

¿Lawfare o Guerra jurídica?: algunas notas

Por: Cuatrof. 05/10/2024

El vocablo *lawfare* resulta de la contracción de dos palabras: *law* (ley) y *warfare* (guerra). Nació en el ámbito militar y no cruzó la frontera hacia la lucha política hasta el siglo xxi. Lejos de nombrarlo en español como indica su traducción: guerra jurídica, los laboratorios de ideas de la CIA y el Departamento de Estado prefirieron extender el empleo del más “inofensivo”: *lawfare*. El neologismo vela la crudeza del término y desmoviliza; de ese modo, por más de una década han trabajado para neutralizar a sus adversarios mediante esta dimensión de la guerra no convencional.

En la medida en que ganaron protagonismo los foros multilaterales de la ONU, para muchos comandantes del Ejército de Estados Unidos y de sus aliados en la OTAN el respeto al derecho internacional se convirtió en fuente de frustración. Sentían que la ley les ponía esposas. En 1994 William Michael Riesman, profesor de Derecho Internacional en Yale y expresidente de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos de la OEA, y Chris T. Antoniou publicaron: *Las leyes de la guerra: una colección completa de documentos primarios sobre las leyes internacionales que rigen los conflictos armados*, en cuyo texto introductorio apuntaron: “En las democracias populares modernas, incluso un conflicto armado limitado requiere de una base de apoyo público considerable. Ese apoyo puede erosionarse o incluso revertirse rápidamente, sin importar cuán meritorio sea el objetivo político, si las personas creen que la guerra se está llevando a cabo de una manera injusta, inhumana, o inicua” (Riesman y Antoniou, 1994: xxiv).

Otro experto: Richard K. Betts, exfuncionario del Consejo de Seguridad Nacional en la Administración Carter, en su reseña al libro del general Wesley Clark sobre la guerra de los Balcanes lamentó el papel desempeñado por el derecho y los abogados en las acciones bélicas contra la antigua Yugoslavia. El “hiperlegalismo aplicado a la campaña de la OTAN hizo que el conflicto recordara las pintorescas normas de la guerra premoderna”, dijo, antes de alegar que los abogados “limitaron incluso los preparativos para el combate decisivo”. Luego afirmó:

...una de las características más llamativas de la campaña de Kosovo fue el papel notablemente directo que desempeñaron los abogados en la gestión de las

operaciones de combate, en un grado sin precedentes en guerras anteriores... El papel desempeñado por los abogados en esta guerra también debería ser aleccionador —de hecho, alarmante— para los devotos de la política del poder que denigran el impacto del derecho en los conflictos internacionales... Los abogados de la OTAN... se convirtieron, en efecto, en sus comandantes tácticos (Betts, 2001: 126-130).

Ese propio año David B. Rivkin, Jr. y Lee A. Casey, dos neoconservadores que trabajaron en el Departamento de Justicia bajo la presidencia de Reagan y George H. W. Bush, sostuvieron en *The National Interest* que estaba surgiendo un nuevo tipo de derecho internacional “profundamente antidemocrático en su núcleo” y con “el potencial de socavar el liderazgo estadounidense en el sistema global luego de la Guerra Fría”. Con respecto a las intervenciones armadas insistieron en que “el ejército estadounidense es particularmente vulnerable” debido a las “normas poco realistas” —especialmente en relación con los daños colaterales— propuestas por los defensores de este nuevo derecho internacional. “Si se permite que las tendencias del derecho internacional maduren hasta convertirse en normas vinculantes”, dijeron, “el derecho internacional puede convertirse en una de las armas más potentes jamás desplegadas contra los Estados Unidos” (Rivkin, Jr y Casey, 2000/01: 35).

Frente a tales desafíos los laboratorios de ideas financiados por el Pentágono trabajaron para revertir la situación a su favor; de hecho, la campaña aérea contra Kosovo y Serbia representó una especie de punto de giro en las intervenciones militares de Estados Unidos. Sus secuelas junto con la repercusión de los acontecimientos del 11 de septiembre de 2001, pusieron en marcha fuerzas que redujeron el marco de actuación del derecho internacional. Entre los círculos de poder en Washington se sustituyó el término “Derecho Internacional Humanitario” por el de “Derecho de los Conflictos Armados” (LOAC por sus siglas en inglés) y los abogados se integraron a la planificación y ejecución de las operaciones llevadas a cabo por el Ejército; la guerra jurídica —o sea, el uso del derecho como un arma de guerra— devino la más nueva dimensión del combate del siglo xxi.

Hasta la invasión a Panamá en 1989 —denominada en código militar Operación Causa Justa—, el cumplimiento del derecho internacional dependía del conocimiento y disposición de los comandantes en el terreno. Los abogados militares impartían clases que rara vez iban más allá de lo básico y era aún más raro que asesoraran sobre los aspectos legales de las operaciones. Eso cambió durante

la Guerra del Golfo. Una orden del jefe del Estado Mayor Conjunto les concedió autoridad formal para insertarse en los procesos de planificación y ejecución de las acciones de combate y los abogados comenzaron a examinar los objetivos, a trabajar en cuestiones de reglas de enfrentamiento y a asesorar sobre otras cuestiones de guerra. Desde entonces tienen representación en los puestos de mando.

Para el general de cuatro estrellas (retirado) James L. Jones, comandante del Cuerpo de Marines (1999-2003), comandante de la OTAN (2003-2006) y asesor de Seguridad Nacional del presidente Barack Obama (2009-2010), la naturaleza de la guerra se había tornado muy legalista y compleja, y necesitaban una docena de abogados en el terreno. Stanley McChrystal, otro general de cuatro estrellas (retirado) que sirvió como comandante en jefe de la Fuerza Internacional en Afganistán con Obama, advirtió que “no se puede llegar a tener una verdadera comprensión del ejercicio del poder militar estadounidense sin una apreciación sólida de cómo las leyes influyen en las misiones militares y sus resultados” (McChrystal, 2015: xii).

David H. Petraeus, general de cuatro estrellas (retirado) que en 2010 relevó a McChrystal en Kabul, llevó la guerra jurídica a las operaciones de contrainsurgencia. Aunque el término no aparece en el Manual de Campaña del Ejército, Petraeus señala que es poco probable que un esfuerzo en esta táctica de combate tenga éxito si se encuentra ausente algún tipo de acción jurídica. Por su parte, Joel P. Trachtman, profesor de derecho internacional en The Fletcher School (centro académico más antiguo de Estados Unidos dedicado exclusivamente a los estudios de posgrado en relaciones internacionales), definió: “La guerra jurídica puede sustituir a la guerra tradicional cuando funciona como un medio que obliga a ciertos comportamientos específicos con menos costos que la guerra cinética, e incluso en los casos en donde la guerra cinética sería ineficaz” (Trachtman, 2016: 267).

Dos casos de aplicación: en 2001, durante la fase inicial de la Operación Libertad Duradera, imágenes aéreas de Afganistán que fueron conseguidas por medio de satélites comerciales estaban disponibles en el mercado. El Pentágono manejó varias opciones para obstaculizar que cayeran en manos de Al Qaeda y apeló a un mecanismo legal: un contrato para comprar las fotos. Otro: a partir de 2001 Estados Unidos incapacitó a la fuerza aérea iraquí mediante sanciones económicas, de tal manera que solo un tercio de sus aeronaves estaban operativas cuando en 2003 el presidente George W. Bush ordenó la invasión.

A Juan Zárate, secretario adjunto del Departamento del Tesoro en la Administración Bush, le correspondió desarrollar el diseño de sanciones financieras de la cruzada contra el “terror”, el que por mandato de la Casa Blanca con posterioridad se encargó de extender indiscriminadamente a cualquier adversario de Estados Unidos —sin importar que no estuviese vinculado al terrorismo— en coordinación con el Departamento de Estado; ello incluyó negar el acceso a las plataformas bancarias y de comunicación social —o sea, el cierre “legal” de los medios de comunicación.

El general de división (retirado) Charles Dunlap, Jr., auditor general adjunto de la Fuerza Aérea de Estados, sacó el concepto de los cuarteles en la conferencia “Desafíos Humanitarios en las Intervenciones Militares”, celebrada el 29 de noviembre de 2001 en la Escuela de Gobierno John F. Kennedy de la Universidad de Harvard, en Washington DC. Dunlap, Jr., lanzó allí varias interrogantes:

¿Está el *lawfare* convirtiendo la guerra en algo injusto? En otras palabras, ¿está el derecho internacional socavando la capacidad de Estados Unidos para llevar a cabo intervenciones militares eficaces? ¿Se está convirtiendo en un vehículo para explotar los valores estadounidenses de maneras que en realidad aumentan los riesgos para los civiles? En resumen, ¿se está convirtiendo el derecho en un problema más importante en la guerra moderna en lugar de ser parte de la solución? (Dunlap, Jr., 2001: 1).

Para la Fuerza Aérea de Estados Unidos se trataba de un tema vital, pues la crítica entre la opinión pública a los bombardeos indiscriminados amenazaba con neutralizar el arma disuasiva de mayor potencia en las intervenciones yanquis. Dunlap, Jr., definió la guerra jurídica como el uso de la ley para incapacitar al adversario sin necesidad del empleo de la fuerza, de subyugar su resistencia sin necesidad de luchar; aunque reconoció que, con mucha frecuencia, la guerra

jurídica forma parte de una estrategia más amplia que incluye el empleo de las capacidades militares tradicionales y cinéticas (o sea, la fuerza letal).

Advirtió que cuando la ambigüedad inherente de los objetivos de doble propósito se combina con la necesidad de preservar fuentes y métodos de Inteligencia surge un problema secundario, como les ocurrió en el ataque con misiles crucero a una fábrica farmacéutica sudanesa en 1998. Según dijo, dicha instalación produjo compuestos destinados a las armas químicas de los grupos terroristas; pero al principio no se quiso revelar la información de inteligencia y muchas naciones, incluidos algunos de los aliados más fuertes de Estados Unidos, cuestionaron su legitimidad. La lección que sacaron es que Estados Unidos debe estar preparado para demostrar su caso en el “tribunal” de la opinión pública mundial, además de en foros más convencionales; por tanto, si la información de Inteligencia es tan sensible que no puede revelarse, los encargados de tomar decisiones deben considerar cuidadosamente si se debe atacar el objetivo, especialmente si el propósito es principalmente psicológico.

Señaló la convergencia entre guerra jurídica y guerra psicológica. Habló de los objetivos psicológicos o “mensajes” a partir de ataques contra objetivos militares, cuyo efecto previsto es principalmente psicológico. Legalmente están sujetos al mismo análisis de cualquier otro objetivo; sin embargo, plantean cuestiones particulares. Y ejemplificó con la Guerra del Golfo, donde los auditores de la Fuerza Aérea recibieron críticas que calificó de “injustificadas” por cuestionar la idoneidad de una propuesta para atacar una estatua de Saddam Hussein. “El verdadero punto de fricción en estas situaciones es si existen o no suficientes datos objetivos para concluir que se producirá el efecto psicológico deseado. La evaluación se distorsiona cuando se aplica un sesgo estadounidense a la psicología de otra cultura” (Dunlap, Jr., 2001: 8-9).

Expuso que los auditores dedican mucho tiempo a explicar que la ley no es impedimento para la guerra. “Algunos militares creen que una predicción de daños colaterales elevados convierte *ipso facto* un ataque en ilegal. Esto es simplemente erróneo. Anticipar daños colaterales elevados simplemente significa que el valor militar del objetivo debe ser lo suficientemente grande como para justificar las pérdidas no deseadas”, señaló, antes de subrayar: “Un razonamiento político astuto podría aconsejar no atacar un objetivo en particular únicamente por temor a un elevado número de víctimas civiles, pero eso es completamente diferente a decir que la ley prohíbe el ataque”. Y puso un ejemplo de hasta dónde están dispuestos a

llegar:

Una proposición más discutible se refiere a la condición de los escudos humanos voluntarios, como los civiles serbios que ocuparon deliberadamente los puentes de Belgrado durante la guerra de los Balcanes. Esperaban disuadir los ataques de la OTAN planteando un dilema irritante para los planificadores militares: cómo atacar los puentes sin matar a los manifestantes “no combatientes”. Esta cuestión es políticamente compleja, pero no —en mi opinión— legalmente difícil. Al intentar defender de un ataque un objetivo por lo demás legítimo —aunque creando un enigma psicológico para la OTAN— los ocupantes del puente perdieron su inmunidad de no combatientes. En esencia, se convirtieron en parte del sistema de defensa de los puentes. Como tales, estaban sujetos a ataques en el mismo grado que cualquier otro combatiente mientras permanecieran en los puentes (Dunlap, Jr., 2001: 9).

Dunlap, Jr., aseveró que el impacto psicológico del 11 de Septiembre, junto a los temores suscitados por los incidentes con ántrax, llevó a los estadounidenses a sacrificar sus propias protecciones legales y era poco probable que fuesen demasiado exigentes con los derechos legales de los beligerantes extranjeros. Y concluyó:

A diferencia de los devotos del derecho internacional, muchos estadounidenses están exasperados con la ley, especialmente cuando las aplicaciones tradicionales de la misma demostraron ser una garantía inadecuada de la seguridad básica el 11 de septiembre. Stewart Baker, ex asesor general de la Agencia de Seguridad Nacional, concluye que “hemos judicializado más aspectos del comportamiento humano que cualquier civilización en la historia, y es posible que hayamos llegado al límite de eso”. En consecuencia, en materia de seguridad, el discurso estadounidense contemporáneo está impregnado por la noción de que “la época de las maniobras legales, las extradiciones y los juicios ya pasó”.

Todo esto afecta la percepción que tienen los estadounidenses de la LOAC. Aunque los informes sobre las bajas civiles en Libertad Duradera causan disturbios entre las poblaciones aliadas, el apoyo del electorado estadounidense a la intervención militar sigue siendo fuerte. Esto no es una señal de indiferencia cruel, sino más bien una creciente aceptación entre el cuerpo político de que la guerra inevitablemente causa tragedias no deseadas. Además, el público está cada vez más informado sobre cómo los adversarios están manipulando las bajas civiles para librar una guerra

legal. Creo que son mucho menos propensos a asumir, a partir de los informes de los medios de comunicación, que las fuerzas estadounidenses están librando la guerra “de una manera injusta, inhumana o inicua”. También siento que el continuo apoyo público es una expresión de la convicción de la gente de que el ejército estadounidense —que durante años ha encabezado las encuestas como la institución en la que los estadounidenses tienen más confianza— está haciendo todo lo posible para minimizar el impacto sobre los no combatientes (Dunlap, Jr., 2001: 18).

Apenas tres años más tarde los laboratorios de ideas de la CIA y el Departamento de Estado comenzaron a aplicar los principios de la guerra jurídica contra el liderazgo popular de izquierda que emergió en América Latina en los 2000. Con fondos de la Usaid y la NED Estados Unidos multiplicó los programas de formación y entrenamiento de jueces, fiscales y abogados. Y cuando los nuevos “jurisguerreros” estuvieron listos, se articularon a diseños en los que los otros dos grandes protagonistas son los servicios de Inteligencia y los medios de prensa encargados de hacer germinar entre la opinión pública la semilla plantada por los “jurisguerreros”.

La lista de los blancos de ataque es larga. Andrés Manuel López Obrador terminó convertido en conejillo de indias en 2004. No pudieron llevarlo a la cárcel, pero le costó la derrota electoral entonces. Le siguieron Lula y Dilma Rousseff, en Brasil; Rafael Correa y Jorge Glas, en Ecuador; Milagro Salas y Cristina Fernández de Kirchner, en Argentina, son algunas de las víctimas más célebres. La guerra, empero, no se ciñó a personas. A estas alturas se emplea para la proscripción de partidos y el reacomodo del aparato institucional con el propósito de obstaculizar el avance de sectores políticos no deseados.

Desde el caso Lava Jato en Brasil la guerra jurídica incorporó nuevas tácticas que operan a la luz del día. En franca violación de la obligatoriedad del debido proceso y el respeto a la legalidad, se fabrican pruebas y quebrantan los códigos procesales penales con el uso infundado o la exagerada aplicación de la prisión preventiva como castigo anticipado, sin condena firme de la ley; se allanan locales y viviendas particulares sin orden judicial o se recurre al acoso financiero y a la fabricación de casos en portales de Internet; se instalan tribunales especiales para juzgar causas sin base jurídica en un intento de crear espectáculos mediáticos con propósitos electorales; se criminaliza o intenta pintar como delictivos actos de Gobierno realizados en el normal ejercicio de las atribuciones constitucionales; se hostiga, amenaza o inventan denuncias y causas contra los componentes del sistema judicial

que no les son afines o no se disciplinan a estas exigencias. Otra táctica que combina la guerra jurídica con la psicológica, es la aplicación de la asociación ilícita a los funcionarios de un Gobierno como medio incriminatorio; figura que en ocasiones implica la prisión preventiva y garantiza el escándalo mediático.

En un artículo publicado en 2020 el prestigioso jurista argentino Carlos Alberto Zannini, en ese instante procurador del Tesoro de la Nación, planteo que si la guerra jurídica o *lawfare* es “el uso de la ley como un medio para conseguir lo que de otra manera tendría que conseguirse con la aplicación de la fuerza militar tradicional”, está claro que los mecanismos de dominación y disciplinamiento aplicados en gran parte de Latinoamérica por los sistemas judiciales que controlan las élites reaccionarias no pueden ser asimilados por tal definición, pues en esencia básicamente violan la ley y los textos constitucionales. Cito en extenso sus conclusiones:

Lo que hoy se denomina con el término “Lawfare” en América del Sur es, simplemente, persecución mediática y judicial contra los opositores políticos en flagrante violación de las más elementales normas jurídicas.

Al contener el anglicismo un vocablo que refiere a la “ley”, da la equívoca idea de que se trata de una “guerra jurídica”; cuando la guerra, si es que la hay, es contra el imperio del Estado de Derecho. Es decir, antijurídica por definición, en cuanto se desarrolla violando la normativa.

El linchamiento mediático que expone una política como corrupción, busca confirmación en personeros que usurpan la función judicial, en tanto se prestan a concretar procesalmente una persecución política. El escenario así creado, con profusos ataques al principio de inocencia, atemoriza a los jueces en la aplicación correcta de la ley en tanto aquella mediatización busca crear el espejismo de que al actuar conforme a derecho se consagra la impunidad y triunfa aquella supuesta corrupción.

En ese escenario, la ley se transforma en letra muerta, el honor del político se ha tirado entonces a los perros, y las esperanzas de que se aplique verdadera justicia se desvanecen (Zannini, 2020: 203).

El avance de la guerra jurídica en la región a la sombra de Estados Unidos cobra una magnitud inusitada. Los expedientes se combinan con acciones de guerra

psicológica y en ocasiones el blanco de ataque no es siquiera la víctima principal; no pocas veces las víctimas a quienes en verdad se pretenden neutralizar o amedrentar son el líder de un partido u organización de izquierda y su entorno. La revolución de las comunicaciones y el ciberacoso en las redes sociales de Internet la llevaron a otro nivel: el *lawfare* devino *lawfear* (o empleo de la ley para infundir miedo), razón por la que no pocos políticos sienten terror cuando se extingue su mandato. Y no solo cruzó el Atlántico para extenderse a Europa, como todo bumerang se viró contra sus patrocinadores y hoy el pueblo estadounidense sabe que se trata de una manera podrida de hacer política; por ende, ninguna acusación contra Trump melló su base social —sin contar que en su mandato hizo la tarea y nominó 234 jueces: 174 de distrito, 54 de cortes de apelaciones, tres federales y tres de la Corte Suprema de Justicia.

Algunas de las más encarnizadas batallas en la modalidad de la guerra jurídica han sido ganadas por la izquierda gracias a la resistencia plantada a través de campañas de solidaridad internacional, que han servido como soporte material de las víctimas —desde donaciones a sus familias hasta asilo y refugio en el extranjero— y como apoyo técnico —asistencia jurídica o reportajes de investigación para revelar las prácticas corruptas entre los actores judiciales y políticos responsabilizados.

Por paradójico que parezca, sin embargo, mientras los laboratorios de ideas del Pentágono, la CIA y el Departamento de Estado refinan los métodos de actuación para garantizar hegemonía a cualquier costo, en los fórums o congresos de la izquierda no se articula el debate sobre estos desafíos y no pocas víctimas sucumben o lo enfrentan con sentido de impotencia y frustración. Es hora de enfocarnos también en el orden teórico, de plantear el asunto en términos de movilizar los esfuerzos de nuestros juristas y psicólogos hacia esta modalidad de guerra no convencional; de emprender una ofensiva en términos proactivos, de presentar batalla...

Ernesto Limia Díaz

20 de septiembre de 2024

Bibliografía

Betts, Richard K.: “Compromised Command” (Foreign Affairs, July/August 2001),

review of Wesley Clark's: *Waging Modern War: Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat*.

Dunlap, Jr., Charles: "Law and Military Interventions: Preserving Humanitarian Values in 21st Conflicts". Humanitarian Challenges in Military Intervention Conference, Carr Center for Human Rights Policy, Kennedy School of Government, Harvard University

Washington, D.C., November 29, 2001.

McChrystal, Stanley A.: Preface *U.S. Military Operations: Law, Policy, and Practice*; editors Geoffrey S. Corn, Rachel E. VanLandingham y Shane R. Reeves (New York: Oxford University Press, 2015).

Reisman, William Michael and Chris T. Antoniou (editors): *The Laws of War: A Comprehensive Collection of Primary Documents on International Laws Governing Armed Conflict* (New York: Vintage, 1994).

Rivkin, David B. Jr. and Lee A Casey: "The Rocky Shoals of International Law" (*The National Interest*), Winter 2000/01.

Trachtman, Joel P.: "Integrating Lawfare and Warfare", *Boston College International and Comparative Law Review* 39, no. 2 (2016).

<http://lawdigitalcommons.bc.edu/iclr/vol39/iss2/3>

Zannini, Carlos Alberto: "Por qué no deberíamos hablar de «lawfare»", *Revista Derechos en Acción*, Año 5/ N° 16, Invierno 2020 (21 junio a 20 septiembre), Universidad Nacional de Córdoba, Argentina.

[LEER EL ARTÍCULO ORIGINAL PULSANDO AQUÍ](#)

Fotografía: Cuatro f

Fecha de creación

2024/10/05