb.ac.be/wp-content/uploads/2016/06/A-plea-against-the-abusive-invocation-of-self-defence.pdf>.
- 32 El juez Jennings ya entonces criticó la sentencia de 1986 por no reflejar la realidad del momento, ya que entendía que las luchas de poder se llevaban a cabo a través de la desestabilización, la intervención en conflictos civiles mediante ayuda logística y otra clase de apoyo a fuerzas opositoras. En ese sentido, creía que la provisión de armas, junto el apoyo logístico o de otro tipo, podía llegar a constituir un ataque armado. Respecto a la posición de los jueces Kooijmans y Sima, en la que ahondaremos más adelante, cabe apuntar que se muestran favorables a aceptar la activación de la legítima defensa en casos en los que los ataques armados sean lanzados por fuerzas irregulares independientes. Véase: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Dissenting opinion of Judge Jennings*,

goslavia (TPIY)³³ y por el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (TEDH)³⁴, que exigen un control general sobre los grupos, la CIJ no ha dejado de reafirmarse en esta posición en 2004³⁵,

I.C.J. Reports 1986, pp. 543-544; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, *Separate opinion of Judge Kooijmans*, I.C.J. Reports 2005, pp. 313-314, párr. 28-29; *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, *Separate opinion of Judge Simma*, I.C.J. Reports 2005, p. 173 párr. 12.

- 33 En este sentido, en el contexto de determinar la internacionalidad del conflicto, permitiendo con ello aplicar las normas del Derecho Internacional Humanitario (DIH) para esta clase de conflictos, que otorgan una mayor protección a las víctimas que las establecidas para los conflictos de carácter interno, el ICTY entendió que no existe justificación para que el derecho internacional exija un alto grado de control estatal en la atribución del comportamiento de un actor no estatal, pudiendo este variar. Siempre en este sentido, el tribunal utilizó la expresión control general, afirmando que este debía ser “not only by equipping and financing the group, but also by coordinating or helping in the general planning of its military activity”. Concretamente, el tribunal entendió que el control exigido por el derecho internacional en el contexto de un conflicto armado requería que el Estado tuviera “a role in organising, coordinating or planning the military actions of the military group, in addition to financing, training and equipping or providing operational support to that group”. En esencia, nos encontramos con que la doctrina ha aplicado una argumentación jurídica orientada a la determinación del carácter interno o internacional de un conflicto a un ámbito jurídico completamente diferente, como es la atribución de la responsabilidad internacional del Estado en el contexto de la activación del derecho a la legítima defensa. Ver: *Prosecutor v. Ivica Rajic a/k/a Victor Andric*, *Review of the indictment pursuant to rule 61 of the Rules of Procedure and Evidence*, ICTY, Rajic IT-95-12 (1996), párr. 25-27; *Prosecutor vs. Dusko Tadic*, ICTY, Tadic IT-94-1-A (1999), pp. 47-62 párrs. 115-145, especialmente p. 56 párr. 131 y pp. 58-59 y párr. 137. Véase también: *Prosecutor vs. Tihomir Blaki*, ICTY, Blaki IT-95-14-T (2000), pp. 34-36 párr. 97-101; *Prosecutor vs. Zlatko Aleksovski*, ICTY, Aleksovski IT-95-14/1-A (2000), pp. 50-57 párr. 112-146. En este sentido, véase: MUJEZINOVIĆ LARSEN, K., “Attribution of Conduct in Peace Operations: The ‘Ultimate Authority and Control’ Test”, *European Journal of International Law*, vol. 19, núm. 3, 2008, pp. 509-531m pp. 514-515, <https://doi.org/10.1093/ejil/chn029>.
- 34 En el caso *Loizidou vs. Turquía* dirimió si Turquía ejercía un control sobre el Gobierno del norte de Chipre, una entidad estatal que gobierna el norte de la isla y que solo está reconocida por el Estado turco. En su argumentación, el tribunal aceptó que bastaba con que existiera un “effective overall control”, negando explícitamente que se requiera un control detallado sobre las políticas y las acciones de la autoridad isleña. En casos posteriores a la aprobación del Proyecto de artículos de 2001, el TEDH mantuvo su posición reticente al control efectivo. Así, en el caso *Behrami vs. Francia* y *Saramati vs. Francia*, Alemania y Noruega, reconociendo la existencia de un control efectivo en el ámbito operacional, privilegió el control “en última instancia”, una clase de control mucho más abstracto y genérico que el defendido por la CDI; esta posición ha sido refrendada en numerosas decisiones sobre la admisibilidad de demandas. Véase: *Loizidou v. Turkey Case*, ECHR: Grand Chamber, Decision n.º15318/89 (1996), p. 18 párr. 56; *Behrami and Behrami v. France and Saramati v. France, Germany and Norway Case*, ECHR: Grand Chamber, Decisions n.º 71412/01 y n.º 78166/01, pp. 10-12 párrs. 28-34 y especialmente p. 39 párrs. 133-134. A modo de ejemplo, véase: *Kasumaj vs. Greece Case*, ECHR: First section, Decision n.º 6974/05 (2007); *Gajic vs. Germany Case*, ECHR: First section, Decision n.º 31446/02 (2007) o *Berić and Others v. Bosnia and Herzegovina Case*, ECHR: Fourth section, Decisions n.º 36357/04, 36360/04, 38346/04, 41705/04, 45190/04, 45578/04, 45579/04, 45580/04, 91/05, 97/05, 100/05, 101/05, 1121/05, 1123/05, 1125/05, 1129/05, 1132/05, 1133/05, 1169/05, 1172/05, 1175/05, 1177/05, 1180/05, 1185/05, 20793/05 y 25496/05. Para profundizar sobre estos casos, entre otros, véase: BALLESTEROS MOYA, V., *Actores No Estatales y responsabilidad internacional del Estado*, J.M. Bosch Editor, Barcelona, 2016, pp. 245-256 y MUJEZINOVIĆ LARSEN, K., “Attribution of Conduct...”, *op. cit.*, pp. 509-531.
- 35 *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion*, I.C.J. Reports 2004, p. 194 párr. 139.

2005³⁶, 2007³⁷ y, más recientemente, en los casos sobre la aplicación del Convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio (Croacia vs. Serbia) y (Bosnia vs. Serbia) de 2015³⁸. Asimismo, la posición de la CIJ es coherente con las normas sobre responsabilidad internacional que ha elaborado la Comisión de Derecho Internacional³⁹. En 2001, a raíz del Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos, la CDI concluyó que para atribuir al Estado la responsabilidad de un hecho ilícito realizado por una persona o grupo, este debe actuar “de hecho por instrucciones o bajo la dirección o el control de ese Estado”⁴⁰ al llevar a cabo ese hecho concreto⁴¹.

-
- 36 En este caso, la Corte hace referencia al artículo 8 del Proyecto de artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la CDI para aplicar el criterio de dirección o control efectivo de Uganda sobre un actor no estatal. Véase: *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, p. 226 párr. 160.
- 37 La Corte, conocedora de la doctrina que defendía la aplicación de la interpretación de la ICTY al ámbito de la responsabilidad internacional del Estado, consideró que, si bien el criterio del control general era útil para determinar el carácter internacional de un conflicto armado, no era de aplicación para las normas de la responsabilidad internacional del Estado. Concretamente, afirmó que “the “overall control” test is unsuitable, for it stretches too far, almost to breaking point, the connection which must exist between the conduct of a State’s organs and its international responsibility”. Véase: *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzegovina v. Serbia and Montenegro)*, Judgment, I.C.J. Reports 2007, pp. 202-211 párrs. 386-407, concretamente pp. 210-211 párrs. 406-407.
- 38 En el caso sobre la aplicación del Convenio para la prevención y la sanción del delito de genocidio (Croacia vs. Serbia) de 2015, la CIJ ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión para alterar su posición, pero no ha hecho ninguna referencia relativa a esta cuestión. Todo parece indicar que la Corte sigue apostando por la interpretación que expuso en 1986. Véase: *Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Croatia v. Serbia)*, Judgment, I.C.J. Reports 2015.
- 39 Sobre los debates y pertinencia del Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de la CDI para interpretar el artículo 51 de la Carta, véase: CORTEN, O., *The Law Against War. The Prohibition on the Use of Force in Contemporary International Law*, Hart, Oxford-Portland, 2010, pp. 450-454; STARSKI, P., “Right to Self-Defense...”, *op. cit.*, p. 466-469; CONDE PÉREZ, E., “La cuestión de la imputación...”, *op. cit.*, pp. 118-119 y GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., “Agresión...”, *op. cit.*, p. 355.
- 40 Comisión de Derecho Internacional, A/56/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)”, 10 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/56/83, “Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos”, 12 de diciembre de 2001, artículo 8.
- 41 *Ibid.*, comentarios al artículo 8. En general sobre el debate jurisprudencial en torno a las teorías del control efectivo y general, véase: Informe de la Comisión de Derecho Internacional, A/CN.4/490/Add.1a7: “Primer informe sobre la responsabilidad de los Estados, del relator especial James Crawford”, 12 de agosto de 1998, pp. 44-46 párr. 198-208; BOLLO AROCENA, M. D., “La responsabilidad internacional del Estado por la violación del Derecho Internacional Humanitario: a propósito de los hechos ocurridos en la cárcel de Abu Ghraib (Iraq)”, *Revista española de derecho militar*, núm. 86, 2005, pp. 174-178, www.bibliotecavirtual.defensa.gob.es/BVMDefensa/es/catalogo_imagenes/grupo.do?path=74970; CASSESE, A., “The Nicaragua and Tadic Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia”, *European Journal of International Law*, vol. 18, núm. 4, 2007, pp. 649-668, pp. 650-663, <https://doi.org/10.1093/ejil/chm034>; COCCHINI, A., *¿Por qué existen las guerras? Respuestas desde el Derecho internacional vigente*, Thomson Reuters Aranzadi Pamplona, 2017, pp. 217-223; HENDERSON, C., *The Use of force and International Law*, Cambridge University Press, Cambridge, 2018, pp. 312-314; MUJEZINOVIC LARSEN, K., “Attribution of Conduct...”, *op. cit.*, pp. 514-515; CONDE PÉREZ, E., “La cuestión de la imputación...”, *op. cit.*, pp. 115-119; CRAWFORD, J., *State Responsibility...*, *op. cit.*, pp. 147-156 y BALLESTEROS MOYA, V., *Actores No Estatales...*, *op. cit.*, pp. 152-190 y pp. 319-421.

Si tras el “diálogo jurisprudencial”, y gran debate doctrinal tras el 11-S, podía haber algún margen de duda, en 2011 a la hora de establecer la responsabilidad de las Organizaciones internacionales, la Comisión, lejos de retractarse o modificar su posición a la luz de lo acontecido, reiteró la exigencia de un control efectivo sobre el comportamiento concreto que constituye un hecho ilícito para poder atribuir la responsabilidad⁴². En este punto, no hay que perder de vista que el Proyecto de Artículos fue objeto de revisión por los Estados y que la Asamblea General “tomó nota” de ella a través de la Resolución 66/100⁴³.

En lo que respecta a las invocaciones de la legítima defensa y las acusaciones de vinculación entre el grupo terrorista y el Estado, hemos constatado una falta de concreción en las declaraciones estatales, limitándose a la realización de denuncias públicas en las que no tratan de demostrar el grado de control exigido. De hecho, el caso en el que con más ahínco se ha tratado de demostrar a la comunidad internacional la vinculación del Estado con un grupo terrorista fue a raíz de los atentados del 11-S en el que, como veremos a continuación, no fue posible probar más que un apoyo o patrocinio muy estrecho, sin llegar al control efectivo. En otros casos, se han realizado acusaciones más genéricas, como por ejemplo la realizada por Siria respecto a Turquía de transportar combatientes terroristas extranjeros y establecer bases de entrenamiento de estos terroristas en territorio sirio “bajo la supervisión directa” de militares y agentes de inteligencia turcos⁴⁴. Sin embargo, habitualmente se suele recurrir a acusaciones más generalistas, como ser una fuerza al servicio de un Estado⁴⁵. Dado que las denuncias estatales acostumbran a limitarse a meras declaraciones, vagas e imprecisas, es imposible determinar hasta qué punto los Estados tienen control sobre estos grupos. Una muestra de esto es la acusación que realizó Siria sobre el Estado turco y “algunos Estados árabes y occidentales”. Según el anterior régimen sirio, las “lealtades y afiliaciones de los terroristas sirios y extranjeros han ido variando en diversos momentos con arreglo a consideraciones vinculadas

42 El artículo 7 hace referencia a la atribución de responsabilidad de actos llevados a cabo por Estados, órganos —entiéndase como las entidades o personas cuyos actos sean atribuibles a un Estado— o agentes de la organización internacional puestos a disposición de otra organización internacional. Aunque el supuesto de hecho se aleja de nuestra cuestión, es necesario destacar la reafirmación de la CDI en el criterio del control efectivo sobre un comportamiento determinado, calificado como la cuestión “decisiva” para la atribución de responsabilidad. Véase: Comisión de Derecho Internacional, A/66/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de las Organizaciones Internacionales”, 13 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/66/100, “Responsabilidad de las organizaciones internacionales”, 9 de diciembre de 2011, comentarios 2 y 8 a 14 de los comentarios al artículo 7.

43 Es pertinente recordar que la Corte considera que la aceptación por parte de un Estado de una resolución de la Asamblea General puede interpretarse en el sentido de ser una “aceptación de la validez de la norma o conjunto de normas declaradas por la resolución por sí mismas”. Véase: *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, pp. 99-100 párr. 188.

44 S/2017/98, Carta de Siria, 2 de febrero de 2017, p. 1; S/2017/217, Carta de Siria, 14 de marzo de 2017, p. 2.

45 Por ejemplo, las Fuerzas Democráticas Sirias, consideradas milicias terroristas por el anterior Gobierno sirio, fueron acusadas de ser agentes que están al servicio de Estados Unidos. Idéntica acusación recibió Israel a raíz de un ataque directo que realizó contra una zona residencial de Damasco. Véase: S/2018/100, Carta de Siria, 7 de febrero de 2018; S/2019/750, Carta de Siria, 16 de septiembre de 2019, p. 1; S/2020/908–A/75/249, Carta de Siria, 16 de septiembre de 2020, p. 1; S/2020/775, Carta de Siria, 4 de agosto de 2020, p. 1; S/2020/1101–A/75/593, Carta de Siria, 10 de noviembre de 2020, p. 1 y S/2021/113, Carta de Siria, 5 de febrero de 2021, p. 1.

principalmente a las directrices y las estrategias que se dictaban para estos grupos terroristas” por parte de los servicios de inteligencia de estos Estados⁴⁶. De ser ciertas estas declaraciones, sería plausible concluir que se trata de un control que va más allá del control general, pudiendo tratarse de un control efectivo.

En definitiva, a pesar del trascurso del tiempo, la emergencia del fenómeno del terrorismo internacional independiente tras el 11-S y la práctica internacional de algunos Estados desde entonces, aspecto sobre el que ahondaremos a continuación, los propios Estados y la Corte Internacional de Justicia han entendido que el criterio de la atribución establecido en 1986 continúa vigente. De esta manera, de forma constante se ha reafirmado que el criterio de la responsabilidad internacional a un Estado de un acto realizado por un actor no estatal consiste en que la acción haya sido llevada a cabo siguiendo las instrucciones de un Estado o haya estado bajo el control efectivo de este⁴⁷. Por consiguiente, sería posible responder con la activación del derecho a la legítima defensa ante un acto terrorista, con entidad de ataque armado, de un

46 S/2020/143, Carta de Siria, 24 de febrero de 2020, p. 2 y S/2020/168, Carta de Siria, 2 de marzo de 2020, p. 6.

47 Comisión de Derecho Internacional, A/56/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)”, 10 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/56/83, “Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos”, 12 de diciembre de 2001, comentario 7 al artículo 8; Comisión de Derecho Internacional, A/66/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad de las Organizaciones Internacionales”, 13 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/66/100, “Responsabilidad de las organizaciones internacionales”, 9 de diciembre de 2011, comentarios 8 a 14 del artículo 7. A modo de ejemplo, véase: MISIÓN INTERNACIONAL INDEPENDIENTE DE INVESTIGACIÓN SOBRE EL CONFLICTO EN GEORGIA, *Independent International Fact-Finding Mission on the Conflict in Georgia*, vol. II, 2009, www.mpil.de/files/pdf4/IIFMCG_Volume_III.pdf; Ruys, T., “Armed Attack” and Article 51 of the UN Charter: *Evolutions in Customary Law and Practice*, Cambridge University Press, Nueva York, 2010, pp. 408-414; REGUEIRO DUBRA, R., “La aportación de la Corte Internacional de Justicia al concepto de legítima defensa”, en VÁZQUEZ GÓMEZ, E. M. (Coord.) y otros, *El arreglo pacífico de las controversias internacionales: XXIV Jornadas de la Asociación Española de Profesores de Derecho internacional y Relaciones internacionales (AEPDIRI), Córdoba, 20-22 de octubre*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2013, pp. 185-192, pp. 186-188 y pp. 191-192; HELLMAN MORENO, J. y REGUEIRO DUBRA, R., “Targeted killings of suspected terrorists in the light of the right of self-defence”, *Peace & Security-Paix et Sécurité Internationales (EuroMediterranean Journal of International Law and International Relations)*, vol. 3, 2015, pp. 143-164, pp. 151-152; ALDAVE ORZAIZ, A., *La guerra global contra el terrorismo: un análisis de la crisis del derecho internacional antes y después del 11-S*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2018, pp. 59-60; VISSER, L., “Intervention by invitation and collective self-defence: two sides of the same coin?”, *Journal on the Use of Force and International Law*, vol. 7, núm. 2, 2020, pp. 292-316, p. 300, <https://doi.org/10.1080/20531702.2020.1834767>; AMBOS, K., “Once Again: Drone Killings and International Law”, *Opinio Juris*, 6 de septiembre de 2021, www.opiniojuris.org/2021/09/06/once-again-drone-killings-and-international-law/; INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Resolution 10A... op. cit.*, punto 10.i; CORTEN, O., *The Law Against War... op. cit.*, p. 454; HENDERSON, C., *The Use of force... op. cit.*, p. 314; CONDE PÉREZ, E., “La cuestión de la imputación...”, *op. cit.*, pp. 115-119 y pp. 128-130; BALLESTEROS MOYA, V., *Actores No Estatales... op. cit.*, pp. 173-177y GUTIÉRREZ CASTILLO, V. L., “Agresión...”, *op. cit.*, p. 355. Véanse también las posiciones de Brasil y Singapur en Asamblea General, A/76/136, Compendio oficial de las contribuciones nacionales voluntarias sobre la cuestión de cómo se aplica el derecho internacional al uso de las tecnologías de la información, 13 de julio de 2021, p. 21 y S/2021/247, Declaración de Singapur en la reunión “Defendiendo el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas: el uso de la fuerza en el derecho internacional, actores no estatales y legítima defensa”, 8 de marzo de 2021, p. 84, párr. 7.

grupo terrorista cuando exista un control efectivo sobre dicho uso de la fuerza por parte del Estado en el que se encuentra el grupo, descartando los casos en los que no exista un control efectivo o este no se dé.

III. ACTOS DE INDIVIDUOS O GRUPOS TERRORISTAS SIN CONTROL EFECTIVO DEL ESTADO O SIN VÍNCULO ESTATAL. LA APLICABILIDAD LIMITADA DE LA LEGÍTIMA DEFENSA

A pesar de que el criterio del control efectivo está bien establecido en el derecho internacional, algunos Estados han tratado de obviarlo entendiendo como suficiente grados de control más endebles o actuando como si no fuera un requisito exigible para ejercer la legítima defensa. En las próximas páginas trataremos de dar cuenta de estas posiciones y su alcance jurídico.

1. Actos de individuos o grupos terroristas sin control efectivo del Estado

Un análisis de la práctica estatal sobre la cuestión de las últimas décadas evidencia que en la mayor parte de los casos nos encontraríamos con grupos terroristas independientes con apoyo estatal de mayor o menor intensidad, en los que no existe el grado de control efectivo exigido por la CIJ y, muchas veces, ni siquiera el control general al que se refieren otros tribunales internacionales como el TPIY o el TEDH.

El ejemplo más paradigmático de reacción en “legítima defensa” ante un supuesto “apoyo”⁴⁸ estatal fue la intervención en Afganistán de 2001 tras los atentados del 11-S. Como es sabido, se acusó al gobierno talibán de permitir la presencia de Osama Bin Laden y *Al Qaeda* en su territorio, de protegerle, negar su extradición y tolerar que el territorio fuera utilizado para el entrenamiento de terroristas, así como la preparación de atentados⁴⁹. Si bien es cierto que el grueso de argumentos utilizados por Estados Unidos y sus aliados estaban relacionados con la consideración de Afganistán como un santuario para *Al Qaeda*, Estados Unidos trató de establecer una vinculación más estrecha, señalando que los Talibán desempeñaron un “papel fundamental” en los atentados⁵⁰. De la misma manera, Reino Unido sostuvo que los atentados del 11 de septiembre solo fueron posibles por la “estrecha alianza” entre *Al Qaeda* y el régimen talibán, considerando que eran “mutuamente dependientes” hasta el punto de ser condición de

48 Como apunta Remiro Brotóns, no terminó de estar claro quién respaldaba a quién, ya que *Al Qaeda* era tan o más fuerte que el régimen talibán. En cualquier caso, es evidente que este grupo terrorista se valió del Gobierno talibán para desarrollar su actividad con total impunidad. Véase: REMIRO BROTONS, A., “Terrorismo...”, *op. cit.*, p. 130.

49 Consejo de Seguridad: S/RES/1267(1999), “Afganistán”, 15 de octubre de 1999, considerandos 6 y 7 y puntos 1 y 2; Consejo de Seguridad: S/RES/1333(2000), “Afganistán”, 19 de diciembre de 2000, considerandos 10 y 11 y puntos 1 a 3; Consejo de Seguridad: S/RES/1378(2001), “Afganistán”, 14 de noviembre de 2001, considerando 4 y Consejo de Seguridad: S/RES/1383(2021), “Afganistán”, 6 de diciembre de 2001, considerando 4.

50 S/2001/946, Carta de Estados Unidos, 7 de octubre de 2001, p. 1.

posibilidad de la realización de los atentados⁵¹. A nuestro juicio, el intento de Reino Unido y Estados Unidos por ir más allá del mero apoyo o patrocinio, tratando de demostrar los vínculos entre la organización terrorista *Al Qaeda* y el régimen talibán⁵², es un reflejo de que eran conscientes de que seguía vigente en el derecho internacional la posición de la CIJ sobre el control efectivo para la atribución de la responsabilidad internacional. En este sentido, siguiendo la doctrina de la CIJ en el caso sobre las actividades militares y paramilitares en Nicaragua y contra ella, a pesar de negar la doctrina jurisprudencial de la CIJ, el fracasado esfuerzo por mostrar una apariencia de observancia de la misma es prueba de su fortaleza y vigencia⁵³.

Sin embargo, la labor de justificación realizada en ese caso fue excepcional, ya que la práctica estatal no suele ser tan meticulosa. Esta práctica se caracteriza por denunciar el apoyo general que prestarían algunos Estados a grupos terroristas⁵⁴, acompañadas en ocasiones con acusacio-

51 S//2001/946, Carta de Estados Unidos, 7 de octubre de 2001, p. 1 y S/2001/949, Documento de Reino Unido sobre la responsabilidad por las atrocidades terroristas cometidas en los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001, 8 de octubre de 2001, pp. 3-5 párrs. 4, 10 y 11.

52 En este sentido, por ejemplo, véase: S/2001/949, Documento de Reino Unido sobre la responsabilidad por las atrocidades terroristas cometidas en los Estados Unidos de América el 11 de septiembre de 2001, 8 de octubre de 2001, pp. 3-5 párrs. 4, 10 y 11. Véase también: BRUNNÉE, J. y TOOPE, S. J., “Self-defence against non-state actors: are powerful states willing but unable to change international law?”, *International and comparative law quarterly*, vol. 67, núm. 2, 2018, pp. 263-286, p. 269, <https://doi.org/10.1017/S0020589317000458>.

53 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, *Judgment*, I.C.J. Reports 1986, p. 98 párr. 186.

54 Atendiendo a la práctica reciente, fundamentalmente en el conflicto sirio, observamos que numerosos Estados han sido acusados de apoyar el terrorismo. A saber: Alemania, Arabia Saudí, Australia, Estados Unidos, Francia, Irán, Israel, Jordania, Países Bajos, Qatar, Reino Unido, Turquía, la Coalición Global contra el *Dáesh* y, en general, los Estados occidentales. La falta de una definición omnicompreensiva del fenómeno terrorista y el interés estatal por estigmatizar a adversarios explican muchas de estas acusaciones. Sin embargo, tampoco es descartable que, en el contexto sirio, al igual que en todos los conflictos, los Estados intervinientes hayan favorecido o fortalecido a alguno de los muchos actores no estatales para alcanzar sus objetivos específicos. A modo ejemplificativo: Alemania (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2 y S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1); Arabia Saudí (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2; S/2017/207, Carta de Siria, 10 de marzo de 2017, p. 2); Armenia (A/C.6/76/SR.3, “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, 7 de octubre de 2021, pp. 17-18 párrs. 123-125); Australia (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2); Azerbaiyán (A/C.6/76/SR.3, “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, 7 de octubre de 2021, p. 18 párr. 139); Francia (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2; S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1; S/2020/471, Carta de Siria, 31 de mayo de 2020, p. 1); Estados Unidos (S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1; S/2020/471, Carta de Siria, 31 de mayo de 2020, p. 3; S/2022/675, Carta de Siria, 6 de septiembre de 2022, p. 2); Irán (Asamblea General: A/75/592, Declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno durante el debate general, 13 de enero de 2021, p. 8; S/2022/526, Carta de Arabia Saudí, 29 de junio de 2022, pp. 1-2); Israel (S/2017/227, Carta de Siria, 17 de marzo de 2017, p. 1; S/2020/103, Carta de Siria, 6 de febrero de 2020, p. 1; S/2021/341, Carta de Siria, 8 de abril de 2021, p. 1; S/2022/474, Carta de Siria, 13 de junio de 2022, p. 1); Jordania (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2); Países Bajos (S/2018/839, Carta de Siria, 12 de septiembre de 2018, p. 1); Pakistán (S/2022/600, Carta de Pakistán, 5 de agosto de 2022, punto 7, p. 4); Qatar (S/2016/174, Carta de Siria, 23 de febrero de 2016, p. 1; S/2017/207, Carta de Siria, 10 de marzo de 2017, p. 2); Reino Unido (S/2015/690, Carta de Siria, 8 de septiembre de 2015, p. 1; S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1; S/2020/471, Carta de Siria, 31 de mayo de 2020, p. 1; S/2021/590, Carta de Siria, 22 de junio de 2021,

nes imprecisas de apoyo logístico⁵⁵, en forma de entrenamiento⁵⁶, facilitación de la entrada en otros Estados⁵⁷, entrega o compra de armas⁵⁸, financiación general del terrorismo⁵⁹ y otro tipo de colaboración, como la asistencia sanitaria⁶⁰.

Son excepcionales las ocasiones en las que se ha denunciado la ayuda concreta que han prestado los Estados a grupos terroristas. Por ejemplo, en lo que respecta a la idea del apoyo activo, como

-
- p. 1); Turquía (S/2016/147, Carta de Siria, 14 de febrero de 2016, p. 1; S/2017/217, Carta de Siria, 14 de marzo de 2017, p. 1; S/2019/929, Carta de Siria, 5 de diciembre de 2019, p. 1; S/2020/230, Carta de Siria, 24 de marzo de 2020, p. 1; S/2020/471, Carta de Siria, 31 de mayo de 2020, p. 1; S/2021/590, Carta de Siria, 22 de junio de 2021, p. 1); la Coalición Global contra el *Dáesh* (S/2018/605, Carta de Siria, 12 de junio de 2018, p. 1; S/2019/64, Carta de Siria, 20 de enero de 2019, p. 1; S/2020/800, Carta de Siria, 14 de agosto de 2020, p. 1) y Estados occidentales (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2; S/2017/213, Carta de Siria, 11 de marzo de 2017, p. 2).
- 55 Dentro de este tipo de apoyo, se encuadraría la provisión de material militar, material no letal de carácter defensivo, etc. Entre los acusados por el anterior régimen sirio de prestar esta clase de apoyo al *Dáesh*, *Jabhat Fateh al-Sham* y otros grupos terroristas, destacan Francia y Turquía. A modo de ejemplo, véase: Arabia Saudí (S/2016/46, Carta de Siria, 22 de enero de 2016, p. 1); Australia (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2); Estados Unidos (S/2022/675, Carta de Siria, 6 de septiembre de 2022, p. 2); Francia (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2); Qatar (S/2016/46, Carta de Siria, 22 de enero de 2016, p. 1) y Turquía (S/2016/46, Carta de Siria, 22 de enero de 2016, p. 1; S/2019/599, Carta de Siria, 26 de julio de 2019, p. 1 y S/2020/211, Carta de Siria, 17 de marzo de 2020, p. 1).
- 56 Durante el conflicto sirio, el Gobierno del país ha denunciado que varios Estados de la zona entrenaron a terroristas. Entre otros, Arabia Saudí (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2), Estados Unidos (S/2022/675, Carta de Siria, 6 de septiembre de 2022, p. 2), Jordania (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2), Qatar (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2) y Turquía (S/2020/7, Carta de Siria, 2 de enero de 2020, p. 1).
- 57 Entre otros, Francia (S/2015/690, Carta de Siria, 8 de septiembre de 2015, p. 2), Estados Unidos (S/2021/643, Carta de Siria, 8 de julio de 2021, p. 2) y Turquía (S/2017/217, Carta de Siria, 14 de marzo de 2017, p. 2; S/2019/929, Carta de Siria, 5 de diciembre de 2019, p. 1; S/2020/153, Carta de Siria, 26 de febrero de 2020, p. 2 y S/2020/1287, Carta de Siria, 23 de diciembre de 2020, pp. 1-2).
- 58 Se ha acusado a muchos Estados de armar a grupos terroristas. Por ejemplo, Arabia Saudí (S/2016/46, Carta de Siria, 22 de enero de 2016, p. 1), Alemania (S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1), Estados Unidos (S/2022/675, Carta de Siria, 6 de septiembre de 2022, p. 2), Francia (S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1), Israel (S/2020/471, Carta de Siria, 31 de mayo de 2020, p. 1), Reino Unido (S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1), Qatar (S/2018/630, Carta de Siria, 22 de junio de 2018, p. 4), Turquía (S/2016/46, Carta de Siria, 22 de enero de 2016, p. 1; S/2018/630, Carta de Siria, 22 de junio de 2018, p. 4; S/2020/168, Carta de Siria, 2 de marzo de 2020, p. 2), la Coalición Global contra el *Dáesh* (S/2020/168, Carta de Siria, 2 de marzo de 2020, p. 2) y potencias occidentales en general (Asamblea General: A/69/PV.15, Declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno durante el debate general, 27 de septiembre de 2014, p. 49).
- 59 Muchos Estados han sido acusados, fundamentalmente por Siria, de financiar el terrorismo. Entre otros, Arabia Saudí (S/2016/174, Carta de Siria, 23 de febrero de 2016, p. 1), Alemania (S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1), Estados Unidos (S/2020/471, Carta de Siria, 30 de abril de 2020, p. 1), Francia (S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1), Israel (S/2020/471, Carta de Siria, 31 de mayo de 2020, p. 1), Reino Unido (S/2019/309, Carta de Siria, 11 de abril de 2019, p. 1), Qatar (S/2016/174, Carta de Siria, 23 de febrero de 2016, p. 1), Turquía (S/2016/46, Carta de Siria, 22 de enero de 2016, p. 1; S/2017/217, Carta de Siria, 14 de marzo de 2017, p. 2; S/2020/471, Carta de Siria, 31 de mayo de 2020, p. 1) y, en general, potencias occidentales en general (Asamblea General: A/69/PV.15, Declaraciones de los Jefes de Estado y de Gobierno durante el debate general, 27 de septiembre de 2014, p. 49).
- 60 Siria acusó a Turquía e Israel de atender en sus hospitales a terroristas heridos en el conflicto sirio. Véase: S/2017/98, Carta de Siria, 2 de febrero de 2017, p. 1 y S/2017/207, Carta de Siria, 10 de marzo de 2017, p. 2.

ya se ha apuntado, se ha acusado a Turquía de transportar terroristas de Siria a Libia y otras zonas del Cuerno de África⁶¹ o de entrenar terroristas extranjeros de más de 100 países⁶². Si se asumiera la calificación de Hezbolá como terrorista⁶³, otro ejemplo reciente sería la acusación israelí de que Irán ha entregado a la organización libanesa 150.000 cohetes, misiles antitanques y drones explosivos⁶⁴. Respecto al apoyo pasivo, nos encontramos con la denuncia sobre que los Estados árabes habrían permitido que algunos terroristas se cobijaran en sus territorios durante el conflicto sirio⁶⁵ o la acusación que pesa sobre el anterior régimen sirio relativa a que, durante un primer periodo del conflicto, liberó a presos vinculados con el *Dáesh* y otros grupos terroristas con el fin de fortalecer su posición sobre el terreno y a escala internacional. De esta manera, por un lado, habría logrado debilitar al conjunto de actores no estatales que combatían por el control del Estado sirio en la medida en la que los grupos terroristas, fortalecidos por las liberaciones, atacaban por igual a grupos opositores del Gobierno de Bashar al-Ásad y al propio Estado. Por otro lado, el control territorial que lograron algunos grupos terroristas habría permitido al Gobierno sirio proyectar la imagen de que la oposición al Gobierno era fundamentalmente de carácter terrorista, logrando legitimidad internacional a través del combate a estas fuerzas⁶⁶.

Además de esta clase de apoyos destacan, por su carácter grave, las acusaciones de que determinados Estados occidentales se han coordinado con algunos grupos terroristas para el avance de sus agendas nacionales, por ejemplo, mediante el envío de efectivos militares para colaborar a diferentes niveles en las ofensivas insurgentes de los terroristas. Nos referimos a las numerosas acusaciones del anterior Gobierno sirio respecto al Estado turco de desplegar contingentes para participar directamente en enfrentamientos contra el ejército sirio, apoyando a la organización *Jabhat Fateh ash-Sham*, antiguamente conocida como Frente *Al Nusra*, la rama de *Al Qaeda* en Siria, y que recientemente ha propiciado la caída del régimen de Bashar al-Ásad⁶⁷, así como la realización de

61 S/2020/143, Carta de Siria, 24 de febrero de 2020, p. 2 y S/2020/153, Carta de Siria, 26 de febrero de 2020, p. 2.

62 S/2020/7, Carta de Siria, 2 de enero de 2020, p. 1.

63 En este sentido, recuérdese que el Consejo de Seguridad nunca ha calificado a la organización como terrorista, ni está incluida en su lista consolidada de sanciones. Dicha calificación proviene de listas de Estados y organizaciones internacionales que carecen de cualquier legitimidad más allá de sus jurisdicciones o cambios competenciales.

64 S/2024/712, Carta de Israel, 1 de octubre de 2024, p. 1.

65 Atendiendo al conflicto sirio, se han realizado acusaciones y hay evidencias de que distintos grupos terroristas han sido cobijados en países de la zona como Arabia Saudí, Jordania, Qatar, Siria y Turquía. También Siria ha recibido acusaciones similares respecto a otros grupos calificados como terroristas. Ver: Arabia Saudí (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2); Jordania (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2); Qatar (S/2015/719, Carta de Siria, 17 de septiembre de 2015, p. 2); Siria (S/2020/784, Carta de Irán, 7 de agosto de 2020, p. 2) y Turquía (S/2017/207, Carta de Siria, 10 de marzo de 2017, p. 2).

66 A/75/503, Carta de Turquía, 6 de octubre de 2020, p. 1. Sobre la cooperación indirecta entre Siria y grupos extremistas y terroristas, véase: BECKER, M., “When Terrorists and Target Governments Cooperate: the Case of Syria”, *Perspectives on Terrorism*, vol. 9, núm. 1, 2015, pp. 95-103, <https://pt.icct.nl/article/when-terrorists-and-target-governments-cooperate-case-syria>.

67 En 2017, la organización terrorista de carácter yihadista, Frente *Al Nusra*, se fusionó con otras para formar *Hayat Tahrir al-Sham*. Tras su participación en la caída del régimen de al-Ásad se ha producido un largo debate sobre su amistosa ruptura con *Al Qaeda* en 2019, su alejamiento de las tesis más rigoristas durante su gobierno de la provincia siria de Idlib para lograr aceptación internacional y sobre la propia figura de su líder, Abu Mohammad al-Jolani. Sea como fuere, hoy por hoy, tanto la organización como al-Jolani siguen sancionados en la Lista consolidada del Consejo de Seguridad que, dicho sea de paso, sigue vinculándolos con *Al*

ataques para facilitar sus objetivos o socorrerles⁶⁸ y el establecimiento de acuerdos con ellos para su auxilio⁶⁹. Si se acepta la narrativa israelí, otro ejemplo de esto sería la actuación conjunta de las organizaciones del denominado Eje de la Resistencia, “meros *proxies*” iraníes, a los que guía, patrocina, entrena, financia y se les trasfiere armas, para lograr la destrucción de Israel⁷⁰.

De ser ciertas las acusaciones, en todos estos casos expuestos nos encontraríamos con actores no estatales que reciben diferente grado de respaldo estatal para actuar contra un tercer Estado, sin que medie el grado de control exigido por el derecho internacional vigente, hasta ahora generalmente aceptado. Como hemos expuesto, en la medida en la que los actos no son atribuibles a un Estado, los actos terroristas, con dimensión de ataque armado, realizados por grupos terroristas apoyados por Estados siguen sin poder ser detenidos mediante el derecho a la legítima defensa, pues no ha habido modificación normativa, ni interpretación autorizada.

A pesar de ello, hay quienes defienden la licitud de ejercitar la legítima defensa en base a dos grupos de justificaciones. En primer lugar, los autores que no reniegan de la necesidad de vinculación estatal, pero entienden que es posible exigir un control más endeble del establecido por la CIJ, y, en segundo lugar, las posiciones que se apoyan en diversas teorías para sostener que hoy por hoy el artículo 51 de la Carta permite responder ante ataques armados de grupos terroristas con independencia del grado de vinculación que presenten con los Estados desde donde operan⁷¹.

De esta manera, siguiendo la estela del TIPY o el TEDH, se ha defendido, fundamentalmente desde el 11 de septiembre de 2001, la necesidad de asumir la tesis sobre el control general

Qaeda. Entre otros, véase: S/2015/574–A/69/996, Carta de Siria, 29 de julio de 2015, p. 2; S/2016/147, Carta de Siria, 14 de febrero de 2016, p. 1; S/2017/98, Carta de Siria, 2 de febrero de 2017, p. 1; S/2020/115, Carta de Siria, 11 de febrero de 2020, p. 1 y S/2020/168, Carta de Siria, 2 de marzo de 2020, p. 3.

68 En el caso de Estados Unidos y los Estados de la coalición global, se les ha acusado de colaborar militarmente con el *Dáesh* en varias ocasiones para favorecer su avance o rompiendo cercos para socorrerles. Por ejemplo, Siria acusó a Estados Unidos de haber atacado posiciones del ejército sirio para que el grupo terrorista tomara posiciones en la zona de Deir ez-Zor, este de Siria, en septiembre de 2016. Dos años después, Siria denunció que el 8 de febrero de ese año aviones de la coalición atacaron a “fuerzas populares” que se enfrentaban al *Dáesh* y que el 24 de mayo cuatro aviones de los Estados que conforman la coalición atacaron las posiciones del ejército sirio en Deir ez-Zor con el fin de dar fuego de cobertura, tras una victoria sobre los combatientes del *Dáesh*. Similares acusaciones pesan sobre Israel respecto a grupos terroristas. Véase: S/2017/227, Carta de Siria, 17 de marzo de 2017, p. 1; S/2018/100, Carta de Siria, 7 de febrero de 2018, p. 1; S/2018/702, Carta de Siria, 13 de julio de 2018, p. 2 y S/2020/775, Carta de Siria, 4 de agosto de 2020, pp. 1-2.

69 En este ámbito podrían encuadrarse los acuerdos que se dieron entre los Estados de la coalición global, a través de las Fuerzas Democráticas Sirias, y el *Dáesh* para evacuar a los terroristas y sus familias de Al Raqqa. El traslado a Deir ez-Zor, zona que el ejército sirio estaba tratando de controlar, fue considerado por Siria como una prueba del apoyo y protección que brindaron los Estados de la coalición al *Dáesh*. En todo caso, más allá del comprensible rechazo que puede suscitar un acuerdo de tales características, no hay que perder de vista que la dificultosa liberación de Mosul se había producido recientemente, por lo que es factible suponer que ese acuerdo pretendía facilitar la liberación de Al Raqqa con el menor coste de vidas posible. Véase: S/2018/702, Carta de Siria, 13 de julio de 2018, p. 2; S/2018/983, Carta de Siria, 31 de octubre de 2018, p. 1 y BBC, *Raqqa's dirty secret*, 13 de noviembre de 2017, www.bbc.co.uk/news/resources/idt-sh/raqqas_dirty_secret.

70 En ese sentido, véase: S/2024/304, Carta de Israel, 16 de abril de 2024, p. 1; S/2024/630, Carta de Israel, 25 de agosto de 2024, p. 1; S/2024/712 y Carta de Israel, 1 de octubre de 2024, p. 1.

71 Si bien el estudio de estas teorías escapa al objeto de esta investigación, más adelante nos referiremos brevemente a esta cuestión.

ante el reto que supone la amenaza del terrorismo internacional, entendiendo que la tesis del control efectivo exige un grado de evidencia que es difícil de determinar por las características particulares del terrorismo internacional —clandestinidad, estructuras en pequeños grupos, etc.— y la relación necesariamente secreta que mantendría el Estado en cuestión con el grupo. Por el contrario, el control general permitiría atribuir la responsabilidad, basándose en evidencias más endebles pero suficientes, como podrían ser el entrenamiento, la financiación, el apoyo logístico, así como la organización o coordinación general de su acción terrorista⁷².

Frente a estas posiciones, cabe plantear una serie de cuestiones. En primer lugar, como hemos evidenciado en el apartado anterior, la CIJ ha tenido la oportunidad de pronunciarse sobre la cuestión con posterioridad a que el terrorismo internacional afectara de forma determinante a la comunidad internacional y, sin embargo, ha optado por rebatir las tesis del control general y reafirmar las establecidas en 1986. Tanto es así que el relator James Crawford consideró en 2013 que, tras el pronunciamiento de la CIJ de 2007 sobre la aplicación del Convenio para la prevención —la última ocasión en 2015— y la sanción del delito de genocidio (Bosnia y Herzegovina vs. Serbia y Montenegro), el debate sobre cómo interpretar el artículo 8 del Proyecto de artículos quedaba cerrado⁷³. Hoy por hoy, el criterio del control general no es el parámetro aplicable para atribuir la responsabilidad a un Estado del acto terrorista, con dimensión de ataque armado, realizado por un actor no estatal.

En segundo lugar, las tesis que tratan de sostener la pertinencia del control general se fundamentan en una falacia. Estas posiciones tratan de justificar la necesidad de pasar del control efectivo al general aludiendo a los cambios en la sociedad internacional y la necesidad de realizar interpretaciones evolutivas conforme a una “nueva” realidad que es necesario resolver. Sin embargo, lo cierto es que cuando la CIJ se pronunció en 1986 sobre la acción de actores no estatales, la acción de los Movimientos de Liberación Nacional, grupos paramilitares de toda clase y los grupos vinculados a la Organización para la Liberación de Palestina estaban asentados en el panorama internacional, de manera que no se puede sostener que la CIJ desconociera esa clase de fenómenos, comparables con los grupos terroristas a efectos del grado de control exigido por los Estados.

En todo caso, la adopción de criterios más flexibles entendemos que no sería deseable, en la medida en la que la rebaja de los estándares solo tendría como fin facilitar la justificación de acciones militares en legítima defensa, ahondando en actuaciones unilaterales que, en realidad, son incongruentes con el sistema de seguridad colectiva. Aunque las dinámicas de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tiendan a que el órgano se bloquee en supuestos determinados, como recientemente ha ocurrido con la agresión rusa a Ucrania o la israelí sobre Gaza, el análisis de la práctica del órgano revela que desde el 11-S todas las resoluciones que se refieren al terrorismo internacional han sido aprobadas por unanimidad. Asimismo, si bien

72 CASSESE, A., “The Nicaragua and Tadic Tests Revisited in Light of the ICJ Judgment on Genocide in Bosnia”, *European Journal of International Law*, vol. 18, núm. 4, 2007, pp. 649-668, <https://doi.org/10.1093/ejil/chm034>. Ver también: RUYSS, T., “Armed Attack” and Article 51..., *op. cit.*, pp. 415-419; COCCHINI, A., *¿Por qué existen las guerras...*, *op. cit.*, pp. 226-227 y p. 234 y HENDERSON, C., *The Use of force...*, *op. cit.*, pp. 314-316 y pp. 320-322.

73 CRAWFORD, J., *State Responsibility...*, *op. cit.*, pp. 156-157.

el Consejo de Seguridad se ha mostrado pasivo en la lucha militar contra grupos terroristas, existen casos en los que a solicitud de Estados u organizaciones internacionales ha autorizado o respaldado operaciones militares para que dichos Estados u organizaciones combatan a grupos terroristas. Esto nos lleva a considerar que, si existiera una voluntad cierta de combatir el terrorismo internacional, no sería descartable la conformidad del Consejo de Seguridad.

No obstante, si se juzgara necesaria la modificación, siempre existiría la posibilidad de que el conjunto de Estados de la comunidad internacional estableciera una norma especial para el caso de los grupos terroristas en los que se pueda exigir un control más laxo, en el sentido de lo apuntado por el TPIY o el TEDH⁷⁴. De esta manera, la flexibilización del grado de exigencia para la atribución de responsabilidad internacional facilitaría la activación de la legítima defensa contra actores no estatales de carácter terrorista. Después volveremos sobre estas cuestiones.

2. Actos de individuos o grupos terroristas sin vínculo estatal

Finalmente, nos encontramos con los actos terroristas cometidos por actores no estatales que carecen de puntos de unión con Estados. Esta realidad, presente a lo largo de la Historia, alcanzó una nueva dimensión con el 11-S y en la segunda década del siglo XXI con la aparición de grupos terroristas con base territorial. Sin perjuicio de cómo evolucione la amenaza en África occidental, eje central del terrorismo internacional en la actualidad, el *Dáesh* en Siria e Iraq ha sido la expresión más desarrollada de esta clase de terrorismo independiente.

Ante la amenaza que supone esta clase de actores terroristas, especialmente los que poseen una base territorial en la que organizarse, preparar y lanzar ataques, con dimensión de ataque armado, algunos Estados han optado por reaccionar militarmente contra estos grupos mediante la alegación del derecho a la legítima defensa. No obstante, como hemos señalado, estas invocaciones chocan de manera frontal con el criterio de atribución de responsabilidad estatal reafirmado por la CIJ en numerosas ocasiones, por lo que no concurriría uno de los dos prerrequisitos exigidos para la activación del artículo 51 de la Carta.

Sin embargo, los Estados, lejos de optar por una vía que implicara la modificación de las normas de atribución de la responsabilidad internacional vigentes, han optado por justificar sus “reacciones” en un presunto derecho a la legítima defensa en el que caben también las acciones contra actores no estatales de carácter terrorista. Para ello han recurrido a diversos razonamientos con el único fin de eludir el prerrequisito de la vinculación estatal. Si bien el estudio de todas estas teorías excede el ámbito de esta investigación, basta señalar dos elementos fundamentales que las rebaten. Por un lado, frente a la afirmación que realizara Estados Unidos en 2021 de que 19 Estados han aplicado y/o defienden una interpretación de la legítima

74 Dicha norma sería conforme a lo establecido en el artículo 55 del Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos de 2001. Véase: Comisión de Derecho Internacional, A/56/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)”, 10 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/56/83, “Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos”, 12 de diciembre de 2001, artículo 55 y comentarios al mismo y CRAWFORD, J., *State Responsibility...*, *op. cit.*, p. 157 nota al pie 96.

tima defensa que permite hacer frente a ataques armados de actores no estatales de carácter terrorista⁷⁵, existe una mayoría de Estados que defienden una interpretación restrictiva de este derecho. Así, por ejemplo, 110 de los 120 Estados que conforman el Movimiento de Países No Alineados (MNOAL)⁷⁶ desde, al menos, 2006 se vienen oponiendo a la interpretación o reinterpretación del derecho a la legítima defensa: “[...] consistent with the practice of the UN and international law as pronounced by the ICJ, the Article 51 of the UN Charter is restrictive and should not be re-written or re-interpreted”⁷⁷. En este sentido, es destacable apuntar que la última reafirmación de esta tesis se ha producido en enero de 2024⁷⁸. De esta manera, aunque haya voces que permanentemente anuncian la modificación consuetudinaria de este derecho, constatamos la tozuda realidad de que existe una mayoría de Estados que se opone a tales interpretaciones, descartando la concurrencia de los elementos objetivo y subjetivo exigidos para la creación o modificación de una norma internacional consuetudinaria.

Si esto no fuera suficiente, por otro lado, es necesario subrayar que las reinterpretaciones del derecho a la legítima defensa que pretenden utilizarse contra actores no estatales independientes vulnerarían algunos principios estructurales del ordenamiento jurídico internacional, como el relativo a la injerencia en los asuntos internos, la integridad territorial o la soberanía de los Estados. Dejando de lado la afección sobre la prohibición de amenaza o uso de la fuerza, la realización de una operación militar en un tercer país para detener un ataque armado inminente o en curso de una organización terrorista independiente, aunque pueda realizarse con medios aéreos o fuerzas especiales, implica necesariamente violar la soberanía del Estado en el que se encuentra el grupo⁷⁹. Para tratar de esquivar esta violación grave de normas imperativas del derecho internacional, generalmente reconocida por los Estados que defienden esta interpretación, se han desarrollado tesis extravagantes como la doctrina *unwilling or unable*, esto es, la posibilidad de aplicar la legítima defensa cuando un gobierno no quiera o pueda reprimir al actor no estatal responsable del ataque armado. Sobra decir que esta propuesta no es más que una *lege ferenda* sin fundamento jurídico alguno, abiertamente contraria a principios del ordenamiento internacional y absolutamente minoritaria⁸⁰.

75 S/2021/247, Declaración de Estados Unidos en la reunión “Defendiendo el sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas: el uso de la fuerza en el derecho internacional, actores no estatales y legítima defensa”, 8 de marzo de 2021, p. 31.

76 Atendiendo a nuestro análisis de la práctica estatal, de los 120 Estados miembros de la organización internacional, solo 10 Estados muestran una práctica internacional incoherente con esta afirmación.

77 MNOAL, NAM/2006/Doc.1/Rev.3: “14th Summit Conference of Heads of State or Government of the Non-Aligned Movement”, 11 a 16 de septiembre de 2006, p. 12, párr. 20.2; MNOAL, NAM/2011/Doc.1/Rev.1: “16th Ministerial Conference and Commemorative Meeting of the Non-Aligned Movement”, 23 a 27 de mayo de 2011, pp. 17-18 párr. 28.2 y MNOAL, NAM/2019/CoB/Doc.1: “18th Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement”, 25 y 26 de octubre de 2019, p. 23 párr. 37.2.

78 MNOAL, NAM 2024/CoB/Doc.1: “19th Summit of Heads of State and Government of the Non-Aligned Movement”, 19 y 20 de enero de 2024, p. 26, párr. 42.2.

79 Nótese que, si el Gobierno del Estado diera su consentimiento para tal acción, ya no nos encontraríamos en un supuesto de legítima defensa, sino de intervención por invitación o solicitud de asistencia militar.

80 De ello damos cuenta en OBREGÓN FERNÁNDEZ, A., “La inaplicabilidad de la doctrina *unwilling or unable* en la lucha antiterrorista: una manifestación del Derecho internacional hegemónico”, *Oñati Socio-Legal Series*, vol. 13, núm. 5, 2023, pp. 1783-1816, <https://doi.org/10.35295/osls.iisl.1786>.

En suma, la práctica evidencia que, más allá de los vagos intentos de vincular a grupos terroristas independientes con Estados o que efectivamente pueda haber relaciones puntuales, en la mayor parte de casos nos encontramos con actos terroristas de actores no estatales independientes que no pueden ser reprimidos militarmente mediante la legítima defensa por la fortaleza del criterio del control efectivo a la hora de atribuir a un Estado la responsabilidad de dicho ataque y la falta de voluntad estatal de reinterpretar este derecho. En todo caso, la imposibilidad de aplicar la legítima defensa contra actores no estatales sometidos a un control inferior al efectivo o independientes no conduce necesariamente a que los Estados queden desprotegidos o con las manos atadas.

IV. LA INAPLICABILIDAD DE LA LEGÍTIMA DEFENSA NO IMPLICA DESPROTECCIÓN

Uno de los motivos que empuja a parte de la doctrina a asumir posiciones minoritarias relativas a la ampliación de la legítima defensa para la represión de actos terroristas, con entidad de ataque armado, es la consideración de que sin la aplicación de esta institución los Estados quedarían desprotegidos. No obstante, una visión amplia del ordenamiento jurídico internacional evidencia la existencia de varias vías de actuación complementarias entre sí de las que los Estados pueden hacer uso para hacer frente a ataques de grupos terroristas y, en general, para reducir su grado de amenaza.

En primer lugar, el Estado víctima puede adoptar medidas de carácter policial para detener el acto terrorista en curso, así como implementar otras medidas vinculadas con el enjuiciamiento de los autores y del grupo responsable. En este sentido, el Instituto de Derecho Internacional (IDI) ha refrendado la aplicabilidad de estas medidas hasta que el Consejo de Seguridad adopte las medidas pertinentes para detener la agresión terrorista⁸¹. No debe perderse de vista que, en las zonas alejadas de conflictos armados, cuando se produce un acto terrorista, las autoridades, lejos de hacer uso de las fuerzas armadas, recurren a sus fuerzas policiales con el fin de detener a los agresores y, posteriormente, investigar los hechos para enjuiciar al resto de involucrados. La práctica evidencia que en muy pocas ocasiones es necesaria, en el sentido de la condición consuetudinaria de ejercicio de la legítima defensa, la realización de operaciones militares.

En esta línea, el enjuiciamiento de los autores de actos terroristas es la vía ordinaria de prevención y represión del terrorismo internacional. No en vano, los Estados han impulsado marcos jurídicos universal y regionales de prevención y represión de este fenómeno que se fundamentan en el principio *aut dedere aut judicare*. Aunque esta vía presenta limitaciones relacionadas, precisamente, con la dificultad de que los Estados extraditen a sospechosos de la comisión de actos terroristas, no debemos perder de vista que el enjuiciamiento de los responsables es una posibilidad que se ha concretado en numerosas ocasiones. Por ejemplo, en el plano internacional, además del caso Lockerbie, nos encontramos con que el Tribunal Especial para el Líbano

81 INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Resolution 10A... op. cit.*, punto 5. Véase también: BRUNÉE, J. y TOOPE, S. J., “Self-defence against non-state actors...”, *op. cit.*, p. 293.

también tiene competencia y ha juzgado casos vinculados con el terrorismo. Precisamente, a colación de los ataques del 7 de octubre de 2023, frente a la ilícita invocación de la legítima defensa de Israel, el enjuiciamiento de los responsables es la vía de actuación reivindicada por la profesora Salinas de Frías y el profesor Pons Rafols, considerándola acorde con el derecho internacional⁸².

Esta vía que combina medios policiales, judiciales y una importante labor de inteligencia es, a nuestro juicio, no solo la más común, sino la más efectiva. En este sentido, sin menospreciar las pertinentes críticas que pueden hacerse respecto a determinados tipos penales de actos “pre-preparatorios”, consideramos que la acción española es prueba del éxito de este enfoque. En el plano internacional, la cooperación internacional antiterrorista con Marruecos permite detener la comisión de actos terroristas y la prevención y represión de las personas implicadas en esta clase de criminalidad⁸³.

En segundo lugar, dado que todo acto terrorista de carácter internacional supone una amenaza a la paz y seguridad internacionales, el Estado afectado tiene toda la legitimidad para acudir al Consejo de Seguridad y solicitar el establecimiento de las medidas que juzgue conveniente. Como explicitó el informe del Grupo de Alto Nivel de 2004, el Capítulo VII tiene la suficiente amplitud y ha sido interpretado de forma suficientemente expansiva como para que pueda hacer frente a amenazas de Estados o de “agentes no estatales a los que dé amparo o apoyo”⁸⁴. Si los Estados permanentes del órgano entienden que no entra en juego ningún interés nacional, es factible que puedan establecerse medidas de calado desde el órgano. Estas pueden abarcar desde medidas no militares, como la imposición de sanciones internacionales al grupo terrorista o el establecimiento de obligaciones internacionales específicas a un Estado para que se ocupe de una organización que opera en su territorio, hasta la autorización del uso de la fuerza. Así, en línea con lo que hemos señalado, a petición de los Estados y Organizaciones internacionales regionales concernidas, el Consejo de Seguridad ha aprobado algunas operaciones militares con una dimensión antiterrorista. Reflejo de ello es la Misión de Apoyo y Estabilización de la Unión Africana en Somalia, heredera de la Misión Africana de Transición en Somalia y de la Misión de la Unión Africana en Somalia, que trata de reducir la amenaza que representa *Al Shabaab*.

82 SALINAS DE FRÍAS, A. “La guerra en Gaza ¿puede la lucha contra el terrorismo justificar un genocidio?”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 76, núm. 1, pp. 329-346, pp. 335-337, <https://doi.org/10.36151/REDI.76.1.16> y PONS RAFOLS, X., “La guerra en Gaza y el conflicto palestino-israelí: Un punto de inflexión en medio de un ciclo sin fin de violencia”, *Peace & Security – Paix et Sécurité Internationales (Euromediterranean Journal of International Law and International Relations)*, núm. 12, 2024, pp. 1-58, p. 11, https://doi.org/10.25267/Paix_secur_int.2024.i12.1001.

83 En este sentido, véase: REINARES, F. y GARCÍA-CALVO, C., “Cooperación antiterrorista entre España y Marruecos”, *Real Instituto Elcano – ARI*, núm. 18, 2015, pp. 1-6, <https://media.realinstitutoelcano.org/wp-content/uploads/2022/02/ari18-2015-reinares-garciacalvo-cooperacion-antiterrorista-entre-espana-y-marruecos.pdf> y BARRENECHEA, L. y ALONSO PASCUAL, R. “La cooperación antiterrorista entre España y Marruecos: ¿un modelo para la estrategia contra el yihadismo?” en IEEEE, *Cuaderno de Estrategia 173: La Internacional Yihadista*, Ministerio de Defensa, Madrid, 2015, pp. 183-227.

84 Informe de Naciones Unidas: A/59/565, “Informe del Grupo de Alto Nivel sobre amenazas, los desafíos y el cambio: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, 2 de diciembre de 2004, p. 61 párr. 193.

En tercer lugar, si el Estado víctima lo considera, puede solicitar al Estado en el que se encuentre el grupo terrorista su colaboración e intervenir en su territorio, con su consentimiento, para reprimir a dicho actor no estatal⁸⁵. Lejos de ser un recurso accesorio o marginal, la práctica estatal de las últimas décadas ha evidenciado que es el método más utilizado, además de completamente acorde al ordenamiento jurídico internacional, para reprimir las expresiones terroristas con una dimensión territorial más graves. Ejemplos de ello son la intervención que llevó a cabo Francia en Malí, la realizada por los Estados de la Coalición Global contra el *Dáesh* en Iraq o, recientemente, la Misión de la Comunidad de Desarrollo de África Meridional en Mozambique para reprimir la insurgencia terrorista de Cabo Delgado. Por tanto, si nos encontramos con un actor no estatal sometido a un control menor que el efectivo o independiente que requiere de una actuación más intensa que la que pueden realizar las fuerzas policiales, el ordenamiento jurídico cuenta con instrumentos factibles para emprender acciones militares.

En cuarto lugar, de forma más general, los Estados también pueden implementar las medidas que juzguen necesarias conforme a las normas de responsabilidad internacional del Estado cuando constaten que el grupo terrorista que está atacando su territorio está recibiendo respaldo de otro Estado⁸⁶. Como se sabe, los Estados han ido estableciendo obligaciones en torno a la prevención y represión del terrorismo internacional que se han constituido en un marco sólido, complejo y completo. En el caso del patrocinio estatal a grupos terroristas podrían quedar violadas las obligaciones que se refieren al deber de abstenerse de “organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar” actividades terroristas⁸⁷, concretamente las vinculadas con no entrenar⁸⁸, no

85 En este sentido, véase: OBREGÓN FERNÁNDEZ, A., “La solicitud de asistencia militar o intervención por invitación: una aproximación desde la práctica antiterrorista”, *Revista Española de Derecho Internacional*, vol. 76, núm.1, pp. 195-223, 2024, <https://doi.org/10.36151/REDI.76.1.7>.

86 Comisión de Derecho Internacional, A/56/10: “Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos (2001)”, 10 de agosto de 2001 y Asamblea General: A/RES/56/83, “Responsabilidad de los Estados por hechos internacionalmente ilícitos”, 12 de diciembre de 2001, artículos 49 a 53.

87 En 2005 la Corte sostuvo que estos deberes, recogidos originalmente en la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, tienen carácter declaratorio del derecho internacional consuetudinario. La Sala de Apelaciones del TEL se pronunció en la misma línea en 2011. Enunciado en Asamblea General: A/RES/2625(XXV), “Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”, 24 de octubre de 1970, párr. 9 del ppio. 1 y párr. 2 del ppio. 3 del anexo; Asamblea General: A/RES/2131 (XX), “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de los Estados y protección de su independencia y soberanía”, 21 de diciembre de 1965, punto 2; Asamblea General: A/RES/36/103, “Declaración sobre la inadmisibilidad de la intervención y la injerencia en los asuntos internos de los Estados”, 9 de diciembre de 1981, punto II.m; Asamblea General: A/RES/42/22, “Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales”, 18 de noviembre de 1987, punto 6 del anexo, así como en la Consejo de Seguridad: S/RES/1373(2001), “La paz y la seguridad — actos de terrorismo”, 28 de septiembre de 2001, considerando 9 y punto 2.a. Ver: *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I.C.J. Reports 2005, pp. 226-227, párr. 162; *Interlocutory decision of the applicable law: terrorism, conspiracy, homicide, perpetration, cumulative charging*, STL-11-01/I (2011), p. 60 párr. 102.

88 Consejo de Seguridad: S/RES/1373(2001), “La paz y la seguridad — actos de terrorismo”, 28 de septiembre de 2001, punto 2.a.

abastecer de armas⁸⁹, negar cobijo a los terroristas⁹⁰, impedir su circulación por su territorio⁹¹, la obligación de cooperar para prevenir y reprimir el terrorismo internacional⁹², así como el deber de prevenir y reprimir la financiación del terrorismo⁹³. En este sentido, el IDI sostiene que ha surgido un deber específico para el caso de que tengan lugar actos terroristas de carácter internacional, con la gravedad de un ataque armado. Concretamente, el gobierno del Estado desde donde el actor no estatal lanza su ataque tendría la obligación de cooperar con el Estado víctima para poner fin a este⁹⁴. Además de estas obligaciones específicas sobre la prevención y represión del terrorismo internacional, también quedarían comprometidas otras de carácter general y muy asentadas, como es el deber de todo Estado de no permitir que su territorio sea usado a sabiendas contra otros Estados⁹⁵. Por ello, el Estado atacado por un grupo terrorista que recibe respaldo de otro Estado puede implementar contramedidas con el fin de que este deje de vulnerar las obligaciones internacionales a las que nos referimos.

En este sentido, si se vulnera una de estas obligaciones, tal y como sostuvo la CIJ, podríamos estar ante un uso menor de la fuerza que contraviene la prohibición estructural de amenaza o uso de la fuerza⁹⁶ y una situación susceptible de ser calificada como amenaza de la paz y la seguridad internacionales por el Consejo de Seguridad⁹⁷. En todo caso, y como es evidente, la mera violación de una obligación internacional que esté relacionada con la prevención o represión del terrorismo internacional no implica la posibilidad de activar la legítima defensa⁹⁸.

89 *Ibid.*, punto 2.a.

90 *Ibid.*, punto 2.c.

91 *Ibid.*, punto 2.g.

92 Asamblea General: A/RES/42/22, “Declaración sobre el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales”, 18 de noviembre de 1987, punto 23.a; Consejo de Seguridad: S/RES/1368(2001), “La paz y la seguridad — actos de terrorismo”, 12 de septiembre de 2001, punto 4 y Consejo de Seguridad: S/RES/1373(2001), “La paz y la seguridad — actos de terrorismo”, 28 de septiembre de 2001, punto 2.a.

93 Consejo de Seguridad: S/RES/1373(2001), “La paz y la seguridad — actos de terrorismo”, 28 de septiembre de 2001, punto 1.a.

94 INSTITUT DE DROIT INTERNATIONAL, *Resolution 10A... op. cit.*, punto 10. En este sentido, véase: Artículo 5.4 del Protocolo de No Agresión y Defensa Mutua en la Región de los Grandes Lagos, 15 de diciembre de 2006. Véase también: COCCHINI, A., *¿Por qué existen las guerras... op. cit.*, p. 231.

95 *Corfu Channel (United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland v. Albania)*, Judgment, I.C.J. Reports 1949, p. 22.

96 *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Judgment, I.C.J. Reports 1986, pp. 103-104 párr. 195.

97 El Consejo de Seguridad presenta una práctica asentada en lo que respecta a la calificación como amenaza a la paz y seguridad internacionales de las situaciones derivadas de violaciones reiteradas o graves de obligaciones de derecho internacional general, independientemente del origen de estas. En este sentido, revisten de especial importancia las violaciones del DIH y del Derecho Internacional de los Derechos Humanos. Véase: LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, M. E., “Repensando el sistema de seguridad colectiva: el Consejo de Seguridad y las nuevas amenazas a la paz y seguridad internacionales”, en RAMÓN CHORNET, C. (Coord.), *La acción colectiva del uso de la fuerza. Nuevos escenarios, “nuevos” principios de actuación en el orden internacional*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2012, pp. 61-144, pp. 76-77.

98 *The Huelva Declaration for an Alliance of Civilizations against Terrorism* en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P. A., *International Legal Dimension of Terrorism*, Martinus Nijhoff Publishers, Leiden-Boston, 2009, anexo, pp. 506-508, www.brill.com/view/book/edcoll/9789004180864/Bej.9789004170537.i-514_035.xml; INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION, *Final Report on Aggression and the Use of Force of the*

Finalmente, si un Estado considera que los instrumentos expuestos no son suficientes para enfrentar un ataque terrorista, en línea con lo señalado anteriormente, puede tratar de promover una modificación de las normas de responsabilidad internacional en lo relativo a la atribución de la responsabilidad internacional o la creación de una *lex specialis* para el terrorismo internacional desvinculado de los Estados⁹⁹. No obstante, a tenor de la existencia de una mayoría de Estados defensores de una interpretación restrictiva de la legítima defensa y el uso intensivo de la intervención por invitación o asistencia militar, no creemos que a medio plazo pueda haber un número reseñable de Estados que se sumen a esta tesis.

V. CONCLUSIONES

El auge del terrorismo internacional ha provocado un debate constante en torno a la vigencia del prerequisite de vinculación estatal tradicionalmente exigido para invocar el derecho a la legítima defensa.

Resulta incuestionable que la comisión de un acto terrorista por parte de un agente de un Estado posibilita la activación del derecho a la legítima defensa, siempre y cuando se den los demás requisitos. Se trataría de un ataque armado tradicional cuyas características más relevantes serían que el ataque presenta forma de acto terrorista y la autoría del acto no está necesariamente realizada por fuerzas militares uniformadas.

Asimismo, a pesar de la posición de algunos Estados, la tesis apuntada y reiterada por la CIJ sobre el control efectivo como criterio clave para determinar la responsabilidad estatal por hechos realizados por actores no estatales continúa asentada en el derecho internacional. Esto es, la emergencia del terrorismo internacional y las manifestaciones minoritarias, pero constantes, de algunos Estados no han afectado al grado de control exigido para activar el derecho a la legítima defensa. De esta manera, en los casos en los que se demuestre que un Estado ejerce un control efectivo sobre el ataque armado que lleva a cabo el grupo terrorista, sería lícito activar el derecho inmanente a la legítima defensa. En cualquier caso, esta conclusión resulta poco práctica si atendemos a que la información disponible apunta a que los casos en los que existe un control efectivo son minoritarios.

En esta línea, la práctica estatal evidencia que en los casos en los que hay sospechas de vínculos entre un grupo terrorista y un Estado, los Estados suelen tratar de demostrar esta vinculación, incluso sobredimensionándola para que encaje con el grado de control generalmente aceptado y así poder activar la legítima defensa. Sin embargo, en la mayor parte de casos nos

Committee on Use of Force, 78th Biannual Conference of the International Law Association at Sydney, Agosto de 2018, p. 15, <https://repository.essex.ac.uk/24215/1/ILA%20Use%20of%20Force%202018.pdf>; REMIRO BROTONS, A., “Terrorismo...”, *op. cit.*, p. 155; CORTEN, O., *The Law Against War... op. cit.*, pp. 443-444; HELLMAN MORENO, J. y REGUEIRO DUBRA, R., “Targeted killings...”, *op. cit.*, pp. 152-153 y ALDAVE ORZAIZ, A., *La guerra global...*, *op. cit.*, p. 60.

99 Esta propuesta ha sido tachada de innecesaria y contraproducente por el relator del Proyecto de Artículos sobre la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos. Véase: CRAWFORD, J., *State Responsibility...*, *op. cit.*, pp. 156-161.

encontramos con acusaciones vagas y genéricas que no cumplen con el control efectivo exigido por el derecho internacional.

De esta manera, parte de la doctrina, en su mayor parte anglosajona, y una minoría de Estados han respaldado criterios más laxos, como puede ser el del control general, o directamente han promovido reinterpretaciones del derecho a la legítima defensa para hacer frente a actores sin vínculo estatal. Estas posiciones son minoritarias y algunas de las reinterpretaciones propuestas son abiertamente contrarias a normas imperativas del derecho internacional.

Por tanto, dado que no se ha dado ninguna novación en los requisitos exigidos, los ataques armados de grupos terroristas sometidos a un control menor que el control efectivo o independiente no pueden ser detenidos mediante el derecho a la legítima defensa. A nuestro juicio, esta consecuencia de las posiciones estatales y jurisdiccionales evidencia que, entre otros motivos, el derecho a la legítima defensa no es una institución adecuada para hacer frente a la actual configuración del terrorismo internacional.

Sin embargo, esto no quiere decir que los Estados estén desprotegidos. La práctica internacional ha demostrado que el ordenamiento jurídico internacional dispone de instrumentos útiles y eficaces para hacer frente a esta clase de amenazas: acciones policiales y judiciales, intervenciones militares al amparo de autorizaciones del Consejo de Seguridad o el consentimiento del Estado en el que se encuentra el grupo, la interposición de contramedidas individuales ante supuestos en los cuales Estados incumplan las excelsas obligaciones internacionales antiterroristas e, incluso, la posibilidad de promover una modificación de las normas de responsabilidad internacional por hechos internacionalmente ilícitos de los Estados a fin de introducir criterios más flexibles que faciliten la atribución de ataques armados de grupos terroristas.

