

Considerații în legătură cu legitima apărare în dreptul internațional

Considerations on the legitimate defence in international law

Carmen Moldovan¹

Rezumat: Legitima apărare este prevăzută în mod expres în articolul 51 din Carta Organizației Națiunilor Unite, ca derogare de la principiul fundamental al nerecurgerii la forță. În interpretarea Curții Internaționale de Justiție, face parte din dreptul internațional cutumiar, însă nici jurisprudența internațională și nici instrumente juridice ulterioare adoptării Cartei nu consacră în mod expres mai multe forme de legitimă apărare, situație ce lasă loc pentru controverse cu privire la condițiile pe care statul victimă trebuie să le respecte pentru ca reacția de autoapărare să fie considerată justificată și legitimă. Prezenta lucrare are ca scop analiza cadrul normativ de reglementare a legitimei apărări, a cerințelor de legalitate și a noțiunii „legitimă apărare preventivă”, prin referire la implicațiile atacurilor teroriste asupra posibilei modificări a domeniului de aplicare a legitimei apărări în dreptul internațional.

Cuvinte-cheie: legalitate, autoapărare, preventiv, atacuri teroriste.

Abstract: The legitimate self-defence is expressly provided in Article 51 of the Charter of the United Nations, as a derogation from the basic principle that prohibits the use of armed force. As the International Court of Justice stated, the right to legitimate self-defence is part of customary international law, but neither the international jurisprudence nor the legal instruments subsequent to the adoption of the Charter expressly establish several forms of legitimate self-defence thus leaving room for controversy and debate on the conditions which the victim State must comply with in order for the self-defence action to be considered justified and legitimate. The purpose of this paper is to analyze the normative framework on legitimate self-defence, its legality requirements, the notion of „preventive self-defence” and to address the possible implications of terrorist attacks on changes of the scope of legitimate self-defence in International Law.

Key-words: legality, self-defence, preventive, terrorist attacks.

1. Aspecte introductive

Interzicerea folosirii forței constituie unul dintre principiile fundamentale ale dreptului internațional public, al cărui conținut este încă subiect de controverse și dezbateri, nefiind un punct de vedere unitar în ceea ce privește aspecte

¹ Lector univ. dr., Facultatea de Drept, Universitatea „Alexandru Ioan Cuza” din Iași,
e-mail: carmen.moldovan@uaic.ro

importante ale folosirii forței. Nici Carta Națiunilor Unite² și nici jurisprudența internațională³ nu au lămurit până în prezent dacă este permisă folosirea forței care nu pune în pericol integritatea teritorială sau independența politică a unui stat, atunci când are ca scop promovarea democrației și promovarea dreptului la autodeterminare sau salvarea proprietarilor cetățeni. Controversa este suplimentată și de invocarea de către unele state (Statele Unite ale Americii, Israel, Franța) a justificării folosirii forței armate pentru salvarea proprietarilor cetățeni aflați pe teritoriul altor state⁴, ce nu are o reglementare expresă în Carta Națiunilor Unite. Potrivit unor opinii, această prerogativă a statului constituie un element al dreptului la legitimă apărare, parte a dreptului internațional cutumiar, însă această idee nu este acceptată de către toate statele și nici de către doctrina de specialitate⁵.

Deși principiul nerecurgerii la forță are caracter *ius cogens*, potrivit dispozițiilor Cartei Națiunilor Unite, sunt permise derogări care presupun folosirea forței armate în relațiile dintre state (acțiunile de autoapărare ale statului victimă a agresiunii din partea unui alt stat, lupta pentru independență și constituire într-un stat în temeiul dreptului de autodeterminare, aplicarea măsurilor de constrângere specifice în cadrul Organizației Națiunilor Unite, prin decizia Consiliului de Securitate, în aplicarea Capitolului VII din Cartă).

2. Reglementarea legitimei apărări în Carta Națiunilor Unite

Principala excepție de la interdicția folosirii forței este reprezentată de exercitarea dreptului la legitimă apărare⁶, consacrată în mod expres în articolul 51 din Carta Națiunilor Unite, care prevede:

„Nicio dispoziție din prezenta Cartă nu va aduce atingere dreptului inherent de autoapărare individuală sau colectivă în cazul în care se produce un atac armat împotriva unui Membru al Națiunilor Unite, până când Consiliul de

² Carta Națiunilor Unite a fost semnată la San Francisco în data de 26 iunie 1945, la încheierea Conferinței Națiunilor Unite pentru Organizația Internațională, și a intrat în vigoare la 24 octombrie 1945. România a devenit membru al ONU în anul 1955.

³ Curtea Internațională de Justiție nu a furnizat în mod clar o interpretare restrictivă a conținutului regulii interdicției de folosire a forței.

⁴ C. Gray, *The use of force and the international legal order*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 622 – justificarea folosirii forței nu s-a bazat doar pe interpretarea restrictivă a art. 2 parag. 4 din Carta ONU, ci și pe alte reguli ale dreptului internațional public. Cu titlu de exemplu, Israel a folosit forța în anul 1976 pentru salvarea proprietarilor cetățeni dintr-un avion deturnat în Uganda; Statele Unite ale Americii au desfășurat o operațiune în Grenada, în 1983, au justificat în temeiul acestei doctrine mai multe intervenții în Panama, în 1989 și în Republica Dominicană, în 1965; Franța a invocat-o, de asemenea, pentru intervenții efectuate pe continentul african începând cu anul 2002 (în Coasta de Fildeș, Liberia, Republica Centrafricană).

⁵ J. Crawford, *Brownlie's Principles of Public International Law*, 8th ed., Oxford University Press., 2012, pp. 754-755.

⁶ D. Harris, S. Sivakumaran, *Cases and Materials on International Law*, Eighth Edition, Sweet and Maxwell, 2015, pp. 752-755.

Securitate va fi luat măsurile necesare pentru menținerea păcii și securității internationale. (...)".

Existența dreptului la legitimă apărare și a permisiunii folosirii unilaterale a forței este certă și nu poate fi negată însă, domeniul de aplicare al articolului 51 din Cartă este unul controversat, în primul rând deoarece este pusă în discuție aplicarea acestuia și recunoașterea existenței unui drept la legitimă apărare anticipată și preventivă.

Controversele au fost accentuate după atacurile teroriste de la 11 septembrie 2001 de pe teritoriul Statelor Unite ale Americii și intensificate în contextul actual al luptei statelor și organismelor internaționale contra acțiunilor organizațiilor teroriste.

Analiza întinderii dreptului la legitimă apărare, astfel cum este prevăzut în articolul 51 din Carta Națiunilor Unite, are ca puncte principale noțiunile „drept inherent”, „legitimă apărare” și „atac armat”, niciuna dintre ele nefiind definită de dispozițiile Cartei. Prin urmare, se poate afirma că statul care se consideră victimă a unui act de agresiune și recurge la folosirea forței armate pentru a se apăra și a respinge atacul, realizează propria determinare a posibilității exercitării dreptului la autoapărare, în baza tuturor circumstanțelor, nefiind instituită o autoritate care să poată contesta această calificare⁷.

Din perspectiva aplicării regulilor de interpretare a unui tratat internațional, dezbaterea cu privire la domeniul de aplicare al articolului 51 din Carta Națiunilor Unite este centrată pe operațiunea de a determina dacă acest text conține o declarație exhaustivă a dreptului la exercitarea legitimei apărări sau dacă există o regulă cutumiară ce nu se limitează la dreptul statului de a răspunde unui atac armat⁸.

În sprijinul interpretării existenței unei reguli de drept internațional cutumiare cu privire la legitima apărare sunt aduse, în principal, următoarele argumente: expresia „*drept inherent (de autoapărare – n.a.)*” din articolul 51 al Cartei Națiunilor Unite are semnificația consemnată în formă scrisă a unei reguli cutumiare⁹, cu un domeniu de aplicare mai extins față de regula scrisă și care permite sau autorizează acțiunile de autoapărare și în alte scopuri, nu doar ca răspuns la un atac armat. Această interpretare extensivă susține existența unui drept la legitimă apărare anticipată sau preventivă și dreptul statului de a salva proprii cetățeni aflați în afara granițelor sale¹⁰.

În sprijinul interpretării restrictive a dreptului la legitimă apărare, se menționează că o interpretare extensivă a domeniului de aplicare al articolului 51

⁷ Sh. Rosenne, *The Perplexities of Modern International Law, General Course on Public International Law*, Collected Courses of the Hague Academy of International Law, vol. 291 (2001), Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 2002, p. 149.

⁸ C. Gray, *op. cit.*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 628.

⁹ P.-M. Dupuy, Y. Kerbrat, *Droit international public*, 13e édition, Dalloz, 2016, p. 658.

¹⁰ *Ibidem*.

din Cartă l-ar lipsi de orice scop. Din formularea textului rezultă că au fost instituite o serie de restricții în exercitarea autoapărării contra unui atac armat, ceea ce contravine ideii de a recunoaște în același timp un drept cutumiar mai extins și neafectat de restricțiile prevăzute în mod expres în Cartă. Un alt argument pentru această interpretare este dat de faptul că legitima apărare este o excepție de la principiul interdicției folosirii forței armate, astfel că ar trebui interpretată în mod restrictiv¹¹.

Având în vedere controversele în privința interpretării articolului 51 din Națiunilor Unite și a domeniului de aplicare al dreptului la legitimă apărare, în înțelegerea întinderii și conținutului acestuia prezintă deosebită relevanță practica statelor în această privință după adoptarea Cartei¹² și în contextul evenimentelor marcate de acțiuni ale organizațiilor teroriste la nivel internațional.

3. Identificarea condițiilor pentru exercitarea legitimei apărări

Pentru a fi considerată legitimă folosirea forței armate ca reacție la comiterea unui act de agresiune, este necesară îndeplinirea cumulativă a unor condiții (unele dintre ele sunt prevăzute în mod expres în conținutul articolului 51 din Cartă, iar altele constituie reguli ale dreptului internațional general): producerea unui atac armat; utilizarea forței să fie necesară pentru apărarea securității statului victimă și să fie proporțională cu intensitatea atacului; măsurile de autoapărare să fie aduse la cunoștința Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite care, în temeiul articolului 51 din Cartă, poate lua „oricând acțiunile pe care le va socoti necesare pentru menținerea sau restabilirea păcii și securității internaționale”; folosirea forței trebuie să înceteze de îndată ce agresiunea a încetat sau Consiliul de Securitate a luat măsurile pe care le-a considerat necesare; respectarea principiilor fundamentale ale dreptului internațional umanitar de către statul victimă (de exemplu, respectarea principiilor referitoare la protejarea populației civile, abținerea de la folosirea de arme care să producă suferințe inutile)¹³.

Condiția producerii unui atac armat împotriva unui stat este menționată în mod expres de articolul 51 din Cartă, însă acesta nu conține și definiția acestei noțiuni, identificarea sa fiind posibilă prin analiza regulilor dreptului internațional cutumiar. Forma cea mai directă de atac armat constă în actele realizate de armata regulată a unui stat asupra teritoriului unui alt stat, indiferent dacă sunt

¹¹ A.A. Cançado Trindade, *International Law for Humankind: Towards a New Jus Gentium (I)*, General Course on Public International Law, Hague Academy of International Law, Collected Courses, vol. 316 (2005), Martinus Nijhoff Publishers, Leiden/Boston, 2006, p. 129; C. Gray, *op. cit.*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 628.

¹² C. Gray, *op. cit.*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 628.

¹³ A. Cassese, *Terrorism is Also Disrupting Some Crucial Legal Categories of International Law*, în European Journal of International Law, Vol. 12, No. 5, 2001, p. 995.

îndreptate împotriva spațiului terestru, maritim sau aerian¹⁴, însă nu se limitează la acest tip de atac, ci noțiunea se extinde și la atacuri ale bandelor armate neregulate sau ale mercenarilor¹⁵, cu un grad semnificativ de implicare din partea statului.

Relevantă în privința conturării conținutului acestei noțiuni, potrivit dreptului internațional cutumiar, este interpretarea realizată în cauza *Activități militare și paramilitare în Nicaragua*, în care Curtea Internațională de Justiție a stabilit că un atac armat include

„trimiterea de către un stat a bandelor și grupurilor armate neregulate sau a mercenarilor care îndeplinesc acte de atac armat împotriva unui alt stat, de o asemenea gravitate încât să echivaleze cu un atac armat real (veritabil), precum și implicarea sa substanțială în acestea”¹⁶,

însă nu a considerat că se înscrie în această noțiune sprijinul acordat rebelilor sub forma furnizării de arme, sprijin logistic sau de altă natură, acestea putând constitui forme de intervenție nelegală.

Două dintre condițiile cele mai importante pentru legitimitatea autoapărării sunt proporționalitatea și necesitatea. Acestea nu sunt prevăzute în mod expres de articolul 51 din Cartă și au natură cutumiară¹⁷, astfel cum a stabilit în mod neechivoc Curtea Internațională de Justiție în cauza privind *Activități militare și paramilitare în Nicaragua*¹⁸, în următoarea formulare:

„176. (...) regula specifică potrivit căreia «legitima apărare justifică doar măsuri proporționale cu atacul armat și necesare pentru a răspunde acestuia» este o regulă bine stabilită în dreptul internațional cutumiar (...) 194. (...) dacă răspunsul la atacul [armat] este legal depinde de respectarea criteriilor de necesitate și proporționalitate a măsurilor luate în procesul de autoapărare” (trad. a.),

și în Avizul consultativ cu privire la *legalitatea folosirii armelor nucleare*¹⁹, în următoarea formulare:

¹⁴ Ibidem, p. 629. În privința atacului pe mare, Curtea Internațională de Justiție a considerat, în cauza privind *Platformele petroliere*, că atacurile cu mine și rachete îndreptate împotriva navelor militare sub pavilionul Statelor Unite ale Americii constituie atacuri armate, dar atacurile asupra navelor civile sub pavilionul Statelor Unite nu constituie atac armat.

¹⁵ C. Gray, *op. cit.*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 629.

¹⁶ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement, 27 June 1986, parag. 195.

¹⁷ C. Gray, *op. cit.*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 628.

¹⁸ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement, 27 June 1986, parag. 176, parag. 194.

¹⁹ ICJ, *Legality of the Use by a State of Nuclear Weapons in Armed Conflict*, Advisory Opinion of 8 July 1996, parag. 41.

„*supunerea exercitării dreptului la legitimă apărare condițiilor necesității și proporționalității este o regulă a dreptului internațional cutumiar*”(trad. a.).

Semnificația acestor condiții este de a limita legitima apărare la acțiuni care sunt necesare pentru a recupera teritoriul de stat sau pentru a respinge un atac îndreptat împotriva forțelor statului și care sunt proporționale cu acest scop²⁰.

Practica statelor și jurisprudența Curții Internaționale sunt concordante în menționarea acestor două condiții, astfel că sunt trasate limite ale domeniului de aplicare al legitimei apărări. Însă, în privința conținutului concret al celor două condiții, rămân unele neclarități. Astfel, verificarea cerinței necesității folosirii forței poate fi o operațiune simplă, dar cerința proporționalității nu este clarificată de către Curtea Internațională de Justiție, nici sub aspectul conținutului și nici al autorității care ar putea să determine respectarea acestei condiții.

Aceste condiții au fost menționate de către Curtea Internațională de Justiție și în cauza privind *Platformele petroliere*²¹ și cauza privind *Activități armate în teritoriul statului Congo*²².

Exercitarea dreptului la legitimă apărare de către statul victimă, conform articolului 51 din Cartă, este temporară și provizorie²³, deoarece statelor le revine obligația de a notifica imediat Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, care va lua măsurile necesare pentru menținerea păcii și securității internaționale. Ca regulă, rezoluțiile adoptate de către Consiliul de Securitate nu se pronunță asupra legalității folosirii forței în autoapărare, însă lipsa de notificare a Consiliului de Securitate poate pune sub semnul întrebării justificarea utilizării forței armate de către statul care se consideră victimă a unui act de agresiune. Astfel, în hotărârea din cauza *Activități militare și paramilitare în Nicaragua*, Curtea Internațională de Justiție a considerat că lipsa notificării Consiliului de Securitate poate constitui un element care să indice dacă statul în cauză era el însuși convins că acționează în legitimă apărare²⁴.

²⁰ J. Combacau, S. Sur, *Droit international public*, 12e édition, L.G.D.J., 2016, p. 638; C. Gray, *op. cit.*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 628.

²¹ ICJ, *Oil Platforms (Islamic Republic of Iran v. United States of America)*, Judgement of 6 November 2003, parag. 73-78.

²² Rezoluția nr. 1368 din 12 septembrie 2001 prevede în preambul: „Recunoscând dreptul inherent de autoapărare individuală sau colectivă în conformitate cu Carta (ONU)”, disponibilă la adresa: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement> (accesată la 20 octombrie 2019); Rezoluția nr. 1373 din 28 septembrie 2001 reafirmă dreptul inherent la legitimă apărare individuală sau colectivă, menționat în Rezoluția nr. 1368 din 12 septembrie 2001.

²³ M. Bennouna, *Le droit international entre la lettre et l'esprit*, Cours general de droit international public, Recueil des cours de l'Académie de Droit international de la Haye, tome 383 Martinus Nijhoff Publishers, The Hague/Boston/London, 2017, p. 62.

²⁴ ICJ, *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*, Merits, Judgement, 27 June 1986, parag. 200.

Doctrina de specialitate subliniază că, în practică, situațiile de notificare a Consiliului de Securitate sunt izolate, statele acordând o semnificație redusă acestei condiții, motivat și de faptul că sesizarea Consiliului de Securitate cu privire la o astfel de problemă poate fi realizată și de către Secretarul General²⁵.

4. Implicațiile atacurilor teroriste asupra domeniului legitimei apărări

Condiția implicării statului în derularea atacului împotriva unui alt stat are strânsă legătură cu imputabilitatea actelor, cerință esențială generală pentru antrenarea răspunderii internaționale a statului. Aceasta a fost repusă în mod serios în discuție și a suferit unele modificări în privința conținutului, după comiterea atacurilor teroriste de la 11 septembrie 2001 împotriva Statelor Unite ale Americii. Modificarea sensului său a produs în mod indirect extinderea noțiunii de atac armat și a posibilității exercitării dreptului la legitimă apărare colectivă și față de atacurile provenite de la entități non-statale (organizații teroriste), fără implicarea sau sprijinul vreunui stat.

În această privință, sunt relevante rezoluțiile adoptate de Consiliul de Securitate al Organizației Națiunilor Unite (Rezoluțiile nr. 1368 din 12 septembrie 2001²⁶ și nr. 1373 din 28 septembrie 2001²⁷) imediat după aceste evenimente, care nu au calificat actele ca atac armat, ci ca amenințare împotriva păcii, dar au recunoscut dreptul la legitimă apărare al Statelor Unite ca fiind justificat (Rezoluția nr. 1368 din 12 septembrie 2001).

În cuprinsul Rezoluției nr. 1373 din 28 septembrie 2001, Consiliul de Securitate a mers chiar mai departe, reafirmând în preambul principiul potrivit căruia statelor le revine

„obligația de a se abține de la organizarea, instigarea, sprijinirea sau participarea la acte teroriste în alt stat ori acceptarea activităților organizate pe teritoriul său și îndreptate spre comiterea unor astfel de acte” (trad. a.)²⁸.

De asemenea, Consiliul de Securitate a decis că toate statele ar trebui să prevină și să înlăture finanțarea terorismului, precum și să incrimineze furnizarea intenționată sau colectarea de fonduri pentru astfel de acte²⁹; că fondurile, activele financiare și resursele economice ale celor care comit sau încearcă să comită acte teroriste, participă sau facilitează comiterea unor acte teroriste și ale persoanelor și entităților care acționează în numele teroriștilor trebuie înghețate

²⁵ Sh. Rosenne, *op. cit.*, 2002, p. 160.

²⁶ Rezoluția nr. 1368 din 12 septembrie 2001, disponibilă la adresa:

https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1368%20%282001%29
(accesată la 20 octombrie 2019).

²⁷ Rezoluția nr. 1373 din 28 septembrie 2001, disponibilă la adresa: [https://www.un.orgeruleoflaw/files/UN%20SC%20Res%201373%20\(2001\)%20E.pdf](https://www.un.orgeruleoflaw/files/UN%20SC%20Res%201373%20(2001)%20E.pdf)(accesată la 20 octombrie 2019).

²⁸ Preambulul Rezoluției nr. 1373 din 28 septembrie 2001.

²⁹ Pct. 1 lit. (a) și (b) din Rezoluția nr. 1373 din 28 septembrie 2001.

fără întârziere³⁰, impunându-se luarea de către state a oricăror alte măsuri efective, în scopul prevenirii și combaterii actelor teroriste.

În plus, Consiliul de Securitate a menționat că actele, metodele și practicile terorismului sunt contrare scopurilor și principiilor Organizației Națiunilor Unite și că finanțarea cu bună știință, planificarea și instigarea la comiterea de acte teroriste sunt, de asemenea, contrare scopurilor și principiilor Națiunilor Unite³¹. În finalul acestei rezoluții, Consiliul a menționat că rămâne în continuare sesizat cu această problemă, dar nu a dispus și luarea altor măsuri.

Prin modul de formulare a textului Rezoluției nr. 1373 din 28 septembrie 2001 și prin prevederea unor obligații pentru state în privința actelor de terorism și a trimiterii la necesitatea respectării dreptului la legitimă apărare individuală sau colectivă, Consiliul de Securitate a extins practic domeniul de aplicare al dreptului la autoapărare și față de atacuri care nu au fost realizate de către o entitate statală, ci de către indivizi neaflați sub controlul și autoritatea directe ale unui stat, și care nu au fost calificate ca atacuri armate, ci ca amenințare contra păcii și securității internaționale, ipoteză în care Consiliul de Securitate poate autoriza folosirea forței armate, în temeiul dispozițiilor Capitolului VII din Cartă.

Prevederea de măsuri având ca obiectiv combaterea actelor teroriste, a finanțării și organizării acestora este una justificată, însă extinderea sferei de aplicare a folosirii forței pentru autoapărare nu îndeplinește criteriile menționate de Carta Națiunilor Unite și aduce în discuție necesitatea modificării acestui cadru normativ, pe viitor. În această privință, s-a menționat că răspunsul din 2001 față de actele de terorism a determinat modificarea practicii statelor, ca element al cutumei internaționale și a fost formulată chiar ideea apariției unei reguli cutumiare noi, spontane³².

La 12 septembrie 2001 și Consiliul NATO a afirmat că răspunsul Statelor Unite se circumscrie noțiunii de autoapărare colectivă, prevăzută de articolul 5 din Tratatul de la Washington³³ și vor fi considerate ca fiind îndreptate împotriva tuturor statelor membre³⁴.

³⁰ Pct. 1 lit. (c) din Rezoluția nr. 1373 din 28 septembrie 2001.

³¹ Pct. 5 din Rezoluția nr. 1373 din 28 septembrie 2001.

³² A. Cassese, *op. cit.*, 2001, p. 997.

³³ *Tratatul Nord-Atlantic* a fost adoptat la Washington, la 4 aprilie 1949. Articolul 5 prevede: „Părțile convin că un atac armat împotriva uneia sau mai multora dintre ele, în Europa sau în America de Nord, va fi considerat un atac împotriva tuturor și, în consecință, sunt de acord ca, dacă are loc asemenea atac armat, fiecare dintre ele, în exercitarea dreptului la auto-apărare individuală sau colectivă recunoscut prin Articolul 51 din Carta Națiunilor Unite, va sprijini Partea sau Părțile atacate prin efectuarea imediată, individual sau de comun acord cu celelalte Părți, a oricărei acțiuni pe care o consideră necesară, inclusiv folosirea forței armate, pentru restabilirea și menținerea securității zonei Nord-Atlantice. Orice astfel de atac armat și toate măsurile adoptate ca rezultat al acestuia vor trebui raportate imediat Consiliului de Securitate. Aceste măsuri vor înceta după ce Consiliul de Securitate va adopta măsurile necesare pentru restabilirea și menținerea păcii și securității internaționale.”

³⁴ Comunicatul de presă NATO nr. 124 (2001), disponibil la adresa:

În ciuda acestor calificări aduse actelor îndreptate împotriva Statelor Unite la 11 septembrie 2001, invadarea Irakului în martie 2003, de către coaliția internațională condusă de către Statele Unite ale Americii, a fost calificată de o parte a doctrinei de drept internațional ca nelegală și contrară articolului 2 parag. 4 din Carta Organizației Națiunilor Unite³⁵.

Practica statelor rămâne ambiguă în privința acceptării ideii de exercitare a unui drept la legitimă apărare împotriva actelor de terorism³⁶, motivat și de faptul că, în multe cazuri, acestea sunt comise de persoane fizice, cărora li se aplică garanțiile prevăzute de instrumentele juridice de protejare a drepturilor omului³⁷, și nu pot fi atribuite *prima facie* statelor, care sunt entitățile cărora le revine obligația de a respecta principiile fundamentale ale dreptului internațional, ceea ce constituie un dezavantaj în a susține afirmația că în prezent s-au conturat în mod neechivoc elementele constitutive ale unei cutume internaționale în această privință.

Alte elemente relevante pentru această analiză este reprezentat de lipsa unei definiții internaționale comprehensibile a terorismului internațional și lipsa calificării ca infracțiune internațională, cu toate că statele au manifestat o constantă preocupare în privința identificării măsurilor de combatere a actelor de terorism, materializată într-un număr considerabil de convenții internaționale adoptate la nivel universal³⁸ sau la nivel regional³⁹, în vigoare, având o trăsătură

<http://www.nato.int/docu/pr/2001/p01-124e.htm> (accesată la 20 octombrie 2019).

³⁵ A. A. Cançado Trindade, *op. cit.*, 2006, pp. 122-123.

³⁶ M. Bennouna, *op. cit.*, p. 66.

³⁷ Pentru o analiză a implicațiilor Convenției europene a drepturilor omului în privința terorismului, a se vedea A. Iftimiei, *Terorismul și dreptul la viață privată în jurisprudența Curtii Europene a Drepturilor Omului*, în volumul Conferinței „160 de ani de învățământ juridic ieșean”, Ed. Hamangiu, București, 2015, pp. 283-290.

³⁸ *Convenția pentru prevenirea și reprimarea infracțiunilor împotriva persoanelor care se bucură de protecție internațională, inclusiv agenților diplomatici* (1973), *Convenția internațională împotriva luării de ostaci* (1979), *Convenția internațională pentru reprimarea atentatelor teroriste* (1997), *Convenția internațională pentru reprimarea finanțării terorismului* (1999), *Convenția cu privire la infracțiuni și alte acte comise la bordul aeronavelor* (1963), *Convenția pentru reprimarea capturării ilicite a aeronavelor* (1970), *Convenția pentru reprimarea actelor ilicite împotriva siguranței aviației civile* (1971), *Convenția privind protecția fizică a materialelor nucleare* (1980), *Protocolul privind reprimarea actelor ilicite de violență în aeroporturile care deservesc aviația civilă internațională, adițional la Convenția pentru reprimarea actelor ilicite împotriva siguranței aviației civile* (1988), *Convenția pentru reprimarea actelor ilicite împotriva siguranței navigației maritime* (1988), *Protocolul pentru reprimarea actelor ilicite împotriva siguranței platformelor fixe situate pe platoul continental* (1988), *Convenția privind marcarea explozibililor plastici în scopul detectării* (1991).

³⁹ *Convenția Organizației Statelor Americane privind prevenirea și pedepsirea actelor de terorism luând forma infracțiunilor împotriva persoanelor și de extorcere conexe, care sunt de importanță internațională* (1971), *Convenția europeană pentru reprimarea terorismului* (1977), *Convenția regională a Asociației Asiei de Sud-Est pentru Cooperare Regională privind reprimarea terorismului* (1987), *Convenția arabă privind reprimarea terorismului* (1998),

comună deosebit de importantă: folosirea forței armate nu constituie una dintre măsurile prevăzute de aceste convenții ca mijloace de prevenire și combatere a actelor de terorism⁴⁰.

5. Controversele cu privire la existența dreptului la legitimă apărare anticipată și preventivă

Carta Națiunilor Unite nu consacră în mod expres mai multe forme ale legitimei apărări și deci niciun drept la *legitimă apărare anticipată* ori *preventivă*. Cele două forme se deosebesc de dreptul la legitimă apărare prevăzut în mod expres de articolul 51 prin caracterul atacului căruia îi răspunde statul victimă. Astfel, articolul 51 din Cartă, care se referă la forma tipică de autoapărare, prevede justificarea folosirii forței față de un atac armat actual, în derulare. În cazul legitimei apărări anticipate, se răspunde unui atac iminent, celelalte condiții ale legitimei apărări (proporționalitatea, necesitatea) fiind aplicabile.

În privința acestei forme, jurisprudența internațională nu aduce clarificări, iar majoritatea statelor nu o acceptă ca permisibilă, pe motiv că implică un risc de escaladare constând în interpretarea greșită de către stat a intenției altui stat sau în reacția disproportională⁴¹. În susținerea existenței unui drept la legitimă apărare anticipată se aduc argumente de natură practică: nu este realist să se consideră că statele trebuie să aștepte producerea atacului, înainte de a răspunde⁴².

Legitima apărare preventivă (*preventive self-defence*) ar presupune folosirea forței în mod unilateral, pentru a preveni un posibil atac care ar amenința securitatea națională.

Această formă de legitimare a folosirii forței a fost invocată mai ales după evenimentele din 11 septembrie 2001, de către Statele Unite ale Americii, în contextul luptei împotriva terorismului. Anterior acestui moment, Curtea Internațională de Justiție a refuzat să se pronunțe asupra legalității unui atac preventiv, în cauza privind *Activități militare și paramilitare în și împotriva statului Nicaragua*⁴³, și ulterior acestei hotărâri a continuat să lase nerezolvată această controversă.

De asemenea, anterior atacurilor de la 11 septembrie 2001, și state precum Israel și Africa de Sud au susținut ideea folosirii forței armate în temeiul dreptului

Convenția Organizației Conferinței Islamice privind combaterea terorismului internațional (1999), *Convenția Organizației Unității Africane privind prevenirea și combaterea terorismului* (1999), *Tratatul privind cooperarea dintre statele membre ale Comunității Statelor Independente în combaterea terorismului* (1999).

⁴⁰ În privința actelor comise de persoane fizice, a fost formulată o inițiativă din partea statului român, de înființare a unei instanțe internaționale specializate în materie de terorism – Curtea Internațională împotriva Terorismului. Pentru detalii, a se vedea C. Moldovan, *Succinte considerații referitoare la propunerea României de înființare a unei instanțe internaționale în materie de terorism*, în Analele Științifice ale Universității „Alexandru Ioan Cuza” Iași, Tomul LXII, Științe Juridice, 2016, Nr. 1, pp. 175-186.

⁴¹ C. Gray, *op. cit.*, 2014, p. 631.

⁴² *Ibidem*.

⁴³ Parag. 194-196 din Hotărârea Curții.

la legitimă apărare ca răspuns la atacuri teroriste, prin atacarea bazelor organizațiilor teroriste de pe teritoriile statelor care le găzduiau, motivat de argumentul că, prin găzduirea pe teritoriul lor a unor astfel de organizații, statele respective promovează sau cel puțin tolerează actele de terorism și sunt asemănătoare complicilor, ceea ce le face responsabile pentru actele de terorism comise⁴⁴.

Statul Israel a justificat un atac preventiv din anul 1981 asupra unui reactor nuclear iranian în construcție, pe motiv că realizarea acestuia avea ca scop producerea de arme nucleare pentru a fi folosite împotriva Israelului și, în consecință, acesta putea exercita dreptul său la autoapărare⁴⁵. Adunarea Generală a ONU și Consiliul de Securitate au condamnat atacul, însă nu au recurs la o exprimare directă, clară și fermă a inexistenței unui drept la legitimă apărare preventivă.

În Rezoluția adoptată de către Consiliul de Securitate la 19 iunie 1981⁴⁶, acesta a statuat că măsurile statului Israel constituie „o încălcare gravă a Cartei Națiunilor Unite și a normelor internaționale de conduită”⁴⁷ și a solicitat Israelului să se abțină de la astfel de acte sau amenințări⁴⁸.

O calificare mai gravă a conduitei statului Israel, de agresiune, este dată în Rezoluția adoptată de către Adunarea Generală la 13 noiembrie 1981⁴⁹, în formularea următoare:

„actul său [al Israelului – n.a.] premeditat și fără precedent în încălcarea Cartei Națiunilor Unite și a normelor internaționale de conduită, ceea ce constituie o escaladare nouă și periculoasă în amenințarea la adresa păcii și securității internaționale”⁵⁰.

Pe plan internațional însă, legitima apărare preventivă nu este considerată admisibilă de către un număr mare de state și nu există elemente suficiente care să contureze apariția unei norme cutumiare în acest sens⁵¹.

Potrivit unei opinii din doctrină, încercarea de argumentare a existenței unei legitime apărări preventive nu a reușit să răspundă obiecției potrivit căreia

⁴⁴ A. Cassese, *op. cit.*, 2001, p. 996; C. Gray, *op. cit.*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 630.

⁴⁵ C. Gray, *op. cit.*, în M.D. Evans (ed.), *International Law*, 4th ed., Oxford University Press, 2014, p. 631.

⁴⁶ Resolution 487 (1981) of 19 June 1981. Textul este disponibil la adresa: [http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/487\(1981\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/487(1981)) (accesată la 20 octombrie 2019).

⁴⁷ Pct. 1 din Rezoluția nr. 487 (1981).

⁴⁸ Pct. 2 din Rezoluția nr. 487 (1981).

⁴⁹ General Assembly, *Armed Israeli Aggression Against the Iraqi Nuclear Installations and its Grave Consequences for the Established International System Concerning the Peaceful Uses of Nuclear Energy, the Non-Proliferation of Nuclear Weapons and International Peace and Security* [1981] UNGA 28; A/RES/36/27 (13 November 1981). Textul este disponibil la adresa: <http://www.worldlii.org/int/other/UNGA/1981/28.pdf> (accesată la 20 octombrie 2019).

⁵⁰ Rezoluția Adunării Generale A/RES/36/27, pct. 1.

⁵¹ R. Miga-Beșteliu, *Drept internațional public*, vol. II, ed. a 2-a, Ed. C.H. Beck, București, 2014, p. 172.

efectul admiterii existenței sale ar deschide ușa represaliilor, a folosirii generalizate a forței, a agresiunii prin intermediul unei imprecizii conceptuale și al folosirii discreționare de către cei puternici⁵². În aceeași opinie, dacă ideea legitimei apărări preventive ar fi fost aplicată în timpul crizei rachetelor din Cuba, ar fi fost posibil ca omenirea să nu mai existe, ca urmare a folosirii armelor nucleare de către URSS și Statele Unite ale Americii, astfel că, în contextul proliferării armelor nucleare și de ucidere în masă, respectarea principiului interdicției amenințării și folosirii forței se impune cu mai multă forță, relevând un caracter imperativ⁵³.

Un alt argument pentru negarea legitimei apărări preventive este dat de imposibilitatea unei astfel de forme de folosire a forței de a îndeplini cerințele necesității și proporționalității, condiții esențiale pentru legitimitatea folosirii forței, astfel că statul care invocă un astfel de drept, spre deosebire de un stat care se raportează la aplicarea articolului 51 din Cartă, nu ar fi limitat de respectarea acestor condiții și ar acționa în baza unei evaluări proprii subiective asupra situației, ceea ce constituie o absurditate juridică⁵⁴.

Însă reacția imediată a Consiliului de Securitate, care la 12 septembrie 2001 a adoptat Rezoluția nr. 1368⁵⁵, prin care a condamnat atacurile teroriste, le-a calificat ca amenințare la adresa păcii și securității internaționale și a invitat statele membre să coopereze pentru aducerea în fața justiției a autorilor, organizatorilor și finanțatorilor acestor acte și pentru prevenirea și reprimarea actelor de terorism, pare să justifice recurgerea preventivă la autoapărare.

Având în vedere această abordare, se poate afirma că evenimentele de la 11 septembrie 2001 au deschis calea spre o interpretare extensivă a noțiunii de autoapărare colectivă, prin extinderea domeniului de aplicare al articolului 51 din Carta Națiunilor Unite⁵⁶ și modificarea conținutului unor principii fundamentale ale dreptului internațional.

Un alt exemplu concret mai recent de invocare a articolului 51 din Cartă îl reprezintă declarațiile făcute de Germania și Belgia Președintelui Consiliului de Securitate al Organizației Națiunilor Unite, cu privire la folosirea forței armate de către aceste state pe teritoriul sirian, împotriva organizației teroriste Statul Islamic în Irak și Levant (ISIL, cunoscut și sub denumirea ISIS sau Da'esh)⁵⁷. Cele

⁵² A.A. Cançado Trindade, *op. cit.*, 2006, p. 129.

⁵³ *Ibidem*.

⁵⁴ *Ibidem*, p. 130.

⁵⁵ Rezoluția nr. 1368 (2001) cu privire la amenințări la pacea și securitatea internațională prin atacuri teroriste.

⁵⁶ A. Cassese, *op. cit.*, 2001, p. 997; autorul menționează și posibilitatea de a discuta despre formarea spontană a unei norme cutumiare în acest sens.

⁵⁷ *Scrisoarea din 7 iunie 2016 a Reprezentanței Permanente a Belgiei la Organizația Națiunilor Unite adresată Președintelui Consiliului de Securitate (Letter dated 7 June 2016 from the Permanent Representative of Belgium to the United Nations addressed to the President of the Security Council)*, text disponibil la adresa: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2016/523#un (accesată la 20 octombrie 2019); *Scrisoarea din 10 decembrie 2015 emisă de către Însărcinatul cu Afaceri al Misiunii Permanente a Germaniei la*

două declarații subliniază faptul că măsurile militare sunt îndreptate împotriva organizației teroriste, și nu împotriva statului sirian.

În cuprinsul scrisorilor oficiale ale celor două state se menționează faptul că ISIL a ocupat o parte a teritoriului sirian asupra căruia guvernul Siriei nu exercită controlul efectiv și că statele care au fost supuse atacurilor armate ale ISIL venite din acest teritoriu au dreptul, în temeiul art. 51 din Carta Națiunilor Unite, să ia măsurile necesare de legitimă apărare chiar și în lipsa acordului statului sirian. Statul german și cel belgian vor sprijini acțiunile militare ale acelor state care au fost victime ale atacurilor armate ale ISIL.

Conținutul celor două scrisori oficiale face trimitere la calificarea dată actelor teroriste ale organizației ISIL de către Consiliul de Securitate al Națiunilor Unite, prin Rezoluția nr. 2249 (2015) din 20 noiembrie 2015⁵⁸, de „amenințare globală și fără precedent la pacea și securitatea internațională”, și solicitarea Consiliului de Securitate ca statele să ia măsuri pentru prevenirea și reprimarea actelor teroriste.

Rezoluția Consiliului de Securitate nr. 2249 (2015) din 20 noiembrie 2015 a avut ca temei controlul efectiv pe care ISIL îl exercita pe teritoriul sirian. Însă, continuarea prezenței militare a coaliției internaționale și a statelor pe teritoriul sirian, are o justificare și legalitate discutabilă în contextul declarațiilor potrivit căror organizația a fost învinsă și nu mai deține control asupra teritoriului sirian⁵⁹. În acest sens, trebuie subliniat că prin rezoluția 2449 (2018)⁶⁰, Consiliul de Securitate a solicitat statelor să acorde asistență umanitară Siriei în 2019 și a aprobat prelungirea prezenței forțelor armate ale statelor pe teritoriul sirian până la 10 ianuarie 2020.

6. Concluzii

Exercitarea legitimei apărări de către state, deși prevăzută în mod expres în Carta Organizației Națiunilor Unite, rămâne una dintre cele mai controversate instituții a dreptului internațional public, atât din perspectiva condițiilor care o

Organizația Națiunilor Unite, adresată președintelui Consiliului de Securitate (Letter dated 10 December 2015 from the Chargé d' affaires a.i. of the Permanent Mission of Germany to the United Nations addressed to the President of the Security Council), text disponibil la adresa: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_2015_946.pdf (accesată la 20 octombrie 2019).

⁵⁸ Rezoluția nr. 2249 (2015) adoptată de Consiliul de Securitate al ONU la 20 noiembrie 2015, text disponibil la adresa: http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/s_res_2249.pdf (accesată la 20 octombrie 2019).

⁵⁹ B. Nussberger, „Sustainable Self-defense?” How the German Government justifies continuing its fight against ISIL in Syria, <https://www.ejiltalk.org/sustainable-self-defense-how-the-german-government-justifies-continuing-its-fight-against-isil-in-syria/> (accesată la 20 octombrie 2019).

⁶⁰ Rezoluția nr. 2449 (2018) adoptată de Consiliul de Securitate al ONU la 13 decembrie 2018, text disponibil la adresa: [https://undocs.org/S/RES/2449\(2018\)](https://undocs.org/S/RES/2449(2018)) (accesată la 20 octombrie 2019).

pot justifica cât și din perspectiva modificării practicăi statelor sau adoptarea unor anumite măsuri în situații excepționale. Abordarea majoritară din prezent pare a fi acceptarea doctrinei legitimei apărări preventive în cazul atacurilor teroriste, însă, în lipsa unei calificări exprese și inechivoce în acest sens din partea unei instanțe internaționale, controversele și dezbatările divergente vor continua.