

EL DEBATE SOBRE LA LEGALIDAD INTERNACIONAL TRAS LA CRISIS DE IRAQ Y LAS NACIONES UNIDAS

Romualdo BERMEJO GARCÍA

INTRODUCCIÓN

La crisis de Iraq ha desatado toda una serie de cuestiones desde el punto de vista del Derecho internacional no siempre muy bien comprendidas por parte de la opinión pública, anclada como ha estado en muchos países europeos bajo el lema, con poco significado, del “no a la guerra” y mediatizada por algunos voceros al hacer de la *yankifobia* una norma de conducta. No es así como se analiza el Derecho internacional ni tampoco se puede decir que ese sea el camino para atacar el tan cacareado “unilateralismo” de los Estados Unidos, porque no se puede condenar lo que uno enarbola como estandarte.

Ahora, después del tifón militar que se ha desencadenado sobre Iraq, y que ha dejado atónitos a propios y extraños, las aguas del Tigris y del Éufrates vuelven a su cauce, y la arena del desierto queda como única testigo de los combates y muertos anónimos. La gran resistencia del ejército iraquí se ha esfumado y los dos millones de refugiados pronosticados por la ONU se ha quedado en las poltronas de Ginebra, mientras que muchas ONGs reclamaban insistentemente trabajo en Jordania o en otros países limítrofes. Ahora sólo cabe esperar que la reciente Resolución 1483 del Consejo de Seguridad, adoptada por unanimidad, habiéndose ausentado Siria, constituya una nueva esperanza para el torturado pueblo iraquí¹. Y es que los Estados

1. Sobre esta Resolución cfr. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “La ‘contaminación’ de Naciones Unidas o la Resolución 1483 (2003) del Consejo de Seguridad”, en este *Anuario*. Sobre la guerra de Iraq en general, cfr. PICONE, P.: “La guerra contro l’Iraq e le degenerazioni dell’unilateralismo”, *Rivista di diritto internazionale*, 2/2003, pp. 329-393, con amplia bibliografía; y WECKEL, Ph.: “L’usage déraisonnable de la force”, *Revue générale de droit international public*, 2/2003, pp. 378-400. Ver también el nº 93 de *Política Exterior*, de mayo-junio 2003, en donde Gustavo de Arístegui, Manuel Marín, Jaime Ojeda, Guillermo Medina, Vicente Palacio, Fernando



Unidos, acompañado de Gran Bretaña y otros países, se encuentra en la región con un garrote victorioso de unos 140.000 soldados, con un poder de disuasión que causa pavor en la zona y con algunos regímenes de la zona preocupados por la posibilidad de ser los próximos en la lista del “Sheriff” de Texas. El realismo político y jurídico se vuelve a imponer una vez más y atrás quedan los reproches al Hegemón americano, aunque éste esté pasando ahora con sus amigos británicos su propio calvario.

No obstante, hay que reconocer que la decisión angloamericana de intervenir militarmente en Iraq ha abierto una crisis diplomática de primer orden tanto en la ONU, como en la OTAN e incluso en la UE, cuyas consecuencias son difíciles de prever a día de hoy. Será necesario grandes dosis de prudencia y de comprensión para que las heridas abiertas cicatricen y se pueda crear una nueva atmósfera de consenso. Esto no se conseguirá reprochando a los Estados Unidos su unilateralismo con el fin de responsabilizarle de lo ocurrido, porque tengo la impresión de que Francia, Alemania y Rusia también lo han sido, e incluso hasta el mismo Secretario General de la ONU, Kofi Annan. Y es que uno no se puede atrincherar en algunos casos en la Carta y no en otros, aparte de que el sistema de seguridad colectiva prevista en ella no ha funcionado nunca como lo idearon los fundadores². En mi opinión, ni la ONU ha estado a la altura de las circunstancias, ni tampoco lo ha estado la opinión pública de muchos Estados europeos, que no siempre se manifiesta por los grandes crímenes que se cometen, como ocurrió con el genocidio ruandés o durante las diversas matanzas llevadas a cabo durante la guerra en la antigua Yugoslavia. Esta opinión pública tampoco se ha manifestado contra los crímenes cometidos por el régimen de Sadam Husein. ¡Curiosa paradoja!

Así las cosas, lo primero que conviene resaltar es que el desarme iraquí ha estado siempre presente en las preocupaciones de seguridad de los Estados Unidos desde 1990, año en que el mundo constató atónito la agresión iraquí contra Kuwait. Era la segunda agresión que llevaba a cabo en poco tiempo contra un Estado vecino, ya que unos años antes había agredido a Irán. Estos hechos conviene tenerlos siempre presentes cuando se trata de analizar la

Rodrigo, Domingo del Pino y Celestino del Arenal, entre otros, tratan diversas cuestiones en relación con el conflicto, sobre todo desde un punto de vista político. También en *Tiempo de Paz* nº 68-2003, aparecen trabajos de Rafael Grasa, José B. Acosta, Iñaki Aguirre y Enrique Gomáriz.

2. A este respecto, veáanse los comentarios de WEDWOOD, R.: “Legal Authority Exists for a Strike on Iraq”, *Financial Times*, de 14 de marzo de 2003, p. 17.



cuestión iraquí, ya que si se oculta, como ocurre en muchos casos, parece que el agresor es el que se defiende.

Esta preocupación por su seguridad nacional se ha visto muy incrementada después de los atentados del 11-S, y aunque los mecanismos utilizados puedan ser por varias razones criticados, no por ello no dejan de ser comprensibles e incluso justificados. Tal es el caso, por ejemplo, del famoso y ya bastante debatido documento estratégico estadounidense de 17 de septiembre de 2002 con el título “The National Security Strategy of the United States of America”³, en el que se recogen las nuevas directrices de la Administración Bush en la lucha contra el terrorismo internacional⁴, directrices que prevén una amplia capacidad para poder luchar contra el terrorismo, los tiranos y otras formas de agresiones, pudiendo llevar a cabo acciones no sólo unilaterales, sino también preventivas⁵. Este mismo espíritu, y casi tenor, figura también en la Resolución conjunta del Congreso y del Senado (Public Law 107-243) por la que se autoriza el uso de la fuerza contra Iraq⁶, lo que demuestra la perfecta sintonía entre el poder legislativo y el ejecutivo en esta materia. Por supuesto, estos dos documentos no son instrumentos jurídicos internacionales, sino que son meros instrumentos nacionales. Pero no conviene olvidar, porque sería un error importante, que en tales documentos se recogen las acciones que una potencia, que es hoy por hoy hegemónica, se propone llevar a cabo a nivel internacional y, por lo tanto, tendrán en la práctica internacional consecuencias de primer orden.

Este es pues el presupuesto a partir del cual conviene partir si se quiere establecer un hilo conductor lógico y coherente para poder contemplar los presupuestos de la crisis. Desde esta perspectiva, el camino que nos proponemos seguir va a estar centrado en torno a las tres cuestiones siguientes: a) la legalidad de la intervención; b) el reconocimiento por parte de las Naciones

3. Para el texto, cfr. *International Legal Materials*, pp. 1478-1479.

4. Sobre este documento, véanse los comentarios realizados por MC WINNEY: “President Bush and the New U.S. National Security Strategy: The Continuing Relevance of the Legal Adviser and International Law”, *Chinese Journal of International Law*, 2002, pp. 421 y ss. Ver también en esta misma revista el análisis realizado por Gray en relación con la legítima defensa preventiva... “The U.S. National Security Strategy and the New ‘Bush Doctrine’ on Preemptive Self-defense”, pp. 437 y ss.

5. Respecto a las acciones preventivas, el precitado documento de 17 de septiembre es contundente, al señalar lo siguiente: “... And as a matter of common sense and self-defense, America will act against such emerging threats before they are formed”, par. 5. También se dice: “... we will defend the peace by fighting terrorists and tyrans...”.

6. Para el texto, cfr. *International Legal Materials*, 2002, pp. 1440-1443.



Unidas de la nueva situación creada tras el derrocamiento del régimen iraquí sobre la base de la Resolución 1483 del Consejo de Seguridad; y c) la necesidad de una profunda y pronta reforma de la Carta.

1. LA LEGALIDAD DE LA INTERVENCIÓN: DE LA RESOLUCIÓN 687 (1991) A LA 1441 (2002)

La agresión de Iraq contra Kuwait, llevada a cabo en agosto de 1990, desató una activa reacción en las Naciones Unidas al reconocer el derecho de legítima defensa individual y colectiva en la Resolución 661 (1990), y al autorizar “todos los medios necesarios”, expresión que haría historia, en la Resolución 678 (1990)⁷. En estas circunstancias, no es extraño que se formara una gran coalición internacional para liberar Kuwait, cosa que se consiguió⁸, estableciendo después un *cese el fuego* sobre la base de la

7. Como es sabido, esta autorización por parte del Consejo de Seguridad para que los Estados recurran “a todos los medios necesarios”, se sobreentiende tácitamente entre ellos el uso de la fuerza, no está prevista en la Carta y fue la primera vez que el Consejo lo hizo. Posteriormente, se ha recurrido en varias ocasiones y circunstancias a este mecanismo y a esta expresión sin que haya habido una oposición por parte de los Estados, por lo que no es descabellado afirmar que esta práctica *ultra legem* se esté convirtiendo en el germen de una costumbre. Dicho esto conviene resaltar que algunos autores, cuando se refieren a esta expresión, la consideran como si el Consejo autorizara de *forma expresa* el uso de la fuerza. No compartimos en absoluto esta opinión: primero porque no se alude *expresamente* al uso de la fuerza armada, y segundo, porque dado el caso, también se podría en determinadas circunstancias y en algunos casos, poder cumplir con lo previsto por el Consejo sin recurrir necesariamente al uso de la fuerza armada. Esta es también la opinión de Ph. Weckel, cuando se refiere a esta cuestión en los siguientes términos: “En 1990 la Résolution 678 avait autorisé des Etats à utiliser tous les moyens. La référence à l’emploi de la force était claire mais elle n’était pas explicite. Par conséquent, les limites d’un tel usage n’étaient pas non plus explicitées”. De este autor, cfr. “L’usage déraisonnable...”, *op. cit.*, p. 378.

8. El territorio kuwaití fue liberado en los primeros días de combate que se iniciaron a mediados de enero de 1991, aunque la guerra se proseguiría en territorio iraquí hasta el 28 de febrero de 1991, fecha en la que las fuerzas de la coalición decidieron parar su avance hacia Bagdad, permitiendo así que se salvara el régimen de Sadan. Las fuerzas aliadas nunca han explicado muy claramente las causas de la detención del avance, lo que decepcionó a las fuerzas de vanguardia que ya se dirigían a Bagdad. No obstante, el Secretario de Estado para la Defensa de los Estados Unidos dijo lo siguiente: “... we were part of a coalition acting under the authority of the United Nations for the purpose authorized by the Security Council and none other. Had we tried to go beyond the scope of those authorized purposes, the coalition would have fallen apart”. Texto recogido en GRAY, Ch.: “After the Ceasefire: Iraq, the Security Council and the Use of Force”, *British Year Book of International Law*, 1994 (pp. 135-174), p. 137. En efecto, no hay que olvidar que el



Resolución 687 (1991) de 3 de abril de 1991⁹ en la que se imponía al régimen iraquí una serie de obligaciones para garantizar la seguridad regional en la zona. El tenor de las obligaciones impuestas a Iraq en esta Resolución eran muy duros al recoger lo siguiente (las cursivas son nuestras):

“Iraq deberá reafirmar *incondicionalmente* las obligaciones que le impone el Protocolo relativo a la prohibición del empleo en la guerra de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos” (párrafo 7);

“deberá aceptar *incondicionalmente* la destrucción, remoción o neutralización, bajo supervisión internacional de: a) todas las armas químicas y biológicas (...); b) todos los misiles balísticos con un alcance de más de ciento cincuenta kilómetros (...)” (párrafo 8);

“deberá presentar al Secretario General, *dentro del plazo de quince días* a contar de la aprobación de la presente resolución, una declaración sobre el lugar de emplazamiento, la cantidad y el tipo de todos los elementos especificados en el párrafo 8 (...)” (párrafo 9);

“Iraq deberá comprometerse *incondicionalmente* a no utilizar, desarrollar, construir ni adquirir los elementos especificados en los párrafos 8 y 9 (...)” (párrafo 10);

“Iraq deberá acceder *incondicionalmente* a no adquirir ni desarrollar armas nucleares ni material que pueda utilizarse para armas nucleares, ni subsistemas, componentes o instalaciones de investigación, desarrollo, apoyo o fabricación relacionados con esos elementos (párrafo 12);

“Exige que el Iraq informe al Consejo que no cometerá ni apoyará ningún acto de terrorismo internacional *ni permitirá que funcione en su territorio ninguna organización orientada a la realización de tales actos*, y que condene inequívocamente y renuncie a todos los actos, métodos y prácticas del terrorismo” (párrafo 32).

La Resolución 687 suscitó en su día una gran esperanza y fue considerada como que marcaba realmente un hito histórico¹⁰. Estas afirmaciones

fundamento jurídico en el que se basaba el recurso al uso de la fuerza era la legítima defensa individual y colectiva.

9. Iraq aceptó expresamente la Resolución 687 el 11 de abril. Cfr. UN, Doc. S/22456-

10. Para el representante de los Estados Unidos, la Resolución era “... unique and historic. It fulfils, the hope of mankind to make the United Nations and instrument of



no eran sólo protocolarias, ya que era una realidad, al tratarse de la más amplia y compleja Resolución que había adoptado el Consejo hasta ese momento¹¹. Y es que la guerra que se llevó a cabo para liberar Kuwait y restablecer la seguridad en la región, seguridad que fue puesta en peligro por Iraq, suscitó desde el principio una gran preocupación en la comunidad internacional, de ahí que no faltaran autores que reconocían expresamente la importancia de la Resolución 687 estableciendo analogías, siempre un poco peligrosas, entre esta Resolución y el Tratado de Versalles¹². Esta analogía se debía principalmente a que el párrafo 33 de la Resolución 687 (penúltimo párrafo) establecía un *alto el fuego* en los términos siguientes: “una vez que el Iraq haya notificado oficialmente al Secretario General y al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas su aceptación de las disposiciones anteriores entrará en vigor un alto el fuego oficial entre el Iraq y Kuwait y los demás Estados miembros que cooperan con Kuwait de conformidad con la resolución 678 (1990)”¹³.

Es decir, si la resolución 678 autoriza “todos los medios necesarios” (para conseguir, no lo olvidemos, no sólo la retirada de Kuwait, sino también el restablecimiento de la “seguridad en la región”), la resolución 687 establece un alto el fuego si Iraq cumple determinadas condiciones destinadas a garantizar ese restablecimiento de la seguridad en la región. En definitiva, la 687 establece un alto el fuego, pero no pone fin definitivamente a las hostilidades.

Hasta aquí, no parece que haya polémica. Sin embargo, esta surge cuando se trata de saber si en caso de incumplimiento de las condiciones previstas en el cese el fuego se vuelve automáticamente a la Resolución 678, pudiendo los Estados recurrir sin más al uso de la fuerza, o si es necesario una nueva Resolución. Hay que resaltar que esta polémica no ha surgido a raíz de la reciente Guerra de Iraq, sino que ya hubo divergencias doctrinales al respecto a raíz de la adopción de la Resolución 687. Por ejemplo una

peace and stability”. Cfr. UN Doc. S/84.2981. En la misma trayectoria se situaba el representante de Kuwait, *ibid*.

11. Cfr. SCHACHTER, O.: “United Nations Law in the Gulf Conflict”, *American Journal of International Law*, 1991, p. 456.

12. Este es el caso de Oscar Schachter, *ibid*. Ver también EITEL, T.: “The Escape and Parole of the Imprisoned God o War”, *German Yearbook of International Law*, 35, 1992, p. 170; LAVALLE, R.: “The Law of the UN and the Use of Force under the Relevant Security Council Resolutions of 1990 and 1991 to Resolve the Persian Gulf Crisis”, *Netherlands Yearbook of International Law*, 23, 1992, pp. 3-66.

13. Como ya hemos apuntado, la notificación por parte de Iraq, aceptando esta Resolución, tuvo lugar el 11 de abril.



prueba de la polémica está recogida en los comentarios que realiza al respecto. R. Lavalle, no siempre muy claros, quien apuntaba ya en 1992 que si el cese el fuego establece sólo una suspensión de las hostilidades, no parecería oportuno que en caso de incumplimiento por parte de Iraq de las obligaciones impuestas por el cese el fuego, las potencias de la coalición tuvieran que recibir una nueva autorización del Consejo de Seguridad, ya que esta nueva autorización podría ser vetada por la Federación Rusa o China. No obstante, para que esto fuera así, hubiera sido necesario que esto hubiera quedado reflejado de forma clara en la Resolución o, al menos, en los trabajos preparativos, cosa que no se hizo¹⁴. Pero el autor prosigue diciendo: "From the foregoing observations, taken as a whole, we may conclude that it would not be lawful for any State to use force against Iraq solely to compel it to live up to its specific obligations under Resolution 687 (1991) other than that of respecting the actual cease-fire, the breach of which could once again render Article 51 of the Charter applicable".

Sobre esta premisa de la legítima defensa es sobre la que se basa también Schachter. Y es que la Resolución 678 autoriza "todos los medios necesarios" para que se cumpla lo previsto en las anteriores resoluciones, una de las cuales, la 661, reconoce el derecho de legítima defensa individual y colectivo. Por lo tanto, si Iraq violase realmente (*material breach*) las condiciones impuestas en el cese el fuego, se reabría el derecho al uso de la fuerza en legítima defensa. Este hilo conductor es el que permite a Schachter comparar la 687 con el Tratado de Versalles, aunque éste preveía *expresamente* esta posibilidad en el artículo 430, mientras que la 687 guarda silencio al respecto¹⁵.

La polémica sobre el alcance de la Resolución 687 está pues servida desde hace mucho tiempo, ya que a la tesis que acabamos de exponer se enfrenta otra según la cual es el Consejo de Seguridad el que asume el protagonismo en el conflicto a raíz de la adopción de la Resolución 678, y es también el Consejo el que adopta la 687 y no la coalición¹⁶. Por lo tanto, si hubiera violación de la Resolución, debería ser el Consejo el que debiera

14. Cfr. de este autor, "The Law of the United Nations and the Use of Force..." *op. cit.*, pp. 56-57. Ver también, GRAY, Ch.: "After the Ceasefire...", *op. cit.*, pp. 154 y ss.

15. Para una opinión contraria, cfr. PICONE, P.: "La Guerra contro l'Iraq...", pp. 363 y ss., quien no comparte esta tesis por no estar recogida expresamente en la 687.

16. A este respecto, ver los comentarios de EITEL, T.: "The Escape and Parole...", *op. cit.*, pp. 181 y ss.



examinar la situación y decidir lo que estime pertinente en otra resolución, pero no los países de la coalición. Esta tesis no fue sin embargo, la que defendía el que fuera por aquel entonces Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, quien en un discurso pronunciado el 17 de abril de 1991, por lo tanto después de haberse liberado Kuwait, y después de haberse adoptado la Resolución 687, señaló clara y contundentemente que “la victoria de los países aliados sobre Iraq no era una victoria de las Naciones Unidas, porque no era una guerra de las Naciones Unidas. El General Schwarzkopf no llevaba un casco azul. El éxito (de la operación) es el resultado de una acción multilateral autorizada, y por lo tanto, legitimada por las Naciones Unidas”¹⁷.

Esta declaración de Pérez de Cuéllar no gustó a algunos por considerar el papel de la ONU demasiado modesto¹⁸, pero en nuestra opinión revela que no todo es tan claro como algunos parecen verlo. Y esto se debe a que el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta, cuando se ha puesto en funcionamiento, que no siempre ha sido el caso, se ha hecho con muletas, dando lugar a diversas interpretaciones, cuando no tergiversaciones, que siempre han estado presentes como lo vemos ahora con Iraq. De ahí que resulte difícil saber donde está la ortodoxia y donde la herejía.

Hay que resaltar, sin embargo, que tanto los Estados Unidos como el Reino Unido han venido defendiendo y llevando a la práctica la tesis, que nosotros defendemos también, según la cual las acciones de fuerza en Iraq se podían llevar a cabo sobre el tándem de la 678 y 687, tesis que también compartió Francia, aunque no se pronunciara de forma tan clara. No hay que olvidar, algo que se hace muy a la ligera, que Iraq ha venido violando flagrantemente las obligaciones que le imponía la 687 desde el mismo momento en que esta se adoptó hasta el desencadenamiento de las hostilidades el 20 de marzo pasado, lo que ha dado lugar a numerosas acciones armadas anglonorteamericanas, muchas de las cuales se han llevado a cabo sin la menor crítica por parte de los Estados, y cuando esto ha ocurrido, se han hecho por considerarlas sobre todo desproporcionadas, pero no tanto porque fueran contrarias a derecho, y siempre que se ha intervenido ha sido porque se ha considerado que Iraq violaba la Resolución 687 que, como sabemos, establece las condiciones para el cese el fuego.

17. Para más comentarios, cfr. EITEL, T.: “The Escape and Parole...”, *op. cit.*, pp. 182-183.

18. Cfr. por ejemplo, la contribución de Eugene Rostow al respecto, en *American Journal of International Law*, 1991, pp. 506 y ss.



Pero lo cierto es que, a pesar de la contundencia de estas obligaciones, los hechos han demostrado que Iraq, desde 1991 a 2002, a pesar de tener 12 años para hacerlo, ha incumplido sus obligaciones en la forma y en el fondo. En la forma, porque las obligaciones se le imponían “incondicionalmente” y, sin embargo, Iraq estuvo continuamente condicionando el cumplimiento de sus obligaciones hasta el extremo de que incluso en 1997, después de 7 años de incumplimientos, los inspectores de la ONU fueron expulsados del país, al que regresaron poco después para ser expulsados en 1998 y volver el año 2002. Pero el incumplimiento también ha sido de fondo. Así, por ejemplo, en el 2003 se descubrió que Iraq poseía misiles balísticos (los Al Samud II) de un alcance que superaba (en 40 km.) el máximo permitido de 150 km. Igualmente, se tenían noticias, confirmadas en el curso de la guerra, de que Iraq permitió operar en su territorio a una organización terrorista, *Ansar al Islam*, con conexiones con *Al Qaeda*, cerca de la frontera del Kurdistan iraquí con Irán. Ahora se está comprobando *in situ* esta realidad.

En estas circunstancias, no es extraño que todas estas violaciones por parte de Iraq fueran consideradas como que presentaban una seria amenaza para “los intereses vitales” de los Estados Unidos y la paz y la seguridad internacionales, expresiones que la ya citada Resolución conjunta del Congreso y del Senado de los Estados Unidos, por la que se autoriza el uso de las fuerzas armadas contra Iraq, recoge de forma explícita.

En este contexto de desazón, fue cuando se adoptó la muy debatida y ya muy conocida Resolución 1441 del 8 de noviembre de 2002¹⁹. Esta Resolución, adoptada por unanimidad, se configura pues como la última de una larga serie de resoluciones que pretenden conminar a Iraq para que, pacíficamente, cumpla las obligaciones impuestas en la 687, cuya aceptación supuso el alto el fuego. La resolución 1441 decide, en primer lugar, que Iraq “ha incurrido y sigue incurriendo en violación grave de sus obligaciones con arreglo a las resoluciones en la materia, entre ellas la resolución 687” (párrafo 1). Añade que “al tiempo que reconoce lo indicado en el párrafo 1 *supra*, decide conceder al Iraq, en virtud de la presente Resolución, una última oportunidad de cumplir sus obligaciones” (párrafo 2). Decide, además, “que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por el Iraq en cumplimiento de la presente resolución y el hecho de que... deje en cualquier

19. Sobre esta Resolución, cfr. KIRGIS, F.L.: “Security Council Resolution 1441 on Iraq’s Final Opportunity to Comply With Disarmament Obligations”, *ASIL Insights*, noviembre 2002, pp. 1-3 (<http://www.asil.org/insights/insigh92.htm>). Véase también, WECKEL, Ph.: “L’usage deraisonnable...”, pp. 282 y ss.



momento de cumplir la presente resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirán una nueva violación grave...” (par. 4). Finalmente “recuerda, en este contexto, que ha advertido reiteradamente al Iraq que, de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a graves consecuencias” (párrafo 13).

Los intrínquilos que están detrás de esta Resolución quizás no hayan sido lo suficientemente expuestos. Y es que en las semanas precedentes a la adopción de la Resolución, mientras que los Estados Unidos, seguidos por el Reino Unido, defendían con contundencia la tesis de una acción militar, si fuera necesario, para que Iraq cumpliera con las resoluciones del Consejo, Francia se oponía a dar carta blanca a una tal acción sin que el Consejo de Seguridad tuviera la última palabra. Por lo tanto, queriendo dar tiempo al tiempo, Francia se oponía así a una intervención automática, pensando, no se sabe si de buena fe o de mala fe, que el régimen iraquí se plegaría a las presiones de la comunidad internacional. Pero conviene recalcar que Francia jugaba con fuego, porque se oponía también al recurso automático a la coerción militar incluso si el régimen iraquí no cooperaba con los planes de inspección y de desarme.

Evidentemente, esta última posición francesa quizás fuera demasiado lejos, exasperando a los negociadores estadounidenses que, en vez de ceder, empezaron a insistir con más fuerza en sus posiciones, defendiendo la idea de una acción militar, llevada a cabo por una coalición con el fin ya de derrocar al régimen. Y como señala Weckel, el conjunto de la argumentación utilizado se cierne sobre la idea de que la nueva coalición sería la continuadora de la de la Guerra de 1991, ejecutando así el mismo mandato²⁰. En realidad, en esta posición, no hay nada nuevo bajo el sol, porque como ya hemos señalado, los Estados Unidos y el Reino Unido han venido llevando a cabo bombardeos, en algunos casos muy importantes, como la operación “Zorro del Desierto” en 1998, sin ninguna autorización del Consejo²¹. La cuestión

20. Cfr. WECKEL, Ph.: “L’usage déraisonnable...”, *op. cit.*, p. 384.

21. A pesar de todo, esta operación fue la que suscitó más problemas, ya que se consideró por algunos Estados como ilegal y desproporcionada. Al respecto, cfr. U.M. Doc. S/PV. 3955, de 16 de diciembre de 1998. En esta ocasión, en el seno del Consejo, a las tesis de los Estados Unidos y del Reino Unido se sumó abiertamente Japón, como miembro no permanente. Rusia y China consideraron que se trataba de un acto de fuerza que violaba el Derecho internacional y los principios de la Carta, tesis a la que se sumaron otros miembros no permanentes como Costa Rica, Suecia, Brasil y Kenia (cfr. Security Council Press Release n° SC/6611). No obstante, algunos países europeos y asiáticos no miembros del Consejo apoyaron activamente la intervención. De todo esto, la conclusión es que en ese momento la sociedad internacional estaba ya dividida, pero no se puede decir que los Estados Unidos y el



que conviene plantearse ahora es la siguiente: ¿Por qué Francia, después de haberse mostrado benevolente con esas operaciones durante más de una década cambia de opinión a finales de 2002? ¿Por qué no se opone al enorme despliegue militar ingente en hombres y dinero, que tanto los Estados Unidos como el Reino Unido llevaban ya a cabo en la región?. La respuesta a estas preguntas queda en el aire, pero algo chirrea en el comportamiento de las autoridades galas.

Si señalamos estas posiciones encontradas antes de que se adoptara la Resolución 1441 es para demostrar lo extraño que resulta comprobar que se adoptara por unanimidad. Sin embargo, esto se debe a que las versiones del texto en inglés y francés no coinciden en un matiz importante, que es el siguiente: mientras que el texto inglés, con el que corresponde el texto castellano, habla de “material breach” en los párrafos 1 y 4 de la Resolución, el texto francés se refiere por su parte a “violation patente”. Y es que la expresión “material breach” está sacada del artículo 60 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados, mientras que el texto francés de “violation patente” que figura en la Resolución no coincide con el del precitado Convenio, que habla de “violation substantielle”. Esta distinción es recogida por Kirgis para sostener que la Resolución 1441, al insertar en su texto que Irak ha incurrido y sigue incurriendo “in material breach of its obligations under relevant resolutions”, está tratando esas resoluciones como si fueran tratados. Por lo tanto, como las resoluciones del Consejo, adoptadas en el seno del Capítulo VII son vinculantes para todos los Estados, una violación grave (“material breach”) de una resolución por parte de un Estado sería una violación de la Carta misma²².

Reino Unido no hayan mostrado antes cuales eran sus intenciones y la interpretación que daban a la Resolución 687. Sobre esta cuestión, y a pesar de que no comparte las tesis estadounidenses y británicas, cfr. LOBEL, J. y RATNER, M.: “Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to use Force, Cease-Fires and the Iraqi Inspections Regime”, *AJIL*, 1999, pp. 124-154.

22. Reproducimos a continuación, el texto mismo de Kirgis, que nos parece interesante y que es el siguiente: “When the Security Council asserted in paragraph 1 of Resolution 1441 that Iraq is in material breach of its obligations under relevant resolutions, including Resolution 687, it appears to have treated those resolutions as being sufficiently like multilateral treaties to be subject to Article 60 of the Vienna Convention. Alternatively, since the U.N. Charter says that Security Council decisions embodied in Chapter VII resolutions are binding on all members, a material breach of such a resolutions by a U.N. member state (such as Iraq) would be a material breach of the Charter itself. Since the Charter is a multilateral treaty, Article 60 of the Vienna Convention would apply directly to any material breach of it”. Cfr. KIRGIS, F.L.: “Security Council Resolution 1441...”, *op. cit.*, pp. 1-2.



Por lo tanto, como señala Weckel, los redactores estadounidenses de la Resolución han dado a la fórmula “material breach” una autorización implícita del recurso a la fuerza, tesis que es la que han seguido tanto William Howard Taft, asesor jurídico del Departamento de Estado, como el británico Lord Goldsmith en su informe de 17 de marzo de 2003 al Primer Ministro²³. Algunos autores consideran sin embargo que esta tesis adolece de tres defectos estructurales: el primero sería que nos se pueden hacer analogías entre las resoluciones y los tratados, ya que las primeras no terminan automáticamente por una violación grave; segundo, el vínculo entre la Resolución 687 y la 678 es algo que no concuerda con las tesis defendidas por los Estados Unidos y el Reino Unido; y tercero, la Resolución 678 nunca consideró el derrocamiento del régimen iraquí como algo prioritario²⁴. En nuestra opinión, estos argumentos son más que dudosos, excepto el primero. Es más, el segundo pensamos que es completamente incorrecto, y el tercero quizás un poco atrevido.

Desde esta perspectiva, todo indica que la intervención en Iraq es el fin del camino de una serie de violaciones graves de las resoluciones del Consejo de Seguridad que, al ser adoptadas en el seno del Capítulo VII, son obligatorias²⁵. Como ya señalamos en otro lugar, hay que vincular las Resoluciones 678, la 687 y la 1441 para destacar lo siguiente: la primera autoriza “todos los medios necesarios” para liberar Kuwait de la ocupación iraquí; la segunda estableció un “alto el fuego” a condición de que Iraq aceptara ciertas condiciones; y la última le da una “última oportunidad” para que cumpla con esas obligaciones, ya que sino se expone a “graves consecuencias”. Así las cosas, no sería necesario una nueva resolución en la que se autorizara el uso de la fuerza, ya que en teoría ya estaba dada en la Resolución 678. En efecto, es la propia Resolución 1441 la que invoca a las resoluciones 678 y 687 (que establece el alto el fuego), y esas invocaciones son contundentes, cuan-

23. Los argumentos de Taft son los siguientes: “the Council imposed a series of conditions on Iraq, including most importantly extensive disarmament obligations, as a condition of the ceasefire declared under UNSCR 687. Iraq has ‘materially breached’ these disarmament obligations, and force may again be used under UNSCR 678 to compel Iraqi compliance. Historical practice is also clear that a material breach by Iraq of the conditions for the cease-fire provides a basis for use of force”. Lo mismo cabe decir de Goldsmith, aunque estos últimos sean algo más pormenorizados. Cfr. WECKEL, Ph.: “L’usage déraisonnable...”, *op. cit.*, p. 385.

24. Cfr. O’CONNELL, M.E.: “Addendum to Armed Force in Iraq: Issues of Legality”, *ASIL Insights*, abril 2003, p. 2 (<http://www.asil.org/insights/insigh99a1.htm>).

25. Cfr. BERMEJO GARCÍA, R. y RUIZ MIGUEL, C.: “La legalidad de la reanudación de la Guerra de Irak”, *Publicación del Real Instituto Elcano* (25/4/2003), p. 5 (<http://www.realinstitutoelcano.org/publicaciones/73.asp>).



titativa y cualitativamente. Cuantitativamente, la Resolución 678 aparece citada dos veces y la resolución 687 (la que fija las condiciones del alto el fuego) es mencionada ¡doce veces! (nueve veces en el Preámbulo de la resolución y tres veces en su parte dispositiva). No deja de ser extraño que se mencione ¡12 veces! una resolución de 1991 si fuera verdad que la Resolución 1441 (2002) ya no tiene nada que ver con la primera guerra de Iraq y lo que sucedió 12 años antes, como parecen dar a entender algunas opiniones. Pero es que no sólo estamos ante un dato cuantitativo, en sí mismo contundente, es que las referencias a estas resoluciones son ellas mismas la razón de ser de la Resolución 1441.

Sabemos que esta tesis no es muy compartida por la doctrina europea²⁶, pero sí que goza de un cierto predicamento en otras latitudes que no están situadas en Marte o en la Luna. Hay que reconocer que la Resolución 1441 no es un ejemplo de claridad y que encierra demasiadas ambigüedades y zonas grises, pero esto es válido para unos y para otros, es decir para los que defienden la legalidad como la ilegalidad. Por otro lado, el debate sobre esta cuestión no sólo ha sido crispado en el ámbito académico, sino también en algunos medios de comunicación, suscitando pasiones no siempre justificadas y opiniones encontradas. Por ejemplo, si para Ruth Wedgwood “the credibility of the UN will depend on having its founding mandates respected by the tyrants who kill their own people and annex their neighbours”²⁷, para otros se trata pura y simplemente de una agresión²⁸. Esta expresión que utilizó el prestigioso Profesor de París no gusta sin embargo a su colega de Niza, Philippe Weckel, para quien no se puede hablar de guerra de agresión, sino que sólo se podría considerar como “un excès de pouvoir dans le recours à la contrainte”, matiz que es muy importante para comprender las distintas perspectivas²⁹.

Para terminar con esta cuestión, queremos sólo destacar que la tesis esgrimida por los Estados Unidos y sus aliados para llevar a cabo la guerra ha sido siempre la de la legalidad en cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad³⁰, mientras los que reclamaban la necesidad de otra

26. Véase, por todos, PICONE, P.: “La Guerra contro l’Iraq...”, *op. cit.*, punto 9 y 13.

27. Cfr. de esta autora “Legal Autoriry Exists for a Strike on Iraq”, *op. cit.*

28. Cfr. PELLET, A.: “L’agression”, *Le Monde* de 23-24 de marzo.

29. Cfr. de este autor, “L’usage déraisonnable...”, *op. cit.*, pp. 387-389.

30. Esto es algo ya reiterativo en las respuestas que ha dado el Presidente del gobierno español, José María Aznar, a diversos líderes de la oposición que de forma machacona no han cesado de plantearle la cuestión de la ilegalidad de la intervención.



resolución no era tanto por el hecho de que se oponían en sí a la opción militar por considerarla pura y simplemente ilegal, sino porque querían dar más tiempo a las inspecciones, a pesar de que la cooperación del régimen iraquí no era “plenamente satisfactoria”. Además, decían que había que intensificar la presión sobre el Iraq, por los Estados Unidos y el Reino Unido se sobreentiende. Sin embargo, a pesar de que se reclamaba los recursos necesarios para las inspecciones, se decía que “éstas no pueden continuar indefinidamente”. Es decir, una serie de contradicciones reinaba en los países que terminaron oponiéndose a la intervención que demuestra que sus objetivos no eran claros y a lo mejor tampoco limpios. Todas estas opiniones se encuentran en la Carta de 24 de febrero de 2003, Carta sumamente *farragosa* por cierto, dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por los Representantes Permanentes de una especie de “trilateral” que se había creado de forma espontánea *ad hoc*, es decir, Alemania, la Federación de Rusia y Francia, y que no se sabe muy bien los rayos láser que les guiaban, aunque entre la amistad con el régimen iraquí y los celos de América se asaba el pollo³¹.

En estas circunstancias, un consenso en el seno del Consejo de Seguridad se revelaba sumamente difícil, no tanto por cuestiones de fondo como de forma y de oportunidad. Así las cosas, el proyecto de resolución presentado por España, el Reino Unido y los Estados Unidos³² el 24 de febrero, bajo el Capítulo VII, por supuesto, abrió la caja de los truenos en el seno del Consejo, iniciándose una etapa de mercadeo y presiones de todo tipo que más que recordar conviene olvidar³³. Este proyecto de resolución hacía hincapié en lo previsto en la Resolución 1441 y en las resoluciones anteriores, como la

31. Para el texto de la Carta, cfr. Doc. S/2003/214. El último párrafo de esta Carta es un ejemplo de ambigüedad sin límites, al combinar inspecciones y plazos, pero no indefinidamente, con otras acciones y *presión militar*. El texto reza así: “Para que sea posible una solución pacífica hay que conceder el tiempo y los recursos necesarios a las inspecciones. Sin embargo, éstas no pueden continuar indefinidamente. El Iraq debe desarmarse. Se requiere su cooperación plena y activa. Esto debe incluir el suministro de toda la información adicional y específica sobre las cuestiones planteadas por los inspectores así como el cumplimiento de sus requisitos, tal como se expresaron en particular en la carta del Sr. Blix de 21 de febrero de 2003. La combinación de un claro programa de acción, inspecciones reforzadas, un plazo claro y la concentración de fuerzas militares ofrece un medio realista de restablecer la unidad del Consejo de Seguridad y ejercer la máxima presión sobre el Iraq”.

32. Cfr. Doc. S/2003/215.

33. En efecto, el espectáculo que dio el Consejo de Seguridad fue esperpéntico y denigrante, lo que suscita una serie de cuestiones de índole no sólo jurídica, sino también moral y política. Si algunos Miembros del Consejo piensan continuar con ese espectáculo, pobres Naciones Unidas.



678 y la 687, y decide que “Iraq has failed to take the final opportunity afforded to it by resolution 1441...”. Este proyecto de resolución recordaba expresamente los mismos términos ya utilizados en la 1441, es decir que ya se había dado “la última oportunidad” y que su violación acarrearía “graves consecuencias”, por lo que el proyecto de resolución seguía así la misma tendencia que ya estaba en la precitada Resolución.

Las conversaciones que surgieron en torno a este proyecto de resolución hicieron surgir ciertas esperanzas, aunque poco a poco estas fueron quedándose en la cuneta. Fue así como España, el Reino Unido y los Estados Unidos presentaron un segundo proyecto de resolución, el 7 de marzo de 2003, que tenía el mismo preámbulo que el anterior, pero ampliaba el dispositivo al reafirmar la necesidad de un total cumplimiento de la Resolución 1441, y decidía que Iraq no habría cumplido con la última oportunidad que se le concedió en la dicha Resolución a menos que antes del 17 de marzo de 2003, el Consejo concluya que Iraq ha cooperado de forma plena, incondicional, inmediata y activa con lo previsto en las resoluciones 1441, 687 y las resoluciones relevantes³⁴. Como se puede comprobar el hilo conductor es el mismo, ya que no hay grandes cambios, salvo que se da un plazo ¿ultimatum? para cumplir con las obligaciones exigidas a Iraq. Pero conviene destacar que en ningún sitio se solicita la autorización para usar “todos los medios necesarios”. No obstante, la amenaza, directa y expresa, del Gobierno gallo de vetar el proyecto de resolución si este se presentaba a voto, fue suficiente para que los Estados propiciadores del proyecto tomaran nota y lo retiraran, aunque no se amilanaron, ya que decidieron reunirse en las Islas Azores, invitados por el Primer Ministro Portugués Durao Barroso, el día 16 de marzo de 2003.

La cumbre de las Azores fue calificada por los Estados Unidos como la “última oportunidad” para la diplomacia en la crisis iraquí, y el resultado de la cumbre fue dar por cerrada la vía diplomática, ofreciendo a Sadam Husein

34. El tenor literal del dispositivo del proyecto de resolución es el siguiente: 1. Reaffirms the need for full implementation of resolution 1441 (2002); 2. Calls on Iraq immediately to take the decisions necessary in the interests of its people and the region; 3. Decides that Iraq will have failed to take the final opportunity afforded by resolution 1441 (2002) unless, on or before 17 March 2003, the Council concludes that Iraq has demonstrated full, unconditional, immediate and active cooperation in accordance with its disarmament obligations under resolution 1441 (2002) and previous relevant resolutions, and is yielding possession to UNMOVIC and the IAEA of all weapons, weapon delivery and support systems and structures, prohibited by resolution 687 (1991) and all subsequent relevant resolutions, and all information regarding prior destruction of such items; 4. Decides to remain seized of the matter.



el exilio o la guerra en 48 horas. Al final, como sabemos, se fue a la guerra con el resultado que todos conocemos. La “Declaración sobre Iraq” de las Azores se refiere expresamente al incumplimiento de la Resolución 1441 y a las “graves consecuencias” previstas en ella. No era pues estrictamente necesario una nueva resolución del Consejo de Seguridad, aunque hubiera sido conveniente siempre que hubiera habido un mínimo de consenso, algo que no fue posible por la actitud francesa y alemana que, por diversos intereses, frustraron el acuerdo. La responsabilidad sobre todo de Francia pasará a la historia, ya que quería hacer demostrar que defendía unos valores e intereses de la verdadera Europa, cuando sus intereses eran completamente “espúreos”, como sería comprobado después. Por último, conviene destacar que a pesar de los crímenes cometidos por el sátrapa iraquí y su régimen, no se han invocado expresamente “razones humanitarias” para llevar a cabo las operaciones bélicas, algo que, a la luz de las últimas informaciones relacionadas con el descubrimiento de fosas comunes con miles de muertos, después de haber sido torturados y mutilados, estaría plenamente justificado.

2. DE LA LEGALIDAD A LA LEGITIMIDAD:

LA RESOLUCIÓN 1483 DE 22 DE MAYO DE 2003

Lo primero que conviene resaltar es que, para sorpresa de muchos, las operaciones bélicas se desarrollaron, como ya hemos apuntado, con un éxito rotundo, a pesar de que algunos altos jefes militares estadounidenses las pusieran seriamente en cuestión.

No hay duda de que el 9 de abril de 2003 se recordará en la historia como el día de la caída del gobierno de Sadam Husein. Las imágenes de las estatuas del dictador cayendo a los pies de los soldados estadounidenses, mientras que grupos de iraquíes cantaban de júbilo, se grabarán en la memoria colectiva americana como el día en el que el pueblo iraquí fue liberado de su tirano. Sin embargo, no está aún claro si el pueblo iraquí se referirá a la campaña militar que ha derrocado el régimen de Sadam Husein como a una liberación o como a una invasión, aunque esperemos que al fin y al cabo sea lo primero lo que prevalezca. El futuro nos dirá si el torturado y sufrido pueblo iraquí sale victorioso o no a la luz del nuevo contexto internacional y



el consenso obtenido en el Consejo de Seguridad sobre la base de la Resolución 1483 de 22 de mayo de 2003³⁵.

Todavía puede ser pronto para vislumbrar un futuro mejor y que pueda considerarse prometedor. No obstante, la precitada Resolución 1483 abre ciertos rayos de luz en relación con el océano de sombras que existían anteriormente, aunque hay que reconocer que en ningún momento la Resolución aprueba “expresamente” el desencadenamiento de la guerra³⁶. Lo mismo cabe decir de la Resolución 1500 de 14 de agosto de 2003, en la que en el párrafo 1 sólo se señala que se “acoge con beneplácito el establecimiento... del Consejo de Gobierno de Iraq”, pero no se ha incluido la palabra “aprueba” que era lo que querían los Estados Unidos. Hay que reconocer sin embargo que esta Resolución disipa muchos problemas en cuanto a las reales intenciones, puestas en duda por muchos, de los Estados Unidos al destacar “el derecho del pueblo iraquí a determinar libremente su propio futuro y a controlar sus propios recursos naturales”. Conviene resaltar que una de las cuestiones que se planteaba con mayor agudeza era saber si la responsabilidad principal de la administración del territorio iraquí en el período postbélico debía recaer en la ONU o en los dos Estados, los Estados Unidos y el Reino Unido, que llevaron a cabo esencialmente las operaciones militares. En mi opinión, y así lo sostuve públicamente en una conferencia en Santiago de Compostela el 10 de abril pasado, en compañía de los Profesores Pérez González, Gutiérrez Fspada y Pueyo Losa, debían ser los dos países que ocupaban el territorio iraquí, ya que a la luz de las divisiones que la cuestión de Iraq había suscitado en el Consejo de Seguridad, no era conveniente, ni recomendable, ni necesario que se abriera otra vez el melón de Sadam Husein, ya desaparecido, en la ONU.

Esto es en realidad lo que se recoge en esta Resolución, al reconocer a los Estados Unidos y al Reino Unido como potencias ocupantes y a las que se denomina la Autoridad³⁷. Esto no impide sin embargo que la ONU desem-

35. Sobre esta Resolución, cfr. Press Release, SC/7765, de 22 de mayo de 2003, en donde se encuentran diversas declaraciones de varios representantes en el Consejo. Todos destacan la importancia de la Resolución aunque con ella no se trate de resolver todos los problemas. Significativas son a este respecto, las palabras del representante francés para quien “... the adopted resolution was not a perfect one, but it provided a credible framework in which the international community could lend support to the Iraqi people” p. 4. Esta Resolución también fue presentada por España, el Reino Unido y los Estados Unidos.

36. Cfr. KIRGIS, F.L.: “Security Council Resolution 1483 on the Rebuilding of Iraq”, *ASIL Insights*, May 2003 (<http://www.asil.org/insights/insigh107.htm>).

37. A este respecto, cfr. PAUST, J.J.: “The U.S. as Occupying Power Over Portions of Iraq and Relevant Responsibilities Under the Laws of War”, *ASIL*



peñe un papel humanitario de primer orden a quien se pide que nombre para estos fines un Representante Especial, cosa que recayó en la persona del brasileño Sergio Vieira de Melo, hoy fallecido en el atentado terrorista cometido contra la oficina de la ONU en Bagdad el pasado 19 de agosto y en el que murieron otras 16 personas. Se apoya además la creación de una administración provisional con la ayuda de la Autoridad y en colaboración con el Representante Especial, y *se levantan las sanciones*, a excepción de las armas y material conexas. Este había sido precisamente uno de los grandes puntos de fricción con Rusia y Francia, aunque al final parece que han vuelto al aprisco, una vez que se les ha dado ciertas garantías en relación con la deuda que les debía el sátrapa iraquí. Si a esto añadimos la creación de un Fondo de Desarrollo para Iraq, que se financiará sobre todo con las exportaciones de petróleo, que los acreedores, sobre todo los del Club de París, están dispuestos a solucionar los problemas de la deuda, la declaración de 12 de abril de 2003 de los Ministros de Finanzas y Gobernadores de los Bancos Centrales del G-7 en la que se reconocía la necesidad de una acción multilateral para ayudar a Iraq, el fin del Programa “Petróleo por alimentos” en un periodo de seis meses, y examinar “a la luz del cambio en las circunstancias” los contratos aprobados para determinar si satisfacen o no las necesidades del pueblo iraquí, todo apunta a que esta batería de medidas puedan ser suficientes para enderezar la sociedad iraquí.

En la Resolución se reconoce pues una nueva situación internacional en Iraq, como no podía ser menos, ya que los hechos son muy tozudos. No faltan opiniones que consideran que los Estados Unidos han conseguido ahora con la Resolución 1483 lo que previamente el Consejo de Seguridad negó al oponerse a una segunda resolución que aprobase expresamente la guerra³⁸. El reconocimiento de la Autoridad de la ocupación constituye en alguna medida aceptar su legitimación, lo que acarrea un determinado estado de cosas de todos conocido, pero esto no significa en mi opinión que se esté aprobando sin más la legalidad de la intervención. Es obvio que se está reconociendo un determinado estado de cosas como fruto de la intervención, pero también es cierto que ni el tenor ni el espíritu de la Resolución enlaza con la 1441, ni tampoco con la 687. A mi entender se parte de una situación *ex novo*, en la

Insights, abril 2003 (<http://www.asil.org/insights/insigh102.htm>); y BECKER, P.H.: “The Legal Status of Foreign Economic Interests in Occupied Iraq”, *ASIL Insights*, julio 2003 (<http://www.asil.org/insights/insigh114.htm>).

38. COMA MANUEL: “La Resolución 1483, fin de la guerra diplomática”, (<http://www.realinstitutoelcano.org/analidis/293.asp>). Ver también el trabajo del Profesor GUTIÉRREZ ESPADA en este *Anuario*.



que simplemente el Consejo de Seguridad no entra a valorar en términos jurídicos la legalidad de la intervención. Por supuesto, como apuntábamos antes, los miembros del Consejo reconocen en esta Resolución “la autoridad, la responsabilidad y las obligaciones específicas” de las potencias ocupantes. ¿Quiere esto decir sin más que se está reconociendo la legalidad de la intervención que llevó a la ocupación?

Personalmente, y a pesar de que como ya he señalado la intervención tenía en mi opinión suficientes bases de legalidad, tengo serias dudas al respecto y las declaraciones del Presidente Chirac y de su Ministro de Asuntos Exteriores D. Villepin así lo avalan. Que la Resolución implica que los Estados del Consejo de Seguridad que se oponían a la intervención han tenido que pasar por las horcas caudinas de Mesopotamia, por supuesto, pero la Resolución no dice lo que ellos no han querido decir. Las comparaciones que se han hecho entre esta Resolución y la 1244 en relación con Kosovo, no pensamos que sean las más apropiadas, ya que en esta última sí que se recoge el despliegue de personal civil y de seguridad bajo los auspicios de la ONU, aparte de la participación de la OTAN para garantizar la seguridad en la zona, algo que no tenemos en la 1483. Esto puede explicar en parte que se esté intentando llegar a un consenso para adoptar otra resolución.

Atrás quedan muchas cosas, positivas y negativas, que eran el resultado de dos perspectivas distintas en torno al conflicto, las dos legítimas, por supuesto, aunque no todos lo hayan pensado así, ni incluso lo piensen ahora. Saqueos no ha habido sólo en Bagdad, sino también en varias ciudades españolas, lo que debería hacer reflexionar sobre la madurez democrática y la tolerancia que tienen muchos sectores de la sociedad española, comportamientos que son más dignos de otra época que del siglo XXI. El futuro nos dirá qué es lo que ha ocurrido con las armas de destrucción masiva. Que las ha tenido y utilizado, es obvio. Que regímenes como el ya derrocado no deben ser tolerados por la comunidad internacional, también. Así las cosas, tres causas principales parecen haber estado detrás de la intervención, a tenor de las declaraciones del Subsecretario de Defensa, Pauls Wolfowitz: las armas de destrucción masiva, el apoyo al terrorismo y el trato cruel al pueblo iraquí. A partir de aquí, la imaginación puede volar, pero si echa a volar tendrá siempre el lastre de muchos millares de personas ejecutadas sumariamente y desaparecidas, y esto pesa mucho, incluso para aquellos que se dedican a proclamar los derechos humanos, pero no tanto a defenderlos.

Como ya hemos apuntado, cuando estábamos redactando este trabajo se estaba intentando llegar a un consenso para adoptar otra resolución que



limara las asperezas que no habían desaparecido a pesar de la Resolución 1483. Y es que nadie estaba contento ni con esta Resolución ni con la situación tal y como se estaba desarrollando en los últimos meses en Iraq.

Desde este prisma, se elaboró, y al final se adoptó, la Resolución 1511 el 16 de octubre pasado y, para sorpresa de propios y extraños, también por unanimidad. El trabajo de seis semanas de intensas negociaciones, no exentas en algunos casos de una cierta crispación, ha dado sus frutos, aunque el voto de algunos miembros se haya llevado a cabo sin convicciones. Tal es el caso de Siria, amenazada de sanciones por los Estados Unidos, pero también de Rusia, el primer recalcitrante que cayó en los encantos de Colin Powel (o en las garras de los Estados Unidos), para seguir con Alemania, dejando así a Francia sola, con lo que el riesgo de oponerse abiertamente a la Resolución le venía demasiado grande. Esta “trilateral”, que durante tanto tiempo plantó cara a la coalición angloamericana, se descompuso al aceptar Rusia, el 14 de octubre, el proyecto de resolución presentado por los Estados Unidos, el Reino Unido, España y Camerún.

Si examinamos el contenido de la Resolución, lo primero que conviene destacar es que sigue enlazando con “las resoluciones anteriores relativas al Iraq, entre ellas las resoluciones 1483... y 1500...”, así como con la 1373, tal y como queda plasmado en el primer párrafo del preámbulo. No hay pues ruptura con las tesis anteriores defendidas por los países de la coalición. Pero es que además, todo parece indicar que los Estados Unidos no han cedido ni un ápice de lo que ellos consideran esencial, como señalaba el periódico ginebrino “Le Temps” de 17 de octubre, por lo que se comprende la insatisfacción de la que ha hecho gala el Ministro de Asuntos Exteriores francés, Dominique de Villepin. En efecto, después de reafirmar, como no podía ser de otra manera, la soberanía y la integridad territorial del Iraq (par. 1) se subraya el carácter temporal de las funciones, atribuciones y obligaciones de la Autoridad, que *cesarán* cuando un gobierno representativo y reconocido internacionalmente asuma las funciones que ahora tiene la citada Autoridad. Pero, ¿cuándo sucederá esto? “Tan pronto como sea viable”, dice el párrafo 6. Atrás queda el calendario preciso exigido por Chirac que al principio era de tres meses, luego de nueve, etc. Lo único que se ha insertado en la Resolución (párrafo 7) es que “a más tardar el 15 de diciembre de 2003”, el Consejo de Gobierno presente en cooperación con la Autoridad y, según las circunstancias lo permitan, un calendario y un programa para la redacción de una nueva constitución y la celebración de elecciones.



Respecto al papel a desempeñar por las Naciones Unidas, otro punto de discordia entre la “trilateral” y los Estados Unidos, el párrafo 8, tampoco va muy allá ya que sólo se contenta con decidir que deben reforzar el papel esencial que desempeñan mediante la prestación del socorro humanitario, la promoción de la reconstrucción económica y la de crear las condiciones propicias para restablecer las instituciones nacionales. Atrás queda también el intento de la “trilateral” de que la ONU desempeñara un papel central en la pacificación y seguridad del país y que las fuerzas allí desplegadas estuvieran bajo bandera de las Naciones Unidas. Pero lo más grave del asunto es que no sólo no se consigue esto, sino que la propia Resolución, en su párrafo 13, “*autoriza a una fuerza multinacional bajo mando unificado a que tome todas las medidas necesarias para contribuir al mantenimiento de la seguridad y la estabilidad en el Iraq...*”, etc. etc. ¿Quién es esa fuerza multinacional? Las fuerzas de la coalición evidentemente ¿Y el mando unificado? Los Estados Unidos, por supuesto. Por lo tanto, las fuerzas de la coalición presentes en Iraq pasan a ser una fuerza multinacional autorizada por las Naciones Unidas, debiendo los Estados Unidos informar por lo menos cada seis meses (párrafo 25) de las actividades y los progresos de esa fuerza. Y ¡ojo!, porque se recoge la expresión de que la fuerza multinacional tome todas “*las medidas necesarias*”, expresión que encanta a muchos internacionalistas, pero que serán los Estados Unidos los que decidan dónde, cómo y cuándo se adoptarán. Los voceros que clamaban con voces roncadas, agudas y sonoras que las fuerzas fueran o estuvieran bajo mandato de las Naciones Unidas deberán dedicarse ahora a la vida contemplativa.

Por último, conviene destacar otro aspecto importante que es el siguiente. De conformidad con el párrafo 15, “*el mandato de la fuerza expirará una vez terminado el proceso político descrito*” en la Resolución. No obstante, el poder soberano que surja de ese proceso podrá decidir, sin embargo, si es necesario o no que en el futuro se mantenga la fuerza multinacional. Dicho de otra forma, el nuevo gobierno podrá solicitar que las fuerzas se queden. Los Estados Unidos han conseguido pues lo que querían e incluso algo más, dadas las circunstancias del caso y las Naciones Unidas legitiman aún mucho más la ocupación. ¿Hasta cuándo?



3. ¿ESTÁ PREPARADA LA ONU PARA HACER FRENTE A LOS NUEVOS RETOS DE LA SOCIEDAD INTERNACIONAL?. POR UNA REFORMA DE LA CARTA

La crisis de Iraq ha vuelto a poner sobre el tapete de la actualidad internacional las debilidades, o defectos estructurales, de la Carta de las Naciones Unidas en el ámbito del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, lo que ha vuelto a poner de relieve algo en sí tan viejo como la propia Carta, que es la cuestión de su reforma. Este tema está casi siempre presente en los debates y foros internacionales relacionados con las Naciones Unidas sin que hasta el momento exista una tesis unánimemente aceptada. En realidad, aunque con matices, se podría hablar de tres posiciones. La primera parte pura y simplemente de la Carta y sostiene que hay que aplicarla sin más. La segunda parte de la Carta, pero resaltando que es necesario reformarla y adaptarla al nuevo contexto internacional. La tercera, la más contundente, aunque con ciertos vínculos con la anterior, parte de la premisa de que la Carta no refleja en absoluto la estructura de la sociedad internacional actual, por lo que sería necesario o bien una reforma en profundidad o bien una nueva Carta.

Si se hurga un poco en los que defienden alguna de estas tesis, los primeros lo hacen con mucha fe, aunque no con mucho éxito, ya que la práctica internacional reciente ha demostrado que en algunos casos, y no los menos importantes, la comunidad internacional ha actuado al margen de la ONU, aunque haciendo valer algunos de los principios recogidos en la Carta. A medida que pasa el tiempo, esta situación se agrava de día en día, como vemos con la crisis de Iraq, por lo que cada vez parece haber más diferencias entre “les mots et les conduites”, como decía Guy de Lacharrière. Curiosa paradoja, pero es así. Y es que la ONU no siempre ha sabido estar a la altura de las circunstancias, afirmación que no es gratuita, ya que ha sido reconocido por la propia Organización. Los informes en torno a la matanza de Srebrenica y al genocidio ruandés están ahí para demostrarlo. Tampoco estuvo a la altura de las circunstancias en el caso de Kosovo, se diga lo que se diga. ¿Quién se atreve hoy día a defender el régimen de Milosevic invocando la Carta? Tampoco lo ha estado en el caso de la crisis de Iraq, en la que ha quedado de manifiesto varios “unilateralismos”, como el francés, cuando los representantes de este país señalaban que vetarían cualquier resolución que fuera propuesta por los que hicieron la Declaración de las Azores si no se adaptaba a sus exigencias.



Otros, entre los que no encontramos, defendemos las otras tesis. En realidad, partimos de los mismos principios, aunque intentamos adaptarlos a la nueva situación internacional, tomando al mismo tiempo en consideración las nuevas normas del Derecho internacional que han ido surgiendo después de la Carta, y el nuevo contexto en el que actúa y se desarrolla el terrorismo internacional. Esto es algo que no conviene ocultar y cada vez se alzan más voces que se rebelan contra esta situación, reclamando la adaptación de la Carta³⁹. No le faltan pelos en la lengua al antiguo y brillante Embajador de España en la ONU, Jaime de Piniés, cuando propugna "... Redactar una nueva Carta en la que se acojan el terrorismo internacional, las causas que lo producen, los peligros existentes y todo lo que esté en consonancia con los tiempos actuales, de una era atómica cargada de incertidumbres y no quedar anclados a una Carta de hace 58 años redactada antes de las explosiones de Hiroshima y Nagasaki y en la que estemos representados en su redacción, además de los Estados que estuvieron en San Francisco, los que no participamos"⁴⁰.

En efecto, en nuestra opinión, nadie puede poner en duda que el terrorismo internacional a gran escala, tal y como lo conocemos en la actualidad, no sólo representa un peligro para muchos Estados, sino que además socava los principios y valores de las sociedades democráticas⁴¹. En un mundo en el que los ataques o actos terroristas se caracterizan por su eficacia y rapidez, exigir a un Estado que se encuentra frente al peligro inminente de ataque que espere a que este se produzca, parece un asunto de ciencia-ficción. Así las cosas, habrá que reconocer que los Estados tienen el derecho a defenderse de él, pero no sólo después de los ataques, sino también *antes* cuando existan las informaciones pertinentes sobre la amenaza inminente del ataque⁴².

39. Ya sabemos que el propio Secretario General de la ONU se involucró en ello, pero hasta el momento sin resultado.

40. Cfr. De Piniés, J. "Una nueva ONU", *ABC*, de 1 de junio 2003, p. 79.

41. Sobre este problema, cfr. DE ARISTEGUI y SAN ROMAN, G.: "El nuevo terrorismo y las nuevas amenazas", en *Los nuevos escenarios internacionales y europeos del Derecho y la Seguridad*, Colección Escuela Diplomática nº 7, Madrid, 2003, pp. 109-124; CARTY, A.J.: "The Freedom to define the Enemy in the War against Terrorism", en *Ibid.*, pp. 164-169; FROWEIN, J.A.: "Der Terrorismus als Herausforderung für das Völkerrecht", *Zaöwv*, 2002 62/4, pp.; SANDOZ, Y.: "Lutte contre le terrorisme et droit international: risques et opportunités", *Revue suisse de droit international*, 2002, pp. 319-354.

42. A este respecto, compartimos plenamente las afirmaciones de Rafael Bardají, Subdirector del Real Instituto Elcano de Relaciones Internacionales y Estratégicas, según las cuales, "el éxito en la lucha contra el terror no vendrá finalmente por el número de terroristas encarcelados o eliminados, sino por la prevención de nuevos ataques y eso requiere una estrategia global, de largo alcance y anticipatoria, que lleve

El objetivo es pues identificar y destruir las amenazas antes de que se realicen, si realmente esto es posible, dadas las características del terrorismo internacional, ya que se trata de un enemigo difuso, oculto y sin fronteras⁴³.

Evidentemente, todas estas acciones antiterroristas preventivas deberán respetar escrupulosamente el principio de proporcionalidad, principio cuyo alcance no resulta siempre posible establecer con precisión. No se trata pues de dar carta blanca frente a los actos terroristas, aunque no conviene tampoco caer en la tentación de que nos preocupemos más por la reacción a la agresión que por la agresión misma. Y es que hablando de terrorismo, no se puede nadar y guardar la ropa, y esta es la perspectiva que están adoptando algunos Estados. Se podrá estar de acuerdo o no con esta política, pero hay que reconocer que en los dos años transcurridos desde el 11-S, se ha ido configurando no sólo un orden internacional que ve en el terrorismo una lacra para el sistema de valores de los que se ha dotado la comunidad internacional, sino también una nueva visión a la hora de entender la seguridad colectiva, con el resurgimiento de nuevas alianzas, aún emergentes, que pueden cambiar profundamente el sistema de relaciones internacionales. Así las cosas, por mucho que se hable de los problemas en Afganistán y en Iraq, lo cierto es que ambos conflictos han traído consigo una derrota de la cultura del terrorismo y una prueba fehaciente de que no se va a transigir el chantaje.

Pero la reforma de la ONU no se debe hacer sólo pensando en el terrorismo internacional, sino que debe ser más profunda (comparto enteramente lo que señala en este mismo Anuario el Profesor Gutiérrez Espada). En efecto, como ya he señalado en otra ocasión, la Carta no sólo necesita un "lifting", sino una auténtica operación de cirugía⁴⁴, porque uno tiene la impresión, que no tiene forzosamente que ser cierta, de que la ONU genera más problemas que resuelve en los últimos tiempos. El balance de la ONU no es en absoluto halagüeño y hay que reconocer que, en muchos casos, las

la batalla al terreno del enemigo. Esperar que el león venga a lamernos no es opción". Cfr. "La bestia y los corderos", *ABC*, de 12 de septiembre de 2003, p. 3. Para una opinión contraria, ver GUTIÉRREZ ESPADA, C. en este Anuario, y doctrina allí citada. Además, O'CONNELL, M. E.: "The Myth of Preemptive Self-Defense", *ASIL (Insights)*, agosto, 2002, 21 p. (<http://www.asil.org/iraquiindex.thttaskforce/oconnell.pdf>).

43. Para más detalles, véase STEVEN R. RATNER: "*Ius ad Bellum* and *Jus in Bello* after September 11", *American Journal of International Law*, 2002, pp. 905-921.

44. Cfr. "Cuestiones en torno a la reforma de la Carta de las Naciones Unidas", en BLANC ALTEMIR, A. (Ed.). *Las Naciones Unidas a final de siglo: Retos y líneas de acción*. Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 1998, pp. 151-172, especialmente pp. 157-158.



intervenciones de la ONU en los conflictos han tenido un estrepitoso fracaso, o han sido el preámbulo, o el epílogo, a la acción armada de determinadas potencias para imponer la paz⁴⁵. Y esto se debe a que la Carta es el espejo de un compromiso político del pasado, que no recoge ni refleja el actual contexto de la sociedad internacional. La que fue una “bella señorita” no sólo tiene que cambiar de “look”, sino que tiene que reformarse en profundidad para responder a los nuevos retos.

En nuestra opinión, cada vez está más claro que el anquilosamiento en algunos casos, y el alejamiento de la realidad en otros, han revelado, ahora más que nunca, la necesidad de una reforma que no debe limitarse a un simple “toiletage”. Esto es un poco lo que pretende Francia a la luz de la última propuesta hecha por Dominique de Villepin, al avanzar un posible proyecto de reforma del Consejo de Seguridad, aumentando el número de miembros permanentes a Alemania, Japón, India y Brasil⁴⁶. Esta propuesta me recuerda la canción de aquella bella monja francesa que en la década de los setenta nos deleitaba con la canción “Dominique, Dominique”, etc. Pero el Ministro galo se ha olvidado de Africa. ¿Será quizá porque no hay ningún país francófono con cierta relevancia?. ¿*Quid* del mundo hispánico?. ¿*Quid* de Indonesia y Paquistán?⁴⁷. Partiendo de estas premisas nos parece mucho más completa, y al mismo tiempo equitativa, la propuesta lanzada por Jack Straw, propuesta que no es nueva, pero que en los tiempos que corren no deja de ser interesante, ya que para el Ministro de Asuntos Exteriores británico habría que ir hacia un Consejo de 24 miembros, de los cuales 10 serían permanentes, entre los que habría que incluir a Japón, Alemania, un Estado latinoamericano, otro africano y un país árabe⁴⁸. No se dice nada, sin embargo, del derecho de veto, algo importante que habría que resolver.

Pero la reforma del Consejo necesita una reflexión mucho más profunda en temas que preocupan actualmente a la sociedad internacional (terrorismo,

45. En efecto, el veto ruso a la intervención militar en Kosovo, o el de Francia en el caso iraquí son dos pruebas irrefutables con el resultado siguiente: Milosevic se encuentra, a pesar de algunos, ante el Tribunal Penal Internacional para la antigua Yugoslavia, y en Iraq el actual Administrador Provisional es el estadounidense Paul Bremer, y no un funcionario onusiano.

46. Esta propuesta ha sido realizada en el discurso de apertura de la XI Conferencia Anual de Embajadores, consagrada al tema “La acción exterior de la UE y Francia”, en París el 28 de agosto pasado.

47. Sobre la reforma del Consejo, y concretamente sobre este aspecto, existe abundante bibliografía española y extranjera. Véase por todos, RIQUELME CORTADO, R.: *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU: el incremento de sus miembros y su más adecuada representación equitativa*, Madrid, Dykinson, 2000.

48. Cfr. *El País* de 15 de septiembre de 2003, p. 7.



intervenciones humanitarias, etc.) y no sólo añadir al círculo de privilegiados o “directorio” tal o tal Estado. Hasta que esto no ocurra, el sistema funcionará como funciona, es decir mal⁴⁹.

Así las cosas, no habría que tener miedo a reformar la Carta si con ello se adaptan o se aclaran determinadas disposiciones. Tal es el caso del artículo 23 en donde se sigue hablando de la URSS, o del artículo 53 en el que todavía se menciona a los “Estados enemigos”, así como el término de “naciones civilizadas” que todavía figura en el artículo 38.1c del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia. No obstante, el tema candente en relación con la reforma de la Carta sigue siendo el derecho de veto de los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad tal y como lo prevé el artículo 27.3, disposición que chirrea con los principios democráticos de los que tanto se habla en el Derecho internacional, para luego no defenderlos en la práctica, justificando esta situación por el mero hecho de que eso fue lo que acordaron las potencias victoriosas de la Segunda Guerra Mundial. Así pues, se da la paradoja de que Francia puede paralizar el Consejo, con sus casi sesenta millones de habitantes, mientras que la India, con más de mil, no es Miembro permanente.

Es cierto que los artículos 108 y 109 de la Carta no facilitan las cosas, ya que tanto las reformas como las modificaciones, para que entren en vigor, es necesario el voto de 2/3 de los Miembros de la ONU, incluyendo a todos los Miembros permanentes del Consejo, lo que implica que para que se lleve a cabo una reforma, estos Miembros permanentes tienen que aprobarla por unanimidad. He aquí el *quid* de la cuestión y los abusos a los que se presta este derecho de veto, como ocurrió en el caso de Kosovo con Rusia, y ahora con Francia, paralizando al sistema. Es obvio que la comunidad internacional tiene unos nuevos retos a los que debe hacer frente con autorización o sin autorización del Consejo, y cuando esos desafíos caen dentro de los propósitos que tiene la ONU, si ésta se paraliza por el derecho de veto, eso no debe impedir que se actúe. La lógica del veto conduce así a la parálisis de la *legalidad*, abriéndose un vacío que tiene que ser colmado forzosamente por la *legitimidad*. Los que invocan y se amparan sin más en el derecho de veto, pase lo que pase, caen así en un abuso de derecho, que no es una cuestión baladí.

El tema de la reforma de la Carta es pues crucial. No es extraño que, visto lo visto, el actual Secretario General de la ONU se haya tirado a la

49. Cfr. WECKEL, Ph.: “L’usage déraisonnable...”, *op. cit.*, p. 400.



piscina para salvar a una Organización que se está ahogando, pidiendo una reforma radical⁵⁰. Y es que para el Secretario General, lo que denominó “amenazas duras” (terrorismo y armas de destrucción masiva) y “amenazas blandas” (pobreza, hambre y epidemias), con una serie de acontecimientos como el 11-S y la Guerra de Iraq, “han hecho temblar el sistema internacional”, al dividirse los Estados en torno a estas cuestiones. Kofi Annan no parece transmitir mucho optimismo al señalar que la Organización “se encuentra en un punto crítico: a menos que el Consejo de Seguridad recobre la confianza de los Estados y de la opinión pública mundial, los Estados actuarán cada vez en mayor medida en función de la idea que se forme cada uno de las amenazas que surjan y de su propio criterio sobre la mejor forma de hacerles frente”⁵¹. Por lo tanto, no se puede ser más claro, ya que como señala, las decisiones del Consejo de Seguridad, con unos Miembros permanentes inalterables que ocupan el sillón desde 1945 (aunque no lo parezca ya ha llovido desde entonces), carecen de legitimidad a los ojos del mundo en desarrollo⁵². Esto es necesario, porque la Organización en sí es necesaria para la Comunidad internacional.

CONCLUSION

En nuestra opinión, los argumentos para defender la legalidad de la Guerra de Iraq son a todas luces poderosos. Incluso se hubiera podido recurrir a otras causas, como las humanitarias para llevar a cabo la guerra, pues es obvio que regímenes, como el derrocado, no tienen por qué tener cabida en la comunidad internacional del siglo XXI. Sin embargo, esto último no se hizo expresamente, aunque se esgrimieron algunos elementos que echaban sus raíces por estos derroteros. A la opinión pública antibélica que se ha manifestado con tanto impulso en algunos países europeos, y sobre todo en España, habría que preguntarla por qué no hizo lo propio con las matanzas de Milosevic en Srebrenica o por el genocidio de Ruanda. Y es que ya sabemos

50. Cfr. *ABC* de 9 de septiembre de 2003, pp. 28-29, y *El País* de 10 de septiembre de 2003, p. 3. El 20 de octubre ha decidido convocar la formación de un comité de expertos para lanzar ya la reforma.

51. *ABC* de 9 de Septiembre de 2003, P. 28.

52. “Nuestra Organización (dice Kofi Annan) empezó con 51 Miembros y ahora tiene 191. Sería sorprendente que tal crecimiento, que refleja los cambios en el mundo, no exija que nos adaptemos”, *El País* de 10 de septiembre de 2003, p. 3.



que en este impulso generoso hay muchas cosas preocupantes, que echan sus raíces en un sentimiento antiestadounidense demasiado agrio.

Por ejemplo, ríos de tinta se han escrito desde que tuviera lugar el execrable atentado terrorista de Lockerbie, sólo para defender que no había *pruebas* tangibles de que agentes libios hubieran participado en dicho atentado. Ha tenido que ser el propio Gobierno libio el que al reconocer oficialmente la responsabilidad por sus agentes en el atentado en una carta dirigida al Consejo de Seguridad el 16 de agosto pasado⁵³, ha disipado las dudas, que todavía algunos tenían, comprometiéndose a pagar 2700 millones de dólares a los familiares de las víctimas⁵⁴.

El Gobierno libio también prevé indemnizar a las víctimas del atentado antiestadounidense contra la discoteca “La Belle” de Berlín, producido el 5 de abril de 1986 en Berlín, a través de la Fundación Gadaffi⁵⁵. En este atentado terrorista murieron dos soldados estadounidenses y una ciudadana turca, además de 230 heridos, de los cuales más de 60 eran estadounidenses. La justicia alemana responsabilizó al Gobierno libio de este atentado en 2001. Ya se sabe que este atentado fue la causa de los bombardeos estadounidenses contra Libia llevados a cabo el 15 de abril de ese mismo año sobre la base de la legítima defensa, bombardeos que fueron sumamente criticados por algunos autores, basándose sobre todo en la falta de pruebas de que las autoridades libias hubieran apoyado el atentado. Los argumentos del

53. El párrafo 3 de la carta enviada al consejo de Seguridad por el enviado Admed Own reza así: “3. In this context, and out of respect for international law and pursuant to the Security Council resolutions, Libya as a sovereign state: has facilitated the bringing to justice of the two suspects charged with the bombing of Pan Am 103, and accepts responsibility for the actions of its officials; has cooperated with the Scottish investigating authorities before and during the trial and pledges to cooperate in good faith with any further requests for information in connection with the Pan Am 103 investigation. Such cooperation would be extended in good faith through the usual channels; has arranged for the payment of appropriate compensation. To this end, a special fund has been established and instructions have already been issued to transmit the necessary sums to an agreed escrow account within a matter of days”. No se trata pues de que el propio Gobierno libio reconozca en esta carta que haya ordenado directamente el atentado, pero sí que reconoce expresamente su *responsabilidad* por los actos de sus agentes, algo a lo que se había negado anteriormente. En nuestra opinión es un paso de suma importancia que destroza muchas hipótesis, sobre todo por las altas sumas que Libia se compromete a pagar en concepto de indemnización.

54. Cfr. *La Razón* de 17 de agosto de 2003, p. 20.

55. Cfr. *ABC* de 29 de agosto de 2003, p. 27.



entonces Presidente Reagan⁵⁶ eran considerados argucias americanas para justificar el ataque mientras se daba credibilidad a la negativa libia.

Y es que, como ya hemos apuntado en otras ocasiones, no se puede dar más credibilidad a aquellos que coartan las libertades que a los que las defienden. Y no se puede hacer lo que hace Francia que, después de oponerse a sendas resoluciones que los Estados Unidos presentaron ante el Consejo de Seguridad en 1986 y 1989 por las implicaciones libias en atentados terroristas, reivindica ahora mayores indemnizaciones para los familiares de las víctimas del avión UTA que hacía la línea Brazzaville-París y que fue objeto de un atentado cuando sobrevolaba el desierto del Teneré en Níger, incremento que acaba de conseguir. La repentina generosidad del Gobierno libio acaba de saciar el apetito francés incrementando las indemnizaciones a las familias de las víctimas que ya habían recibido 37800 dólares, aunque en este caso sin admitir su responsabilidad⁵⁷.

Por último, no conviene decir *no* a todo. Para algunos, incluso la guerra que se llevó a cabo para expulsar a las tropas iraquíes de Kuwait fue en parte ilegal por desproporcionada. Después, salvo casos contados, como la intervención en Somalia, Ruanda o Haití, todo ha sido ilegal, desde los bombardeos de la OTAN en Bosnia-Herzegovina para parar el genocidio, como la de Kosovo, pasando por la de Afganistán, y terminando con esta de Iraq en la que la ONU se había realmente mojado. Ante tanta ilegalidad, ¿dónde está el Derecho internacional? ¿En las aulas? Si ese es el caso, pobre Derecho.

56. Según hizo saber el Presidente Reagan: "On March 25, more than a week before the [West German discotheque] attack, orders were sent from Tripoli to the [Libyan] People's Bureau in East Berlin to conduct a terrorist attack against Americans, to cause maximum and indiscriminate casualties. Libya's agents then planted the bomb. On April 4, the People's Bureau alerted Tripoli that the attack would be carried out the following morning. The next day they reported back to Tripoli on the great success of their mission". Cfr. el discurso del Presidente Ronald Reagan "International Terrorism". *U.S. Department of State Bureau of Public Affairs*, n° 24, 1986, p. 1.

57. Se habla de una indemnización de unos 300.000 dólares, ya que el acuerdo a día de hoy no está todavía cerrado.

