



**UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**EL USO DE LA FUERZA CONTRA IRAK  
(1990-2003)**

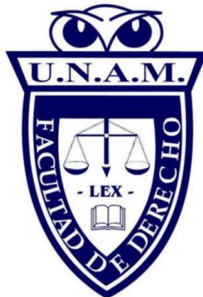
**T E S I S**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE**

**LICENCIADO EN DERECHO**

**P R E S E N T A :**

**ESTEBAN MARTÍNEZ MEJÍA**



**Asesor: Dr. José Luis Vallarta Marrón**

**MÉXICO, D.F.**

**Junio, 2011**



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

**A mi *alma mater*, la Universidad Nacional Autónoma de México**

**A mis padres, por su amor, confianza e inagotable paciencia**

**A los Profesores Hermilo López-Bassols y José Luis Vallarta Marrón**

**A Paulina, Hugo y K.E. v. Lussenhoff**

# ÍNDICE

## EL USO DE LA FUERZA CONTRA IRAK (1990-2003)

### INTRODUCCIÓN

<b>1. EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y EL USO DE LA FUERZA COLECTIVA CONTRA IRAK.....</b>	<b>2</b>
1.1.El conflicto del Golfo Pérsico.....	8
1.1.1. <i>La invasión de Kuwait.....</i>	<i>10</i>
1.1.2. <i>Autorización del uso de la fuerza contra Irak (Resolución 678).....</i>	<i>17</i>
1.1.3. <i>Alto al fuego formal (Resolución 687).....</i>	<i>24</i>
1.2.El régimen de inspección y violaciones graves del alto al fuego.....	29
1.2.1. <i>Operación y desempeño del régimen de inspección: Comisión Especial de las Naciones Unidas.....</i>	<i>30</i>
1.2.2. <i>Violaciones graves del alto al fuego: argumento de la reanudación.....</i>	<i>36</i>
1.3.La Resolución 1441 y la invasión de Irak.....	45
1.3.1. <i>La Resolución 1441.....</i>	<i>47</i>
1.3.2. <i>Operación y desempeño del régimen de inspección: Comisión de Control, Verificación e Inspección de las NNUU.....</i>	<i>59</i>
1.3.3. <i>La invasión de Irak.....</i>	<i>64</i>

<b>2. IRAK Y EL DERECHO DE INTERVENCIÓN HUMANITARIA.....</b>	<b>74</b>
2.1.Represi3n y persecuci3n de las minorías kurdas y chiitas.....	75
2.1.1. <i>La Resoluci3n 688</i> .....	75
2.1.2. <i>Operaci3n “Provide Comfort”</i> .....	78
2.1.3. <i>Establecimiento de la “zonas de exclusi3n aérea”</i> .....	81
2.2.El precedente del caso de Irak en la pr3ctica estatal.....	84
<b>3. IRAK Y EL DERECHO A LA LEGÍTIMA DEFENSA.....</b>	<b>97</b>
3.1.Respuesta al intento de asesinato de George Bush Sr.....	100
3.2.Protecci3n de aeronaves en las “zonas de exclusi3n aérea”.....	108
3.3.La “Doctrina Bush” y el derecho a la legítima defensa preventiva.....	114
<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>135</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA.....</b>	<b>145</b>

## INTRODUCCIÓN

La prohibición del uso de la fuerza es uno de los temas más estudiados del derecho internacional público; al mismo tiempo es el más complejo, polémico y donde mayores divergencias doctrinales podemos encontrar. Esto es lógico, pues se trata del principio rector del sistema internacional contemporáneo, mismo que establece el marco jurídico que limita el poder y la prepotencia de los Estados al prevenir, regular y sancionar la violencia internacional en sus relaciones mutuas.

El caso de Irak refleja técnicamente todos los aspectos relativos al uso de la fuerza que han sido aplicados y debatidos tras la conclusión de la guerra fría. Por tanto, esta investigación pretende abordar tres importantes problemáticas planteadas por el episodio iraquí: la primera se refiere al funcionamiento del Consejo de Seguridad tras la caída del sistema socialista, a su operatividad como órgano de seguridad colectiva y a la interpretación e implementación de sus resoluciones; la segunda se refiere a la viabilidad de admitir la doctrina de la intervención humanitaria como auténtico recurso jurídico ante la violación masiva de derechos humanos; la tercera se refiere a la vigencia y la aplicación del derecho a la legítima defensa ante el surgimiento de nuevas amenazas y complejos retos de seguridad con carácter internacional.

Esta investigación pretende demostrar que de la larga guerra contra Irak se pueden extraer varias conclusiones relevantes que dan claridad sobre el estado actual de la norma imperativa que establece la obligación de los Estados de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales.

# **1. EL CONSEJO DE SEGURIDAD Y EL USO DE LA FUERZA COLECTIVA CONTRA IRAK**

En el complejo desarrollo de la organización internacional, la consolidación de un sistema efectivo de seguridad colectiva ha sido uno de los propósitos dominantes en los esfuerzos por moderar el poder de los Estados y restringir la violencia en sus relaciones internacionales.

Partiendo de la premisa de que todo orden jurídico internacional depende de la existencia de principios y normas imperativas que rijan las relaciones internacionales de sus miembros, la aspiración de erradicar la anarquía internacional sólo puede alcanzarse a través de la centralización del derecho internacional. Bajo este esquema teórico, la observancia de la ley internacional, su aplicación y la sanción derivada de su incumplimiento no está supeditada al capricho o la capacidad individual que tengan los Estados de hacer valer sus derechos, sino a las decisiones de la autoridad institucionalizada de la comunidad internacional en virtud de sus propias leyes. Para tales efectos, la comunidad de naciones se ha dotado de mecanismos jurídicos y políticos encaminados a garantizar el cumplimiento efectivo del derecho internacional.

De acuerdo con la doctrina clásica, el sistema de seguridad colectiva puede definirse como un mecanismo especializado de naturaleza jurídico-política cuyo fin es impedir o contrarrestar el uso ilegal de la fuerza<sup>1</sup>. Esta definición puede parecer restrictiva en la actualidad, pues la práctica internacional ha abierto la posibilidad

---

<sup>1</sup> Cfr. CLAUDE Jr., Inis L.; *Collective Security as an Approach to Peace*, en: GOLDSTEIN, WILLIAMS, et al. (eds.); *Classic Readings and Contemporary Debates in International Relations*; Thomson Wadsworth; Estados Unidos, 1994, p. 212

de que la seguridad colectiva sea aplicada en función de otro tipo de objetivos de naturaleza económica, social, humanitaria e incluso ambiental. No obstante aquello, la definición tradicional es la más apropiada bajo el entendido de que la condición primigenia y el propósito fundamental de la organización internacional contemporánea es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Es por ello que la seguridad colectiva se traduce como el último recurso institucional para asegurar dicho objetivo cuando los otros mecanismos de solución pacífica de controversias han fracasado. Por lo tanto, este sistema no garantiza el respeto de todas las obligaciones internacionales, sino únicamente de aquellas normas generales que buscan mantener la paz y sancionar la violencia internacional<sup>2</sup>.

El sistema de seguridad colectiva es producto de la centralización del derecho internacional lograda tras la Primera Guerra Mundial con el surgimiento de la primera organización de carácter universal: la Sociedad de Naciones. Su fundamento se encontraba en el artículo 11 del Pacto de la Sociedad de Naciones: "...toda guerra o amenaza de guerra, afecte directamente o no a uno de los miembros de la Sociedad, interesa a la Sociedad entera"<sup>3</sup>. A su vez, los exiguos mecanismos para poner en marcha el sistema de seguridad colectiva estaban contenidos en el artículo 16 de dicho instrumento.

La Sociedad de Naciones fue un experimento bastante prematuro y atrevido, sobre todo en un periodo crítico de desequilibrio permanente. Al no existir un poder central orgánico, fuerte y capaz, cuyas deliberaciones tuvieran autoridad

---

<sup>2</sup> Cfr. CLAUDE Jr., Inis L.; *Collective Security as an Approach to Peace*; *Ibíd.*, p. 213

<sup>3</sup> Artículo 11, Pacto de la Sociedad de Naciones; en: SEARA VÁZQUEZ, Modesto; *Derecho Internacional Público*; 21ª ed.; Porrúa, México, 2004, p. 362



moral y fuerza de ley, el sistema de seguridad colectiva dependió de la buena fe de un puñado de potencias rivales que, sumidas en un ambiente de paz hipócrita, seguían conduciéndose por la vieja fórmula del equilibrio de poder.

La Segunda Guerra Mundial hizo evidente las enormes deficiencias del orden internacional fundado en Versalles. Por ello, la Carta de las Naciones Unidas constituye el más elaborado sistema jurídico que se haya logrado a lo largo de la historia<sup>4</sup>. Aunque no puede librarse de las similitudes de plan y de estructuración del Pacto de la Sociedad de Naciones, la Carta tiene la virtud de colmar las imperfecciones de ésta, principalmente en cuanto a la naturaleza imperativa de la prohibición del uso de la fuerza, y respecto a los métodos y herramientas disponibles para lograr el cumplimiento efectivo de esta norma.

El séptimo párrafo del preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas señala que uno de los medios para alcanzar las finalidades establecidas por los pueblos de las Naciones Unidas es "...asegurar, mediante la aceptación de principios y la adopción de métodos, que no se usará la fuerza armada sino en servicio del interés común". El artículo 2 de la Carta esboza los principios que deberán regir las relaciones internacionales de sus Miembros, y en el párrafo 4, la prohibición del uso de la fuerza destaca notablemente:

4. Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad

---

<sup>4</sup> Cfr. LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo; *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*; 3° ed., Porrúa, México, 2008, p. 285

territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

En cuanto a los métodos para garantizar el cumplimiento de dicho principio, la Carta de las Naciones Unidas retoma y perfecciona la idea de la seguridad colectiva. Su fundamento puede encontrarse en varios pasajes de la Carta, iniciando por el preámbulo: “Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra...”; asimismo, el propósito capital de la Organización, contemplado el párrafo primero de su artículo 1, es:

1. Mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz...

La aspiración medular de la Carta es, por tanto, evitar la guerra y mantener la paz, pues al menos de se impongan serias restricciones al mal endémico que es la violencia, el destino del mundo estará sujeto por siempre al flagelo de la guerra; partiendo de ese ideal, se deberán tomar medidas colectivas cuando el orden internacional peligre o sea quebrantado, y para tales efectos, los Miembros de las Naciones Unidas “...confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”<sup>5</sup>.

El sistema creado por los fundadores de las Naciones Unidas fue diseñado con el propósito de centralizar e institucionalizar el uso de la fuerza legal bajo el

---

<sup>5</sup> Artículo 24, Carta de las Naciones Unidas; en: LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo; *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*; Op. cit. 4, p. 660-680

control de un órgano específico de la comunidad internacional: el Consejo de Seguridad<sup>6</sup>. En teoría, y con apego estricto a la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo no es un juez ni determina quién tiene la razón en un conflicto; su tarea es más parecida a la de un policía, pues toma acciones inmediatas encaminadas a detener las luchas o impedir que éstas sucedan<sup>7</sup>. Para ello, el Consejo cuenta con un amplio margen de poderes y facultades discrecionales con los que puede asegurar una acción rápida y eficaz por parte de la Organización ante cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión<sup>8</sup>.

El Consejo de Seguridad puede hacer recomendaciones a las partes en conflicto, instar al cumplimiento de medidas provisionales<sup>9</sup>, ordenar a los miembros de la Organización a adoptar medidas que no impliquen el uso de la fuerza (como la ruptura de relaciones diplomáticas o la interrupción de relaciones económicas)<sup>10</sup> y, en última instancia, hacer uso de la fuerza armada<sup>11</sup>. Para ello, el Consejo de Seguridad tendría un ejército propio, puesto a su disposición por los Estados miembros<sup>12</sup>. También contaría con un Comité de Estado Mayor, que lo asesoraría en la planeación de las operaciones militares y en la dirección estratégica de las fuerzas armadas de las Naciones Unidas<sup>13</sup>.

---

<sup>6</sup> Cfr. SCHWARZENBERGER, Georg, et al.; *A Manual of International Law*; 6ª ed.; Professional Books; Estados Unidos, 1976, p. 153

<sup>7</sup> SIMMA, Bruno (ed.); *The Charter of the United Nations: A Commentary*; 2a ed.; Oxford University Press, Estados Unidos, 2002, p. 705

<sup>8</sup> Artículo 39, Carta de las Naciones Unidas; en: LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo; *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*; Op. cit. 4, p. 660-680

<sup>9</sup> Artículo 40; *Ibíd.*

<sup>10</sup> Artículo 41; *Ibíd.*

<sup>11</sup> Artículo 42; *Ibíd.*

<sup>12</sup> Artículo 43; *Ibíd.*

<sup>13</sup> Artículos 45-47; *Ibíd.*

Los planes de los fundadores se vieron frustrados por las vicisitudes de la guerra fría. Los cinco ganadores de la Segunda Guerra Mundial -Estados Unidos, la Unión Soviética, Reino Unido, Francia y China-, se adjudicaron un remedio procesal como trofeo de guerra: aparte de ser Miembros permanentes, conservaron un derecho de veto, lo cual significa que si el Consejo desea aprobar una decisión de fondo, ésta debe contar con el voto afirmativo -o al menos la abstención- de los cinco grandes<sup>14</sup>.

En el periodo de la guerra fría, cuando el mundo estaba dividido en dos esferas de influencia, se abusó el uso del derecho de veto y la idea de la seguridad colectiva pareció desaparecer. Las fuerzas armadas que el Consejo de Seguridad tendría a su disposición jamás se materializaron, pues ningún Estado encontró conveniente poner tropas fuera de su control, aumentar presupuestos militares para ese fin o admitir una fuerza independiente que podría ser usada en contra suya<sup>15</sup>. Así, el Comité de Estado Mayor se convirtió en poco menos que una curiosidad y el Consejo de Seguridad careció de todo poder material para implementar sus propias decisiones.

Un nuevo ambiente de cooperación institucional sólo pudo ser posible en vísperas del colapso de la Unión Soviética, viéndose reflejado a través del activismo inédito del Consejo de Seguridad en el conflicto entre Irán e Irak (1988), en la guerra de Angola (1989), en la independencia de Namibia (1990) y en la

---

<sup>14</sup> Artículo 27(3); *Ibíd.*

<sup>15</sup> Cfr. LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo; *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*; Op. cit. 4, p. 290

pacificación de Centroamérica<sup>16</sup>. Sin embargo, ningún caso tuvo tantas repercusiones en la reestructuración del orden internacional, ni fueron tan decisivas para el futuro del sistema de seguridad colectiva, como la invasión armada de Irak en contra de Kuwait al amanecer del 2 de agosto de 1990.

### **1.1. EL CONFLICTO DEL GOLFO PÉRSICO**

El régimen de Saddam Hussein inició la década de los noventa en una delicada situación de bancarrota financiera y enorme desprestigio social. Los recortes impuestos en la administración y el sector público, la desmovilización de medio millón de combatientes y el agotamiento general ocasionado por la larga y costosa guerra contra Irán (1980-1988) causaron una vertiginosa escalada en el índice de desempleo, la caída de la producción interna y un aumento de la inflación por encima del 45%<sup>17</sup>. Para financiar la guerra, Irak contrajo deudas escandalosas con sus vecinos árabes, y cuando Saddam intentó cobrar el gran “servicio” que les había hecho frente al régimen revolucionario de los ayatolas para conseguir un periodo de gracia en el reembolso de su deuda<sup>18</sup>, sus acreedores árabes y occidentales hicieron oídos sordos a la ingenua propuesta.

El acaudalado emirato de Kuwait era uno de los principales acreedores de Irak, y como tantos otros, se había negado a cualquier renegociación de la deuda iraquí<sup>19</sup>. Sin embargo, en comparación con su maltrecho vecino, Kuwait era un Estado pacífico y minúsculo que contaba con un ejército insignificante. Por si fuera

---

<sup>16</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; 7ª ed.; Routledge, Estados Unidos, 1999, p. 395

<sup>17</sup> MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Tusquets, España, 2003, p. 121

<sup>18</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 40

<sup>19</sup> Cfr. GILLAUME, Gilbert; *Las grandes crisis internacionales y el derecho*; Ariel, España, 1995, p. 250

poco, Irak alegaba tener reivindicaciones territoriales sobre el emirato, un viejo discurso blandido por más de un dirigente en periodos anteriores que contaba con gran simpatía entre los iraquíes<sup>20</sup>. Así pues, no extraña que Kuwait se convirtiera en la fórmula mágica que Saddam Hussein ideó para solucionar todos sus problemas financieros y recuperar la popularidad perdida del malquisto régimen.

En julio de 1990, Irak culminó una larga serie de ataques verbales contra sus vecinos con la acusación de que Kuwait robaba desde 1980 el petróleo iraquí al perforar en la frontera con un ángulo inclinado y extraer el crudo del yacimiento de Rumillah, ubicado principalmente en el lado iraquí<sup>21</sup>. Más tarde, Saddam afirmó que Kuwait había desatado una guerra económica en contra de Irak al mantener su producción petrolera demasiado alta mientras sus precios eran excesivamente bajos, agravando así las dificultades financieras de su país<sup>22</sup>.

Tras una serie de interpretaciones rudimentarias de la política mundial y engañado por la débil respuesta del Consejo de Seguridad frente a su guerra contra Irán<sup>23</sup>, Irak decidió invadir Kuwait. A esta mala jugada se sumó la confusión iraquí de la postura norteamericana, pues la embajadora de Estados Unidos comentó a Saddam que su país "...no tiene opinión sobre los conflictos entre árabes, como lo es su diferencia fronteriza con Kuwait"<sup>24</sup>. De cualquier modo,

---

<sup>20</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 123

<sup>21</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2010, p. 17

<sup>22</sup> Cfr. GILLAUME, Gilbert; *Las grandes crisis internacionales y el derecho*; Op. cit. 19, p. 251

<sup>23</sup> Cfr. COCKAYNE, MALONE; *The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Iraq*; en: LOWE, ROBERTS, et al. (eds); *The United Nations Security Council and War, The Evolution of Thought and Practice since 1945*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2008, p. 385

<sup>24</sup> Embajada de Bagdad, Cable 90BAGHDAD4237, 25 de julio de 1990; Wikileaks.org, disponible en: <http://213.251.145.96/cable/1990/07/90BAGHDAD4237.html>

cuando el dictador se percató del grave error que había cometido ya era demasiado tarde: el sistema de seguridad colectiva emergió del olvido tras una impensable alianza entre Occidente, la Unión Soviética, países árabes y miembros del Movimiento de los Países No Alineados. Es por ello es conveniente examinar los aspectos jurídicos más relevantes de la acción colectiva que inauguró el sistema internacional de la posguerra fría frente a un típico acto de agresión.

### **1.1.1. La invasión de Kuwait**

Durante la madrugada del 2 de agosto de 1990, una fuerza masiva iraquí cruzó la frontera y penetró en Kuwait. Casi inmediatamente, los delegados del Consejo de Seguridad en Nueva York fueron alertados. El Consejo inició formalmente la sesión con un discurso fervoroso por parte del delegado de Kuwait, y en seguida, la representación de Irak rechazó la intervención del Consejo partiendo de la siguiente posición:

Los acontecimientos ocurridos en Kuwait son asuntos internos que no tienen relación alguna con Irak. El Gobierno Libre Provisional de Kuwait solicitó a mi Gobierno asistirlo en el establecimiento de la seguridad y el orden para que los kuwaitís no tengan que sufrir. Mi Gobierno decidió proporcionar dicha asistencia exclusivamente por ese motivo<sup>25</sup>.

Resulta interesante notar que Irak no trató de justificar la invasión a través de sus reclamaciones territoriales sobre Kuwait, ni por el robo de petróleo o el “dumping” petrolero del que supuestamente era víctima. Estos argumentos habían

---

<sup>25</sup> NACIONES UNIDAS; *Repertorio de la Práctica del Consejo de Seguridad, Suplemento: 1989-1992*; Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, Estados Unidos, 2009, p. 432

sido blandidos en la arena política, pero incluso Saddam logró entender que ninguno de ellos podía servir como base legal que justificara sus maniobras ante el Consejo de Seguridad<sup>26</sup>.

Así pues, el Gobierno de Irak justificó la invasión con base en la presunta invitación de asistencia extendida por un gobierno revolucionario provisional absolutamente ignoto para el mundo. Este argumento resulta absurdo, pues no hay evidencia de que existiera un grupo revolucionario dentro de Kuwait al momento de la invasión. De hecho, Irak reconoció la existencia de dicha autoridad después de haber emprendido la invasión de su vecino, y cuando el espurio Gobierno Provisional de Kuwait finalmente tomó forma, éste se encontraba conformado por militares iraquíes y personal afiliado al régimen de Bagdad<sup>27</sup>.

En principio, la invitación hecha por la autoridad de un Estado a otro, autorizándolo a intervenir militarmente en su apoyo cuando existen otras autoridades legítimas dentro del territorio, es un tema de dudosa legalidad en el derecho internacional. Sin embargo, cuando la intervención se da en condiciones de guerra civil o golpe de Estado, ésta resulta manifiestamente ilegal y contraria al artículo 2(4) de la Carta por implicar el uso de la fuerza contra la independencia política del Estado intervenido<sup>28</sup>. Esta conclusión se ve reafirmada por el riesgo de que un Estado fabrique dentro de otro un gobierno títere o artificial con el fin de

---

<sup>26</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 20

<sup>27</sup> Cfr. *Ibidem*, p. 21

<sup>28</sup> Cfr. SCHACHTER, Oscar; *The Right of States to Use Armed Force*; en: ANTON, Donald, et. al.; *International Law: Cases and Materials*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2005, p. 539



reconocer su autoridad e intervenir en sus asuntos internos<sup>29</sup>. Esta mañosa práctica fue aplicada por la Unión Soviética en Hungría (1956), Checoslovaquia (1968) y Afganistán (1979), y por los Estados Unidos en la República Dominicana (1965) y Granada (1983). En todos los casos existió un rechazo uniforme por las Naciones Unidas<sup>30</sup>, y en el caso de Irak la condena colectiva no se hizo esperar.

Inmediatamente después de la invasión, el Consejo de Seguridad aprobó por unanimidad la Resolución 660 (1990), misma que conviene examinar con detenimiento. En el preámbulo, el Consejo anuncia "...la invasión de Kuwait... por las fuerzas militares de Irak"<sup>31</sup> e identifica de este modo a la víctima y al agresor. En seguida, determina que la invasión de Kuwait por Irak representa... un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>32</sup> y señala que actúa "...de conformidad con los artículos 39 y 40 de la Carta de las Naciones Unidas"<sup>33</sup>, cumpliendo así con los requisitos formales que activan el sistema de seguridad colectiva conforme al Capítulo VII de la Carta.

Tras condenar enérgicamente la invasión de Kuwait, el Consejo de Seguridad exigió a Irak el retiro inmediato e incondicional "...de todas sus fuerzas a las posiciones en que se encontraban el 1° de agosto de 1990<sup>34</sup>", sin hacer pronunciamiento alguno sobre la validez de los reclamos territoriales iraqués. Por

---

<sup>29</sup> Cfr. OPPENHEIM, Lassa (Jennings & Watts, eds.); *International Law*; 9a ed.; Longmans, Reino Unido, Vol.1 1996, p. 436

<sup>30</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 323

<sup>31</sup> Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo preambulatorio; 2 de agosto de 1990; en: ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; Resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, 1946-2011; disponible en: <http://www.un.org/es/documents/sc/index.shtml>

<sup>32</sup> *Ibidem*. Segundo párrafo preambulatorio.

<sup>33</sup> *Ibidem*. Tercer párrafo preambulatorio.

<sup>34</sup> *Ibidem*. Segundo párrafo operativo.

ello, el requisito indispensable para examinar sus demandas era el restablecimiento del *status quo ante*; esto es, la desocupación total de Kuwait.

Irak no sólo ignoró la única condición impuesta por el Consejo de Seguridad sino que una semana más tarde declaró la fusión total y eterna de Kuwait al territorio iraquí. La respuesta unánime del Consejo se manifestó con la Resolución 662 (1990), donde “Declara que la anexión de Kuwait por Irak... carece de validez jurídica y ha de considerarse nula y sin valor<sup>35</sup>”. Consecuentemente, el Consejo reconoció al Gobierno de Kuwait, exiliado entonces en Arabia Saudita, como la autoridad legítima del Estado ocupado. Este no fue más que un reflejo del principio *ex iniuria non oritur ius*, o del deber internacional de no reconocer las situaciones derivadas del uso de la fuerza, e implica negar la legalidad de una situación, tratado o acuerdo a los que se llegue a través de la fuerza, pues se trata de una conducta ilegal de origen que tiene el efecto de viciar todos los actos o situaciones posteriores derivadas de ésta<sup>36</sup>.

En un inicio Irak anunció su deseo de retirarse de Kuwait tan pronto fuera posible, por lo que el Consejo de Seguridad le dio cuatro días para presentar evidencia sólida que sostuviera sus declaraciones<sup>37</sup>. Tras la negativa iraquí de cooperar, el Consejo impuso fuertes sanciones económicas a través de la Resolución 661 (1990), la cual cubría la importación y exportación de productos y bienes, así como la prestación de servicios y transferencia de fondos hacia Irak o Kuwait, excluyendo condicionalmente la importación de suministros médicos y

---

<sup>35</sup> Resolución 662 (1990) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo operativo; 9 de agosto de 1990; en: Op. cit. 31

<sup>36</sup> SEARA VÁZQUEZ, Modesto; *Derecho Internacional Público*; Op. cit. 3, p. 374

<sup>37</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 22

alimentaros<sup>38</sup>; por lo demás, el embargo fue total e incluyó armas, equipo militar y petróleo, siendo el paquete de sanciones económicas más severo que el Consejo de Seguridad hubiera impuesto en su historia.

Un elemento enormemente llamativo de esta resolución fue su sexto párrafo preambulatorio, el cual “Afirma el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado de Irak contra Kuwait, de conformidad con el artículo 51 de la Carta”<sup>39</sup>. Resulta evidente el papel preponderante -si no exclusivo- de Estados Unidos en su redacción, pues procura dejar abierta la alternativa de responder unilateralmente a la invasión iraquí basándose en el derecho a la legítima defensa colectiva en caso de que el experimento coercitivo dentro del Consejo de Seguridad fracasara en su objetivo: forzar la desocupación militar de Kuwait conforme a la Resolución 660 (1990).

Una semana más tarde, a petición del Gobierno legítimo de Kuwait, Estados Unidos y Gran Bretaña establecieron una interdicción naval para asegurar el cumplimiento de la Resolución 661 (1990) y la efectividad de sus sanciones. Esto significaba arrogarse la facultad de detener, inspeccionar, inhabilitar e incluso hundir embarcaciones que violaran el embargo, lo cual no es sostenible bajo el entendido de que: 1) la resolución que se pretendió implementar unilateralmente no autorizaba tales medidas al haber sido aprobada bajo el artículo 41 de la Carta de las Naciones Unidas, mismo que se refiere a “medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada”; 2) el uso de la fuerza armada para hacer valer un embargo

---

<sup>38</sup> Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad; Tercer párrafo operativo; 6 de agosto de 1990; en: Op. cit. 31

<sup>39</sup> *Ibidem*. Sexto párrafo preambulatorio.

económico se denomina “bloqueo”, y es un acto de guerra bajo el derecho internacional<sup>40</sup>; 3) sólo el Comité de Sanciones podía evaluar el cumplimiento de la resolución, y de acuerdo con sus informes, el embargo estaba siendo respetado con notable rigor por la comunidad internacional<sup>41</sup>.

Parecía que el Consejo de Seguridad perdía el control sobre la situación. Varias delegaciones, incluyendo aliados cercanos de Estados Unidos y Reino Unido, dejaron en claro que sólo el Consejo podía autorizar el uso de medidas militares para implementar sus propias decisiones<sup>42</sup>. Esto se debe a que, de acuerdo con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el uso de la fuerza en legítima defensa será válido hasta que “...el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. La consecuencia lógica es que la legítima defensa tiene límites expresos en virtud de la Carta, y uno de ellos es el funcionamiento eficaz de la maquinaria colectiva a través de las acciones del Consejo de Seguridad.

El derecho inmanente a la legítima defensa es provisional pues se suspende cuando el Consejo ordena medidas coercitivas eficaces bajo el Capítulo VII de la Carta con la intención de revertir un ataque armado. Ciertamente, el sistema de seguridad colectiva no tendría sentido alguno si los Estados conservaran el derecho de recurrir a la fuerza en el momento y la forma que más les conviniera<sup>43</sup>, puesto que existe el riesgo de que sus decisiones afecten, contravengan o anulen la autoridad del Consejo de Seguridad sobre un

---

<sup>40</sup> Cfr. SEARA VÁZQUEZ, Modesto; *Derecho Internacional Público*; Op. cit. 3, p. 403

<sup>41</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 23

<sup>42</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 25

<sup>43</sup> Cfr. SIMMA, Bruno (ed.); *The Charter of the United Nations: A Commentary*; Op. cit. 7, p. 804

determinado asunto. Por ello, la legítima defensa seguirá estando disponible para la víctima del ataque armado siempre y cuando el Consejo sea incapaz de reaccionar<sup>44</sup>. Al establecer dicha limitación, la Carta subordina el ejercicio de la legítima defensa al sistema de seguridad colectiva ya que es preferible la acción centralizada de la comunidad internacional que la acción unilateral de los Estados.

La desconfianza creada entre los miembros del Consejo de Seguridad generó el riesgo de que la unanimidad se rompiera. Esta inquietud motivó la redacción de la Resolución 665 (1990), la cual eliminaba toda referencia al derecho de legítima defensa o al artículo 51 de la Carta y en cambio exhortó "...a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait... a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad"<sup>45</sup>, para garantizar el cumplimiento del embargo impuesto a través de la Resolución 661 (1990).

Aunque esta resolución sólo formalizó *de iure* un bloqueo que existía *de facto*, tuvo la virtud de autorizar a ciertos Estados la aplicación de medidas limitadas de fuerza militar en casos específicos de conformidad con el artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas y bajo la autoridad exclusiva del Consejo de Seguridad. Esto entrañaba la suspensión del derecho a la legítima defensa e incluso Kuwait reconoció que la Resolución 665 (1990) constituía una "medida necesaria" conforme al artículo 51 de la Carta<sup>46</sup>. De este modo, Estados Unidos y

---

<sup>44</sup> Cfr. DINSTEIN, Yoram; *War, Aggression and Self-Defense*; 3ª ed.; Oxford University Press, Reino Unido, 2001, p. 188

<sup>45</sup> Resolución 665 (1990) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo operativo; 25 de agosto de 1990; en: Op. cit. 31

<sup>46</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 28

el Reino Unido se encontraban legalmente imposibilitados de invocar un derecho de legítima defensa colectiva en favor del Estado interesado, que era Kuwait.

### **1.1.2. Autorización del uso de la fuerza contra Irak (Resolución 678)**

A pesar de los esfuerzos de las Naciones Unidas, Irak siguió en abierto desacato del Consejo de Seguridad. Por ello, el 29 de noviembre fue aprobada la Resolución 678 (1990), misma que autorizaba el uso de la fuerza militar contra Irak si no cumplía con sus obligaciones antes del 15 de enero de 1991. Conviene examinar el contenido y los alcances de esta resolución puesto que no sólo inaugura la práctica del Consejo en posteriores autorizaciones sino que constituye un elemento crucial para evaluar la pretendida justificación de la invasión de Irak de marzo de 2003.

La Resolución 678 (1990) culminó una serie de resoluciones vinculantes cuyo objetivo primordial era lograr la desocupación militar de Kuwait conforme a la Resolución 660 (1990). En el preámbulo, el Consejo reafirma dichas resoluciones y hace mención especial del incumplimiento iraquí en la aplicación de la Resolución 660 (1990), lo cual demuestra que la restauración de la soberanía de Kuwait era el propósito esencial que guiaba toda acción colectiva del Consejo de Seguridad<sup>47</sup>. De igual modo, el primer párrafo operativo da “una última oportunidad a Irak” para que cumpla con la Resolución 660 (1990) antes del 15 de enero de 1991, y en seguida, “Autoriza a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait para que... utilicen todos los medios necesarios para hacer

---

<sup>47</sup> Cfr. FRANCK, Thomas; *What Happens Now? The United Nations after Iraq*; en: *American Journal of International Law*; American Society of International Law, Estados Unidos, 2002, vol.97, no.3, p. 612

valer... la Resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes aprobadas ulteriormente y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región”. No existe duda alguna de que la expresión “todos los medios necesarios” es un eufemismo para el uso de la fuerza armada<sup>48</sup>. Por último, “pide a los Estados interesados que mantengan periódicamente informado al Consejo de Seguridad de lo que ocurra”<sup>49</sup>, despojándose así de todo control formal y material sobre las operaciones militares que encabezaría Estados Unidos.

Uno de los temas más controvertidos de esta resolución se refiere a su naturaleza legal. Algunos sostienen que el Consejo de Seguridad dio poder a los Estados interesados para emprender una acción armada contra Irak, y que éstos actuaron por mandato del Consejo conforme al sistema de seguridad colectiva<sup>50</sup>. La postura contraria sostiene que la autorización fue un mero visto bueno para que Kuwait y sus aliados se valieran del derecho a la legítima defensa colectiva, cuyo ejercicio había sido suspendido momentáneamente por las sanciones y medidas emprendidas por el Consejo de Seguridad<sup>51</sup>.

La interpretación formal, que descarta la naturaleza colectiva de la resolución, está basada en la ausencia de convenios especiales que coloquen fuerzas armadas a disposición del Consejo conforme al artículo 43 de la Carta, así como en la inexistencia del Comité de Estado Mayor y del mecanismo derivado de éste conforme a los artículos 45, 46 y 47 de la Carta, siendo elementos técnicos

---

<sup>48</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 396

<sup>49</sup> Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad; Cuarto párrafo operativo; 29 de noviembre de 1990; en: Op. cit. 31

<sup>50</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 32-37

<sup>51</sup> Cfr. GILLAUME, Gilbert; *Las grandes crisis internacionales y el derecho*; Op. cit. 19, p. 266

correlacionados que caracterizan al sistema de seguridad colectiva como fue concebido en 1945. Formalmente, este argumento es correcto: la guerra fría y las contingencias geopolíticas de la época provocaron que buena parte del Capítulo VII de la Carta fuera inoperante. Bajo esta tesis, la seguridad colectiva es un mero ideal que, en las circunstancias actuales, resulta imposible implementar.

Sin embargo, la práctica del Consejo de Seguridad demuestra todo lo contrario: el sistema de seguridad colectiva es operativo, aunque de una manera desnaturalizada y defectuosa que si bien no responde a la idea original de tal sistema, es conforme con la Carta de las Naciones Unidas<sup>52</sup>. El caso de Irak representó el primer ejemplo de esta nueva práctica.

Resulta imposible hacer una lista exhaustiva que limite los poderes de una organización tan compleja como la Organización de las Naciones Unidas basándose únicamente en las disposiciones expresas de su texto fundacional, redactado hace más de sesenta y cinco años<sup>53</sup>. Toda organización debe ser dinámica y flexible para responder a la evolución de la comunidad internacional, y por tanto, la ausencia de convenios especiales y demás mecanismos técnicos del sistema de seguridad colectiva no pueden ser un obstáculo insalvable que impida al Consejo de Seguridad cumplir con su responsabilidad primordial.

La Corte Internacional de Justicia ha reconocido que "...la Carta no deja impotente al Consejo de Seguridad frente a una situación de emergencia cuando

---

<sup>52</sup> Cfr. ACOSTA ESTÉVEZ, José; *El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y el ejercicio del uso de la fuerza armada contra Iraq*; en: Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, 2004, vol.4, p. 16

<sup>53</sup> Cfr. SHERMERS, Henry, et al.; *International Institutional Law: Unity within Diversity*; 4ª ed.; Martinus Nijhoff, Países Bajos, 2003, p. 175



los convenios estipulados en el artículo 43 no han sido celebrados”<sup>54</sup>, pues “...la Organización tiene poderes que, si bien no están expresamente contemplados en la Carta, le son conferidos por la implicación necesaria de que son esenciales para el cumplimiento de sus deberes”<sup>55</sup>. Aunque el artículo 24(2) de la Carta de las Naciones Unidas se refiere a los poderes específicos concedidos al Consejo de Seguridad en virtud de los Capítulos VI, VII, VIII y XII, éstos “...no excluyen la existencia de poderes generales para el cumplimiento de sus responsabilidades”<sup>56</sup>, ya que “...los Miembros de las Naciones Unidas han conferido al Consejo de Seguridad poderes acordes a su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales... (cuyas) únicas limitaciones son los principios y propósitos fundamentales consagrados en el Capítulo I de la Carta”<sup>57</sup>. La jurisprudencia internacional confirma así el principio del efecto útil y poderes implícitos<sup>58</sup> como auxiliar de los poderes explícitos que tiene el Consejo de Seguridad para asegurar el cumplimiento efectivo de las medidas que ordene.

La Resolución 678 (1990) confirma en su preámbulo la responsabilidad del Consejo de Seguridad “...en cuanto al mantenimiento y la preservación de la paz y la seguridad internacionales”<sup>59</sup> y afirma categóricamente que el Consejo actúa

---

<sup>54</sup> *Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion; ICJ Reports, 1962, p.151: 54*

<sup>55</sup> *Reparation for injuries suffered in the service of the United Nations, Advisory Opinion: ICJ Reports, 1949, p. 174: 13*

<sup>56</sup> *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion: ICJ Reports, 1971, p.16: 110*

<sup>57</sup> *Idem.*

<sup>58</sup> Cfr. ACOSTA ESTÉVEZ, José; *El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y el ejercicio del uso de la fuerza armada contra Iraq*; Op. cit. 59, p. 37

<sup>59</sup> Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad; Tercer párrafo preambulatorio; 29 de noviembre de 1990; en: Op. cit. 31

“...con arreglo al Capítulo VII de la Carta”<sup>60</sup>. Aunque no se menciona de manera expresa, resulta evidente que, tratándose de medidas que implican el uso de la fuerza, el Consejo actuó de conformidad con el artículo 42 de la Carta. Sin embargo, al momento de decidir de qué manera se usaría la fuerza colectiva, el Consejo no pudo fundamentar su decisión en un artículo preciso de la Carta porque sencillamente no existía. Esta ambigüedad es deliberada, pues resultó políticamente improbable que en aquella delicada situación Estados Unidos y sus aliados accedieran a negociar lo que en cincuenta años habían negado rotundamente. Fue ello que la inoperatividad de los artículos 43, 45, 46 y 47 se mantuvo y el Comité de Estado mayor no logró salir de su lánguida existencia<sup>61</sup>.

El segundo párrafo operativo de la Resolución 678 (1990) “autoriza a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait...”, lo cual sugiere que el Consejo encomienda a algunos Estados Miembros la implementación de las acciones por él requeridas basándose en el principio del efecto útil y poderes implícitos. No obstante, una autorización de esta naturaleza no debe ser entendida como una delegación de poderes.

La autorización se asemeja más a la figura jurídica del mandato, pues implica el otorgamiento expreso de un poder limitado, sujeto a instrucciones definidas y supervisión constante, encaminado a cumplir con un objetivo preciso<sup>62</sup>. La delegación, por su parte, implicaría la transferencia de los enormes poderes del

---

<sup>60</sup> Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad; Quinto párrafo preambulatorio

<sup>61</sup> Cfr. ACOSTA ESTÉVEZ, José; *El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y el ejercicio del uso de la fuerza armada contra Iraq*; Op. cit. 59, p. 39

<sup>62</sup> Cfr. SAROOSHI, Danesh; *The United Nations and the Development of Collective Security*; en: CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2001, p. 165

Consejo de Seguridad a uno o varios Estados, dotándolos de un amplio margen de discrecionalidad para determinar sus propios límites materiales y temporales al momento de hacer uso de la fuerza.

La Resolución 678 (1990) fue un mandato atípico, ya que impuso limitaciones legales a los Estados interesados en función de los objetivos que el Consejo de Seguridad pretendía alcanzar, aunque de una manera imprecisa y calculadamente vaga. En principio, la autorización tenía el propósito de hacer valer “...la Resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes aprobadas ulteriormente”<sup>63</sup>. Por mera lógica, las resoluciones comprendidas en esta definición se limitan a aquellas aprobadas entre la invasión de Kuwait (Resolución 660) y la autorización del uso de la fuerza contra Irak (Resolución 678), pues resultaría absurdo que contemplara igualmente situaciones y medidas hipotéticas plasmadas en resoluciones inexistentes, encaminadas a implementar objetivos totalmente ajenos al núcleo del cuerpo resolutorio que guiaba la acción del Consejo: lograr la liberación de Kuwait. Es evidente que el desarme y demás obligaciones impuestas a Irak tras su derrota no fueron parte de la resolución.

Un análisis cuidadoso de dichas resoluciones revela tres exigencias específicas, una principal y dos accesorias: la primera y más elemental de todas era el retiro inmediato e incondicional de “...todas las fuerzas iraquíes a las posiciones en que se encontraban el 1° de agosto de 1990<sup>64</sup>”; la segunda era la revocación de las medidas decretadas por Irak “...en virtud de las cuales pretende

---

<sup>63</sup> Resolución 678 (1990) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo operativo; 29 de noviembre de 1990; en: Op. cit. 31

<sup>64</sup> Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad; Segundo párrafo operativo; en: Op. cit. 31

anexarse Kuwait<sup>65</sup>”, y la tercera ordenaba el permiso de partida “...de los nacionales de terceros países que se encuentren en Kuwait<sup>66</sup>”. Otras resoluciones, como las Resoluciones 670 y 674 (1990), sólo invitaban a los Estados a que reunieran información relativa a sus reclamaciones, y recordaban a las autoridades iraquíes su responsabilidad por las presuntas violaciones graves al derecho internacional humanitario<sup>67</sup>. Por tanto, la Resolución 678 (1990) no autorizó intervención alguna en la estructura política de Irak, como tampoco contempló el uso de la fuerza militar para hacer valer reclamaciones pecuniarias, sancionar transgresiones al derecho internacional humanitario<sup>68</sup> o lograr cualquier otro objetivo paralelo que no estuviese expresamente contemplado en su texto.

Así pues, el motivo primigenio que guió la acción colectiva del Consejo de Seguridad fue planteado en la Resolución 660 (1990) al constatar que la invasión de Kuwait por Irak representaba “...un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales”. Si la autorización del uso de la fuerza fue otorgada para “...restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región”, es justo afirmar que su intención era revertir una situación jurídica al *statu quo ante*, y no crear una situación jurídica distinta a la que existía antes del 1° de agosto de 1990. Sin embargo, cuando expiró el periodo de gracia y comenzaron los bombardeos masivos, el control del organismo sobre su propia operación pareció disolverse ante el aplastante poderío militar desplegado por Estados Unidos y sus aliados.

---

<sup>65</sup> Resolución 662 (1990) del Consejo de Seguridad; Tercer párrafo operativo; en: Op. cit. 31

<sup>66</sup> Resolución 664 (1990) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo operativo; en: Op. cit. 31

<sup>67</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 43

<sup>68</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 44

Tres días de ofensiva militar terrestre bastaron para que Saddam Hussein ordenara "...de acuerdo con la Resolución 660 (1990) el retiro inmediato de todas las tropas de Kuwait."<sup>69</sup>. Tal medida implicaba declarar cuanto antes un alto al fuego, pero Estados Unidos impidió que eso sucediera hasta que el Gobierno de Irak garantizara la aceptación de todas las resoluciones relativas a Kuwait. En teoría, al ser el Consejo de Seguridad quien sostenía una relación jurídica con Irak, esta decisión correspondía exclusivamente a dicho órgano. Sin embargo, al extender un mandato tan amplio y ambiguo, su capacidad de decisión pasó a depender enteramente de la voluntad de Estados Unidos, el Reino Unido y de su derecho de veto. El Consejo de Seguridad se limitó entonces a interpretar el papel de simple espectador; así lo confirmó el Secretario General, Javier Pérez de Cuéllar, al señalar que "...las hostilidades han sido autorizadas por el Consejo de Seguridad pero no es una guerra de Naciones Unidas"<sup>70</sup>. Es por ello que Estados Unidos secuestró al Consejo de Seguridad durante la Guerra del Golfo<sup>71</sup>. Más aún, desde el momento de su rendición, el destino de Irak se vio irremediabilmente ligado a los caprichos del gobierno en turno que ocupara Washington.

### **1.1.3. Alto al fuego formal (Resolución 687)**

Tras una ausencia perversa de casi tres meses, el Consejo de Seguridad retornó a la arena internacional después de que Estados Unidos anunciara un alto al fuego provisional y presentara a sus Miembros un proyecto de resolución que contemplaba las condiciones que Irak debía aceptar para establecer un alto al

---

<sup>69</sup> WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; *Ibidem.*, p. 46

<sup>70</sup> *Ibidem.*, p. 202

<sup>71</sup> WESTON, Burns; *Security Council Resolution 678 and Persian Gulf Decision-Making: Precarious Legitimacy*; en: MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 397

fuego formal. Tras votar dicho proyecto, el Consejo aprobó la Resolución 687 (1991), la cual obligaba a Irak a respetar las fronteras establecidas y acceder a la demarcación fronteriza con Kuwait; a aceptar la remoción, destrucción o neutralización de todas las armas químicas, bacteriológicas o nucleares, y todos los misiles balísticos con un alcance mayor a ciento cincuenta kilómetros, incluyendo los subsistemas, componentes e instalaciones para su investigación, desarrollo o fabricación; a consentir la presencia de una Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM) en su territorio que supervisara el desarme de elementos químicos, bacteriológicos y misiles de largo alcance, y del Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA), que garantizaría la no proliferación de armas nucleares; a restituir todos los bienes kuwaitíes y responder por la reparación de los daños y perjuicios ocasionados a Kuwait y terceros países, y; a liberar a todos los detenidos y prisioneros de guerra. Por su parte, los Estados seguirían obligados a mantener las severas sanciones económicas contra Irak, mismas que podrían ser reducidas o levantadas a la luz del cumplimiento iraquí de sus múltiples obligaciones internacionales<sup>72</sup>.

Esta resolución ha sido referida como el “Tratado de Versalles” iraquí<sup>73</sup>, o “la madre de todas las resoluciones”<sup>74</sup> dado que se trata de un alto al fuego monumental, tanto por su extensión como por su amplio margen de aplicación, que guarda gran semejanza con un auténtico tratado de paz<sup>75</sup>. De su texto se

---

<sup>72</sup> Cfr. Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad; 3 de abril de 1991; en: Op. cit. 31

<sup>73</sup> CRAHAN, Margaret, et al.; *Wars on Terrorism and Iraq*; Routledge; Estados Unidos, 2004, p. 22

<sup>74</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. , p. 399

<sup>75</sup> Cfr. GRAY, Christine; *After the Cease-Fire: Iraq, the Security Council and the Use of Force*; en: LOWE, ROBERTS, et al. (eds); *The United Nations Security Council and War, The Evolution of Thought and Practice since 1945*; Op. cit. 23, p. 111

desprende una nueva práctica de acción del Consejo, pues no sólo se limita a utilizar sus poderes coercitivos para generar respuestas político-militares frente a amenazas concretas, sino que pretende prevenir y gestionar amenazas generales a través de estándares legales regulatorios y mecanismos de sanción sujetos a una compleja maquinaria administrativa controlada por las Naciones Unidas<sup>76</sup>.

Para efectos del presente estudio, se debe analizar si la aceptación de Irak de dichas condiciones y la consecuente entrada en vigor de un alto al fuego formal puso fin al mandato original y revocó la autorización del uso de la fuerza, o bien, si el mandato sufrió una modificación a través de la Resolución 687 (1991) y la autorización simplemente fue suspendida, pudiendo reanudarse posteriormente ante el incumplimiento iraquí de sus nuevas obligaciones internacionales.

Queda claro que el mandato original contenido en la Resolución 678 (1990) sólo autorizaba el uso de la fuerza para lograr la liberación de Kuwait. Cuando este objetivo fue satisfecho, el Consejo de Seguridad retomó las riendas de la situación y aprobó la Resolución 686 (1991), donde observó "...la suspensión de las operaciones ofensivas de combate"<sup>77</sup> entre las partes y exigió a Irak el cumplimiento inmediato de ciertas condiciones para "...asegurarse de que las intenciones de Irak son pacíficas"<sup>78</sup>, y con ello, "...poner fin en forma definitiva a las hostilidades"<sup>79</sup>. A través de esta resolución, el Consejo ofrecía a Irak un alto al fuego formal, pero supeditaba el fin de las hostilidades a la realización de

---

<sup>76</sup> Cfr. COCKAYNE, MALONE; *The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Iraq*; Op. cit. 23, p. 387

<sup>77</sup> Resolución 686 (1991) del Consejo de Seguridad; Quinto párrafo preambulatorio; 2 de marzo de 1991; en: Op. cit. 31

<sup>78</sup> *Ibidem*. Sexto párrafo preambulatorio.

<sup>79</sup> *Ibidem*. Séptimo párrafo preambulatorio.

conductas específicas, y “...durante el periodo necesario para que Irak cumpla con lo dispuesto..., las disposiciones del párrafo 2 de la Resolución 678 (*autorización del uso de la fuerza*) conservarán su validez”<sup>80</sup>.

Es importante señalar que el Consejo de Seguridad tuvo el acierto de confirmar explícitamente que la autorización del uso de la fuerza se mantendría hasta que Irak diera pleno *cumplimiento* a las condiciones estipuladas, pues un mes más tarde, cuando finalmente fue aprobada la Resolución 687 (1991), el Consejo condicionó el alto al fuego formal a la mera *aceptación* de sus términos, sin hacer referencia alguna a la autoridad emanada de la Resolución 678 (1990) para garantizar su cumplimiento<sup>81</sup>. Por ende, cuando Irak aceptó el contenido de la Resolución 687 (1991), las hostilidades llegaron oficialmente a su fin. Lo mismo sucedió con el mandato original y su autorización derivada, pues Kuwait era nuevamente libre y soberano, e Irak se encontraba derrotado y sancionado.

Si bien es cierto que Estados Unidos y sus aliados fueron los primeros en declarar un alto al fuego, así como los principales involucrados en la redacción y negociación de las resoluciones 686 y 687 (1991), no hay duda de que el alto al fuego formal y sus efectos jurídicos vinculantes derivaron de una decisión colectiva de las Naciones Unidas. Esto se deduce del párrafo 33 de la resolución, en el cual se establece que el alto al fuego formal entrará en vigor “...una vez que Irak haya notificado oficialmente al Secretario General y al Consejo de Seguridad

---

<sup>80</sup> Resolución 686 (1991) del Consejo de Seguridad; Cuarto párrafo operativo.

<sup>81</sup> LOBEL, Jules, et al.; *Bypassing the Security Council: Ambiguous Authorizations to Use Force, Ceasefires and the Iraqi Inspection Regime*; en: ANTON, Donald, et. al.; *International Law: Cases and Materials*; Op. cit. 28, p. 71



su aceptación de las disposiciones anteriores<sup>82</sup>, excluyendo por tanto a los Estados individuales de dicho acuerdo internacional.

La resolución no cambió la relación jurídica que existía entre el Consejo de Seguridad e Irak, pero creó nuevas obligaciones y objetivos para las partes. Éstos sólo podían ser implementados, evaluados y sancionados por el propio Consejo, y no por Estados que pretendieran arrogarse derechos de fuerza sobre otra nación independiente y soberana. Lo anterior se confirma con el último párrafo de la Resolución 687 (1991) donde el Consejo de Seguridad “Decide seguir considerando la cuestión y adoptar las medidas ulteriores que sean necesarias para la aplicación de la presente resolución”<sup>83</sup>. Así, los Estados individuales quedaron excluidos de este nuevo papel y por lo tanto requerían de una nueva autorización para actuar en nombre del Consejo de Seguridad<sup>84</sup>.

Hay quienes sostienen que un alto al fuego no implica el fin a las hostilidades sino la mera suspensión indefinida de las operaciones militares por acuerdo mutuo entre los beligerantes<sup>85</sup>. Esta postura está basada en la anacrónica figura del “armisticio”, “tregua” o “paz de compromiso”, propia del derecho de guerra del siglo XIX, y afirma que un beligerante tiene el derecho de reanudar automáticamente las hostilidades ante el incumplimiento de alguna de las condiciones impuestas en el alto al fuego. El fundamento jurídico de dicha tesis se

---

<sup>82</sup> Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad; Trigésimo tercer párrafo operativo; 3 de abril de 1991; en: Op. cit. 31

<sup>83</sup> *Ibidem*. Trigésimo cuarto párrafo operativo.

<sup>84</sup> Cfr. FRANCK, Thomas; *What Happens Now? The United Nations after Iraq*; en: *American Journal of International Law*; Op. cit. 47, p. 613

<sup>85</sup> Cfr. BERMEJO GARCÍA, Romulado, et al.; *La Legalidad de la Reanudación de la Guerra en Irak*; en: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*; Op. cit. 52, p. 73; YOO, John; *International Law and the War in Iraq*; en: *American Journal of International Law*; Op. cit. 47, p. 569

encuentra en el artículo 40 del Anexo de la Cuarta Convención de La Haya Relativa a las Leyes y Usos de la Guerra Terrestre: “Toda violación grave del armisticio por una de las partes da a la otra el derecho de denunciarlo, y aun en caso urgente, de reanudar inmediatamente las hostilidades”<sup>86</sup>. Esta disposición fue redactada en 1907 y hoy no es más que una curiosidad del derecho internacional clásico. En la actualidad, conforme al artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas, todo uso de la fuerza está prohibido excepto en legítima defensa ante un ataque armado, o con la venia explícita del Consejo de Seguridad<sup>87</sup>. Por tanto, los Estados sólo tenían el derecho de usar la fuerza contra Irak en caso de ser agredidos nuevamente. La evaluación y determinación de todo incumplimiento por Irak de las condiciones fijadas por el Consejo de Seguridad quedaron dentro del marco de las atribuciones y responsabilidades del propio Consejo<sup>88</sup>.

## **1.2. EL RÉGIMEN DE INSPECCIÓN Y VIOLACIONES GRAVES DEL ALTO AL FUEGO**

Varios autores han sostenido que el régimen de inspección y desarme establecido en la Resolución 687 (1991) fue una respuesta oportuna a un asunto que durante mucho tiempo había sido fuente de enorme preocupación internacional<sup>89</sup>. Ciertamente, era bien sabido que Irak tenía armas de destrucción

---

<sup>86</sup> Convención (IV) de La Haya, del 18 de octubre de 1907, Relativa a las Leyes y Costumbres de la Guerra Terrestre; en: COMITÉ INTERNACIONAL DE LA CRUZ ROJA; *Base de datos del CICR sobre Derecho Internacional Humanitario*; disponible en:

[http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwplList2/Info\\_resources:IHL\\_databases](http://www.icrc.org/web/spa/sitespa0.nsf/iwplList2/Info_resources:IHL_databases)

<sup>87</sup> Cfr. GREENWOOD, Christopher; *Scope of Application of Humanitarian Law*; en: FLECK, Dieter (ed.); *The Handbook of International Humanitarian Law*; 2a ed.; Oxford University Press, Reino Unido, 2008, p. 68

<sup>88</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis; *Acerca de la Legalidad de la Guerra de Irak*; en: Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, 2006, vol.6, p. 998

<sup>89</sup> Cfr. COCKAYNE, MALONE; *The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Iraq*; Op. cit. 23, p. 394

masiva, pero es falso que esto hubiera sido una fuente de enorme preocupación internacional. Si Irak usó armas químicas contra soldados iraníes y kurdos durante su prolongada guerra con Irán fue porque Saddam Hussein se sabía totalmente protegido por sus aliados estadounidenses y europeos, y era consciente de que estas atrocidades no ocasionarían penalizaciones ni represalias de su parte<sup>90</sup>. Fue por ello que el tema de las armas de destrucción masiva sólo causó auténtica preocupación internacional cuando Irak invadió Kuwait, un importante aliado petrolífero de Occidente.

Tras aprobarse la Resolución 687 (1991), el novedoso e intrusivo régimen de inspección fue celebrado con gran fanfarria, pero con el paso de los años, el desarme de Irak se transformó en una poderosa herramienta política, y más tarde, en una doctrina de fuerza que culminó con la invasión a gran escala de una nación soberana, con el derrocamiento de Saddam Hussein y con la funesta y prevaleciente ocupación militar de Irak.

### ***1.2.1. Operación y desempeño del régimen de inspección:***

#### ***Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM)***

En la Resolución 687 (1991), el Consejo de Seguridad afirmó que las armas de destrucción masiva constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales<sup>91</sup> y recordó que Irak había utilizado armas químicas y misiles balísticos anteriormente<sup>92</sup>. Por ello, el Consejo decidió que Irak debía aceptar incondicionalmente la destrucción, remoción o neutralización de todos los misiles

---

<sup>90</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 111

<sup>91</sup> Cfr. Resolución 686 (1991) del Consejo de Seguridad; Decimoséptimo párrafo preambulatorio; Op. cit. 31

<sup>92</sup> Cfr. *Ibidem*. Octavo y decimocuarto párrafo preambulatorio.

balísticos con un alcance mayor de ciento cincuenta kilómetros, así como toda clase de armas de destrucción masiva que tuviese en su poder, tanto químicas, biológicas y nucleares, los agentes o materiales para su desarrollo, los subsistemas y componentes conexos, y todas las instalaciones de investigación, desarrollo, apoyo y fabricación de dichas armas<sup>93</sup>.

Para dar cumplimiento a estas disposiciones, el Consejo delegó las tareas de inspección y desmantelamiento del arsenal químico y bacteriológico a un órgano especialmente creado para ello, la Comisión Especial de las Naciones Unidas (UNSCOM), con el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) desempeñando un papel similar en la cuestión de las armas nucleares.

Las prerrogativas de la Comisión Especial fueron acordados durante el mes de mayo de 1991 por el Secretario General de las Naciones Unidas, el Presidente Ejecutivo de la Comisión Especial y el Ministro de Relaciones Exteriores de Irak. Éstas incluían la exención de visados para la entrada y salida del país de su personal, la libertad de tránsito por el territorio iraquí, el libre acceso a toda instalación requerida, el derecho de fotografiar y grabar dichas instalaciones, el derecho de solicitar, recibir y copiar todos los documentos que solicitara, de entrevistar a las personas que ordenara, de analizar las muestras que obtuviera, de monitorear los lugares que quisiera y de destruir las armas que encontrara<sup>94</sup>. Irak no sólo estaba obligado a cumplir con estos requisitos, sino que debía costear

---

<sup>93</sup> Cfr. Resolución 686 (1991) del Consejo de Seguridad; *Ibíd.*

<sup>94</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; *Comisión Especial de las Naciones Unidas*; disponible en: <http://www.un.org/Depts/unscom/>

todos los gastos de la Comisión Especial en el cumplimiento de su mandato, así como garantizar la seguridad de su personal<sup>95</sup>.

El régimen de inspección y desarme estaba directamente relacionado con el párrafo 22 de la Resolución 687 (1991), el cual disponía que tras la adopción por Irak "...de todas las medidas previstas en los párrafos 8 a 13 (*relativos al desarme*), quedarán si fuerza ni efecto la prohibición de importar artículos y productos originarios de Irak y la prohibición de realizar transacciones financieras conexas"<sup>96</sup>. El párrafo 22 señalaba que, conforme fuera demostrada la cooperación iraquí en su desarme, las sanciones serían progresivamente levantadas. Esta fue la postura sostenida por Rusia, Francia y otros Miembros del Consejo de Seguridad que aprobaron la Resolución 687 (1991)<sup>97</sup>. Sin embargo, el régimen de inspección y desarme fue sumamente conflictivo en la práctica desde el inicio mismo de las operaciones sobre el terreno.

Los primeros informes de la Comisión Especial revelaron una fuerte resistencia por Irak de cooperar plenamente con los inspectores de armas: hubo retrasos en la entrega de documentos, información incompleta, confiscación de documentos, restricciones de movimiento, limitaciones de acceso a ciertas instalaciones y otro tipo de obstáculos e impedimentos técnicos<sup>98</sup>. El Consejo de Seguridad condenó esta falta de cooperación en varias ocasiones, ya fuera a través de declaraciones presidenciales o mediante las Resoluciones 707 y 715

---

<sup>95</sup> Cfr. ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; *Comisión Especial de las Naciones Unidas*; Ídem.

<sup>96</sup> Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad; Vigésimo segundo párrafo operativo; 3 de abril de 1991; en: Op. cit. 31

<sup>97</sup> Cfr. RAI, Milan; *War Plan Iraq*; Arrow, Reino Unido, 2002, p. 46

<sup>98</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 106

(1991); 949 (1994); 1060 (1996); 1115, 1134 y 1137 (1997); 1194 y 1206 (1998). No hay duda de que Irak mostró una actitud particularmente desafiante en su desarme, pues incumplió tozudamente con varias obligaciones internacionales en este sentido. Sin embargo, ver dichas resoluciones condenatorias sin notar los errores de la Comisión Especial, los desaciertos de las Naciones Unidas o la agresiva conducta intervencionista de Estados Unidos, es ignorar las realidades del conflicto.

El primer Presidente Ejecutivo de la Comisión Especial fue el diplomático sueco Rolf Ekeus, quien enfrentó la fase más delicada del desarme iraquí con notable tacto. Dentro de las inspecciones, el tema de los “lugares sensibles” siempre fue áspero e impreciso. Estos lugares podían ser bases militares o edificios de la Guardia Republicana, por dar ejemplos. Ekeus negoció con Bagdad un procedimiento de inspección bastante aceptable, pues garantizaba la inspección total sin menoscabar la dignidad y la soberanía nacional iraquí. Sin embargo, con el paso del tiempo, las inspecciones se volvieron cada vez más intrusivas y los estadounidenses comenzaron a exigir la inspección de lugares sensibles que no estaban relacionados con el desarme, como las oficinas del partido Baaz y los ministerios de gobierno<sup>99</sup>. La actitud provocadora de Estados Unidos arrastró a la Comisión Especial a un tendencioso juego de intereses, y el propio Ekeus reconoció que las presiones e intervenciones estadounidenses sobre los inspectores fueron constantes<sup>100</sup>.

---

<sup>99</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 212

<sup>100</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 211

Richard Butler sucedió a Ekeus en 1997, año en que Irak solicitó una clarificación con respecto a una programación gradual del levantamiento de sanciones tras siete años de inspección ininterrumpida. Francia, Rusia y China habían manifestado que el trabajo de la Comisión Especial estaba muy avanzado, por lo que era necesaria una revisión global de las sanciones conforme al párrafo 22 de la Resolución 687 (1991). No obstante, el gobierno estadounidense se opuso desde un inicio a levantar las sanciones mientras Saddam Hussein estuviera en el poder<sup>101</sup>, y el gobierno británico se unió a la opinión de su aliado<sup>102</sup>.

Butler ha sido criticado por sucumbir a las presiones estadounidenses y minar la credibilidad de la Comisión Especial. Durante su gestión, los sutiles procedimientos de Ekeus fueron desbaratados y el nivel de provocación durante las inspecciones en los lugares sensibles aumentó descaradamente. La desconfianza llevó al gobierno iraquí a aumentar las restricciones al equipo de inspectores, dando motivos a Estados Unidos y el Reino Unido para alegar el incumplimiento y la falta de cooperación de Irak. Más aún, a la frustración iraquí se sumaron los escándalos de espionaje en la Comisión Especial, mismos que serían confirmados por Scott Ritter, jefe del equipo de inspectores, cuando hizo públicas las manipulaciones estadounidenses y reveló la infiltración de sus servicios de inteligencia en la Comisión Especial; asimismo, confesó haber compartido información con Estados Unidos y realizado labores de espionaje para Israel<sup>103</sup>.

---

<sup>101</sup> Cfr. CORTHRIGHT, David, et al.; *The Sanctions Era: Themes and Trends in UN Security Council Sanctions since 1990*; en: LOWE, ROBERTS, et al. (eds); *The United Nations Security Council and War*; Op. cit. 27, p. 208

<sup>102</sup> Cfr. RAI, Milan; *War Plan Iraq*; Op. cit. 97, p. 47

<sup>103</sup> RITTER, Scott; *Solving the Iraq Problem, Once and for All*; en: MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 212

A finales de 1998, tras siete años de inspección, Butler presentó el informe final de la Comisión Especial al Consejo de Seguridad. En el informe se decía que “...la capacidad de armas no convencionales de Irak ha sido en lo fundamental eliminada”<sup>104</sup>, un diagnóstico compartido por Ritter al señalar que “Irak no posee ninguna cantidad significativa de armas de destrucción masiva, si es que posee alguna, y sus capacidades industriales para producir esos agentes han sido eliminadas”<sup>105</sup>. Sin embargo, en la conclusión del informe, Butler contradijo su contenido y presentó un balance negativo: señaló que Irak no cooperaba plenamente con la Comisión Especial y recordó un incidente en el que fuerzas iraquíes obstruyeron la inspección de una sede regional del partido Baaz<sup>106</sup>.

Estados Unidos sobredimensionó artificiosamente la magnitud del problema y respondió a la presunta afrenta iraquí previniendo a Butler de que sacara del país a su equipo de inspectores sin informar siquiera al Consejo de Seguridad, de quien dependía la Comisión Especial. Al día siguiente, Estados Unidos y Reino Unido desataron un bombardeo aéreo intensivo sobre Irak sin tener autorización para ello. La justificación legal que esgrimieron para hacer uso de la fuerza en la operación “Zorro del Desierto” de 1998 fue retomada en la operación “Libertad Iraquí” de 2003. Lamentablemente, dicha justificación tuvo sus orígenes en un desafortunado argumento tejido por la Oficina de Asuntos Jurídicos del Secretariado y confeccionado por el Consejo de Seguridad a lo largo de la década.

---

<sup>104</sup> MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 213

<sup>105</sup> RITTER, Scott; *The Case for Iraq's Qualitative Disarmament*; en: MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17., p. 214

<sup>106</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 126



### **1.2.2. Violaciones graves del alto al fuego: argumento de la reanudación**

Cuando Irak aceptó formalmente los términos necesarios para lograr un alto al fuego, la autorización del uso de la fuerza colectiva concluyó por haberse logrado el objeto del mandato. Sin embargo, nada garantizaba que Irak cumpliría con las obligaciones contenidas en la Resolución 687 (1991). De hecho, en un inicio, la actitud iraquí no mostró indicios de auténtica cooperación en su desarme.

El alto al fuego fue producto de una decisión colectiva del Consejo de Seguridad y creó efectos jurídicos entre Irak y las Naciones Unidas, por lo que correspondía al mismo Consejo evaluar y determinar si se cumplían o no las obligaciones por él impuestas, así como acordar las medidas que tomaría en consecuencia. No obstante, parecía entonces políticamente complicado renovar el consenso y obtener una nueva autorización expresa y formal para hacer uso de la fuerza. En su Resolución 707 (1991), el Consejo determinó que las violaciones graves por parte de Irak "...constituyen una violación material de las disposiciones pertinentes de (la Resolución 687)" <sup>107</sup>, y más tarde, observó una nueva violación material a través de una declaración presidencial, pero ningún Estado se atrevió a afirmar que esta determinación implicara la suspensión del alto al fuego.

Fue precisamente la Oficina de Asuntos Jurídicos de la Secretaría General la primera en sostener que el alto al fuego establecido en la Resolución 687 (1991) era formal, pero no necesariamente definitivo, pues podía suspenderse en caso de que Irak se negara a cumplir con las obligaciones esenciales contenidas en dicha

---

<sup>107</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; *Ibidem.*, p. 106

resolución<sup>108</sup>. De ser el caso, la autoridad establecida en la Resolución 678 (1990) para hacer uso de la fuerza contra Irak con el propósito de liberar Kuwait podía reanudarse: sólo bastaba que el Consejo de Seguridad determinara una violación grave de los términos del alto al fuego.

El argumento de la reanudación elaborado por la Oficina de Asuntos Jurídicos se encuentra viciado en principio, pues pretende justificar una autorización inexistente con base en una autoridad extinta. Si el mandato otorgado en la Resolución 678 (1990) autorizó el uso de la fuerza contra Irak con el propósito expreso de hacer valer la Resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes aprobadas ulteriormente, así como para restablecer la paz y la seguridad internacionales, resulta lógico que, tras la liberación de Kuwait y la aceptación por Irak del alto al fuego formal, los efectos jurídicos de la Resolución 678 (1990) cesaran por el mero cumplimiento del mandato. El argumento de la reanudación no sólo ignora este hecho sino que cae en el absurdo de sostener que la autorización del uso de la fuerza puede separarse del mandato que la origina y ser acomodada a conveniencia en un mandato posterior, que tiene objetivos y efectos distintos, con el propósito de reanudar un conflicto formalmente terminado sin que medie la autorización expresa del Consejo de Seguridad.

Los partidarios del argumento de la reanudación sostienen que la Resolución 687 (1991) no rescindió explícita o implícitamente la autorización del uso de la fuerza, y que por tanto, el alto al fuego estaba condicionado al cumplimiento por

---

<sup>108</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; *Ibidem.*, p. 107

Irak de las obligaciones contenidas en dicho acuerdo<sup>109</sup>. Así pues, el problema no es averiguar si la autorización tenía vigencia después de la liberación de Kuwait, - pues asumen erróneamente que así era- sino determinar qué condiciones debían cumplirse para que la autorización del uso de la fuerza pudiera reanudarse.

La primera condición era la determinación de que Irak había incumplido con sus obligaciones y que dicha violación era de tal gravedad que ameritaba la suspensión o terminación del alto al fuego contenido en la Resolución 687 (1991)<sup>110</sup>. Este argumento se basa en el concepto de “violación grave” contenido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, cuyo artículo 60 dispone que “Una violación grave de un tratado bilateral por una de las partes facultará a la otra para alegar la violación como causa para dar por terminado el tratado o para suspender su aplicación total o parcialmente”<sup>111</sup>.

Debe recordarse que la naturaleza legal de las resoluciones que se refieren a la paz y la seguridad internacionales no es comparable con la de los tratados internacionales ya que derivan de un órgano colectivo y generalmente son producto de una necesidad práctica y política; por tanto, no son legislación, sentencias ni tratados formales<sup>112</sup>. Su texto no está sujeto a filtros legales ni existen mecanismos institucionales que procuren supervisar su redacción o contenido. Normalmente son elaboradas por diplomáticos, no abogados, durante

---

<sup>109</sup> ZACKLIN, Ralph; *The United Nations Secretariat and the Use of Force in a Unipolar World*; Cambridge University Press; Estados Unidos, 2010, p. 18

<sup>110</sup> Cfr. ZACKLIN, Ralph; *Submission to Iraq Inquiry*; en: *The Guardian*; Reino Unido, 4 de octubre de 2010, p. 8

<sup>111</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*; Austria, 23 de mayo de 1969; D.O. 14 de febrero de 1975; en: REMIRO BROTONS, Antonio, et al. (eds.); *Derecho Internacional: Textos y otros Documentos*; McGraw Hill, España, 2001, p. 286: Art. 60(1)

<sup>112</sup> Cfr. WOOD, Michael; *Interpretation of Security Council Resolutions*; Max Planck Yearbook of United Nations Law; Kluwer Law International; Países Bajos, vol. 2, 1998, p. 79

situaciones críticas, bajo enorme presión política y con miras a lograr la unanimidad entre los demás miembros del Consejo de Seguridad<sup>113</sup>. Por tanto, muchas veces resulta imposible aplicar las reglas de la Convención de Viena a las resoluciones del propio Consejo<sup>114</sup>. Esgrimir el concepto de “violación material” para reanudar un conflicto formalmente terminado puede resultar extremadamente artificial, peligroso e ilegal.

El argumento de la reanudación se basa en una interpretación parcial y restrictiva del artículo 60 de la Convención de Viena, pues su párrafo 4 precisa que el derecho de suspender la aplicación del tratado o terminarlo unilateralmente se entenderá “...sin perjuicio de las disposiciones del tratado aplicables en caso de violación”<sup>115</sup>. La Resolución 687 (1991) contempla expresamente un mecanismo para abordar el supuesto de que Irak incumpliera sus obligaciones, y es la adopción por el Consejo de Seguridad de “...medidas ulteriores que sean necesarias para la aplicación de la presente resolución”<sup>116</sup>. Consecuentemente, el concepto de “violación grave” contenido en la Convención de Viena no es aplicable en este caso de acuerdo con el principio *lex specialis derogat generalis*, por existir una ley especial que deroga la ley general.

Asimismo, la Convención de Viena afirma en su preámbulo que “...las controversias relativas a los tratados, al igual que las demás controversias

---

<sup>113</sup> Cfr. WOOD, Michael; *Interpretation of Security Council Resolutions*; *Ibidem*. p. 82

<sup>114</sup> *Ibidem*. p. 74

<sup>115</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*; Op. cit. 111, Art. 60(4)

<sup>116</sup> Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad; Trigésimo cuarto párrafo operativo; 3 de abril de 1991; en: Op. cit. 31

internacionales deben resolverse por medios pacíficos”<sup>117</sup>, haciendo clara mención artículo 2(3) de la Carta de las Naciones Unidas. Si se suspende o termina un acuerdo internacional por “...la violación de una disposición esencial para la consecución del objeto o fin”<sup>118</sup> de dicho acuerdo, y ello implica hacer uso de la fuerza, ésta acción será contraria al artículo 2(4) de la Carta por no derivar del derecho a la legítima defensa o de la autorización del Consejo de Seguridad sino de un supuesto totalmente distinto: la violación de un acuerdo internacional.

Así pues, se concluye que el argumento de la reanudación basado en el concepto de “violación material” no es sostenible bajo el derecho internacional. Por ello, la única forma de implementar coactivamente los objetivos contemplados en la Resolución 687 (1991) era mediante la aprobación de un mandato del Consejo de Seguridad que autorizara expresamente el uso de la fuerza para tal efecto.

Resulta lamentable que las necesidades políticas hayan originado un argumento jurídico que privilegiara la reanudación de un conflicto bélico por encima de la diplomacia y la solución pacífica de las controversias. Sin embargo, las causas de tal desatino responden a la incertidumbre que existía entonces en el Consejo de Seguridad. Por un lado, sus miembros coincidían en que la obstrucción iraquí de los objetivos de desarme era inaceptable; por otro lado, algunos de ellos no estaban dispuestos a aprobar un nuevo mandato que autorizara medidas de fuerza para implementar la Resolución 687 (1991)<sup>119</sup>.

---

<sup>117</sup> ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; *Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados*; Op. cit. 111, Cuarto párrafo preambulatorio

<sup>118</sup> *Ibíd.* Art.60(3.b)

<sup>119</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 115

No hay duda de que la aprobación de un nuevo mandato que autorizara expresamente el uso de la fuerza era el camino más conveniente, y sin duda el más legal. A pesar de ello, la idea de aplicar el concepto de “violación material” al alto al fuego tuvo cierto atractivo<sup>120</sup>, puesto que implicaba menor formalidad, responsabilidad y compromiso. Así pues, la segunda condición que sostenía el argumento de la reanudación era la determinación institucional de que la violación material de la Resolución 687 (1991) justificaba el uso de la fuerza<sup>121</sup>.

Ante la falta de consenso entre sus miembros, el Consejo adoptó una inusual práctica de autorización informal del uso limitado de fuerza, mismo que sería ejercido por Estados Unidos y el Reino Unido como respuesta al incumplimiento por Irak de sus obligaciones internacionales. Tras una discusión informal, el presidente del Consejo daba una declaración pública donde determinaba la existencia de una violación material iraquí de los términos del alto al fuego y advertía de “serias consecuencias”, sin ser por ello necesaria la negociación y votación de una nueva resolución específica.

Durante el transcurso de la década se hizo cada vez más evidente el error de la permisividad y la ambigüedad legal en que había incurrido el Consejo de Seguridad cuando las fuerzas de Estados Unidos y el Reino Unido comenzaron a extralimitarse en sus operaciones, actuando fuera del control del Consejo y usando la fuerza indiscriminadamente, en su nombre. Francia, un aliado que inicialmente apoyó el argumento de la reanudación, abandonó rápidamente este

---

<sup>120</sup> WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Ídem.

<sup>121</sup> Cfr. ZACKLIN, Ralph; *The United Nations Secretariat and the Use of Force in a Unipolar World*; Op. cit. 109, p. 19

enfoque<sup>122</sup>. Rusia, China y otros miembros del Consejo también comenzaron a mostrar reservas. Para 1998, la práctica de la autorización informal mediante declaraciones presidenciales dejó de tener partidarios y ante la imposibilidad de conseguir una determinación institucional que legitimara la reanudación de las hostilidades, la coalición anglosajona optó seguir la peligrosa senda del unilateralismo.

Los partidarios moderados del argumento de la reanudación coinciden en que su aplicación en el caso iraquí debía estar condicionada a los procedimientos y prácticas colectivas del Consejo de Seguridad<sup>123</sup>, pues su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales es irrenunciable y de ningún modo puede ser delegada a los Estados individuales. Esta fue la postura de la Oficina de Asuntos Jurídicos del Secretariado, y en tanto hubo consenso entre los miembros del Consejo, su aplicación no tuvo graves problemas prácticos; cuando consenso se perdió, Estados Unidos modificó la fórmula y la hizo propia.

De acuerdo con la postura estadounidense, la determinación institucional de una violación material por parte de Irak no era necesaria sino deseable<sup>124</sup> debido a que tal violación era un hecho objetivo que no dependía de un juicio formal que confirmara su existencia. Por lo tanto, Estados Unidos y cualquier otro Estado

---

<sup>122</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 118

<sup>123</sup> Cfr. ZACKLIN, Ralph; *Submission to Iraq Inquiry from Ralph Zacklin*; Op. cit. 110

<sup>124</sup> Cfr. Conferencia de Prensa del Embajador William Richardson; 30 de enero de 1998; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 122

podían determinar que Irak se encontraba en violación material de sus obligaciones internacionales y reanudar las hostilidades sin mayor dilación<sup>125</sup>.

Queda claro que la relación jurídica formalizada en la Resolución 687 (1991) se confinaba a dos sujetos de derecho internacional: por una parte Irak, y por otra las Naciones Unidas representadas a través del Consejo de Seguridad. Por tanto, ningún Estado individual -incluyendo los propios miembros del Consejo- tenía el derecho de alegar la violación de un acuerdo del cual no formaba parte<sup>126</sup>. Así pues, la postura estadounidense fue contraria al artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas y a la idea básica del sistema de seguridad colectiva, ya que desprecia el propósito fundamental de las Naciones Unidas y lo somete a la voluntad unilateral de un Estado poderoso<sup>127</sup>.

En diciembre de 1998, Estados Unidos y el Reino Unido desataron una campaña de bombardeos intensivos sobre Irak. La operación “Zorro del Desierto” tuvo una duración ininterrumpida de 70 horas. Se realizaron cerca de 600 ataques aéreos y fueron utilizados más misiles que durante todo el conflicto de Kuwait<sup>128</sup>. La justificación anglosajona estuvo basada, para sorpresa de pocos, en el argumento de la reanudación, aunque con una nueva y disparatada variante: ya tampoco era necesaria la determinación institucional de que existía una violación material y que ésta justificaba el uso de la fuerza sino que bastaba con una determinación implícita, e incluso inadvertida, del Consejo de Seguridad.

---

<sup>125</sup> Cfr. AKANDE, Dapo, et al.; *Submission to Iraq Inquiry from Dapo Akande, Marko Milanovic and others*; The Guardian, 4 de octubre de 2010, p. 18

<sup>126</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 112

<sup>127</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis; *Acerca de la Legalidad de la Guerra de Irak*; Op. cit. 102; p. 997

<sup>128</sup> Cfr. GRAY, Christine; *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq*; en: European Journal of International Law; Oxford University Press, Reino Unido, 2002; Vol. 13, No.1, p. 11



La postura anglosajona parte de las Resoluciones 1154 y 1205 (1998), aprobadas bajo el Capítulo VII para tratar la situación del desarme iraquí. La Resolución 1154 (1998) subrayaba la necesidad de dar cumplimiento a la Resolución 687 (1991) y advertía que “...toda violación tendría las más graves consecuencias para Irak”<sup>129</sup>. A su vez, la Resolución 1205 (1998) condenó la conducta iraquí como “...una violación desembozada de la Resolución 687 (1991)”<sup>130</sup>. Estados Unidos y Reino Unido argumentaron mañosamente que la “violación desembozada” a la cual se refería la segunda resolución era un eufemismo de “violación material”, y que las “graves consecuencias” advertidas en la primera resolución era un sinónimo conceptual del uso de la fuerza armada.

La coalición anglosajona ignoró deliberadamente el hecho de que en ambas resoluciones el Consejo decidió, “...de conformidad con la responsabilidad primordial que le encomienda la Carta de mantener la paz y la seguridad internacionales, seguir ocupándose activamente de la cuestión”<sup>131</sup>. También ignoraron las declaraciones que trece miembros del Consejo hicieron tras la aprobación de dichas resoluciones, donde negaban explícitamente la automaticidad del uso de la fuerza, enfatizaban que el Consejo era el único que podía decidir las medidas necesarias para garantizar su cumplimiento y puntualizaban que la fuerza sólo estaría permitida con su autorización explícita y formal<sup>132</sup>. Por otro lado, resulta evidente que los miembros del Consejo evitaron

---

<sup>129</sup> Resolución 1154 (1998) del Consejo de Seguridad; Tercer párrafo operativo; 2 de marzo de 1998; en: Op. cit. 31

<sup>130</sup> Resolución 1205 (1998) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo operativo; 5 de noviembre de 1998; en: Op. cit. 31

<sup>131</sup> *Ibidem.*, Sexto párrafo operativo

<sup>132</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 123

incluir en sus resoluciones toda mención o término que pudiera ser interpretado de mala fe o sugerir siquiera lo que finalmente argumentó la coalición anglosajona.

La operación “Zorro del Desierto” tuvo tres consecuencias destacables. Primero, Irak rechazó el regreso de los inspectores de la Comisión Especial de las Naciones Unidas, pues consideraba que su labor era una extensión de los objetivos políticos estadounidenses. Segundo, el consenso dentro del Consejo sobre la situación de Irak se desbarató, y la discusión sobre las sanciones económicas, las inspecciones y el desarme llegó a un punto muerto, producto de la enorme desconfianza que existía entre sus miembros. Tercero, los Estados comprendieron el error legal en que habían incurrido con el argumento de la reanudación, y cuando el debate sobre el desarme iraquí reapareció en el 2002, la experiencia los condujo por un camino más prudente, cauteloso y precavido.

### **1.3. LA RESOLUCIÓN 1441 (2002) Y LA INVASIÓN DE IRAK**

Entre 1998 y 2002, Estados Unidos y el Reino Unido se distanciaron del marco de las Naciones Unidas y continuaron con su política unilateral de fuerza en contra de Irak. La polémica del desarme iraquí dentro del Consejo de Seguridad no varió durante los primeros meses de la administración de George W. Bush. Un panel establecido por el propio Consejo para reconsiderar el régimen de inspección había concluido que gran parte de los programas de armas proscritas de Irak habían sido eliminados, aunque apoyó la continuación de las inspecciones para impedir su rearme<sup>133</sup>. Sin embargo, la valoración de esta disyuntiva fue percibida de forma muy distinta en Washington, Londres, París y Moscú, y

---

<sup>133</sup> Cfr. COCKAYNE, MALONE; *The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Iraq*; Op. cit. 23, p. 395

probablemente se habría mantenido la parálisis tolerada en torno a la cuestión si los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001 no hubieran ocurrido.

Antes del 11 de septiembre, el terrorismo internacional, la proliferación de armas de destrucción masiva y la existencia de regímenes que desafiaban el poderío estadounidense eran asuntos bien conocidos por Estados Unidos, aunque se percibían como problemas independientes que debían abordarse por separado. Tras los ataques terroristas, todos estos elementos parecieron combinarse en un siniestro discurso de seguridad nacional que planteaba la terrorífica hipótesis de que un “Estado renegado” desarrollara armas de destrucción masiva y las pusiera en manos de terroristas dispuestos a atacar objetivos civiles, causando daños de proporciones catastróficas, mucho mayores a los del 11 de septiembre<sup>134</sup>. No extraña que la denostada figura de Saddam Hussein y sus cuentas pendientes en el tema del desarme se hayan integrado exitosamente al traumatizado imaginario colectivo del público occidental.

El 21 de noviembre de 2001, George W. Bush solicitó a su Secretario de Defensa, Donald Rumsfeld, la creación de un plan de ataque para Irak<sup>135</sup>. Poco más tarde, el Pentágono fijó la posible fecha de ataque para febrero de 2003<sup>136</sup>. En su informe anual ante el Congreso, en enero de 2002, Bush identificó a Irak como parte del “eje del mal”, frase que adoptaría en casi todos sus discursos relativos a la guerra contra el terrorismo. A partir de ese momento, el régimen de Saddam se convirtió en el primer objetivo político de la doctrina Bush, y en el

---

<sup>134</sup> Cfr. *Discurso del Presidente George W. Bush en West Point; 1 de junio de 2002*; en: EHRENBERG, John et al.; *The Iraq Papers*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2010, p. 65

<sup>135</sup> Cfr. WOODWARD, Bob; *Plan of Attack*; Simon & Schuster, Estados Unidos, 2004, p. 30

<sup>136</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 100

transcurso del año, el tono belicista del discurso aumentó con dramático desenfreno. El errático argumento de seguridad estadounidense consistía en la afirmación de que el régimen iraquí estaba desarrollando armas de destrucción masiva y que Saddam Hussein tenía vínculos indiscutibles con al-Qaeda. Y claro, el paranoico público estadounidense no tuvo empecho en creerle ciegamente a sus dirigentes y unirse al clamor vehemente de la guerra que se avecinaba.

Sin embargo, estas afirmaciones fueron planteadas en el plano político, pues al no existir una indicación específica sobre la naturaleza de la amenaza o de su inminencia, el plan de ataque implicaba desatar una guerra preventiva. Este argumento ha sido ampliamente rechazado en el plano jurídico, pues la legítima defensa sólo puede existir como respuesta a un ataque armado. Curiosamente, el texto elaborado por los Asesores Legales del Departamento de Estado que expone la justificación final para ir a la guerra se titula “Prevención, Irak y Derecho Internacional<sup>137</sup>”. No obstante aquello, Estados Unidos se abstuvo de buscar una autoridad legal en la prevención y optó en cambio por invocar la autorización del Consejo de Seguridad. Una vez más, Estados Unidos justificaba el uso de la fuerza contra Irak a través del gastado argumento de la reanudación.

### **1.3.1. La Resolución 1441 (2002)**

Estados Unidos ya tenía un plan de ataque programado cuando el Presidente Bush anunció su decisión de “...trabajar con el Consejo de Seguridad

---

<sup>137</sup> TAFT IV/BUCHWALD; *Pre-Emption, Iraq and International Law*; en: American Journal of International Law; Op. cit. 47, p. 557

para obtener las resoluciones necesarias<sup>138</sup> durante su discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas. Tal medida obedeció al hecho de que el Reino Unido, un aliado estratégico de Estados Unidos, rechazó el argumento de la guerra preventiva y condicionó su apoyo a la búsqueda de una autorización del Consejo de Seguridad<sup>139</sup>. Australia y España fueron de la misma opinión<sup>140</sup>.

Las negociaciones dentro del Consejo de Seguridad fueron largas, tediosas y sumamente controvertidas. La preocupación estadounidense sobre los vínculos de al-Qaeda y Saddam Hussein parecía débil y disparatada, y el discurso humanitario que proclamaba la necesidad de lograr un cambio de régimen para liberar al pueblo iraquí fue inmediatamente rechazado. El subsecretario de Defensa, Paul Wolfowitz, admitió que la cuestión de las armas de destrucción masiva era el único tema en el que todos podían estar de acuerdo, y por tanto la discusión debía girar exclusivamente en torno a él<sup>141</sup>. Sin embargo, al elegir este asunto como gatillo para hacer uso de la fuerza, Estados Unidos y el Reino Unido se enfrentaron a los otros miembros del Consejo que exigían reanudar las inspecciones, evaluar los resultados y deliberar de acuerdo a éstos. Así se descartaba una autorización anticipada y optaba en cambio por un proceso de dos tiempos: si el desarme fracasaba, el Consejo aún tendría la última palabra.

El 8 de noviembre de 2002 fue aprobada la Resolución 1441 (2002) por el voto afirmativo de los quince miembros del Consejo de Seguridad. Este insólito

---

<sup>138</sup> *Discurso del Presidente George W. Bush en la Asamblea General de las Naciones Unidas*; 12 de septiembre de 2002; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 144

<sup>139</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 144

<sup>140</sup> Cfr. WOODWARD, Bob; *Plan of Attack*; Op. cit. 135; p. 183

<sup>141</sup> Cfr. COCKAYNE, MALONE; *The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Iraq*; Op. cit. 23, p. 397

resultado se debió al hecho de que todos los involucrados creyeron haber alcanzado sus objetivos: la coalición anglosajona celebró el lenguaje ambiguo y severo que favorecía el uso de la fuerza mediante el argumento de la reanudación; los demás miembros celebraron el fortalecimiento del papel del Consejo en la evaluación del proceso de desarme iraquí.

Por un lado, debe reconocerse el triunfo de Estados Unidos y el Reino Unido al introducir los elementos necesarios del argumento de la reanudación dentro de la Resolución 1441 (2002), no obstante el rechazo generalizado que éste tuvo al inicio de las negociaciones. El primer párrafo de dicha resolución recuerda "...todas sus resoluciones anteriores en la materia"<sup>142</sup>, y aunque omite la Resolución 660 (1990) relativa a la liberación de Kuwait, menciona explícitamente aquellas relativas a la autorización del uso de la fuerza (678) y al alto al fuego formal (687). De este modo, el Consejo pareció recoger aquellas resoluciones que seguían siendo aplicables y admitió que la autorización que había sido extendida doce años antes con un propósito distinto seguía teniendo vigencia plena.

De igual manera, el Consejo de Seguridad determinó "...que Irak ha incurrido y sigue incurriendo en violación grave de sus obligaciones con arreglo a las resoluciones en la materia, entre ellas la Resolución 687 (1991)"<sup>143</sup>. Al utilizar el lenguaje de la Convención de Viena y admitir que el incumplimiento iraquí había cruzado el umbral de la "violación grave", el Consejo integró dicho elemento del argumento de la reanudación dentro del texto resolutivo. Este fue un punto crucial

---

<sup>142</sup> Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo preambulatorio; 11 de noviembre de 2002; en: Op. cit. 31

<sup>143</sup> *Ibidem.*, Primer párrafo operativo

para la coalición anglosajona durante las negociaciones de la Resolución 1441 (2003), y desde un principio se negó a ceder un ápice en este aspecto<sup>144</sup>.

Finalmente, el Consejo de Seguridad advirtió a Irak que “...de seguir infringiendo sus obligaciones, se expondrá a graves consecuencias...”<sup>145</sup>. Al no poder incluir el eufemismo “todos los medios necesarios”, que en numerosas ocasiones había adoptado el Consejo al autorizar el uso de la fuerza, la coalición anglosajona se conformó con una frase evasiva que tan sólo ellos interpretaron como sinónimo de acción armada. Queda bastante claro que el Consejo es el único que puede determinar en qué consisten estas “serias consecuencias”, pues una deducción metajurídica y unilateral de palabras tan oscuras va en contra de la práctica del Consejo e ignora el sentido ordinario de términos formales que permiten dar certeza sobre la voluntad colectiva de las Naciones Unidas.

Quienes sostienen que la Resolución 1441 (2002) permitía a Estados Unidos y sus aliados anular el alto al fuego formal establecido en la Resolución 687 (1991) y reanudar las hostilidades autorizadas en la Resolución 678 (1990)<sup>146</sup> por haber determinado la existencia de una violación grave por parte de Irak y advertir sobre las graves consecuencias derivadas de infracciones futuras, omiten deliberadamente el contenido mismo de la Resolución 1441 (2002), ignoran las declaraciones hechas por los demás miembros del Consejo al momento de

---

<sup>144</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 153

<sup>145</sup> Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad; Decimotercer párrafo operativo; 11 de noviembre de 2002; en: Op. cit. 31

<sup>146</sup> Cfr. TAFT IV/BUCHWALD; *Pre-Emption, Iraq and International Law*; en: *American Journal of International Law*; Op. cit. 47, p. 562; YOO, John; *International Law and the War in Iraq*; en: *American Journal of International Law*; Op. cit. 47, p. 568

aprobar dicha resolución y repudian el papel que tiene el Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Omiten deliberadamente el contenido de la Resolución 1441 (2002) porque concatenan maliciosamente los párrafos operativos 1 y 13 sin notar siquiera la existencia de los párrafos 2, 4, 11 y 12<sup>147</sup>, que neutralizan explícitamente esa posibilidad. El párrafo 2 concedió a Irak "...una última oportunidad de cumplir sus obligaciones en materia de desarme..."<sup>148</sup> y decidió en consecuencia "...instaurar un régimen de inspección reforzado con el objetivo de llevar a una conclusión cabal y verificada el proceso de desarme..."<sup>149</sup>. Al darle a Irak una última oportunidad para cumplir con sus obligaciones de desarme, el Consejo de Seguridad rechazó la reanudación automática de las hostilidades. Por tanto, no existiría autoridad para usar la fuerza en tanto el propio Consejo decidiera que Irak había desaprovechado la oportunidad que le concedió para desarmarse.

La Resolución 1441 (2002) menciona explícitamente los requisitos que Irak debía seguir "...a fin de comenzar a cumplir sus obligaciones en materia de desarme..."<sup>150</sup>, como la entrega de una "...declaración cabal y completa de todos los aspectos de sus programas para el desarrollo de armas químicas, biológicas y nucleares, misiles balísticos y otros sistemas vectores,... incluidas todas las existencias y ubicaciones precisas de este tipo de armas..."<sup>151</sup>. Aparte de dicha declaración, Irak debía cooperar plenamente con los inspectores de armas y

---

<sup>147</sup> Cfr. ZACKLIN, Ralph; *Submission to Iraq Inquiry from Ralph Zacklin*; Op. cit. 110

<sup>148</sup> Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad; Segundo párrafo operativo; 11 de noviembre de 2002; en: Op. cit. 31

<sup>149</sup> *Ibíd.*

<sup>150</sup> *Ibíd.* Tercer párrafo operativo

<sup>151</sup> *Ibíd.*



permitirles "...acceso inmediato, sin trabas, incondicional e irrestricto a todas y cada una de las zonas y... a todos los funcionarios y otras personas..."<sup>152</sup> que los inspectores desearan entrevistar. Los procedimientos de inspección se llevarían a cabo según lo acordado entre Irak y los inspectores tras una reunión en Viena, cuyas condiciones figuran como anexo de la propia Resolución 1441 (2002).

El asunto más relevante fue, por tanto, definir los mecanismos para determinar la existencia de una violación grave y establecer sus consecuencias. La postura anglosajona sostuvo que una violación material de los términos resolutivos era más que suficiente para reanudar las hostilidades, y retomó la vieja afirmación de que cualquier Estado podía determinar la existencia de un incumplimiento de tal naturaleza<sup>153</sup>. Sin embargo, los demás miembros del Consejo de Seguridad hicieron grandes esfuerzos para evitar los errores del pasado e introdujeron un candado que impidiera a la coalición anglosajona jalar del "gatillo automático"; esto es, calificar unilateralmente la conducta iraquí y hacer uso de la fuerza basándose en una presunta autorización implícita del Consejo. Así pues, el cuarto párrafo operativo de la Resolución 1441 (2002) establece que:

Las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por Irak... y el hecho de que Irak deje en cualquier momento de cumplir la presente resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirán una nueva violación grave de las obligaciones de Irak y se comunicarán al Consejo para su evaluación de conformidad con los párrafos 11 y 12;

---

<sup>152</sup> Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad; Quinto párrafo operativo

<sup>153</sup> Cfr. TAFT IV/BUCHWALD; *Pre-Emption, Iraq and International Law*; en: *American Journal of International Law*; Op. cit. 47, p. 560

Los párrafos 11 y 12 se refieren a los mecanismos concretos para abordar todo incumplimiento por Irak de sus obligaciones. En el párrafo 11, el Consejo encomienda explícitamente "...al Presidente Ejecutivo de la UNMOVIC y al Director General del OIEA que le informen inmediatamente de toda injerencia de Irak en las actividades de inspección, así como de todo incumplimiento por Irak de sus obligaciones en materia de desarme"<sup>154</sup>. Consecuentemente, los inspectores eran los únicos que podían informar al Consejo de las violaciones iraquíes, excluyendo así la participación de los Estados en este proceso.

A su vez, el párrafo 12 establece que el Consejo se reuniría inmediatamente una vez que recibiera de los inspectores el informe de incumplimiento "...a fin de examinar la situación y la necesidad de que se cumplan plenamente todas sus resoluciones en la materia con objeto de asegurar la paz y la seguridad internacionales"<sup>155</sup>. En este punto, resulta evidente que la Resolución 1441 (2002) daba al Consejo la facultad exclusiva de deliberación sobre las consecuencias derivadas del incumplimiento iraquí.

En suma, las condiciones que debían cumplirse para confirmar que Irak había desperdiciado su última oportunidad de desarmarse era que los inspectores informaran al Consejo de Seguridad sobre el incumplimiento por Irak de las condiciones de inspección o desarme (párrafo operativo 11), que este informe fuera *examinado* por el Consejo (párrafo operativo 12), y que el Consejo evaluara las consecuencias del incumplimiento iraquí (párrafo operativo 4), dado que

---

<sup>154</sup> Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad; Decimoprimer párrafo operativo; 11 de noviembre de 2002; en: Op. cit. 31

<sup>155</sup> *Ibidem*. Decimosegundo párrafo operativo

decidió "...seguir ocupándose de la cuestión"<sup>156</sup>. La coalición anglosajona debió percatarse de que los elementos de la reanudación estaban irremediabilmente ligados al éxito del régimen de desarme, por lo que no podrían invocarlos sin la autorización del Consejo. Por asombroso que parezca, la justificación final para invadir Irak se aferró al significado oculto de la enigmática palabra "examinar".

En el párrafo 12 de la Resolución 1441 (2002), el Consejo de Seguridad decidió reunirse para "*examinar* la situación...con objeto de garantizar la paz y la seguridad internacionales". En un intento desesperado de despojar al Consejo de sus prerrogativas ante la incapacidad de obtener una segunda resolución que autorizara el uso de la fuerza, Estados Unidos argumentó que el Consejo se había limitado a "examinar" el informe que se le presentara, pero no estableció que esto fuera necesario u obligatorio, pues de querer hacerlo, el Consejo habría incluido en su lugar la palabra "decidir"<sup>157</sup>. De igual modo, el Reino Unido señaló que la elección de la palabra "examinar" fue deliberada para indicar la necesidad de una discusión sobre el tema, pero no de una decisión al respecto<sup>158</sup>, pues el uso de la fuerza ya había sido implícitamente autorizado.

Este argumento es extremadamente frágil ya que propone ignorar las responsabilidades del Consejo de Seguridad y relegarlo al papel de espectador basándose en el sentido ordinario de una palabra que no fue incluida, y contraponiendo su significado con una palabra de carácter neutral. Ciertamente,

---

<sup>156</sup> Resolución 1441 (2002) del Consejo de Seguridad; Decimocuarto párrafo operativo; 11 de noviembre de 2002; en: Op. cit. 31

<sup>157</sup> Cfr. TAFT IV/BUCHWALD; *Pre-Emption, Iraq and International Law*; en: American Journal of International Law; Op. cit. 47, p. 562

<sup>158</sup> Cfr. FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE; *Iraq: Legal Basis for the Use of Force*; en: International and Comparative Law Quarterly; Cambridge University Press; Reino Unido, 2003, vol.52, p. 814

“examinar” significa discutir, deliberar, reflexionar e intercambiar ideas, pero no *decidir* un asunto, pues esto implica formar un juicio definitivo en torno a él<sup>159</sup>.

No debe olvidarse que el párrafo 12, que prevé los mecanismos para examinar los posibles incumplimientos iraquíes, se encuentra expresamente ligado al párrafo 4, que se refiere a la evaluación final de los informes de incumplimiento y la consecuente decisión del Consejo de Seguridad en virtud del artículo 42 de la Carta de las Naciones Unidas. Por mera lógica, el Consejo no puede comprometerse a adoptar una decisión sin examinar antes el asunto, pues una decisión colectiva no puede tomarse sin un acuerdo colectivo previo. Debe recordarse que el Consejo hizo referencia a sus poderes al decidir examinar el asunto “...con objeto de garantizar la paz y la seguridad internacionales”, y culminó la resolución indicando que seguiría ocupándose de la cuestión. Así pues, resulta absurda la tesis anglosajona cuando sostiene que la Resolución 1441 (2002) sólo exigía la discusión colectiva por los miembros del Consejo pero que, independientemente de sus conclusiones, la decisión final descansaba en el arbitrio y la discreción unilateral de cualquier Estado.

Una lectura integral y exhaustiva de la Resolución 1441 (2002) demuestra que no existían gatillos automáticos ni autorizaciones implícitas dentro de su texto. Por lo tanto, el rompimiento del alto al fuego y la reanudación de las hostilidades estaban descartados en tanto el Consejo no lo autorizara expresamente, o determinara que Irak había perdido su última oportunidad para desarmarse. De

---

<sup>159</sup> Cfr. ORAKHELASHVILI, Alexander; *Submission to the Inquiry on the UK's Legal Justification for the Iraq War and the Relevant Legal Advice*; The Guardian; 4 de octubre de 2010, p. 13

cualquier modo, esto sólo podía lograrse a través de una segunda resolución específicamente confeccionada para el caso.

Quienes sostienen que no era necesaria una segunda resolución debido a que la Resolución 1441 (2002) autorizaba implícitamente la reanudación de las hostilidades ignoran gravemente las declaraciones hechas por los miembros del Consejo al momento de aprobar dicha resolución. Sorprendentemente, Estados Unidos confirmó en un inicio que "...esta resolución no contiene gatillos ocultos ni automaticidad con respecto al uso de la fuerza. Si existiera una nueva violación iraquí,... el asunto regresará al Consejo para su discusión"<sup>160</sup>. Asimismo, el Reino Unido declaró que "...no existe automaticidad en esta resolución. Si existiera una nueva violación iraquí de sus obligaciones de desarme, el asunto regresará al Consejo para su discusión"<sup>161</sup>.

Francia subrayó que la Resolución 1441 (2002) fortalecía el papel y la autoridad del Consejo de Seguridad, y celebró que su propuesta de introducir un proceso de dos tiempos fuera aceptada. Indicó también que "...en caso de informarse al Consejo de que Irak ha incumplido con sus obligaciones, el Consejo se reunirá para evaluar la gravedad de dichas violaciones y sacará las conclusiones apropiadas. Francia celebra el hecho de que toda ambigüedad sobre este punto y todos los elementos de automaticidad hayan desaparecido..."<sup>162</sup>. De igual modo, Rusia señaló que "...la resolución recién adoptada no contiene

---

<sup>160</sup> Archivo de la 4644ª sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 160

<sup>161</sup> *Ibíd.*

<sup>162</sup> *Ibíd.* p. 162

disposiciones sobre el uso automático de la fuerza. Es importante que los patrocinadores de la resolución hayan confirmado oficialmente al Consejo de Seguridad que esta es su interpretación...”<sup>163</sup>. China fue igualmente explícita al afirmar que “...el texto ya no incluye automaticidad para autorizar el uso de la fuerza...”<sup>164</sup>, y reiteró la importancia de la soberanía e integridad territorial de Irak.

El representante de México, Adolfo Aguilar Zinser, expuso la postura mexicana con notable claridad al afirmar que la resolución “...es el resultado de negociaciones en las que quienes abogaban por el recurso automático del uso de la fuerza aceptaron dar una última oportunidad al cumplimiento voluntario por parte de Irak”<sup>165</sup> de sus obligaciones de desarme. Este elemento es de gran relevancia, pues suspende el argumento de la reanudación y “...elimina el concepto de automaticidad del uso de la fuerza como resultado de una violación grave sin la sanción expresa del Consejo de Seguridad”<sup>166</sup>. México sostuvo que el uso de la fuerza debía ser autorizado por el Consejo, rechazando por tanto las calificaciones y determinaciones unilaterales respecto de la conducta iraquí. Asimismo, México apoyó el proceso de dos tiempos y rechazó que los Estados pudieran intervenir en él, pues “...la resolución prevé que en caso de que Irak incumpla, serán los inspectores quienes informen al Consejo para que a su vez sea este cuerpo multilateral quien determine la naturaleza de tal incumplimiento,

---

<sup>163</sup> Archivo de la 4644ª sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; *Ibíd.* p. 163

<sup>164</sup> *Ibíd.* p. 164

<sup>165</sup> *Intervención del Representante Permanente de México, Embajador Adolfo Aguilar Zinser, en el Consejo de Seguridad sobre la Adopción de la Resolución Relativa a Irak*; 8 de noviembre de 2002; en: SECRETARÍA DE RELACIONES EXTERIORES; Misión Permanente de México ante las Naciones Unidas; disponible en: [http://www.un.int/mexico/2002/interv\\_cs\\_110802.htm](http://www.un.int/mexico/2002/interv_cs_110802.htm)

<sup>166</sup> *Ibíd.*

quien juzgue si se pone en riesgo la paz y la seguridad internacional y quien decida por tanto, lo que conforme a la Carta de Naciones Unidas corresponda”<sup>167</sup>.

Colombia, Irlanda Bulgaria y Siria declararon explícitamente que la Resolución 1441 (2002) no establecía las bases para hacer uso de la fuerza y rechazaron que pudiera utilizarse como pretexto para atacar Irak sin contar con una nueva autorización<sup>168</sup>. Noruega, Camerún, Guinea y Mauricio insistieron en el papel central que tenía el Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales<sup>169</sup>.

Resulta inconcebible que, conociendo el texto íntegro de la Resolución 1441 (2002) y el contexto en que ésta fue aprobada, haya quienes sostengan que existía una autorización implícita o un elemento de automaticidad en sus palabras. Otros incluso afirman que, debido a la deliberada ambigüedad con que dicha resolución fue creada, ambas argumentaciones son válidas e igualmente convincentes<sup>170</sup>. Es cierto que en nueve semanas de intensa negociación sobre un asunto tan delicado hubo grandes desavenencias sustantivas y formales, y que en aras de la unanimidad, varios miembros aceptaron eufemismos y sinónimos que diluyeron peligrosamente el lenguaje de la resolución<sup>171</sup>. Sin embargo, al sostener que una determinación unilateral sobre la conducta iraquí permitía la reanudación automática de las hostilidades y justificaba la invasión total de su territorio, los

---

<sup>167</sup> *Intervención del Representante Permanente de México, Embajador Adolfo Aguilar Zinser*

<sup>168</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 166

<sup>169</sup> *Ibíd.*

<sup>170</sup> Cfr. BYERS, Michael; *Acordando a Disentir: La Resolución 1441 del Consejo de Seguridad y la Ambigüedad Internacional*; en: BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.); *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 2005, p. 127

<sup>171</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis: *Acerca de la Legalidad de la Guerra de Irak*; en: *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*; Op. cit. 88, p. 1001

partidarios de la postura anglosajona hicieron un esfuerzo ocioso de semántica pura, pues elucubrarón sobre el significado práctico de ciertos términos vagos dentro de un texto de dos mil palabras con el propósito de confeccionar una supuesta autorización implícita que precipitara el uso de la fuerza armada. Ciertamente ignoraron el contenido integral de la resolución, menospreciaron el sentido mismo del régimen de inspección y omitieron las declaraciones interpretativas de los miembros del Consejo cuando desecharon expresamente la tesis de la automaticidad y reafirmaron la autoridad del Consejo de Seguridad sobre el régimen de inspección y el desarme de Irak.

### ***1.3.2. Operación y desempeño del régimen de inspección:***

#### ***Comisión de Control, Verificación e Inspección de las Naciones Unidas***

Tras la Operación “Zorro del Desierto” de diciembre de 1998, el Gobierno de Irak rechazó el regreso de los inspectores de la Comisión Especial de las Naciones Unidas, y en diciembre de 1999, el Consejo aprobó la Resolución 1284 (1999), misma que ponía fin al desacreditado régimen de inspección y establecía un nuevo programa de desarme: la Comisión de Control, Verificación e Inspección de las Naciones Unidas (UNMOVIC). Irak tampoco admitió la entrada de éstos, y durante casi tres años, UNMOVIC y el Organismo Internacional de Energía Atómica (OIEA) pretendieron vigilar el programa de armamento iraquí desde sus cómodas oficinas ubicadas en Viena.

El 16 de septiembre de 2002, cuatro días después de que George W. Bush afirmara ante la Asamblea General de las Naciones Unidas que acudiría al



Consejo de Seguridad para tratar la “amenaza iraquí”, Irak admitió el regreso incondicional de los inspectores de armas<sup>172</sup>. Este retorno no se concretó hasta que la Resolución 1441 (2002) definió el mandato de los inspectores, acordó los procedimientos de desarme y recibió la aceptación formal por parte de Irak. Las inspecciones en el terreno comenzaron el 27 de noviembre, y para el 28 de diciembre, conforme a la Resolución 1441 (2002), Irak entregó un informe de 12 mil páginas sobre su programa armamentístico<sup>173</sup>.

El diplomático sueco Hans Blix fue el Presidente Ejecutivo de UNMOVIC. Consciente de los graves errores de su predecesora, Blix afirmó desde un inicio la independencia de la Comisión y negó trabajar codo a codo con las agencias de inteligencia nacionales<sup>174</sup>. El 7 de enero de 2003, en su primer informe ante el Consejo de Seguridad, UNMOVIC y OIEA subrayaron la cooperación iraquí y afirmaron no haber encontrado indicios de la existencia de armas de destrucción masiva, aunque consideraron que el informe había dejado algunas interrogantes al respecto y solicitaron más tiempo para completar las inspecciones<sup>175</sup>.

El 5 de febrero de 2003 el Secretario de Estado estadounidense, Colin Powell, expuso ante el Consejo de Seguridad las pruebas de la existencia de armas de destrucción masiva en Irak y los vínculos entre el régimen de Bagdad y el terrorismo internacional, específicamente con al-Qaeda. Powell desplegó grabaciones, fotografías de satélite e información de inteligencia para demostrar

---

<sup>172</sup> Cfr. PRESTON/PURDUM; *UN inspectors can return unconditionally, Iraq says*; The New York Times; Estados Unidos, 17 de septiembre de 2002, p. 3

<sup>173</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 173

<sup>174</sup> Cfr. WOODWARD, Bob; *Plan of Attack*; Op. cit. 135, p. 339

<sup>175</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 263

que Irak violaba sistemáticamente la Resolución 1441 (2002) y dejaba pasar su última oportunidad de desarmarse<sup>176</sup>. En principio, este espectáculo estuvo al margen de la legalidad puesto que las pruebas estadounidenses debían ser transmitidas a los inspectores para su estudio y para que, en caso de encontrar alguna violación de la Resolución 1441 (2002), el Consejo de Seguridad fuera oficialmente informado. Sin embargo, Estados Unidos asumió un extraño papel de fiscal, ignoró el trabajo de los inspectores y presentó unilateralmente un cúmulo de evidencia que eventualmente resultó ser imprecisa, incorrecta o falsa<sup>177</sup>.

El Consejo de Seguridad fue escéptico. Francia, Rusia y China manifestaron su rechazo a una resolución que autorizara en uso de la fuerza y sostuvieron que las inspecciones estaban dando buenos resultados<sup>178</sup>. El 14 de febrero, los inspectores presentaron su segundo informe ante el Consejo de Seguridad y afirmaron en términos sustantivos que Irak estaba cooperando y que el desarme progresaba<sup>179</sup>, concluyendo una vez más que necesitaban más tiempo para completarlo. La mayoría del Consejo, con excepción de Estados Unidos y el Reino Unido, se pronunció a favor de concedérselo. Cuatro días más tarde, el Consejo se reunió nuevamente a petición de los 115 miembros del Movimiento de Países No Alineados, quienes declararon que "...el proceso de inspección en Irak

---

<sup>176</sup> Cfr. GONZÁLEZ, Enric; *Powell despliega pruebas ante la ONU*; El País; España, 6 de febrero de 2003, p. 9

<sup>177</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 266

<sup>178</sup> Cfr. STEVENSON, Richard; *France and China Rebuff Bush on Support for Early Iraq War*; The New York Times; Estados Unidos, 8 de febrero de 2003, p. 12

<sup>179</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 175

está funcionando y que Irak está demostrando signos claros de cooperar proactivamente con los inspectores”<sup>180</sup>.

De acuerdo con el plan de ataque, las operaciones militares debían comenzar a mediados de marzo. Se estimó que después de esa fecha, las condiciones climatológicas afectarían considerablemente el desempeño militar de las fuerzas de la coalición. A su vez, Estados Unidos temía que, de postergar la fecha prevista hasta la conclusión del caluroso verano, el pretexto que guiaba las intenciones anglosajonas y mantenía la cohesión dentro de la precaria “alianza de la voluntad” se disolviera completamente. Para entonces, el proceso de inspección ya estaba logrando resultados tangibles y el desarme iraquí progresaba notablemente. Los inspectores sabían que el tiempo era su mejor herramienta y por ello siempre demostraron un optimismo precavido y suspicaz. Esto era intolerable para Estados Unidos, y no extraña que la frustración anglosajona se acentuara conforme se acercaba la fecha prevista para la invasión.

El 7 de marzo de 2003, el Consejo de Seguridad se reunió nuevamente para considerar el informe quincenal de los inspectores en un ambiente de gran tensión y dramatismo. Blix eligió cuidadosamente sus palabras. Afirmó que Irak había cooperado más activamente que en el pasado y evitó hacer pronunciamientos que pusieran en duda el cumplimiento inmediato e incondicional por Irak de la Resolución 1441 (2002)<sup>181</sup>. Con enorme precaución, Blix indicó que la única manera de determinar el estado armamentístico iraquí era agilizando las

---

<sup>180</sup> Archivo de la 4707ª sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 175

<sup>181</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 177

inspecciones y enfocándolas en áreas prioritarias, cosa que tomaría algunos meses<sup>182</sup>. El Director General del Organismo Internacional de Energía Atómica, Mohamed El Baradei, se apresuró en secundar la postura de su colega, descartó que existiera un programa de armas nucleares en Irak e incluso señaló que ciertas pruebas presentadas por Estados Unidos eran exageradas o falsificadas<sup>183</sup>.

A falta de evidencia sobre el supuesto arsenal iraquí, el discurso de Estados Unidos y sus aliados cayó en graves contradicciones. En un intento desesperado de elevar el desafío, el representante estadounidense declaró que "...no debemos permitir que Irak invierta la carga de la prueba a los inspectores"<sup>184</sup>. Por simple lógica, al defender que no existían armas de destrucción masiva, el régimen iraquí era incapaz de demostrarlo. Los inspectores, que tenían el mandato de inspeccionar, verificar y desarmar a Irak, no produjeron evidencia alguna en este sentido. Muy pocos países sostuvieron la acusación, y de acuerdo con el principio de *onus probandi*, quien afirma un hecho tiene la carga de la prueba. Sin embargo, Estados Unidos había desacreditado reiteradamente el trabajo de los inspectores<sup>185</sup> y afirmó que si ellos eran incapaces de encontrar lo que Estados Unidos sabía con certeza absoluta que existía -aunque no pudiera probarlo satisfactoriamente-, sería necesario "...obligar a Irak a desarmarse por la

---

<sup>182</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Ibíd.

<sup>183</sup> Cfr. Ibíd. p. 178

<sup>184</sup> Archivo de la 4714ª sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 178

<sup>185</sup> Cfr. WEISMAN, Steven; *Powell Attacks Validity of the Work by Weapons Inspectors in Iraq*; The New York Times; Estados Unidos, 6 de marzo de 2003, p. 9

fuerza”<sup>186</sup>. Bajo esta perspectiva, el régimen de inspección, los objetivos de la Resolución 1441 (2002) y las Naciones Unidas no tenían sentido alguno.

### **1.3.3. La invasión de Irak**

Pocas horas después del informe de Blix y El Baradei, en un gesto de absoluto desprecio por la labor de los inspectores, Estados Unidos, el Reino Unido y España presentaron al Consejo de Seguridad un proyecto de resolución que autorizaba implícitamente el uso de la fuerza contra Irak. Este proyecto afirmaba en su preámbulo que “...Irak ha aportado un informe... que contiene declaraciones falsas y omisiones, y ha dejado de cumplir con, y de cooperar plenamente en la aplicación de la resolución (1441)...”<sup>187</sup>, lo cual suponía una nueva violación grave por Irak de conformidad con el párrafo 4 de la Resolución 1441 (2002). Asimismo, el proyecto afirmaba que “...Irak no habrá aprovechado la última oportunidad otorgada por la Resolución 1441 (2002) a menos que, antes del 17 de marzo de 2003, el Consejo concluya que Irak ha demostrado total, incondicional, inmediata y activa cooperación de acuerdo con sus obligaciones de desarme...”<sup>188</sup>. Este ultimátum pretendía anular los candados establecidos en la Resolución 1441 (2002) para aplicar el argumento de la reanudación, sujeto tan sólo a una votación futura donde se afirmara que esto no era necesario. Estados Unidos y el Reino Unido podían ejercer el veto para evitar dicha conclusión.

---

<sup>186</sup> Conferencia de prensa del Presidente George W. Bush; *Excerpts from Bush's News Conference on Iraq and Likelihood of War*; The New York Times; Estados Unidos, 6 de marzo de 2003, pp. 3-5

<sup>187</sup> Proyecto de Resolución S/2003/215 del Consejo de Seguridad; Sexto párrafo preambulatorio; 7 de marzo de 2003; en: ANTON, Donald, et. al.; *International Law: Cases and Materials*; Op. cit. 28, p. 577

<sup>188</sup> *Ibidem*. Tercer párrafo operativo

Con el proyecto de una segunda resolución sobre la mesa, el siguiente paso era obtener la mayoría de votos en el Consejo de Seguridad. España y Bulgaria ya habían dado su compromiso a la coalición anglosajona, aunque era improbable que Rusia, China, Francia y Siria aceptaran el proyecto. Por tanto, se aplicó una enorme presión diplomática para que los seis miembros restantes, Angola, Camerún, Pakistán, Alemania, Chile y México, se comprometieran a dar su voto afirmativo<sup>189</sup>. De este modo, aunque el proyecto fuera vetado por algún miembro permanente, una mayoría absoluta tendría la virtud de legitimar ante los ojos del mundo la guerra que para entonces se vislumbraba inevitable.

Pasó muy poco tiempo para que la coalición anglosajona se percatara de que sus cálculos habían sido extremadamente optimistas. El 10 de marzo, Francia declaró públicamente que, en aquellas circunstancias, vetaría la resolución por considerar que no existían motivos para librar una guerra en favor del desarme de Irak<sup>190</sup>. Un día más tarde, el Consejo de Seguridad se reunió nuevamente a petición del Movimiento de Países No Alineados, el cual afirmó representar a un tercio de la humanidad, para declarar su oposición categórica a una acción unilateral<sup>191</sup>. El voto de Guinea, Camerún y Pakistán seguía siendo incierto, pues confesaron que lo decidirían hasta el último momento con el fin de evitar compromisos apresurados<sup>192</sup>. Angola sugirió que se abstendría durante la

---

<sup>189</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 179

<sup>190</sup> *Ibíd.*

<sup>191</sup> Cfr. EHRENBERG, John et al.; *The Iraq Papers*; Op. cit. 134; p. 140

<sup>192</sup> Cfr. BUMILLER, Elisabeth; *US Still Hopeful for 9 Votes at UN for Iraq Measure*; The New York Times; Estados Unidos, 13 de marzo de 2003, p. 9

votación<sup>193</sup>. Sólo faltaba definir la postura final de México y Chile. Para ello, Bush telefoneó a los presidentes de dichos países y pidió sus votos afirmativos. Vicente Fox evitó dar una respuesta inmediata, mientras que Ricardo Lagos afirmó con gran valor y dignidad que su voto sería negativo<sup>194</sup>.

El 16 de marzo, Bush, Blair y Aznar se reunieron en las islas Azores a invitación del Primer Ministro portugués, José Durão Barroso, con el fin de afinar los últimos detalles político-diplomáticos previos al inicio de las hostilidades contra Irak. En conferencia de prensa, Bush afirmó que el lunes sería el último día para lograr una solución diplomática al conflicto<sup>195</sup>, mientras que Blair señaló que la coalición tenía "...la responsabilidad de implementar la voluntad de las Naciones Unidas, establecida en la Resolución 1441 (2002)..."<sup>196</sup>. Bush remató la funesta cumbre de las Azores con un ultimátum a Saddam Hussein: el tirano debía exiliarse fuera de Irak si quería evitar una intervención armada<sup>197</sup>.

El 17 de marzo de 2003 fue un día de decisiones fatídicas. En el Reino Unido, el Almirante Sir Michael Boyce y varios miembros del Parlamento solicitaron al Abogado General, Lord Goldsmith, una opinión clara e inequívoca que garantizara la legalidad de la guerra que estaba por acontecer<sup>198</sup>. La postura legal del Reino Unido no había variado desde que la Resolución 1441 (2002) fuera aprobada, y en opinión del Abogado General, "...sólo el Consejo de Seguridad

---

<sup>193</sup> Cfr. SCIOLINO, Elaine; *France to Veto Resolution on Iraq War, Chirac Says*; The New York Times, Estados Unidos, 11 de marzo de 2003, p. 5

<sup>194</sup> Cfr. Ibídem. P. 343-345

<sup>195</sup> Cfr. MCFADDEN, Robert; *An Ultimatum, Frayed French Relations and Stockpiling in Iraq*; The New York Times, Estados Unidos, 17 de marzo de 2003, p. 4

<sup>196</sup> WOODWARD, Bob; *Plan of Attack*; Op. cit. 135; p. 360

<sup>197</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 181

<sup>198</sup> Cfr. SANDS, Philippe; *Lawless World*; Allen Lane; Reino Unido, 2005, p. 197

podía decidir si existía una violación grave... y si todas las medidas necesarias habían sido autorizadas”<sup>199</sup>. La interpretación legal del Ministerio de Asuntos Exteriores era idéntica, pues sostenía que la Resolución 1441 (2002) no daba autoridad para hacer uso de la fuerza sin una decisión posterior del Consejo, ya fuera a través de una declaración presidencial o una segunda resolución<sup>200</sup>.

Ante la inminencia de la invasión de Irak, y en un giro radical e injustificado de su postura argumentativa, el Abogado General suscribió la postura estadounidense al declarar que “los términos de la Resolución 1441 habrían señalado que era necesaria una decisión posterior del Consejo de Seguridad si esta hubiera sido la intención”<sup>201</sup>. La peligrosa interpretación que ignora el papel de los inspectores de armas y las responsabilidades del Consejo en cuanto a la cuestión iraquí se asimiló repentinamente a la postura inglesa. Así pues, el Abogado General concluyó que “...todo lo que la Resolución 1441 requería era... el examen y la discusión del Consejo de Seguridad sobre los incumplimientos de Irak, pero no una decisión expresa que autorizara la fuerza”<sup>202</sup>.

Conscientes de que su proyecto de resolución no tendría apoyo dentro del Consejo de Seguridad, los representantes anglosajones optaron por retirarlo antes de someterlo a votación. La coalición argumentó que tal medida obedecía a la amenaza francesa de vetar la resolución, y recriminó a Francia haber impedido el

---

<sup>199</sup> Memorandum de Lord Goldsmith al Primer Ministro; 7 de marzo de 2003, en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 159

<sup>200</sup> Cfr. SANDS, Philippe; *Lawless World*; Op. cit. 198, p. 194

<sup>201</sup> *Legal basis for the use of force against Iraq*; BBC News; Reino Unido, 17 de marzo de 2003; en: [http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk\\_news/politics/2857347.stm](http://news.bbc.co.uk/2/hi/uk_news/politics/2857347.stm)

<sup>202</sup> *Ibíd.*



consenso y destruir los acuerdos planteados en el Consejo<sup>203</sup>. Esto era falso, pues Francia había rechazado el proyecto de resolución tal cual estaba planteado, pero nunca amenazó con vetar cualquier resolución en cualquier circunstancia. Lo que realmente sucedía era que ninguna delegación estaba persuadida por los argumentos anglosajones; sencillamente carecían de toda credibilidad.

Por la noche, el Presidente Bush se dirigió a la nación en un mensaje televisado en el que afirmó que "...algunos miembros permanentes del Consejo de Seguridad han anunciado públicamente que vetarían cualquier resolución que obligue a Irak a desarmarse"<sup>204</sup>. Nuevamente, Bush señalaba indirectamente a Francia como culpable de haber frustrado las negociaciones diplomáticas. Más aún, Bush declaró que "el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no ha respondido a sus responsabilidades, por lo que daremos pie a las nuestras"<sup>205</sup>. Finalmente, Bush exigió a Saddam Hussein y a sus hijos abandonar Irak en 48 horas, pues "...su negativa de hacerlo derivará en un conflicto armado, iniciado al momento de nuestra elección"<sup>206</sup>. Con este discurso, la posibilidad de solucionar el conflicto por medios pacíficos desapareció.

El 19 de marzo de 2003, el Presidente Bush anunció el inicio de la operación "Libertad Iraquí", misma que comenzó en la madrugada del 20 de marzo con una serie de bombardeos sobre Bagdad. Estados Unidos afirmó que la invasión había sido apoyada por 44 Estados. En realidad, sólo Australia, y en

---

<sup>203</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 182

<sup>204</sup> BUSH, George; *Bush's Speech on Iraq: 'Saddam Hussein and His Sons Must Leave'*; The New York Times, Estados Unidos, 18 de marzo de 2003, p. 3

<sup>205</sup> *Ibíd.*

<sup>206</sup> *Ibíd.*

menor medida Polonia, participaron directamente en las hostilidades junto con el Reino Unido. La gran mayoría de los aliados, como Palau, Micronesia, Islandia, las Islas Marshall y las Islas Salomón tan sólo dieron su apoyo político, pues varios de ellos ni siquiera cuentan con un ejército<sup>207</sup>. Dinamarca envió un submarino para combatir la inexistente marina iraquí<sup>208</sup>. Bulgaria incluso solicitó tímidamente a sus aliados no aparecer en la lista pública de los miembros de la coalición para evitar mayor descontento interno<sup>209</sup>.

La justificación legal de los participantes fue expuesta ante el Consejo de Seguridad y se basó en el argumento de la reanudación, apoyado por la advertencia de “graves consecuencias” y la interpretación semántica de la palabra “examinar” contenidas en la Resolución 1441 (2002). Esta postura fue rechazada por varios miembros del Consejo. Rusia expuso un detallado memorándum legal en el que exhibió las inconsistencias argumentativas de los aliados y señaló que “Ha sido emprendida una acción militar no provocada en violación del derecho internacional y en contravención con la Carta... el uso de la fuerza contra Irak con objeto de cambiar el régimen político de un Estado soberano se opone totalmente a los principios fundamentales contenidos en la Carta”<sup>210</sup>. China añadió que “Tal acción constituye una violación de los principios básicos de la Carta de las

---

<sup>207</sup> SCHIFFERES, Steve; *US says ‘coalition of willing’ grows*; BBC News, Reino Unido, 21 de marzo de 2003, p. 9

<sup>208</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 182

<sup>209</sup> Cfr. WOODWARD, Bob; *Plan of Attack*; Op. cit. 135; p. 366

<sup>210</sup> Archivo de la 4726ª sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 184

Naciones Unidas y del derecho internacional... Las inspecciones fueron suspendidas en el momento en que estaban logrando un progreso estable”<sup>211</sup>.

Aunque Francia y Alemania no expusieron una postura legal dentro del Consejo de Seguridad, el presidente francés, Jacques Chirac, señaló que “No hay justificación a una decisión unilateral de recurrir a la guerra”<sup>212</sup>, y advirtió sobre la “...grave responsabilidad en que incurren los que dejan al margen a las Naciones Unidas... y dan primacía a la fuerza sobre el derecho”. A su vez, el canciller alemán, Gerard Schröder, rechazó la operación bélica y destacó que el caso iraquí no justificaba una guerra ni la muerte de miles de inocentes<sup>213</sup>.

La Liga Árabe notó que “el mundo ha reconocido que Irak cooperaba con los inspectores de desarme de las Naciones Unidas”<sup>214</sup>, y consideró “...la agresión como una violación de la Carta de las Naciones Unidas y de los principios del derecho internacional”<sup>215</sup>. Otros países como Indonesia, Brasil, Suiza, Vietnam, Irán, Líbano, Argentina, Marruecos, Venezuela, Uruguay, Arabia Saudí, Eslovenia, Pakistán, Siria y México, deploraron categóricamente la acción como una violación flagrante del derecho internacional<sup>216</sup>. Finalmente, el Movimiento de Países No Alineados, conformado por 115 países, declaró que la guerra contra Irak “...ha sido emprendida en clara violación de los principios del derecho internacional y de

---

<sup>211</sup> *Archivo de la 4726ª sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*; *Ibíd.*

<sup>212</sup> PRIETO, Joaquín; *Chirac: “No hay justificación a una decisión unilateral de recurrir a la guerra*; El País; España, 19 de marzo de 2003, p. 8

<sup>213</sup> S.A.; *Schröder se dirige a la nación para condenar la guerra*; El País; España, 19 de marzo de 2003, p. 9

<sup>214</sup> *Ibíd.*

<sup>215</sup> *Archivo de la 4726ª sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; *Op. cit.* 21, p. 185

<sup>216</sup> *Ibíd.*

la Carta de las Naciones Unidas”<sup>217</sup>. Así pues, la justificación legal expuesta por los invasores no fue admitida por la comunidad internacional, que se apresuró a rechazarla por una abrumadora mayoría. Incluso el complaciente Secretario General, Kofi Annan, se sumó al repudio de las Naciones Unidas al afirmar que “...debió haber una segunda resolución del Consejo de Seguridad... Yo dije que eso (la invasión estadounidense) no respetaba la Carta de las Naciones Unidas”<sup>218</sup>.

Las fuerzas de la coalición entraron a Bagdad el 9 de abril y desde entonces los efectos catastróficos de la invasión se hicieron notar. Las fuerzas ocupantes permitieron que el caos se apoderase de Bagdad. Durante tres días, los palacios de Saddam fueron desvalijados ante la mirada indulgente de los invasores; al saqueo de los palacios siguieron el de los supermercados, el Teatro Nacional, los hospitales, las universidades y el Museo Arqueológico, que albergaba piezas de más de 3.000 años de antigüedad<sup>219</sup>. El 1 de mayo de 2003, el presidente George W. Bush declaró triunfante el fin de las operaciones militares, pero la guerra estaba lejos de terminar. Como fue predicho, el orden público en Irak colapsó. La vorágine de terrorismo, insurgencia y violencia sectaria emergió rápidamente y abrumó la capacidad militar y financiera de las fuerzas ocupantes.

Las masacres de Faluya y Mukaradib, los escándalos en las prisiones de Abu-Ghraib y Kadimiya y los casi 400 mil archivos clasificados que WikiLeaks ha

---

<sup>217</sup> Archivo de la 4726ª sesión del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; *Ibíd.*

<sup>218</sup> Entrevista a Kofi Annan; 16 de septiembre de 2004; en: EHRENBERG, John et al.; *The Iraq Papers*; Op. cit. 134; p. 161

<sup>219</sup> MUÑOZ, Juan Miguel; *Una catástrofe de siete años*; El País; España, 20 de agosto de 2010; p.14

logrado difundir son algunos de los testimonios que evidencian los terribles crímenes internacionales y las graves violaciones a los derechos humanos cometidos por las fuerzas invasoras contra la población iraquí. Sin embargo, no existió gran consternación entre el público estadounidense hasta que las bajas y las deserciones militares aumentaron vertiginosamente; sólo entonces hubo lugar para la reflexión. ¿Dónde estaban las armas de destrucción masiva? ¿Cuál era el vínculo entre Saddam Hussein y Osama bin Laden? ¿Qué tan cierto era el peligro que representaba Irak para el mundo, o al menos para los Estados Unidos? Una a una, las pruebas anglosajonas se desvanecieron ante la creciente recriminación de la prensa, los grupos de presión y de un público que se descubría engañado.

La invasión fue duramente cuestionada por la opinión pública mundial y el estudio de su legalidad sigue siendo un asunto de gran atención y controversia. En los Países Bajos, una investigación pública concluyó que la guerra fue iniciada sin contar con una base legal sólida. Lo mismo sucedió en el Reino Unido, donde tres investigaciones públicas han revelado el alcance de la planeación de la guerra, así como la división que existía dentro del gobierno y la responsabilidad directa que tuvieron ciertos personajes al promover e impulsar la invasión a sabiendas de que ésta era completamente ilegal.

Ante la exacerbación del “antiamericanismo” a través del mundo y de frente a las elecciones presidenciales del 2008, tanto el candidato demócrata como el republicano optaron por desmarcarse categóricamente de las políticas belicistas de Bush. Las repercusiones de la guerra fueron similares en el Reino Unido, pues aunque Blair sobrevivió los embates de su propio partido, de la oposición y del

público británico en general, la otrora rampante popularidad del carismático líder del Nuevo Laborismo había tocado fondo para siempre.

Hasta el día de hoy, a ocho años de la fatídica invasión, 40 mil estadounidenses permanecen en Irak en calidad de “asesores” militares. Más de cien mil civiles han muerto durante este periodo<sup>220</sup>, y cerca de dos millones se han exiliado<sup>221</sup>. La situación no ha mejorado para los iraquíes: la violencia y el caos siguen siendo cosa de todos los días. El país dista de estar reconstruido y el final del conflicto se vislumbra como un hecho completamente incierto.

---

<sup>220</sup> ROGERS, Simon; *WikiLeaks Iraq: data journalism maps every death*; The Guardian; Reino Unido, 23 de octubre de 2010; en: p.7

<sup>221</sup> ALTO COMISIONADO DE LAS NACIONES UNIDAS PARA LOS REFUGIADOS; *2011 UNHCR country operations profile: Iraq*; en: <http://www.unhcr.org/cgi-bin/tehis/vtx/page?page=49e486426>

## 2. IRAK Y EL DERECHO DE INTERVENCIÓN HUMANITARIA

Alegar que existe un derecho, o incluso un *deber*, de intervenir en un Estado soberano, y usar la fuerza armada con el propósito de proteger a su población de los excesos de sus propios gobernantes, puede verse como un argumento trascendental o revolucionario, pero no es para nada nuevo. Este pretendido derecho de intervención humanitaria tiene sus orígenes en los escritos legales de los teólogos escolásticos y en la doctrina medieval de la guerra justa, misma que fue desplazada por el auge del positivismo en el derecho internacional y con la consolidación del Estado moderno y de su corolario natural: la soberanía. El término “intervención humanitaria” resurgió tímidamente en la doctrina legal inglesa y francesa a finales del siglo XIX como una posible excepción al principio de no intervención, pero ni los escritos de los publicistas, ni la práctica estatal establecían un significado coherente de este concepto, mucho menos en un periodo donde el recurso de la guerra era admisible para el derecho internacional.

La renuncia de la guerra como instrumento de política nacional, la prohibición del uso de la fuerza en las relaciones internacionales y la inadmisibilidad de la intervención en los asuntos internos de otro Estado hizo que el derecho de intervención humanitaria fuera prácticamente incompatible con el orden internacional establecido tras la creación de la Organización de las Naciones Unidas. De igual manera, esta doctrina fue ampliamente rechazada por la mayoría de los Estados durante la guerra fría, pues se mostraba como un peligroso velo altruista con el que los Estados poderosos ocultaban sus intenciones intervencionistas. Sin embargo, el dramatismo de los conflictos

internos durante la década de los noventa modificó la percepción general que se tenía de la soberanía como idea absoluta. Fue entonces cuando el debate sobre el derecho de intervención humanitaria encontró un terreno fértil y trascendió rápidamente al discurso político ante las desoladoras imágenes de televisión que retrataban la cara más cruda de la guerra y la tiranía.

## **2.1. REPRESIÓN Y PERSECUCIÓN DE LAS MINORÍAS**

### **KURDAS Y CHIITAS**

El 15 de febrero de 1991, cuando la Guerra del Golfo llegaba a su fase intermedia, el Presidente Bush Sr. declaró que existía otra forma para terminar el conflicto: "...que el pueblo iraquí tome el asunto en sus propias manos para forzar al dictador Saddam Hussein a hacerse a un lado"<sup>222</sup>. Animados por el curso de la guerra y el estímulo estadounidense por su causa, la población kurda del norte y la población chiita del sur de Irak se levantaron en armas en contra el régimen de Bagdad. Sin embargo, tras la rendición iraquí y su aceptación del alto al fuego formal, la Guardia Republicana de Saddam se ocupó en reprimir con extrema brutalidad las insurrecciones armadas en el norte y el sur del país.

#### **2.1.1. La Resolución 688 (1991)**

El 2 de abril de 1991, Turquía alertó al Consejo de Seguridad del hecho de que unos 220 mil civiles kurdos estaban cruzando su frontera para huir de Irak. Un par de días más tarde, Irán alertó del éxodo de unos 110 mil kurdos hacia su territorio. La alarma internacional ocasionada por el trato cruel contra las minorías

---

<sup>222</sup> WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 68



iraquíes se tradujo en la Resolución 688 (1991), misma que fue aprobada el 5 de abril, tan dos días después de la aceptación iraquí de los términos de desarme y del establecimiento del alto al fuego formal.

Se ha afirmado que la Resolución 688 (1991) fue la primera en reconocer que un conflicto interno podía equivaler a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y que autorizó a las fuerzas aliadas a intervenir militarmente en defensa de los kurdos, inaugurando así la práctica humanitaria del Consejo de Seguridad a través de sus poderes coactivos conferidos por la Carta de las Naciones Unidas. Un análisis cuidadoso de la resolución demuestra que dicho argumento es incorrecto, y que toda medida coactiva emprendida en su favor equivalió a un uso de la fuerza contrario al artículo 2(4) de la Carta.

La Resolución 688 (1991) fue la decimocuarta resolución relativa a Irak desde la invasión de Kuwait, y sin embargo, fue la primera que evitó mencionar explícita o implícitamente que el Consejo de Seguridad actuaba de acuerdo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, el Consejo recordó lo dispuesto en el párrafo 7 del artículo 2 de la Carta, el cual niega la posibilidad de que las Naciones Unidas intervengan en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados<sup>223</sup>. Finalmente, el Consejo reafirmó el respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de Irak<sup>224</sup>, una reminiscencia del artículo 2(4) de la Carta, mismo que prohíbe el uso de la fuerza.

---

<sup>223</sup> Resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad; Segundo párrafo preambulatorio; 5 de abril de 1991; en: Op. cit. 31

<sup>224</sup> *Ibidem*. Séptimo párrafo preambulatorio; en: Op. cit. 31

Es cierto que la Resolución 688 (1991) determinó la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, aunque ésta estaba claramente restringida a los efectos transfronterizos del conflicto. En el preámbulo, el Consejo de Seguridad afirmó estar “seriamente preocupado por los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí,... que han generado una corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales y a través de ellas, así como incursiones transfronterizas, que ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales”<sup>225</sup>. Por tanto, la amenaza a la paz y la seguridad internacionales no era la represión misma, sino sus consecuencias externas; esto se confirma en el texto operativo de la resolución, donde el Consejo “condena los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí,... cuyas consecuencias ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales”<sup>226</sup>.

Queda claro que la Resolución 688 (1991) no fue más que una condena formal a Irak, pues evita hacer referencia al Capítulo VII de la Carta, mencionar medidas coercitivas en su contra o autorizar el uso de la fuerza armada<sup>227</sup>. Más aún, el Consejo de Seguridad evitó calificar la represión de los kurdos, que era un asunto puramente interno, como amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Este enfoque fue determinante para asegurar el voto de la Unión Soviética, Rumania y Ecuador, así como la abstención de China e India<sup>228</sup>. Con excepción de Francia, que patrocinó la resolución, todas las delegaciones que votaron a favor de ella hicieron hincapié en las repercusiones internacionales derivadas de la

---

<sup>225</sup> Resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad. Tercer párrafo preambulatorio; en: Op. cit. 31

<sup>226</sup> *Ibidem*. Primer párrafo operativo; en: Op. cit. 31

<sup>227</sup> Cfr. SCHACHTER, Oscar; *United Nations Law in the Gulf Conflict*; en: American Journal of International Law; American Society of International Law, Estados Unidos, 1991, vol.85, no.3, p. 452

<sup>228</sup> Cfr. CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Op. cit. 62; p. 132

represión de los kurdos<sup>229</sup>. Cuba, Yemen y Zimbabwe, que votaron en contra, alegaron que el Consejo trataba de disfrazar su intervención en los asuntos internos de Irak a través de la corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales<sup>230</sup>. Por su parte, Estados Unidos anunció la entrega de ayuda humanitaria, pero enfatizó que no intervendría militarmente en el conflicto<sup>231</sup>.

### **2.1.2. Operación “Provide Comfort”**

La idea de establecer refugios protectores (*safe heavens*) para los kurdos provino inicialmente de Turquía, y fue recogida durante la cumbre de la Comunidad Europea del 8 de abril de 1991<sup>232</sup>. Ahí, el Primer Ministro británico, John Major, propuso la creación de enclaves kurdos en Irak protegidos por las Naciones Unidas<sup>233</sup>. Sin embargo, Estados Unidos mantuvo entonces que no tenía una postura sobre los refugios protectores y negó su apoyo específico a la propuesta<sup>234</sup>. Esta postura dio un giro radical el 10 de abril, cuando el Presidente Bush Sr. ordenó al gobierno de Irak suspender toda actividad militar aérea al norte del paralelo 36 con el fin de asegurar la entrega de ayuda humanitaria y prevenir ataques a los refugiados kurdos. Dicha orden traía aparejada la amenaza del uso de la fuerza en caso de incumplimiento por parte de Irak<sup>235</sup>.

Nada justifica la brutal represión con la que las autoridades iraquíes enfrentaron las revueltas de los kurdos; la vituperable conducta de Irak contra sus

---

<sup>229</sup> Cfr. CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Ibíd.

<sup>230</sup> Cfr. Ibíd. p. 133

<sup>231</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 400

<sup>232</sup> Cfr. CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Op. cit. 62; p. 197

<sup>233</sup> Cfr. Ibíd.

<sup>234</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 401

<sup>235</sup> Cfr. Ibíd.

habitantes merecía toda la atención y la condena internacionales. A pesar de ello, no debe olvidarse que los refugios protectores y la zona de exclusión aérea nunca fueron autorizados por el Consejo de Seguridad. Éstas fueron medidas unilaterales de fuerza que sustrajeron el espacio aéreo iraquí del control de sus autoridades y restringieron la soberanía de Irak al impedirle el uso de su propio territorio. Más aún, Estados Unidos anunció el 16 de abril la entrada de fuerzas militares en el norte de Irak para establecer los refugios protectores y afirmó que esta decisión era congruente con la Resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad<sup>236</sup>. Sostener que la acción era “congruente” con la resolución sin confirmar que había sido autorizada por ésta descalifica aún más la legalidad de la operación “Provide Comfort”.

La intervención militar comenzó el 17 de abril pese a los esfuerzos del Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuéllar, de llegar a un acuerdo. En su opinión, cualquier despliegue de tropas extranjeras en territorio iraquí requería del permiso de Irak<sup>237</sup>. El 18 de abril se logró concertar un Memorándum de Entendimiento entre el Secretario General y el Gobierno de Irak, en el cual se acordó el acceso de 500 guardias de seguridad de las Naciones Unidas a los centros de distribución del norte del país con objeto de supervisar la entrega de ayuda humanitaria<sup>238</sup>. Las fuerzas aliadas no se retiraron entonces, y

---

<sup>236</sup> Cfr. CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Op. cit. 62; p. 198

<sup>237</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 401

<sup>238</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 73

para mayo del mismo año, más de 20 mil efectivos militares estaban desplegados ilegalmente dentro del territorio iraquí<sup>239</sup>.

La ocupación aliada fue utilizada como moneda de cambio para forzar al gobierno iraquí a aceptar la presencia del Contingente de Guardia de las Naciones Unidas en Irak, una fuerza armada y permanente de carácter humanitaria que tenía total libertad de movimiento dentro del territorio iraquí. Este acuerdo se formalizó el 25 de mayo a través de un Anexo al Memorándum de Entendimiento, y para el 15 de julio de 1991, la última fuerza terrestre aliada abandonó Irak.

En noviembre del mismo año, la Asamblea General debatió las estrategias de las Naciones Unidas para responder oportunamente a las emergencias humanitarias. Ahí, un nutrido grupo de Estados pertenecientes a los países en vías de desarrollo consideró que la intervención aliada en favor de los kurdos había sido una violación fundamental de la soberanía de Irak, misma que tuvo implicaciones negativas<sup>240</sup>. El destacado jurista Eric Suy, quien fuera Representante del Secretario General durante la operación "Provide Comfort", también concibió la intervención como un acto unilateral de fuerza, pues a falta de autorización por las Naciones Unidas, resultó ser ilegal bajo el derecho internacional<sup>241</sup>.

---

<sup>239</sup> Cfr. CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Op. cit. 62; p. 199

<sup>240</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 402

<sup>241</sup> Cfr. Ibid.

### **2.1.3. Establecimiento de “zonas de exclusión aérea”**

Cuando las fuerzas terrestres de la coalición se retiraron de Irak, la zona de exclusión aérea del norte se mantuvo. En esta zona se crearon las condiciones necesarias para que las tropas iraquíes se retiraran definitivamente y las tres provincias del norte quedaron desde entonces bajo administración y control kurdo. En resumidas cuentas, una parte considerable del territorio de Irak quedó fuera del control del gobierno iraquí, y gracias al sobrevuelo de las fuerzas aéreas aliadas y a la amenaza constante del uso de la fuerza, se impuso *de facto* la autonomía kurda bajo un extraño semiprotectorado garantizado por potencias externas<sup>242</sup>.

Mientras tanto, la represión de los chiitas en el sur fue totalmente soslayada. Las revueltas y la consecuente persecución de civiles en el norte y el sur del país habían comenzado de manera paralela; sin embargo, la cobertura mediática internacional se mantuvo restringida a los kurdos del norte durante más de un año, mientras que los chiitas del sur vivieron su tragedia en la oscuridad. El 26 de agosto de 1992, Estados Unidos y sus aliados declararon una segunda zona de exclusión aérea en el sur de Irak por debajo del paralelo 32. Con el pretexto de proteger a la población chiita, la acción fue justificada a través de la Resolución 688 (1991) cuando ésta ni siquiera mencionaba el sur del país<sup>243</sup>.

La situación en las zonas de exclusión aérea se complicó en diciembre de 1992 cuando un avión militar iraquí que penetró la zona de exclusión del norte fue derribado por la fuerza aérea estadounidense. En enero de 1993, la coalición

---

<sup>242</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 206

<sup>243</sup> Cfr. CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Op. cit. 62; p. 199

alegó que Irak estaba fortaleciendo su sistema antiaéreo en las proximidades de la zona sur. En respuesta a tal desafío, sus fuerzas bombardearon instalaciones defensivas iraquíes, así como los cuarteles de control y mando asociados a ellas<sup>244</sup>. Es interesante notar el gran contraste de las posturas legales dadas por los miembros de la coalición para justificar la existencia de las zonas de exclusión aérea, así como del uso de la fuerza en su implementación.

Estados Unidos declaró que el uso de la fuerza había sido en respuesta a la intención iraquí de restablecer su sistema defensivo antiaéreo en la zona sur de exclusión aérea y añadió que Irak había sido advertido de que "...todo intento de amenazar las operaciones destinadas a vigilar el cumplimiento iraquí de la Resolución 688 (1991) sería resuelto por la fuerza y sin advertencia previa"<sup>245</sup>. Este argumento es inválido, pues la Resolución 688 (1991) no fue aprobada bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas ni autorizaba el uso de la fuerza para garantizar su cumplimiento.

El Reino Unido alegó que el uso de la fuerza había sido "...en legítima defensa bajo el derecho internacional, pues fue una respuesta necesaria y proporcionada a la seria amenaza presentada a las aeronaves de la coalición"<sup>246</sup>. Esta postura tampoco es sostenible bajo el entendido de que las zonas de exclusión aérea eran ilegales, y por tanto, invocar la legítima defensa en favor de las aeronaves que monitoreaban el espacio aéreo de un Estado soberano sin

---

<sup>244</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 76

<sup>245</sup> GRAY, Christine; *After the Cease-Fire: Iraq, the Security Council and the Use of Force*; Op. cit. 75, p. 114

<sup>246</sup> *Entrevista al Secretario de Defensa del Reino Unido*; 8 de enero de 1993; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 76

mediar una autorización del gobierno de Irak o de las Naciones Unidas, y sin haber sido atacadas siquiera, resulta aberrante para el derecho internacional.

En una inusual e inoportuna declaración, el Secretario General de las Naciones Unidas, Boutros-Boutros Ghali, dio su propia versión legal de lo acontecido en el sur de Irak, aunque con el disparatado planteamiento de que existía "...un mandato del Consejo de Seguridad de acuerdo con la Resolución 678 (1990), y la causa del ataque fue la violación por Irak de la Resolución 687 (1991) relativa al alto al fuego"<sup>247</sup>. Este juicio estaba basado en el argumento de la reanudación, aunque aplicado para efectos que jamás fueron contemplados dentro de las condiciones del alto al fuego. La postura del Secretario General no sólo fue un sinsentido jurídico, sino que resultó inconsistente con las justificaciones expuestas por los Estados involucrados. Más tarde, un vocero de las Naciones Unidas tuvo que aclarar lo dicho por su jefe y replantear la postura oficial del Secretariado<sup>248</sup>.

Resulta interesante notar la desaparición del discurso humanitario que supuestamente guió la operación militar aliada en las justificaciones esgrimidas por Estados Unidos, el Reino Unido e incluso por el Secretario General de las Naciones Unidas. En última instancia, y con la excepción de algunos académicos y funcionarios británicos, nadie se aventuró a argumentar en términos legales que las zonas de exclusión aérea y las subsecuentes operaciones militares destinadas a implementarlas se justificaban por la "extrema necesidad humanitaria" del caso

---

<sup>247</sup> Conferencia de Prensa de las Naciones Unidas; 14 de enero de 1993; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 77

<sup>248</sup> Cfr. *Ibíd.*



concreto. Más aún, quienes pretendieron basar su actuación a través de la Resolución 688 (1991) afirmaron que era “congruente” con sus términos pero no atrevieron a asegurar que había sido directamente autorizada por ésta.

Por lo anterior se concluye que la Resolución 688 (1991), al no contener una base legal que autorice o sugiera el uso de medidas coercitivas o coactivas con propósitos meramente humanitarios, no puede servir como precedente dentro de la práctica del Consejo de Seguridad<sup>249</sup> ni mucho menos inaugurar una práctica consuetudinaria en favor de la intervención humanitaria unilateral. Sugerir que el caso de Irak inaugura la práctica colectiva en cuanto a la calificación de los conflictos internos o las crisis humanitarias como auténticas amenazas a la paz y la seguridad internacionales es bastante impreciso y engañoso. Pero afirmar que la operación “Provide Comfort” y las zonas de exclusión aérea fueron una expresión del pretendido derecho de intervención humanitaria, y como tal constituyen un precedente dentro de la costumbre internacional, resulta totalmente erróneo, contrario al derecho internacional y de un riesgo político incalculable.

## **2.2. PRECEDENTE DEL CASO DE IRAK EN LA PRÁCTICA INTERNACIONAL**

Aunque la Resolución 688 (1991) no autorizó la aplicación de medidas coercitivas ni el uso de la fuerza armada para implementar las decisiones del Consejo de Seguridad, debe admitirse que el caso de Irak tuvo un impacto significativo en el desarrollo del derecho internacional contemporáneo. De la amplia gama de consecuencias jurídico-políticas derivadas de las acciones del

---

<sup>249</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 402

Consejo y los Estados en contra de Irak por el trato inhumano dado a sus habitantes, es posible rescatar dos situaciones que ilustran la percepción internacional sobre el estado actual de las condiciones que admiten el uso de la fuerza con motivos estrictamente humanitarios.

La primera de ellas concierne al precedente iraquí dentro de la práctica humanitaria del Consejo de Seguridad. Su intervención directa en una situación meramente interna, aunque justificada en función de sus consecuencias externas, marcó el inicio de una importante tendencia dentro del sistema de seguridad colectiva que si bien no se ha consolidado todavía, cuenta ya con una aceptación generalizada por parte de la comunidad internacional. Empero, huelga señalar que el Consejo de Seguridad tiene una enorme responsabilidad al autorizar operaciones militares con propósitos humanitarios, pues no sólo debe garantizar el más absoluto control institucional sobre una acción de esta naturaleza, sino procurar que las condiciones establecidas dentro de su propio mandato sean claramente delimitadas, cabalmente respetadas y que tiendan en todo momento a restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Los últimos acontecimientos en Libia demuestran que las Naciones Unidas corren el peligro de convertirse en un mero dispositivo formal que imprime un viso de legalidad a la intervención y la guerra, un instrumento legitimador al servicio de las grandes potencias. Al no agotar los canales diplomáticos o jurisdiccionales de solución pacífica de controversias y avocarse a cumplir escrupulosamente con su propósito fundamental, que es mantener la paz y la seguridad internacionales, el Consejo de Seguridad contravino su propia práctica resolutoria, así como los

principios elementales de la Organización, en detrimento de la efectividad y la credibilidad de las Naciones Unidas en la tutela de los derechos humanos.

La segunda situación se refiere al precedente iraquí dentro de la práctica de los Estados y de la *opinio juris* en la formación de la costumbre internacional. Se ha afirmado que el caso iraquí, así como tantos otros sucedidos durante la década de los noventa, confirman la existencia de una norma *in statu nascendi*, esto es, una norma jurídica en proceso de cristalización que permite el uso de la fuerza con el propósito de detener las atrocidades cometidas por un gobierno en contra de sus habitantes, aun en ausencia de un mandato específico por parte del Consejo de Seguridad<sup>250</sup>. Como se verá a continuación, esta postura es sumamente engañosa y merece del repudio más firme y categórico.

Ambas situaciones se desarrollaron de forma paralela, y en sus inicios no hubo gran interés en distinguir o cuestionar su naturaleza legal. En agosto de 1990, la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (ECOWAS) intervino militarmente en la sangrienta guerra civil de Liberia con el propósito de "...mantener la paz, restablecer la ley y el orden y garantizar el respeto del alto al fuego"<sup>251</sup>. Aunque no existió una autorización por parte del Consejo de Seguridad, la acción fue secundada por el Presidente del Consejo mediante una declaración presidencial, y más tarde legitimada *ex post facto* a través de la Resolución 788 (1992). La intervención de ECOWAS en Liberia y la operación "Provide Comfort"

---

<sup>250</sup> Cfr. CASSESE, Antonio; *Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?*; European Journal of International Law; Oxford University Press, Reino Unido, 1999; Vol. 10, No.1, p. 29

<sup>251</sup> *Comunicado final del Comité de Mediación de ECOWAS*; 7 de agosto de 1990; en: WELLER, Marc (ed.); *Regional Peace-Keeping and International Enforcement: The Liberian Crisis*; Cambridge University Press, Reino Unido, 1994, p. 73

en Irak sucedieron de manera casi simultánea y carecieron de autorización colectiva. Sin embargo, la oposición internacional fue bastante tenue en ambos casos. Parecía abrirse una delicada brecha entre la legalidad y la legitimidad.

El 25 de septiembre de 1991, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 713 (1991) relativa al conflicto que acontecía en Yugoslavia. En ella determinó que la situación representaba una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y siguiendo la tesitura del caso iraquí, se refirió a los dos elementos que guiaron tal determinación: "...las graves pérdidas de vidas humanas y daños materiales, y... las consecuencias para los países de la región, en particular las zonas fronterizas de los países vecinos"<sup>252</sup>. Aunque el conflicto aún no tenía efectos trasfronterizos, el Consejo retomó el argumento del flujo de refugiados por las fronteras para evitar basar su determinación exclusivamente en un asunto de carácter interno. No obstante aquello, es posible afirmar que la intervención del Consejo estuvo motivada principalmente por las graves pérdidas de vidas humanas y los daños materiales que sucedían dentro del Estado yugoslavo.

Muy similar fue el caso de Somalia. El 23 de enero de 1992, tras un año de una intensa y devastadora lucha de clanes por el poder del país, el Consejo de Seguridad aprobó la resolución 733 (1992), que calificaba la situación como amenaza a la paz y la seguridad internacionales y basaba tal determinación en las "graves pérdidas de vidas humanas y daños materiales, y... sus consecuencias

---

<sup>252</sup> Resolución 713 (1991) del Consejo de Seguridad; Tercer párrafo preambulatorio; 25 de septiembre de 1991; Op. cit. 31

para la estabilidad y la paz en la región”<sup>253</sup>. Es posible que el flujo de refugiados fuera una consecuencia relevante del conflicto somalí, pero el Consejo no dilucidó este asunto sino hasta la aprobación de la Resolución 746 (1992), donde confirmó que su actuación se basaba en “la magnitud del sufrimiento humano causado por el conflicto”<sup>254</sup>. Por primera vez se reconoció que la paz y la seguridad internacionales no sólo podían verse amenazadas por las consecuencias externas derivadas de un conflicto interno, sino también por el conflicto mismo y por sus graves repercusiones humanitarias sobre la población civil.

El agravamiento del conflicto interno, aunado a una cobertura mediática sin precedentes por la prensa estadounidense de la tragedia somalí, empujaron al Consejo de Seguridad a aprobar la Resolución 794 (1992), misma que autorizó el empleo de “todos los medios necesarios a fin de establecer cuanto antes un ambiente seguro para las operaciones de socorro humanitario en Somalia”<sup>255</sup>. Esta resolución fue innovadora y obtuvo un apoyo unánime dentro del Consejo. Primero, porque atendía a una situación extraordinaria donde la inexistencia de un gobierno o una autoridad legítima que autorizara el acceso de ayuda humanitaria al país hizo necesaria la intervención de las Naciones Unidas. Segundo, porque fue la primera autorización del uso de la fuerza extendida por el Consejo de Seguridad con propósitos exclusivamente humanitarios. Tercero, porque, contrario

---

<sup>253</sup> Resolución 733 (1992) del Consejo de Seguridad; Tercer párrafo preambulatorio; 23 de enero de 1992; Op. cit. 31

<sup>254</sup> Resolución 746 (1992) del Consejo de Seguridad; Sexto párrafo preambulatorio; 17 de marzo de 1992; Op. cit. 31

<sup>255</sup> Resolución 794 (1992) del Consejo de Seguridad; Décimo párrafo operativo; 3 de diciembre de 1992; Op. cit. 31

al caso de Irak, la resolución estableció mecanismos destinados a mantener el control de las Naciones Unidas sobre la operación militar<sup>256</sup>.

No obstante aquello, la experiencia somalí fue un desastre. La fuerza multinacional se vio involucrada directamente en el conflicto y pasó a formar parte beligerante dentro de él. Estados Unidos optó por ignorar el objetivo primigenio del mandato, que era garantizar la entrega de ayuda humanitaria a la población, para involucrarse en la lucha contra el General Aidid, tomando medidas militares en favor de un bando y en contra de otros. Esto fue duramente criticado por varios miembros de la coalición, precipitando así su desintegración. Los esfuerzos de la fuerza internacional, de Estados Unidos y de las Naciones Unidas fueron estériles. La operación "Restore Hope" culminó en un rotundo fracaso para occidente. Actualmente, la población somalí continúa muriendo de hambre y Somalia aún no tiene un gobierno establecido.

El Consejo de Seguridad retomó el concepto de los refugios protectores del norte de Irak en la lucha intestina que se libraba en los Balcanes. En la Resolución 836 (1993), encomendó a las fuerzas de las Naciones Unidas y a la fuerza aérea de la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a proteger las zonas seguras decretadas en Bosnia-Herzegovina de todo bombardeo, incursión armada o privación de ayuda humanitaria<sup>257</sup>. Sin embargo, cuando la zona segura de Srebrenica fue arrasada por fuerzas serbo-bosnias sin oposición alguna por parte de las Naciones Unidas o la OTAN, causando la muerte de 7 mil personas, la

---

<sup>256</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 404

<sup>257</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 90

capacidad de las Naciones Unidas para comprometerse en operaciones militares de carácter humanitario fue seriamente cuestionada.

A este desastroso fracaso se sumó el genocidio de Ruanda de 1994. De nada sirvieron las reiteradas advertencias que el General Romeo Dallaire, jefe de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Ruanda (UNAMIR), hizo al Secretario General y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas desde enero de 1994<sup>258</sup>. El hecho de que un genocidio se estuviese fraguando era bien conocido por varios Estados, así como por las Naciones Unidas, pero las experiencias en Somalia y Srebrenica desalentaron la acción colectiva y dejaron a los ruandeses a su suerte. Después de todo, Ruanda no representaba un interés político o económico para nadie, mucho menos cuando existía una sangrienta guerra en las puertas de Europa. Entre abril y junio de 1994, cerca de un millón de personas fueron brutalmente asesinadas ante la mirada impasible del mundo.

De manera tardía, el Consejo de Seguridad aprobó la Resolución 929 (1994) donde determinó que la crisis humanitaria en Ruanda constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales, y actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, autorizó a Francia y a otros Estados el uso de todos los medios necesarios para proteger a la población y detener la catástrofe humanitaria que se vivía en el país. Cuando las fuerzas interventoras entraron a Ruanda, su población había disminuido de 7.9 millones a sólo 5 millones de habitantes<sup>259</sup>.

---

<sup>258</sup> Cfr. DALLAIRE, Romeo; *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*; Carroll & Graff; Estados Unidos, 2004, pp. 80-82

<sup>259</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 406

Esta intervención fue el más claro ejemplo del enorme papel que juegan los intereses nacionales en situaciones análogas de crisis humanitarias de carácter interno, pues a menos que las Naciones Unidas tengan fuerzas armadas propias, éstas seguirán siendo dependientes de las fuerzas nacionales, las cuales son a su vez dependientes del poder militar y económico que tengan, así como del apoyo político que dichas acciones logren a nivel doméstico. La tendencia general de las operaciones humanitarias autorizadas por el Consejo de Seguridad durante los años noventa apoyó la intervención únicamente cuando dicha acción coincidía con el interés que una potencia o grupo de potencias tuvieran para actuar. Cuando los intereses nacionales de las potencias fueron opuestos, el Consejo estuvo condenado a la parálisis y la inactividad. El mejor ejemplo de ello fue Kosovo.

En este caso, el Consejo de Seguridad, a través de la Resolución 1199 (1998), mostró su preocupación “...por el rápido deterioro de la situación humanitaria en todo Kosovo, y... por la inminente catástrofe humanitaria”<sup>260</sup> advertida por el Secretario General. Asimismo, afirmó que “...el deterioro de la situación en Kosovo (República Federal de Yugoslavia) constituye una amenaza para la paz y la seguridad en la región”<sup>261</sup>, y actuando bajo el Capítulo VII de la Carta, llamó al cese inmediato de las hostilidades entre el gobierno yugoslavo y las fuerzas rebeldes kosovares. También pidió a Yugoslavia “Cesar toda acción por parte de las fuerzas de seguridad que afecte a la población civil y ordenar la

---

<sup>260</sup> Resolución 1199 (1998) del Consejo de Seguridad; Décimo párrafo preambulatorio; 23 de septiembre de 1998; Op. cit. 31

<sup>261</sup> *Ibidem*. Decimocuarto párrafo preambulatorio, Op. cit. 31



retirada de las unidades de seguridad”<sup>262</sup>, pero en ningún momento amenazó explícita o implícitamente con el uso de medidas de fuerza. Más aún, el Consejo decidió, “...en caso de que no se apliquen las medidas requeridas,... examinar la posibilidad de adoptar medidas nuevas y adicionales para mantener o restablecer la paz y la estabilidad en la región”<sup>263</sup>, reservándose así el control sobre el asunto.

Los esfuerzos de Estados Unidos y el Reino Unido por alcanzar una resolución que autorizara a la OTAN el uso de la fuerza armada en contra de las fuerzas yugoslavas desplegadas en Kosovo fueron frustrados por la firme oposición de Rusia y China, que se inclinaban por una solución diplomática al conflicto. La incapacidad de llegar a un acuerdo dentro del Consejo de Seguridad motivó a la OTAN a actuar unilateralmente, y el 24 de marzo de 1999 comenzaron los bombardeos masivos contra las posiciones militares serbias y otras instalaciones estratégicas dentro y fuera de Kosovo. También fueron atacados objetivos de carácter civil, como centrales eléctricas, fábricas, caminos, puentes, escuelas, hospitales y residencias<sup>264</sup>, así como la embajada de China en Belgrado, la prisión de Dubrava y un convoy de refugiados albaneses que huía de los ataques de la OTAN<sup>265</sup>.

La intervención fue duramente criticada en el Consejo de Seguridad por Rusia, China, Bielorrusia, India, Namibia y Gabón, quienes rechazaron la doctrina de intervención humanitaria y negaron que la acción tuviera sustento legal bajo el

---

<sup>262</sup> Resolución 1199 (1998) del Consejo de Seguridad; Cuarto párrafo operativo, Op. cit. 31

<sup>263</sup> Ibídem. Decimosexto párrafo operativo, Op. cit. 31

<sup>264</sup> Cfr. KREIGER, Heike; *The Kosovo Conflict and International Law*; Cambridge University Press; Reino Unido, 2001, p. 51

<sup>265</sup> Cfr. Ibídem. p. 53

derecho internacional<sup>266</sup>. Por su parte, Estados Unidos, Francia, Alemania y Canadá fundamentaron su actuación en la violación por Yugoslavia de las obligaciones impuestas en las resoluciones 1199 y 1203 (1998). Resulta interesante notar que incluso en este punto, muy pocos se atrevieron a justificar la acción en función de la doctrina de la intervención humanitaria. En cambio, se apresuraron a afirmar que ésta había sido implícitamente autorizada por el propio Consejo de Seguridad. Tan sólo el Reino Unido y los Países Bajos argumentaron que la acción había sido una respuesta legal y excepcional a una catástrofe humanitaria abrumadora<sup>267</sup>, aparentemente recelosos de invocar tan controversial doctrina por su nombre.

Más tarde, cuando Yugoslavia acudió ante la Corte Internacional de Justicia para cuestionar la legalidad de la intervención de la OTAN bajo el artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas, tan sólo Bélgica sostuvo que ésta había sido “para proteger los valores fundamentales consagrados en el *ius cogens* y prevenir una catástrofe inminente reconocida por el Consejo de Seguridad”<sup>268</sup>. Los demás miembros de la OTAN que fueron demandados procuraron atacar la jurisdicción de la Corte o se limitaron a enfatizar la relevancia de las resoluciones del Consejo sobre la materia, aunque ninguna había autorizado en uso de la fuerza. Es por ello que el caso de Kosovo y las consecuencias derivadas de éste aniquilaron el argumento que apoyaba la idea de que una norma consuetudinaria *in statu nascendi*, que permitía el uso de la fuerza humanitaria sin la autorización de las

---

<sup>266</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 92

<sup>267</sup> Cfr. CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Op. cit. 62; p. 212

<sup>268</sup> en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 93

Naciones Unidas, estaba por consolidarse dentro de la costumbre internacional, pues no existe una práctica uniforme, constante y generalizada por parte de los Estados (*inveterata consuetudo*), ni un convencimiento de que dicha práctica equivale a derecho (*opinio juris*), ya que incluso los Estados más involucrados en las operaciones humanitarias de la década de los noventa, fueran colectivas o unilaterales, esquivaron un razonamiento legal en este sentido y optaron en cambio por otras fórmulas jurídicas que justificaran su actuación.

En septiembre de 1999, el Secretario General, Kofi Annan, propuso debatir la doctrina de la intervención humanitaria durante la sesión plenaria de la Asamblea General, destacando que "...esta norma en desarrollo que favorece la intervención para proteger civiles de masacres indiscriminadas (representa)... una evolución de la soberanía estatal... que debe ser bienvenida"<sup>269</sup>. México, Rusia y China fueron algunos de los países que rechazaron la noción misma de esta doctrina, mientras que otros apoyaron tímidamente su esencia pero enfatizaron el papel central que debía tener el Consejo de Seguridad como el único órgano competente para evaluar, decidir y autorizar el uso de la fuerza con propósitos humanitarios<sup>270</sup>. En términos generales, los argumentos planteados durante la sesión plenaria fueron favorables a la idea de que la fuerza puede ser utilizada en situaciones de emergencia humanitaria, pero siempre dentro del marco colectivo de las Naciones Unidas. Esta postura fue confirmada durante la Cumbre Mundial del 2005, donde los Estados se comprometieron a "...tomar acciones colectivas de manera oportuna y decisiva, por conducto del Consejo de Seguridad, cuando los medios

---

<sup>269</sup> WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; *Ibidem*. p. 95

<sup>270</sup> Cfr. *Ibidem*. pp. 96-97

pacíficos demuestren ser inadecuados y las autoridades nacionales sean manifiestamente incapaces de proteger a su población del genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad”<sup>271</sup>. El propio Consejo de Seguridad hizo suyo este compromiso a través de la Resolución 1674 (2006).

La experiencia de los noventa en cuanto al uso de la fuerza con propósitos humanitarios generó una gran polémica jurídica, política y moral que aún persiste y parece muy lejos de concluir. Varios sectores siguen abogando por fórmulas de acción humanitaria que permitan superar al Consejo de Seguridad cuando éste sea incapaz de reaccionar por un uso caprichoso del derecho de veto. Sin embargo, es imprescindible recordar que ninguna operación humanitaria ha sido noble y desinteresada; las potencias que han optado por este recurso siempre han tenido una agenda política propia. La experiencia demuestra que las condiciones por ellas impuestas raramente coinciden con la voluntad del pueblo intervenido, y que dichas intervenciones generalmente exacerban el conflicto interno.

La falta de consenso dentro del Consejo de Seguridad no puede ser una excusa para actuar unilateralmente, pues la soberanía estatal, la igualdad soberana entre los Estados, la prohibición del uso de la fuerza y la no intervención en los asuntos internos de otros Estados siguen siendo principios rectores de las relaciones internacionales y pilares esenciales del derecho internacional. La independencia de varios países del mundo depende del respeto que los Estados

---

<sup>271</sup> *Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005*; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 99

poderosos muestren a estas normas fundamentales. Una violación de dichos principios, sea por las razones que sean, no modifica la naturaleza de la norma ni implica una evolución del orden jurídico internacional, sino su total abrogación.

### 3. IRAK Y EL DERECHO A LA LEGÍTIMA DEFENSA

La noción legal de la legítima defensa tiene sus raíces en las relaciones interpersonales más primitivas y ha sido reconocida y aceptada por todos los sistemas jurídicos desde tiempos inmemoriales<sup>272</sup>. Su esencia ha sido confirmada por la Corte Internacional de Justicia al reconocer "...el derecho fundamental de todo Estado a sobrevivir, y así, su derecho de recurrir a la legítima defensa, en conformidad con el artículo 51 de la Carta, cuando su supervivencia se encuentre en juego"<sup>273</sup>. Esto significa que bajo ciertas condiciones establecidas por el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas y con los requisitos exigidos por la costumbre internacional, un Estado puede usar la fuerza en contra de otro Estado sin violar directamente el derecho internacional general.

Antes del siglo XX, los Estados no necesitaban una justificación legal para recurrir a la guerra, por lo que la legítima defensa resultaba más un ejercicio metajurídico o una excusa política que un auténtico concepto legal<sup>274</sup>. Sin embargo, cuando la libertad de recurrir a la guerra fue reglamentada, limitada y finalmente prohibida, la legítima defensa emergió como un derecho de total importancia en el derecho internacional.

La Carta de las Naciones Unidas reconoce este derecho en su artículo 51:

Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el *derecho inmanente* de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de *ataque armado* contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las

---

<sup>272</sup> Cfr. DINSTEIN, Yoram; *War, Aggression and Self-Defense*; Op. cit. 44, p. 160

<sup>273</sup> *Opinión Consultiva sobre la Legalidad de la Amenaza o el Uso de Armas Nucleares*, 1996; citado por: *Ibíd.*

<sup>274</sup> Cfr. SIMMA, Bruno (ed.); *The Charter of the United Nations: A Commentary*; Op. cit. 7, p. 789

medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad, y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Es importante analizar ciertas cuestiones elementales para comprender el alcance del artículo 51. Primeramente, la Carta reconoce el derecho inmanente de legítima defensa, lo cual significa que sus redactores no crearon este derecho, sino que *reconocieron* su existencia en la costumbre internacional anterior a la Carta de las Naciones Unidas<sup>275</sup>. Esto se confirma por la palabra “inmanente”, que sugiere que este derecho convencional es inseparable de la esencia misma de la legítima defensa en su evolución constante dentro del derecho internacional consuetudinario.

En este sentido, varios doctrinarios se han basado en la doctrina clásica para identificar el reflejo consuetudinario sobre el derecho convencional a partir de la fórmula planteada por el Secretario de Estado de Estados Unidos, Daniel Webster, con el hundimiento del buque *Caroline* en 1837. Tras el alegato británico que justificaba su acción en la legítima defensa, Webster respondió que era necesario demostrar antes “...una necesidad instantánea e irresistible, que no permitiera la opción de otros medios y no dejara momento alguno de

---

<sup>275</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis; *Derecho Internacional Público*; Porrúa, México, 2006, p. 335

deliberación”<sup>276</sup>. Por tanto, el principio de necesidad tiene el carácter de *ultima ratio* y se deriva de la imposibilidad de un Estado de repeler una agresión por otros medios que no impliquen el uso de la fuerza armada<sup>277</sup>.

Aparte de la necesidad, los principios de proporcionalidad e inmediatez son otros requisitos consuetudinarios que restringen el ejercicio de la legítima defensa. La Corte Internacional de Justicia señaló en el caso *Nicaragua vs. Estados Unidos* (1986) que “...existe una regla específica por la cual la legítima defensa sólo justifica medidas que sean proporcionales al ataque armado y necesarias para repelerlo, una regla bien establecida dentro de la costumbre internacional”<sup>278</sup>. La Corte se pronunció en el mismo sentido en la opinión consultiva sobre la *Legalidad de la Amenaza o Uso de Armas Nucleares* (1996) al establecer que “...la sumisión del ejercicio de la legítima defensa a las condiciones de necesidad y proporcionalidad es una norma que forma parte de la costumbre internacional... Esta condición aplica igualmente al artículo 51 de la Carta, sin importar los medios de fuerza que se empleen”<sup>279</sup>. Así pues, aunque el artículo 51 de la Carta omita dichos principios, el derecho consuetudinario y la jurisprudencia internacional han logrado integrarlos al concepto de la legítima defensa como condiciones indispensables que definen la legalidad de su ejercicio.

---

<sup>276</sup> en: REMIRO BROTONS, Antonio; *Derecho Internacional Público*; McGraw-Hill/Interamericana de España España; España, 1997, p. 922

<sup>277</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 317

<sup>278</sup> *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits)* (1986); ICJ Reports, p. 94:176; en: DINSTEIN, Yoram; *War, Aggression and Self-Defense*; Op. cit. 44, p. 183

<sup>279</sup> *Opinión Consultiva sobre la Legalidad de la Amenaza o el Uso de Armas Nucleares*, 1996; en: REMIRO BROTONS, Antonio; *Derecho Internacional Público*; Op. cit. 276, p. 923



Resulta ilusorio sostener que, fuera de los principios consuetudinarios anteriormente mencionados, la Carta de las Naciones Unidas es incapaz de superar o restringir el impreciso concepto clásico de la legítima defensa, a menudo intercambiable por otros términos que actualmente carecen de todo fundamento legal<sup>280</sup>. Antes de la Carta, varios documentos y doctrinarios confirmaron la existencia de un criterio más amplio de este derecho, fácilmente confundible con el ya caduco principio de auto-conservación<sup>281</sup>. El principio de auto-conservación (*self-preservation*) difiere sustancialmente de la legítima defensa (*self-defense*): el primero deviene de la doctrina clásica y se entiende como la justificación que tiene un Estado de garantizar su propia seguridad, pudiendo actuar unilateral y discrecionalmente cuando considere que otro Estado le representa un peligro<sup>282</sup>. La legítima defensa, por su parte, es un concepto propio del derecho internacional contemporáneo que ha sido reglamentado en el derecho general positivo, restringido por el derecho consuetudinario, delimitado en la jurisprudencia internacional y ampliamente estudiado en la doctrina.

### **3.1. RESPUESTA AL INTENTO DE ASESINATO DE GEORGE BUSH SR.**

La concepción de la guerra como un instrumento de desquite y escarmiento probablemente sea tan primitiva como la civilización misma. Durante varios siglos, el recurso de las armas fue percibido como el medio más eficaz, e incluso honorable, para vengar un agravio o castigar una injuria. Los más renombrados

---

<sup>280</sup> Cfr. BROWNLIE, Ian; *Principles of International Public Law*; 6ª ed.; Oxford University Press, Estados Unidos, 2003, p. 702

<sup>281</sup> Cfr. *Ibíd.*

<sup>282</sup> Cfr. OPPENHEIM, Lassa (R. Roxburgh, ed.); *International Law, Vol. I*; 3a ed., The Lawbook Exchange, Estados Unidos, 2005, pp. 214-215

filósofos y juristas que estudiaron la licitud de la guerra -desde San Agustín hasta Kelsen- reconocieron esta premisa con gran naturalidad. El derecho internacional clásico, al no contar con un cuerpo normativo centralizado ni una autoridad institucionalizada que garantizara su cumplimiento, admitía la posibilidad de que los Estados recurrieran a la fuerza armada como reacción a un acto ilícito que lesionara sus derechos. De este modo, las represalias eran sanciones acordes con la Ley del Talión, una expresión del principio de “auto-tutela” (*self-help*), o el derecho soberano de todo Estado para hacerse justicia por su propia mano.

La primera controversia jurídica que abordó el derecho a las represalias fue el caso *Naulilaa* entre Portugal y Alemania, dirimido mediante arbitraje en 1928. En esta disputa, el tribunal estableció que las represalias debían estar precedidas por una demanda insatisfecha de reparación, y acompañada por un sentido de proporcionalidad entre la ofensa y la represalia<sup>283</sup>. Aunque este criterio sigue siendo aplicable en nuestros días, debe entenderse en consonancia con el artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas que prohíbe el uso de la fuerza. Así pues, las represalias que no impliquen el uso de la fuerza –actualmente denominadas *contramedidas*- pueden ser legítimas, mientras que toda represalia armada constituye una clara violación a la Carta de las Naciones Unidas<sup>284</sup>.

A mediados de abril de 1993, el ex presidente George Bush Sr. realizó una visita triunfal a Kuwait para celebrar la victoria aliada sobre Irak en la Guerra del Golfo. Tres semanas más tarde, el 7 de mayo, el Presidente Clinton anunció que

---

<sup>283</sup> Cfr. SHAW, Malcolm; *International Law*; 6ª ed.; Oxford University Press; Estados Unidos, 2008, p. 1129

<sup>284</sup> *Ibíd.*

su administración tenía suficiente evidencia para sostener que el gobierno de Irak, a través de sus servicios de inteligencia, había planeado y preparado un plan para asesinar al ex presidente estadounidense durante su visita al emirato<sup>285</sup>. Finalmente, el 26 de junio, el Presidente Clinton ordenó el bombardeo de los cuarteles centrales del Servicio de Inteligencia iraquí en Bagdad como respuesta al presunto intento de asesinato de George Bush Sr.

En un mensaje televisado, el Presidente Clinton apuntó al gobierno de Irak como responsable directo de haber elaborado y dirigido el plan de asesinato; sostuvo que "...el ataque iraquí contra el Presidente Bush es un ataque contra nuestro país y contra todos los estadounidenses"<sup>286</sup> y admitió haber ordenado el bombardeo para enviar tres mensajes a la dirigencia iraquí: "Combatiremos el terrorismo. Impediremos la agresión. Protegeremos a nuestros ciudadanos"<sup>287</sup>. El Secretario de Defensa, Leslie Aspin, añadió que el ataque era un claro mensaje dirigido a los responsables: "...si tratan de hacerlo de nuevo, recordarán este mensaje"<sup>288</sup>.

El 27 de junio, la Representante de Estados Unidos en las Naciones Unidas, Madeleine Albright, justificó el bombardeo como un acto de legítima defensa:

...el gobierno iraquí, en sus más altas esferas, dirigió sus servicios de inteligencia para llevar a cabo un intento de asesinato contra el Presidente Bush... Este fue un ataque directo en contra de los Estados Unidos... (y) respondimos como nos lo

---

<sup>285</sup> Cfr. GELLMAN/DEVROY; *Iraq Linked to Assassination Attempt on Bush*; The Washington Post; Estados Unidos, 8 de mayo de 1993, p. 3

<sup>286</sup> DREHLE/SMITH; *U.S. Strikes Iraq for Plot to Kill Bush*; The Washington Post; Estados Unidos, 27 de junio de 1993; p. 2

<sup>287</sup> *Ibíd.*

<sup>288</sup> *Ibíd.*

autoriza el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, que permite el ejercicio de la legítima defensa en estos casos. Nuestra respuesta... tuvo la intención de destruir la infraestructura terrorista del régimen iraquí... y disuadirlo de cometer nuevos actos de agresión en contra de los Estados Unidos”<sup>289</sup>.

Esto demuestra que la acción tuvo una intención meramente punitiva, pues el presunto plan de asesinato había sido urdido dos meses antes; en consecuencia, la acción estadounidense fue ilegal bajo el derecho internacional.

La línea que distingue un acto de legítima defensa de una represalia armada se identifica por el elemento de inmediatez, pues el fin de la legítima defensa es rechazar la agresión y no aprovechar el conflicto para obtener ventajas<sup>290</sup>. Cuando existe un ataque armado, el Estado víctima está en completa libertad de repeler la agresión para garantizar y salvaguardar su integridad territorial e independencia política, que se encuentran en peligro por un uso ilegal de la fuerza armada.

La inmediatez no sólo se refiere al espacio temporal que transcurre entre el momento del ataque armado y el contraataque defensivo; aunque ciertamente se espera que la reacción sea instantánea, esto puede ser circunstancial. Al requerir una respuesta inmediata, dicho principio condiciona el ejercicio de la legítima defensa a la naturaleza real y actual del hecho hostil que lo ocasiona. Cuando el ataque armado ha concluido y el Estado víctima carece de elementos para alegar lo contrario, el peligro a su soberanía, integridad territorial o independencia política

---

<sup>289</sup> *Representante Permanente de Estados Unidos en Naciones Unidas, Madeleine Albright*; 27 de junio de 1993; en: CASSESE, Antonio; *Internationa Law*; 2ª Ed.; Oxford University Press; Estados Unidos, 2005, p. 356

<sup>290</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis; *Derecho Internacional Público*; Op. cit. 275, p. 336

habrá dejado de ser actual; consecuentemente, al no existir un acto ofensivo que pueda ser repelido por las armas, el derecho a la legítima defensa se suspende.

Bajo el derecho internacional, las represalias armadas están prohibidas por ser violatorias del artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas<sup>291</sup>. Esta conclusión fue claramente formulada por México durante la discusión en la Asamblea General de los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados, en 1965:

Para que el uso de la fuerza en legítima defensa sea permisible bajo la Carta, dicha fuerza debe ser... inmediatamente subsecuente y proporcional al ataque armado del cual fue respuesta. Si es excesivamente demorado o excesivamente severo dejará de ser legítima defensa para convertirse en una represalia, que es una acción inconsistente con los principios de las Naciones Unidas.<sup>292</sup>

En la declaración sobre los principios de derecho internacional, aprobada mediante la Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General, se acordó unánimemente que "...los Estados tienen el deber de abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza"<sup>293</sup>. Asimismo, la Resolución 36/103 de la Asamblea General (Declaración sobre la Inadmisibilidad de la Intervención y la Injerencia en los Asuntos Internos de los Estados) afirma "El deber de todo Estado de abstenerse de la intervención armada, de la subversión, de la

---

<sup>291</sup> Cfr. REMIRO BROTONS, Antonio; *Derecho Internacional Público*; Op. cit. 276, p. 922

<sup>292</sup> Sexto Comité de la Asamblea General de las Naciones Unidas; 20ª Sesión; 1 de diciembre de 1965; en: ALEXANDROV, Stanimir; *Self-defense against the use of force in International Law*; Kluwer Law International; Países Bajos, 1996, p. 167

<sup>293</sup> Resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General; 1(6); 24 de octubre de 1970; en: LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo; *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*; Op. cit. 4, p. 729

ocupación militar o... de todo acto de injerencia militar... en los asuntos internos de otro Estado, incluidas las represalias que impliquen el uso de la fuerza”<sup>294</sup>.

El Consejo de Seguridad también ha condenado en reiteradas ocasiones los actos de represalia armada en términos absolutos. Por ejemplo, la Resolución 188 (1964) “Condena las represalias por ser incompatibles con los propósitos y principios de las Naciones Unidas”<sup>295</sup>. Asimismo, en las Resoluciones 111 (1956), 171 (1956), 262 (1968), 316 (1972), 332 (1972) y 573 (1985), el Consejo condenó las acciones militares de Israel en contra de Siria, Líbano y Túnez, emprendidas o no a título de represalia, rechazando en principio que la naturaleza vengativa de las acciones israelíes pudiera ser legal<sup>296</sup>. Cabe destacar que ni siquiera Israel se ha atrevido a alegar formalmente que las represalias armadas son legítimas o que se han convertido en algo aceptable dentro de la práctica internacional<sup>297</sup>; al ocultar la naturaleza punitiva de sus acciones bajo el manto del artículo 51 de la Carta, el argumento de la ilegalidad de las represalias armadas perdura y se fortalece. El problema no es por tanto determinar la naturaleza legal de las represalias armadas sino precisar, delimitar y restringir las condiciones elementales para el ejercicio del derecho a la legítima defensa.

---

<sup>294</sup> Resolución 36/103 de la Asamblea General; Capítulo III (c); 9 de diciembre de 1981; citado por: BARSOTTI, Roberto; *Armed Reprisals*; en: CASSESE, Antonio (ed.); *The Current Legal Regulation of the Use of Force*; Martinus Nijhoff Publishers; Países Bajos, 1986, p. 80

<sup>295</sup> Resolución 188 (1964) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo operativo; 9 de abril de 1964; en: Op. cit. 31

<sup>296</sup> Cfr. BARSOTTI, Roberto; *Armed Reprisals*; en: CASSESE, Antonio (ed.); *The Current Legal Regulation of the Use of Force*; Op. cit. 294, p. 78

<sup>297</sup> Cfr. JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, et al.; *Derecho Internacional Público: Principios, Normas y Estructuras*; Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 2005, p. 478

Uno de los grandes riesgos del derecho a la legítima defensa es que, al no existir una práctica uniforme que deje constancia de un acuerdo general entre los Estados acerca de su interpretación, su esencia se desvanezca ante la creciente aceptación de su ejercicio desmedido<sup>298</sup>. Aunque el ataque estadounidense a cuarteles centrales de los Servicios de Inteligencia iraquíes fue un claro ejemplo de represalia armada, resalta que la gran mayoría de los Estados representados en el Consejo de Seguridad hablaron en favor de la legalidad del ataque como un acto de legítima defensa<sup>299</sup>. Esta conducta era inédita y obedeció más a circunstancias políticas que a una apreciación objetiva del derecho internacional. Pero cuando la comunidad internacional es permisiva ante el abuso de un derecho en una situación concreta, es probable que se cometan nuevos abusos en situaciones distintas.

El peligro de que las represalias armadas sean formalmente ilegales pero prácticamente asimilables a la legítima defensa es auténtico. El 20 de agosto de 1998, Estados Unidos bombardeó objetivos presuntamente vinculados con la organización terrorista de al-Qaeda en Afganistán y Sudán como respuesta a los atentados perpetrados contra las embajadas estadounidenses en Kenia y Tanzania. El Presidente Clinton justificó la acción como "...un ejercicio de nuestro derecho inmanente de legítima defensa conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Estos ataques fueron una respuesta necesaria y proporcional a

---

<sup>298</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis; *Derecho Internacional Público*; Op. cit. 275, p. 336

<sup>299</sup> Cfr. CONDORELLI, Luigi; *A propos de l'attaque americaine contre l'Irak du 26 juin 1993: Lettre d'un professeur desempare aux lecteurs du JEDI*; *European Journal of International Law*; Vol.5, No.1, 1994, p. 140

la amenaza inminente de futuros ataques terroristas”<sup>300</sup>. El representante estadounidense en las Naciones Unidas, Bill Richardson, afirmó que los ataques fueron realizados tras la negativa de los gobiernos afgano y sudanés de interrumpir su cooperación con la organización de Osama bin Laden, y de nueva cuenta, una gran mayoría de los Estados representados en el Consejo de Seguridad toleró un claro ejemplo de represalia armada<sup>301</sup>.

Aunque el argumento estadounidense giró en torno a la legítima defensa, en ningún caso se respetaron los requisitos de necesidad, proporcionalidad e inmediatez. El mismo escenario se repetiría tres años más tarde tras los ataques terroristas del 11 de septiembre de 2001, y con el paso de los años, las represalias armadas se convirtieron en el concepto defensivo favorito de ciertos Estados poderosos en su guerra contra el terrorismo.

En la actualidad, la tesis que aprueba el uso de la fuerza punitiva contra naciones que supuestamente alberguen o apoyen organizaciones terroristas ha ganado adeptos en la política y la doctrina. Esta pretendida justificación legal es una reminiscencia del concepto clásico de la auto-preservación (*self-preservation*), aunque redefinido como “estado de necesidad”, y se ostenta como una excepción a la prohibición del uso de la fuerza cuando un Estado sea incapaz de prevenir que grupos irregulares utilicen su territorio para organizar o dirigir ataques en contra de otro Estado<sup>302</sup>. Este argumento no sólo resulta ilegal, descarado y

---

<sup>300</sup> Declaración del Presidente de Estados Unidos, William Clinton; 21 de agosto de 1998; en: CASSESE, Antonio; *Internationa Law*; Op. cit. 289; p. 356

<sup>301</sup> Cfr. GAZZINI, Tarcisio; *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*; Manchester University Press; Reino Unido, 2005, p. 204

<sup>302</sup> Cfr. *Ibíd.*, p.206



sumamente peligroso, sino también incomprensible al considerar el enorme fracaso que ha tenido en la práctica.

### **3.2. PROTECCIÓN DE AERONAVES EN LAS “ZONAS DE EXCLUSIÓN AÉREA”**

Como ya se examinó en el capítulo 2.1.3., Estados Unidos, Reino Unido y por un tiempo Francia, decretaron dos zonas de exclusión aérea en el norte y el sur de Irak con el objeto de proteger a la población kurda y chiita de la implacable represión desatada por el régimen de Bagdad tras su rebelión. Estas zonas de exclusión aérea abarcaron casi dos terceras partes de Irak, y dentro de su espacio aéreo, las aeronaves de la coalición se arrogaron el derecho de patrullar e impedir el sobrevuelo de aeronaves iraquíes. Al no mediar una autorización por parte del Consejo de Seguridad, es válido afirmar que la intervención fue un acto unilateral de fuerza sin fundamento alguno en el derecho internacional. Desde su establecimiento hasta su levantamiento, de 1991 hasta la invasión del 2003, Irak negó reconocer estas zonas prohibidas y sostuvo categóricamente que el derecho internacional le autorizaba defender su soberanía y su espacio aéreo del sobrevuelo hostil realizado por aeronaves militares extranjeras<sup>303</sup>.

Las zonas de exclusión aérea significaron la ocupación *de facto* del espacio aéreo de Irak. Aunque su propósito declarado siempre fue de carácter humanitario, el paso de los años demostró que dichas zonas eran inefectivas para amparar a las minorías por las cuales fueron desplegadas debido a que las fuerzas terrestres iraquíes tuvieron libertad de movimiento y acción en tanto la

---

<sup>303</sup> Cfr. COCKAYNE, MALONE; *The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Iraq*; Op. cit. 23, p. 390

coalición no determinara que esto era contrario a sus intereses. En este sentido, cuando los intereses políticos y militares de la coalición se anteponían, la seguridad de las aeronaves aliadas fue el argumento que pretendió justificar los reiterados ataques y represalias armadas en contra de objetivos militares iraquíes.

Desde el inicio de los patrullajes, el Presidente Bush Sr. advirtió que “Ninguna amenaza a las operaciones de la coalición... será tolerada. El gobierno de Irak debe saber que las aeronaves de la coalición usarán la fuerza apropiada en respuesta a cualquier indicación de intenciones hostiles en contra suya”<sup>304</sup>. En un inicio, los sobrevuelos de la coalición fueron bastante rutinarios e Irak prefirió tolerar las constantes intrusiones aliadas que responder a ellas y desatar un nuevo conflicto con Occidente. Sin embargo, esta calma relativa se vio trunca en diciembre de 1992 cuando dos aeronaves iraquíes que penetraron la zona de exclusión aérea del norte fueron derribadas por un caza estadounidense<sup>305</sup>. Una semana más tarde, el 6 de enero de 1993, las fuerzas de la coalición acusaron a Irak de fortalecer su sistema de defensa antiaérea en las proximidades de la zona de exclusión aérea del sur y respondieron a esta afrenta bombardeando dichas instalaciones, así como los cuarteles de control y mando asociados a ellas. Estos incidentes marcaron el inicio de una sucesión de ataques y represalias que se intensificarían gradualmente hasta la eventual invasión de Irak en marzo del 2003.

En los largos años de confrontación entre Irak y la coalición anglosajona, las zonas de exclusión aérea engendraron un ritmo de ataques alternativos entre los

---

<sup>304</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 75

<sup>305</sup> Cfr. *Ibíd.*

sistemas de defensa antiaérea iraquí contra los vuelos de vigilancia de los aliados. Curiosamente, ningún ataque de la coalición obedeció un propósito humanitario - que era el fundamento de las zonas de exclusión aérea- sino a objetivos de carácter estratégico-militares que generalmente se relacionaban con los sistemas de defensa antiaérea de Irak. Por otro lado, Irak estimuló la confrontación ordenando el despliegue masivo de dichos sistemas e instalaciones dentro de las zonas de exclusión aérea e incluso fijó una recompensa de 14 mil dólares a quien lograra derribar una aeronave de la coalición<sup>306</sup>. Todas estas acciones fueron justificadas por las partes como un ejercicio de su derecho inmanente a la legítima defensa<sup>307</sup>. Sin embargo, cuando dos argumentos jurídicos idénticos se contraponen resulta imposible que ambos sean correctos al mismo tiempo y en el mismo sentido.

El razonamiento de Irak fue bastante obvio: los Estados tienen soberanía completa y exclusiva de su espacio aéreo, pues éste forma parte inseparable de su territorio. Por tanto, el sobrevuelo de aeronaves militares extranjeras sin autorización del gobierno iraquí representaba una violación flagrante a la soberanía de Irak. Al ocupar el espacio aéreo iraquí e impedir coactivamente el sobrevuelo de sus aeronaves sobre su propio territorio, la coalición impuso una interdicción aérea, lo cual equivale a un acto hostil que podía ser repelido por la fuerza. Por consiguiente, el presupuesto lógico capaz de legitimar las acciones de la coalición era la previa autorización del Consejo de Seguridad, pues de esa

---

<sup>306</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 210

<sup>307</sup> Cfr. KRISCH, Nico; *Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council*; Max Planck Yearbook of United Nations Law; Kluwer Law International; Países Bajos, vol. 3, 1999, p. 73

condición indispensable dependía la legalidad de las zonas de exclusión aérea, y consecuentemente, del uso de la fuerza en legítima defensa para proteger las aeronaves militares que patrullaban el espacio aéreo iraquí.

El Reino Unido fue el primero en alegar que el uso de la fuerza contra Irak se justificaba "...en legítima defensa para garantizar la seguridad de las aeronaves de la coalición que patrullan las zonas de exclusión aérea"<sup>308</sup>. En opinión del Ministro de Defensa británico, para actuar en legítima defensa no era necesario que los sistemas de defensa antiaérea atacaran sus aeronaves, o siquiera que sus radares detectaran que dichos sistemas los tuvieran en la mira: su mera presencia ya representaba una amenaza grave que podía ser repelida por la fuerza<sup>309</sup>.

En un inicio, Estados Unidos y Francia aprovecharon el favorable clima de entendimiento que existía dentro del Consejo de Seguridad para sostener que su acción era congruente con la voluntad del mismo. Mientras que Estados Unidos sostuvo que dicha voluntad emanaba de la Resolución 688 (1991), Francia basó su alegato en la Resolución 687 (1991)<sup>310</sup>. Estos argumentos eran bastante frágiles, y cuando el consenso dentro del Consejo comenzó a romperse, varios de sus miembros estuvieron cada vez menos dispuestos a permitir que la coalición utilizara el nombre colectivo para justificar sus ambiciones personales. A partir de ese momento, el argumento de la legítima defensa pareció ser el camino menos problemático para vigilar, monitorear y mantener a raya la capacidad militar iraquí.

---

<sup>308</sup> *Declaración del Primer Ministro, John Major*; 9 de enero de 1993; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 76

<sup>309</sup> Cfr. *Ibíd.*

<sup>310</sup> Cfr. *Ibíd.*, p. 77

En la Resolución 687 (1991), el Consejo de Seguridad impuso a Irak una extensa serie de obligaciones vinculantes necesarias para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región. El respeto a los derechos humanos de la población civil iraquí no formó parte de esta resolución y de ningún modo puede extraerse una sugerencia en dicho sentido. Por tanto, valerse del argumento de la reanudación para justificar las zonas de exclusión aérea, cuyo propósito esencial era proteger a las minorías iraquíes de la represión de su gobierno, implica basar un gran absurdo sobre otro. Esta interpretación fue efímeramente sostenida por Francia y el Secretario General de las Naciones Unidas, y una semana después de su planteamiento fue retirada por sus respectivos representantes<sup>311</sup>.

La Resolución 688 (1991), en cambio, sí se refiere a la población civil iraquí pero en ningún punto menciona que el Consejo actúa bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas ni pretende autorizar, explícita o implícitamente, el uso de medidas coactivas para su implementación. Su propósito primario es condenar "...los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí"<sup>312</sup>, exigir a Irak "... que ponga fin a estos actos de represión"<sup>313</sup> e insistir que Irak "...conceda a las organizaciones humanitarias internacionales acceso inmediato a todos los que necesiten asistencia"<sup>314</sup>. Por otro lado, debe destacarse que la resolución es muy clara al enfatizar "...el respeto de la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de Irak"<sup>315</sup>. Resulta evidente que el establecimiento de una zona de exclusión aérea, que bajo el derecho internacional

---

<sup>311</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 77

<sup>312</sup> Resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad; Primer párrafo operativo; 5 de abril de 1991, Op. cit. 31

<sup>313</sup> *Ibidem*. Segundo párrafo operativo; Op. cit. 31

<sup>314</sup> *Ibidem*. Tercer párrafo operativo; Op. cit. 31

<sup>315</sup> *Ibidem*. Sexto párrafo preambulatorio; Op. cit. 31

es un acto hostil contrario al artículo 2(4) de la Carta, jamás fue debidamente autorizado. Sin un predicado legal que permitiera a la coalición anglosajona vigilar y defender el espacio aéreo de Irak, la justificación para usar la fuerza en legítima defensa resulta insostenible<sup>316</sup>.

Después de la operación “Zorro del Desierto” de 1998, fue bastante obvio que lo que inicialmente fue una operación humanitaria de dudosa legalidad se había convertido en un infame instrumento de vigilancia, presión y castigo. Es cierto que la presencia intrusiva de las aeronaves de la coalición desalentó los ánimos represores del régimen central iraquí. Sin embargo, debe recordarse que los territorios “protegidos” tampoco estuvieron exentos de cruentas guerras internas que siguieron ocasionando miles de muertos sin que eso preocupara a los supuestos “protectores”. Asimismo, la zona de exclusión del norte sólo afectaba al territorio iraquí pero no a Turquía, de manera que las fuerzas turcas penetraron en varias ocasiones el norte de Irak siempre que necesitó perseguir a sus kurdos, pues la alquimia de las relaciones internacionales pareció establecer que los kurdos iraquíes eran “víctimas” mientras que los turcos, auténticos “terroristas”<sup>317</sup>.

Francia se retiró de la coalición por considerar que la necesidad humanitaria había cedido y expresó grandes reservas sobre la legalidad del uso de la fuerza continuada. China, Rusia y el Movimiento de los No-Alineados declararon abiertamente que las zonas de exclusión aérea eran contrarias a los principios fundamentales establecidos en la Carta de las Naciones Unidas; la Liga Árabe,

---

<sup>316</sup> Cfr. SILLIMAN, Scott; *The Iraqi Quagmire: Enforcing the No-Fly Zones*; New England Law Review; Reino Unido, 2002, vol.36, No.4, p. 770

<sup>317</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 207

aunque en menor medida, se expresó en el mismo sentido<sup>318</sup>. Sin embargo, los supuestos actos en legítima defensa se incrementaron descarriadamente durante los primeros años de la administración de George Bush Jr., y del 2002 en adelante, las fronteras de las zonas de exclusión aérea fueron habitualmente violadas por las aeronaves aliadas y sirvieron como plataforma oportunista para suprimir todos los sistemas antiaéreo iraquíes y preparar la campaña de bombardeos masivos que seguiría a la abyecta invasión de marzo del 2003<sup>319</sup>.

### **3.3. LA “DOCTRINA BUSH” Y EL DERECHO A LA LEGÍTIMA DEFENSA PREVENTIVA**

La mayor parte de las acciones y medidas asumidas en pro de la lucha contra el terrorismo tras los atentados del 11 de septiembre han sido justificadas a partir del derecho a la legítima defensa. Esta excusa, por más popular y razonable que pueda parecer en el plano político y entre la opinión pública, dista mucho de ser satisfactoria bajo el derecho internacional. En principio, el marco regulatorio que gira en torno al terrorismo internacional es difuso y extremadamente vago; su término mismo ni siquiera tiene una definición jurídica universalmente aceptada. Es cierto que las naciones han condenado inequívocamente y calificado de criminales los actos, métodos y prácticas de terrorismo, y coinciden en que dichos actos deben ser prevenidos, perseguidos y sancionados a través del esfuerzo coordinado de la comunidad internacional. Esto es lógico y deseable, pero dista mucho de ser claro en la práctica. La ausencia de instrumentos y mecanismos

---

<sup>318</sup> Cfr. KRISCH, Nico; *Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council*; Op. cit. 307, p. 77

<sup>319</sup> Cfr. WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 80

adecuados para combatir el terrorismo ha guiado a varios Estados -generalmente a los poderosos- por la riesgosa senda del unilateralismo, arguyendo en su defensa que actúan conforme al derecho que les confiere el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.

Ciertamente, la legítima defensa ha sido tradicionalmente entendida como el derecho que tienen los Estados de repeler por la fuerza un ataque armado, y en general, quienes han invocado este derecho han procurado atribuirle la responsabilidad de dicho ataque a un Estado determinado. Sin embargo, los actos de terrorismo internacional entrañan serias dificultades prácticas, pues a menos de que los terroristas operen desde altamar, sólo será posible repeler sus ataques cuando el Estado agraviado actúe dentro de las fronteras de otro Estado soberano. Por lo tanto, si se pretende atribuir la responsabilidad de un acto terrorista a un Estado determinado, es necesario probar antes la imputabilidad de dicho acto al gobierno del Estado en cuestión, ya sea por su complicidad en las conductas criminales o por su protección a los agentes responsables de cometer dichas conductas. Admitir que los Estados pueden valerse de su derecho a la legítima defensa sin demostrar fehacientemente una relación directa entre el ataque armado que se repele, el grupo terrorista al cual se le imputa y el Estado contra el cual se invoca podría resultar en serios abusos. Para dar un ejemplo de la enorme complejidad que esta extraordinaria pretensión conlleva, cabe señalar que tan sólo Estados Unidos reconoce la existencia de 47 organizaciones



terroristas que representan una amenaza directa a su seguridad nacional<sup>320</sup>. Estas organizaciones se caracterizan por operar en dos o más Estados, y algunas de ellas, como es el caso de al-Qaeda, tienen presencia en más de veinticinco países; incluso se ha sugerido la presencia de elementos terroristas de al-Qaeda, Hezbolá, ETA, IRA y las FARC en México<sup>321</sup>. Es por ello que una “guerra contra el terror”, en el sentido técnico de la palabra, equivaldría a estar en guerra permanente contra el mundo entero.

Al igual que muchas otras organizaciones que han sido consideradas terroristas, al-Qaeda no es un Estado ni un sujeto identificable en el derecho internacional. Sus tentáculos logísticos y operacionales se extienden a modo de filiales por varios países del mundo, y su estructura de organización y mando dista de ser totalmente comprendida. Por ello, es muy cuestionable que un atentado terrorista perpetrado por un actor no estatal en el territorio de otro Estado equivalga a un ataque armado en el sentido del artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, y mucho menos que esto justifique la respuesta armada contra el Estado donde presuntamente se fraguó el atentado. Asimismo, es muy dudoso que los principios de proporcionalidad, necesidad e inmediatez, -que son inseparables del derecho a la legítima defensa-, puedan ser aplicados de manera análoga al responder a un acto terrorista.

La cuestión se complica aún más cuando resulta imposible probar un vínculo entre el grupo terrorista responsable de un acto hostil y el Estado desde el cual

---

<sup>320</sup> Oficina del Coordinador de Contraterrorismo, Departamento de Estado de los Estados Unidos; 24 de noviembre de 2010; disponible en: <http://www.state.gov/s/ct/rls/other/des/123085.htm>

<sup>321</sup> Cfr. MIRÓ, Ramón; *Organized Crime and Terrorist Activity in Mexico, 1999-2002*; Library of Congress-Federal Research Division; Estados Unidos, 2003, pp. 38-50

opera. Ciertamente, un Estado puede hacer todo lo posible para prevenir el uso de su territorio en la comisión de actos terroristas y ser incapaz de lograr este resultado. Si no se comprueba una relación directa entre el grupo terrorista y el Estado desde el cual opera, es absurdo responsabilizar a dicho Estado de violar el derecho internacional. Por lo tanto, al no existir una violación del artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas que sea atribuible al Estado, tampoco puede invocarse la legítima defensa para repeler un ataque que no cometió. Ante esta compleja problemática, varios autores han considerado la admisibilidad del uso de la fuerza cuando las actividades terroristas sean perpetradas sin el apoyo o la aquiescencia del Estado dentro del cual se fraguaron<sup>322</sup>; sin embargo, al no poder deformar el derecho a la legítima defensa para justificar semejante aberración, dichos autores han optado por anunciar la legalidad del “estado de necesidad” como excepción a la prohibición del uso de la fuerza.

De acuerdo con ANZILOTTI, un Estado puede argumentar que actúa bajo estado de necesidad cuando sus intereses esenciales no puedan ser protegidos por medios compatibles con el derecho internacional<sup>323</sup>. Esta definición fue ampliada por la Comisión de Derecho Internacional al señalar que existe un *estado de necesidad* “...cuando los únicos medios para que un Estado salvaguarde sus intereses esenciales amenazados por un peligro grave e inminente es adoptando una conducta que no está en conformidad con lo exigido

---

<sup>322</sup> Cfr. GAZZINI, Tarcisio; *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*; Op. cit. 301, p. 204

<sup>323</sup> Cfr. *The Oscar Chinn Case (Britain v. Belgium)*; Corte Permanente de Justicia Internacional; 12 de diciembre de 1934; Opinión separada del Juez ANZILOTTI; en: *Ibíd.*, p. 205

por una obligación internacional hacia otro Estado”<sup>324</sup>. El Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado niega en principio que los Estados puedan “...invocar el estado de necesidad como causa de exclusión de la ilicitud de un hecho que no esté en conformidad con una obligación internacional de ese Estado”<sup>325</sup>, aunque también contempla condiciones específicas en las que puede ser legal: cuando sea el único modo “...de salvaguardar un interés esencial contra un peligro grave e inminente”<sup>326</sup>, y cuando “No afecte gravemente a un interés esencial del Estado o de los Estados con relación a los cuales existe la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto”<sup>327</sup>.

El centro de gravedad de dicho artículo es aquello que se entienda por “interés esencial”; sin embargo, su definición es bastante problemática por las múltiples interpretaciones que tan enigmática frase ha ocasionado. La Comisión de Derecho Internacional no ofreció una definición satisfactoria, aunque descartó que el interés tuviera que concernir a la existencia misma del Estado para calificar como *esencial*; en lo tocante al uso de la fuerza, prefirió concluir cautelosamente que la interpretación de la Carta es una facultad exclusiva de los órganos de las Naciones Unidas<sup>328</sup>. De tal manera que para determinar si el estado de necesidad es una excepción a la prohibición del uso de la fuerza es necesario acudir a la Carta de las Naciones Unidas, así como a las resoluciones emitidas por el

---

<sup>324</sup> *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Parte 2, 1980, p. 34

<sup>325</sup> *Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado*, Art. 25; en: LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo; *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*; Op. cit. 4, p. 230

<sup>326</sup> *Ibíd.*

<sup>327</sup> *Ibíd.*

<sup>328</sup> Cfr. GAZZINI, Tarcisio; *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*; Op. cit. 301, p. 206

Consejo de Seguridad y la Asamblea General, en donde encontraremos una conclusión apabullante en sentido negativo.

La segunda condición para invocar el estado de necesidad es que las acciones que se tomen en esta dirección no afecten gravemente un interés esencial del Estado con relación al cual existe la obligación, o de la comunidad internacional en su conjunto. De acuerdo con el artículo 2(4) de la Carta de las Naciones Unidas, los Estados tienen la obligación de abstenerse de recurrir al uso de la fuerza en sus relaciones internacionales. Por tanto, es difícil imaginar un supuesto en el que un uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de un Estado no afecte gravemente un interés esencial del mismo. Más aún, el artículo 25 hace alusión al interés esencial de la comunidad internacional en su conjunto, lo cual no puede significar otra cosa que el respeto a las normas imperativas del derecho internacional. Como lo ha reconocido un amplio sector de la doctrina, así como la Corte Internacional de Justicia<sup>329</sup>, la prohibición del uso de la fuerza toma un lugar destacado en el terreno del *ius cogens* y como toda norma imperativa, goza de una vigencia absoluta e indeleble que no admite acuerdo en contrario.

En este mismo sentido puede leerse el artículo 26 del Proyecto de Artículos sobre Responsabilidad Internacional del Estado, el cual afirma que ninguna disposición del mismo podrá excluir "...la ilicitud de cualquier hecho de un Estado que no esté en conformidad con una obligación que emana de una norma

---

<sup>329</sup> *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits)* (1986); ICJ Reports, p. 14: 100

imperativa de derecho internacional general”. Así pues, la teoría que apoya la legalidad del uso de la fuerza cuando se invoque un estado de necesidad resulta por demás indefensible bajo el derecho internacional, pues los *intereses esenciales* de los Estados no pueden ser salvaguardados a través de la fuerza armada unilateral, y a costa de la soberanía de otros Estados. Esta variante deformada del estado de necesidad tiene gran similitud con lo que el derecho internacional clásico reconocía por “auto-preservación”. De permitirse el uso de la fuerza militar fuera de las fronteras nacionales en el combate del terrorismo internacional sin que medie una previa autorización del Estado intervenido o del Consejo de Seguridad, esto equivaldría a un franco retroceso al periodo anterior a la Carta de las Naciones Unidas donde los Estados argüían la existencia de un estado de necesidad para proteger sus intereses nacionales sin consideración alguna por los derechos soberanos de terceros.

El terrorismo internacional contemporáneo y la consecuente “guerra contra el terror” que ha sido desatada para combatirlo entrañan nuevos objetivos estratégicos que influyen decisivamente en el derecho internacional, como es la prevención de las amenazas terroristas antes de que éstas surjan. Sin embargo, para comprender la naturaleza de la llamada “Doctrina Bush” y los alcances del argumento de la *guerra preventiva* es necesario analizar primero el pilar elemental del derecho a la legítima defensa, pues como está señalado en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, el ejercicio de este derecho sólo es permitido en respuesta a un *ataque armado*. Esta condición rompe con el viejo concepto de auto-preservación y acota de manera evidente la libertad que durante siglos

gozaron los Estados para ejecutar maniobras políticas, vengar agravios o eliminar amenazas potenciales escudándose bajo el manto protector de la legítima defensa. Una interpretación literal de las palabras “en caso de ataque armado” implica que la existencia de dicho ataque es *conditio sine qua non* para el ejercicio de la legítima defensa individual o colectiva; la elección de estas palabras es deliberadamente restrictiva y excluye la legalidad de toda represalia armada o acto de fuerza preventiva<sup>330</sup>.

Los tratados de defensa colectiva que dieron origen a la Organización del Tratado del Atlántico Norte, al Pacto de Varsovia y al Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca son igualmente claros en cuanto a su objetivo primordial: fortalecer el sistema de seguridad colectiva a través del compromiso formal de brindar asistencia inmediata a cualquier Estado Parte que sea víctima de un ataque armado, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. El artículo 5 del Tratado de Washington, el artículo 4 del Pacto de Varsovia y el artículo 3 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca restringen explícitamente sus mecanismos de fuerza defensiva al supuesto de que se verifique la existencia de un *ataque armado* en contra de algún Estado Parte, tomando como fundamento jurídico para tal efecto el artículo 51 de la Carta<sup>331</sup>.

Esta conclusión se ve reforzada por el hecho de que muy pocos Estados han pretendido justificar formalmente un uso de la fuerza arguyendo exclusivamente razones preventivas; la práctica internacional demuestra que la gran mayoría de

---

<sup>330</sup> Cfr. MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; Op. cit. 16, p. 311

<sup>331</sup> Cfr. BRICHAMBAUT, Marc de, et al.; *Leçons de droit international public*; Dalloz, Francia, 2002, p. 285

los Estados que han invocado el derecho a la legítima defensa lo hicieron bajo la premisa de que fueron víctimas de un ataque armado. Israel, que históricamente ha sido una excepción recalcitrante a esta norma, es el mejor ejemplo del alcance restringido que la *opinio iuris* internacional ha dado al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Sus acciones militares preventivas fueron unánimemente condenadas en 1975 tras el ataque de varios campos de refugiados palestinos en Líbano, así como en 1981, con el bombardeo del reactor nuclear iraquí de Osirak. La Asamblea General comparte una lista interminable de condenas, rechazos y censuras formales hacia la conducta de Israel en este sentido.

La Corte Internacional de Justicia confirmó esta postura cuando rechazó la construcción por Israel de un muro en territorio palestino ocupado y refutó el argumento defensivo israelí afirmando que el artículo 51 de la Carta reconoce el derecho a la legítima defensa sólo "...en caso de ataque armado por un Estado en contra de otro Estado"<sup>332</sup>. Veinte años antes, la Corte había tomado el mismo camino al sostener en el caso *Nicaragua vs. Estados Unidos* (1986) que "...el ejercicio de este derecho está sujeto a que el Estado interesado haya sido víctima de un ataque armado"<sup>333</sup>, pues "...bajo el derecho internacional vigente –ya sea en la costumbre internacional o en el sistema de Naciones Unidas- los Estados no tienen un derecho de respuesta armada en actos que no constituyan un ataque armado"<sup>334</sup>. De igual manera, la Corte enfatizó en el 2005 que "La prohibición del

---

<sup>332</sup> *Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion, I. C. J. Reports 2004, p. 136; 139*

<sup>333</sup> *Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Merits)* (1986); ICJ Reports, p. 103:195; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 136

<sup>334</sup> *Ibíd.*, p.110:221; en: SIMMA, Bruno (ed.); *The Charter of the United Nations: A Commentary*; Op. cit. 7, p. 793

uso de la fuerza es la piedra angular de la Carta de las Naciones Unidas... El artículo 51 de la Carta puede justificar el uso de la fuerza en legítima defensa únicamente dentro de los límites en él establecidos. No permite el uso de la fuerza por un Estado para proteger presuntos intereses de seguridad que rebasen estos parámetros”<sup>335</sup>. Así pues, la línea jurisprudencial internacional es bastante clara al rechazar el argumento de la legítima defensa preventiva.

Desde la fundación del sistema de Naciones Unidas, un sector mayoritario de la doctrina internacional se ha pronunciado en contra del argumento de la legítima defensa preventiva al opinar que este derecho sólo opera en caso de ataque armado. El eminente internacionalista mexicano, Jorge CASTAÑEDA, afirmó que el artículo 51 representa:

...una excepción al principio rector de las relaciones internacionales que prohíbe el uso de la fuerza; en tanto excepción, la determinación de su alcance debe ser de interpretación estricta. La única causa que puede dar origen al derecho de legítima defensa es un ataque armado. Estos términos son de interpretación y aplicación restringida. Significan que otros actos, así sean amenazas graves o la violación de deberes internacionales, no constituyen la condición para que surja el derecho inmanente de legítima defensa.<sup>336</sup>

De igual modo, el jurista y político uruguayo, Eduardo JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, quien fuera magistrado de la Corte Internacional de Justicia, señaló que:

---

<sup>335</sup> *Armed Activities on the Territory of the Congo (DRC v. Congo) (2005)*, ICJ Reports, p. 53; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 143

<sup>336</sup> CASTAÑEDA, Jorge; *La prohibición del uso de la fuerza*; en: *Obras completas, tomo III: Política exterior y cuestiones internacionales*; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores-El Colegio de México; México, 1995, p. 324



No existe lo que en el derecho interno se conoce con el nombre de “legítima defensa putativa” contra un peligro inminente: es menester que se haya operado ya el ataque. Se excluye, por lo tanto, la guerra preventiva, lo que es sumamente acertado, porque en la esfera de las relaciones internacionales se ha recurrido muy a menudo a la fuerza, invocándose como excusa de legítima defensa que el adversario estaba en la inminencia de atacar.<sup>337</sup>

En el mismo sentido se expresó el destacado tratadista británico, Ian BROWNLIE, quien advierte que “...permitir una acción preventiva o anticipada equivaldría a aceptar un derecho más amplio que la legítima defensa y con mayor semejanza a la auto-conservación”<sup>338</sup>. Para Louis HENKIN, admitir la fuerza preventiva “...reemplazaría un estándar claro por uno vago e interesado, y abriría un resquicio legal suficientemente grande como para vaciar el contenido de la norma”<sup>339</sup>. Philip JESSUP considera que si un Estado se siente amenazado “...puede acudir al Consejo de Seguridad, pero no recurrir a la fuerza anticipada”<sup>340</sup>. VALLARTA MARRÓN opina que “...un Estado tiene el derecho de defenderse fuera de su territorio si una agresión está en camino, pero no como medida preventiva o anticipada, sino como un acto de defensa a un agresor que ya no es potencial sino real”. LÓPEZ-BASSOLS sugiere que la legítima defensa “...no debe confundirse con las acciones basadas subjetivamente en amenazas potenciales o latentes que algunos Estados han utilizado (guerra preventiva), en

---

<sup>337</sup> JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo; *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*; Escuela de Funcionarios Internacionales; España, 1958, p. 403

<sup>338</sup> BROWNLIE, Ian; *International Law and the Use of Force by States*; Oxford University Press; Reino Unido, 1963, p. 259

<sup>339</sup> HENKIN, Louis; *International Law: Politics, Values and Functions*; Martinus Nijhoff; Países Bajos, 1990, p. 156

<sup>340</sup> JESSUP, Philip; *A Modern Law of Nations*; Archon Books; Estados Unidos, 1968, p. 166

especial las grandes potencias”<sup>341</sup>. Es acertado afirmar que gran parte de la doctrina se ha inclinado en este sentido.

Por el otro lado, la literatura jurídica que aboga por la legalidad de las acciones preventivas en el ejercicio de la legítima defensa ha basado su argumentación en la convivencia de dos conceptos autónomos y diferenciados de la legítima defensa, uno de carácter consuetudinario y otro plasmado en la Carta de las Naciones Unidas. En principio, el texto del artículo 51 de la Carta prohíbe las acciones militares preventivas al exigir la existencia de un *ataque armado* que deba ser repelido. No obstante, el propio artículo 51 de la Carta admite la existencia de un derecho *inmanente* a la legítima defensa, lo cual sugiere que, para sostener la legalidad de las acciones preventivas, es indispensable invocar el derecho consuetudinario anterior a la Carta.

Antes de la Carta de las Naciones Unidas, el derecho internacional era extremadamente vago en cuanto a las condiciones que debían cumplir los Estados para acudir al recurso de las armas. En este sentido, la legítima defensa no podía tener relevancia jurídica alguna en un sistema que permitía a los Estados la indiscriminada liberación de su fuerza al servicio de sus intereses. Sin embargo, los teóricos de la defensa preventiva insisten en que la costumbre internacional aplicable al caso existe desde 1837 con la famosa fórmula Webster, la cual permitía el ejercicio de la legítima defensa cuando se demostrara la existencia de una necesidad instantánea e irresistible, que no permitiera la opción de otros medios y no dejara momento alguno de deliberación.

---

<sup>341</sup> LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo; *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*; Op. cit. 4, p. 293

Debe advertirse que los estadistas y juristas de la época recurrieron indistintamente a expresiones como la auto-conservación (*self-preservation*), auto-tutela (*self-help*), estado de necesidad y legítima defensa, utilizándolos como términos más o menos intercambiables para conferir cierta legitimidad al ejercicio unilateral de la fuerza<sup>342</sup>. Referirse al año de 1837 como prueba ineludible de que existe un derecho consuetudinario que precede, rebasa e incluso supera a la Carta de las Naciones Unidas, elaborada con un siglo de diferencia, resulta anacrónico e indefensible<sup>343</sup>.

No es el caso reiterar todos los argumentos que se han hecho para apoyar o negar el pretendido derecho a la legítima defensa preventiva. Sin embargo, debe reconocerse que los medios bélicos actuales combinados con los atentados terroristas del 11 de septiembre plantearon un enorme desafío a la doctrina legal de la legítima defensa<sup>344</sup>. Varios doctrinarios y políticos respetables opinaron entonces que la concepción de las normas y condiciones jurídicas que giraban en torno a este tema debía ser seriamente reevaluada<sup>345</sup>.

Como consecuencia de los funestos actos terroristas, el clima de simpatía internacional hacia los Estados Unidos pareció anular la discordia que existía en torno a la conceptualización del terrorismo internacional y llevó al Consejo de Seguridad a aprobar por unanimidad las Resoluciones 1368 y 1373 (2001), mismas que calificaron los actos de terrorismo internacional como amenazas a la

---

<sup>342</sup> Cfr. BROWNLIE, Ian; *Principles of International Public Law*; Op. cit. 280, p. 701

<sup>343</sup> Cfr. *Ibidem.*, p. 702

<sup>344</sup> Cfr. GROS ESPIELL, Héctor; *La pretendida legítima defensa preventiva y la guerra en Irak*; en: Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, 2004, vol.4, p. 194

<sup>345</sup> Cfr. GRAY, Christine; *The Use of Force and the International Legal Order*; en: EVANS, Malcolm (ed.); *International Law*; 2a Ed.; Oxford University Press, Reino Unido, 2006, p. 602

paz y la seguridad internacionales; más aún, a través de una inusual y enigmática frase preambulatoria, afirmó el derecho de Estados Unidos a su legítima defensa individual o colectiva. La interpretación de dichas resoluciones entrañó grandes interrogantes legales y graves consecuencias prácticas, pues parecieron fundar el argumento sobre el que eventualmente se sostendría la “guerra contra el terror” y la perversa doctrina bautizada en justo honor a su más emblemático partidario.

En respuesta a los atentados terroristas del 11 de septiembre, la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) invocó por primera vez su mecanismo de defensa colectiva para actuar en contra del régimen talibán que gobernaba *de facto* Afganistán en virtud de su íntima relación con varios miembros de Al-Qaeda<sup>346</sup>. Estados Unidos y el Reino Unido indicaron al Consejo de Seguridad que su actuación era conforme con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas; mientras que Estados Unidos alegó que su objetivo era impedir futuros ataques en contra suya, el Reino Unido sostuvo que pretendía evitar la continua amenaza de ataques provenientes de la misma fuente<sup>347</sup>.

Estos argumentos difícilmente encajan en el objeto de la legítima defensa, que es repeler un ataque armado, ni cumplen con sus requisitos fundamentales de inmediatez y necesidad; en cambio, sus palabras parecen anunciar el carácter preventivo de acciones futuras, lo cual se asemeja más a una amenaza de represalia armada<sup>348</sup>. No obstante aquello, el Consejo de Seguridad cometió el

---

<sup>346</sup> Cfr. GRAY, Christine; *Iraq, the Security Council and the Use of Force*; Op. cit. 75, p. 112

<sup>347</sup> Cfr. GRAY, Christine; *The Use of Force and the International Legal Order*; en: EVANS, Malcolm (ed.); *International Law*; Op. cit. 345, p. 603

<sup>348</sup> Cfr. VALLARTA MARRÓN, José Luis; *La legítima defensa*; Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, 2008, vol.8, p. 963

desatino de admitir en términos sumamente ambiguos que los atentados terroristas equivalían a un ataque armado conforme al artículo 51 de la Carta cuando claramente no existía tal paralelismo. Muy pocos Estados objetaron este escabroso razonamiento y la legalidad de la operación “*Libertad Duradera*” en Afganistán no fue seriamente cuestionada en su momento.

El plan de ataque para Irak comenzó a fraguarse en el Pentágono por órdenes directas del Presidente Bush Jr. a Donald Rumsfeld el 21 de noviembre de 2001, pocos días después de la expulsión de los talibán de la capital afgana<sup>349</sup>. Este plan de agresión fue confeccionándose con el paso de los meses hasta que el 29 de enero de 2002, el Presidente Bush dio su célebre discurso del Estado de la Unión y mencionó a Corea del Norte, Irán e Irak como partes de su quimérico concepto reduccionista del “eje del mal”:

Al buscar armas de destrucción masiva, estos regímenes representan un grave y creciente peligro. Podrían entregar estas armas a terroristas,... atacar a nuestros aliados o tratar de chantajear a los Estados Unidos. En cualquiera de estos casos, el precio de la indiferencia sería catastrófico... Haremos todo lo necesario para garantizar nuestra seguridad nacional.<sup>350</sup>

La principal justificación estadounidense para señalar a Irak como el primer objetivo de su nefasta cruzada contra el mal fue articulada a través del argumento de la legítima defensa preventiva, aunque abstractamente relacionado con la supuesta proliferación de armas de destrucción masiva por regímenes

---

<sup>349</sup> Cfr. WOODWARD, Bob; *Plan of Attack*; Op. cit. 135, p. 30

<sup>350</sup> Discurso del Estados de la Unión; 29 de enero de 2002; en: EHRENBERG, John et al.; *The Iraq Papers*; Op. cit. 134; p. 59

antidemocráticos; con la amenaza potencial que representaban las tácticas extremistas de grupos terroristas; con una posible alianza siniestra entre ellos, y; con un fatal desenlace para los países civilizados del mundo libre. Sobra recalcar la enorme carga especulativa, subjetiva y psicológica que conlleva este enfoque metafísico de la seguridad nacional, y el gran peligro que representa para cualquier orden internacional que pretenda ser estable y funcional.

En un discurso en la academia militar de West Point, el 1 de julio de 2002, el Presidente Bush criticó la estrategia de contención de sus antecesores y aseguró que "...la contención no es posible cuando dictadores desequilibrados con armas de destrucción masiva pueden entregar dichas armas a sus aliados terroristas... Debemos emprender la batalla contra el enemigo, echar abajo sus planes y enfrentar las más graves amenazas antes de que éstas surjan"<sup>351</sup>. Finalmente, el 17 de septiembre de 2002, el Presidente Bush fue aún más explícito al pretender convertir su maniqueo concepto de prevención en un argumento de carácter legal por medio de su nueva Estrategia de Seguridad Nacional.

El antipático manifiesto estratégico de Bush señala la existencia de "...pruebas irrefutables de que los designios de Irak no se limitan a las armas químicas... sino que abarcan la adquisición de armas nucleares y agentes biológicos"<sup>352</sup>. Esta acusación no coincidía con los informes de los inspectores de armas en Irak, donde se indicaba precisamente lo contrario. El documento anuncia que Estados Unidos estaba preparado "...para frenar a los Estados al margen de

---

<sup>351</sup> Discurso de graduación en West Point; 1 de julio de 2002; en: EHRENBERG, John et al.; *The Iraq Papers*; Op. cit. 134; p. 65

<sup>352</sup> *Sección V de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos*; 17 de septiembre de 2002; disponible en el archivo en línea de la Casa Blanca: <http://whitehouse.gov/nsc/nss.pdf>

la ley y a sus clientes terroristas antes... de que puedan utilizar armas de destrucción masiva contra Estados Unidos y sus aliados”<sup>353</sup>.

Al tratar de justificar legalmente esta estrategia, el documento afirma que “Durante siglos el derecho internacional ha reconocido que no es necesario que los países sufran un ataque antes de que puedan tomar medidas para defenderse...”<sup>354</sup>, pero omite dar ejemplos concretos, invocar el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, acudir a la doctrina o ahondar más en el tema; por el contrario, se limita a afirmar vagamente que “expertos y juristas internacionales a menudo condicionan la legitimidad de la prevención a la existencia de una amenaza inminente... Debemos adaptar el concepto de *amenaza inminente* a las capacidades y objetivos de los adversarios de hoy”<sup>355</sup>. La estrategia de Bush no se interesó por tener coherencia legal; es evidente que su razonamiento fue elaborado por un redactor de discursos políticos y que jamás pasó por las manos de un abogado.

Finalmente, el documento esboza el núcleo de la Doctrina Bush al asegurar que “cuanto mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción y más imperiosa es la necesidad de tomar medidas preventivas para defendernos, aunque exista incertidumbre en cuanto al momento y el lugar del ataque del enemigo”<sup>356</sup>. Ante semejante cúmulo de ambigüedades indescifrables y confusiones ineludibles, es difícil sostener que la Doctrina Bush trascienda del mero discurso político y tenga algún impacto positivo en el derecho internacional;

---

<sup>353</sup> Sección V de la Estrategia de Seguridad Nacional de Estados Unidos; *Ibíd.*

<sup>354</sup> *Ibíd.*

<sup>355</sup> *Ibíd.*

<sup>356</sup> *Ibíd.*

jamás deberá olvidarse que su fundador no tenía empecho en admitir públicamente su desprecio e hizo grandes y reiterados esfuerzos para anularlo.

Es cierto que el tema de las armas de destrucción masiva que supuestamente tenía Irak era una cuestión pendiente que permitía reavivar el discurso sobre la amenaza que representaba el régimen de Saddam y discutir una intervención militar a la sombra del consenso que siguió al 11 de septiembre. Para Estados Unidos y su aliado británico, este oportuno vacío podía equivaler a un *casus belli*. La coalición anglosajona se ocupó de elaborar un caso creíble que justificara la guerra preventiva contra Irak a partir de una serie de informes *ad hoc* con fuentes imprecisas, repletos de lagunas y medias verdades<sup>357</sup>. El 24 de septiembre de 2002, Tony Blair presentó un informe al Parlamento británico sobre las supuestas armas de destrucción masiva que tenía Irak, mismo que resultó ser muy poco convincente debido al sinnúmero de matizaciones especulativas, vagas e imprecisas que plagaban su discurso<sup>358</sup>. Asimismo, se hizo un esfuerzo abyecto e inmoral para vincular al régimen de Saddam con al-Qaeda en aras de sembrar el argumento defensivo de la “guerra contra el terror” en Irak y estimular la herida del 11 de septiembre para conseguir algún apoyo entre el público occidental.

En octubre de 2002, mientras que el Consejo de Seguridad se ocupaba frenéticamente de negociar nuevas modalidades para completar el proceso de inspección y desarme de Irak, el Congreso de Estados Unidos aprobó una resolución conjunta que autorizaba el uso de las fuerzas armadas

---

<sup>357</sup> Cfr. MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Op. cit. 17, p. 260

<sup>358</sup> Cfr. FISK, Robert; *The Dishonesty of This so-called Dossier*; The Independent; Reino Unido, 25 de septiembre de 2002, p. 18



estadounidenses en contra de Irak. Dicha resolución determinaba que Irak “representa una amenaza constante a la seguridad nacional de Estados Unidos y la paz y seguridad internacionales en el Golfo Pérsico”<sup>359</sup>. Asimismo, la resolución afirmaba descaradamente que Irak había demostrado “...su hostilidad continua y su voluntad de atacar a los Estados Unidos”<sup>360</sup>, cuando en realidad Irak nunca había amenazado a Estados Unidos. Más aún, el documento alegaba falsamente que miembros de al-Qaeda responsables de los ataques del 11 de septiembre se encontraban en Irak, y que “...el riesgo de que el actual régimen iraquí emplee armas de destrucción masiva, o de que las entregue a grupos terroristas,... justifican las acciones de Estados Unidos para defenderse”<sup>361</sup>.

Cuando las inspecciones comenzaron a dar resultados positivos, Estados Unidos no cedió un ápice en su argumento defensivo. La coalición anglosajona siguió ocupándose de demostrar, con cada vez mayor frustración, que la amenaza iraquí merecía una respuesta militar a gran escala. Eventualmente llegó la fecha prevista para ejecutar el plan de ataque, cuya aproximación había sido fijada quince meses atrás. Cuando su argumento defensivo dejó de ser creíble y su estrategia llegaba a un callejón sin salida, la coalición decidió atacar Irak sin tener la menor consideración por los inspectores, las Naciones Unidas, la oposición internacional, los millones de manifestantes que protestaron a lo ancho del mundo, el derecho internacional general, la ética y los principios básicos de humanidad; pero sobre todo, por los civiles iraquíes, cuyas bajas ya suman 110 mil.

---

<sup>359</sup> Resolución conjunta HJ 114 del Congreso de los Estados Unidos de América; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 136

<sup>360</sup> *Ibíd.*

<sup>361</sup> *Ibíd.*

Es cierto que la paz y la seguridad en la región no podrían restablecerse en tanto no se verificara que el arsenal de armas de destrucción masiva de Irak había sido totalmente eliminado, pero debe recordarse que el nuevo régimen de inspecciones estaba dando resultados tangibles. Aunque era posible considerar que Irak era un peligro potencial para la seguridad regional, no había forma de demostrar que se trataba de una amenaza inminente para Estados Unidos. Al momento de la invasión era públicamente sabido que Irak no tenía vínculos con al-Qaeda, como tampoco existían pruebas que demostraran la capacidad o la intención de Irak de tener armas de destrucción masiva, y mucho menos su voluntad de usarlas en contra de Estados Unidos. Ningún Estado de la región se atrevió a alegar que Irak le representara una amenaza inminente que mereciera su invasión.

Ante estas realidades, incluso la administración Bush pareció reconocer que el argumento de la legítima defensa preventiva era bastante débil y controversial; ni siquiera su aliado británico estaba dispuesto a crear el hilo negro. En cambio, los equipos jurídicos anglosajones tejieron una compleja telaraña argumentativa que combinaba diez años de declaraciones y resoluciones del Consejo de Seguridad con eufemismos abstractos e interpretaciones rudimentarias del derecho de la guerra para justificar la invasión de Irak. No obstante, en ese momento la opinión pública estaba convencida de que ésta excusa era meramente técnica y formal –lo cual era cierto-, y que la guerra contra Irak realmente era la

primera aplicación de la Doctrina Bush<sup>362</sup>. Tres días antes de la invasión, el presidente Bush se refirió a “...la autoridad soberana de usar la fuerza para garantizar su seguridad nacional”<sup>363</sup>, y consumada ésta, Estados Unidos informó al Consejo de Seguridad que el uso de la fuerza contra el país árabe era un paso necesario para “...defender a los Estados Unidos y la comunidad internacional del grave peligro que representaba Irak”. En ningún momento se aclaró la naturaleza de la supuesta amenaza ni se demostró su inminencia. Las armas de destrucción masiva no fueron utilizadas durante la invasión -lo cual hubiera sido lógico- y jamás se encontró rastro alguno de ellas.

Así pues, debe concluirse que el discurso de la defensa preventiva no tuvo un verdadero carácter legal, pues jamás se pretendió invocar como auténtica justificación jurídica de una guerra que a todas luces resultó provocada. La “Doctrina Bush” es un sermón necio y de extraordinaria simpleza que pasará a los anales de la historia como uno de los más reprobables episodios que Estados Unidos ha representado en la consecución de sus objetivos de política exterior. Hoy queda más que claro que su aplicación en Irak equivalió a una auténtica agresión criminal. Por tanto, este caso pareció dejar bastante claro el enorme riesgo que entraña considerar que el derecho a la legítima defensa permita a los Estados responder a un ataque armado del cual no han sido víctimas, y que pretendan basar su argumentación en especulaciones y corazonadas que eventualmente resulten ser engañosas, inciertas o completamente falsas.

---

<sup>362</sup> Cfr. GARDNER, Richard; *Neither Bush nor the “Jurisprudes”*; en: American Journal of International Law; Op. cit. 47, p. 585

<sup>363</sup> Discurso a la Nación de George W. Bush; 17 de marzo de 2003; en: WELLER, Marc; *Iraq and the Use of Force in International Law*; Op. cit. 21, p. 187

## CONCLUSIONES

### **El Consejo de Seguridad y el uso de la fuerza colectiva contra Irak**

1. *La Resolución 678 (1990) fue conforme con el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas.*

Al aprobar la Resolución 678 (1990), el Consejo de Seguridad se encontraba legalmente habilitado para autorizar el uso de la fuerza contra Irak. La ausencia de convenios especiales, así como la inexistencia del Comité de Estado Mayor y demás mecanismos previstos en el Capítulo VII pueden ser superadas por el propio Consejo de acuerdo con el principio del efecto útil y poderes implícitos, el cual le concede poderes generales para cumplir con su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales.

2. *La Resolución 678 (1990) autorizó el uso de la fuerza contra Irak con el propósito exclusivo de lograr el retiro de todas las fuerzas iraquíes de Kuwait.*

Al aprobar la Resolución 678 (1990), el Consejo de Seguridad confirió a ciertos Estados un mandato limitado para hacer valer coactivamente las resoluciones comprendidas desde la invasión de Kuwait hasta el momento en que endosó dicho mandato. El objeto principal del mandato era revertir una situación jurídica determinada al *statu quo ante*; en consecuencia, tras el cumplimiento de dicho objeto y con el establecimiento de un alto al fuego formal, la autorización del uso de la fuerza debió concluir por la extinción del mandato que la originó.

3. *La Resolución 687 (1991) estableció una relación jurídica entre Irak y las Naciones Unidas; los Estados individuales fueron excluidos de dicho acuerdo.*

Los términos del alto al fuego contenidos en la Resolución 687 (1991) fueron dictados por el Consejo de Seguridad como órgano colectivo de las Naciones Unidas. Este acuerdo estableció derechos y obligaciones entre partes claramente identificadas sin extender sus efectos a terceros. Irak formalizó una relación jurídica exclusivamente con el Consejo; por tanto, la evaluación y determinación del incumplimiento iraquí de las condiciones fijadas por las Naciones Unidas quedó dentro del marco de las atribuciones del propio Consejo.

4. *El argumento de la reanudación, al ser aplicado informalmente por el Consejo de Seguridad, creó grandes contradicciones jurídicas y dio pie a graves abusos.*

El argumento de la reanudación es injustificable bajo el derecho internacional pues sostiene que una autorización del uso de la fuerza puede separarse del mandato que la origina y ser acomodada a conveniencia en un mandato posterior. Al aplicar dicho argumento y autorizar informalmente el uso de la fuerza mediante declaraciones presidenciales, el Consejo de Seguridad provocó que el alcance de sus mandatos dependiera del consenso que existiera en torno a su aplicación y de la valoración que cada miembro hiciera sobre sus limitaciones; como era de esperarse, esta incertidumbre jurídica dio pie a graves abusos en la práctica. El Consejo, al ser un órgano político que confía frecuentemente en la improvisación,

debe conocer los límites de su propio poder. Por tanto, para que las acciones que se ejecuten en su nombre no sean desvirtuadas, los mandatos que apruebe deben ser formales y explícitos en cuanto a sus objetivos, alcances y limitaciones.

*5. Al aplicar unilateralmente el argumento de la reanudación, los Estados responsables violaron sistemáticamente la Carta de las Naciones Unidas.*

El argumento de la reanudación fue aún más inaceptable cuando ciertos Estados pretendieron arrogarse el papel de policías internacionales al determinar cuándo se violaban las condiciones del alto al fuego formal y en qué momento reanudarían las hostilidades sin acudir siquiera al Consejo de Seguridad. La determinación de hechos que pongan en peligro la paz y la seguridad internacionales es una prerrogativa exclusiva del órgano colectivo, y la implementación coactiva de sus decisiones sólo puede derivar de una voluntad colectiva inequívoca. Por tanto, ningún Estado, incluyendo los propios miembros del Consejo, tenía el derecho de calificar unilateralmente el incumplimiento de un acuerdo del cual no formaba parte, y mucho menos de invocar una supuesta autorización implícita para suspender la vigencia del artículo 2(4) de la Carta y usar la fuerza discrecionalmente.

*6. La Resolución 1441 (2002) no autorizó explícita ni implícitamente el uso de la fuerza contra Irak, y en cambio implicó la necesidad de una segunda resolución.*

Quienes afirman que la Resolución 1441 (2002) autorizó el uso de la fuerza contra Irak basan su postura en la interpretación dolosa y elusiva de su texto e ignoran

deliberadamente la existencia de otras disposiciones que claramente neutralizan esa posibilidad. La Resolución 1441 (2002) señala explícitamente que los inspectores eran los únicos que podían informar al Consejo de las violaciones iraquíes, que el Consejo tenía la facultad exclusiva de deliberar sobre las consecuencias derivadas de dicho incumplimiento, y que al expresar su firme intención de seguir ocupándose de la cuestión, el Consejo se reservó la facultad de determinar que Irak había desperdiciado su última oportunidad para desarmarse. Por tanto, la Resolución 1441 (2002) no autorizó el uso de la fuerza y en cambio sugirió que, de proceder tal medida, ésta sería aprobada por medio de una resolución posterior.

*7. El uso de la fuerza contra Irak en marzo de 2003 fue una violación flagrante de la Carta de las Naciones Unidas.*

Al usar la fuerza en contra de Irak en marzo de 2003, Estados Unidos, Reino Unido y sus aliados ignoraron el contenido integral de la Resolución 1441 (2002), menospreciaron el sentido mismo del régimen de inspección y omitieron deliberadamente las declaraciones interpretativas de los miembros del Consejo cuando descartaron expresamente la reanudación automática del conflicto. Al no contar con la autorización del Consejo de Seguridad ni cumplir con los requisitos ineludibles para que la legítima defensa opere, la coalición invasora violó flagrantemente el derecho internacional y los principios fundamentales de la Carta de las Naciones Unidas al agredir a un Estado soberano para forzar el cambio de su régimen político y ocupar su valioso, extenso y redituable territorio.

## **Irak y el derecho de intervención humanitaria**

8. *La intervención en defensa de las minorías iraquíes fue tolerada por los miembros del Consejo, pero nunca estuvo directamente autorizada por éste.*

En la Resolución 688 (1991), el Consejo de Seguridad evitó señalar que actuaba de acuerdo al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, recordó el artículo 2(7) de la Carta (no intervención de la Organización en los asuntos internos de los Estados) y reafirmó el respeto a la soberanía, la integridad territorial y la independencia política de Irak. Con estas características, es imposible que la Resolución 688 (1991) autorizara el uso de medidas coercitivas o coactivas en defensa de las minorías iraquíes. Que dicha conducta fuera tolerada obedeció más a circunstancias política que a razones legales. Por tanto, todo uso de la fuerza en este sentido significó una violación del derecho internacional.

9. *La operación “Provide Comfort” y las zonas de exclusión aérea en defensa de las minorías iraquíes no fueron precedentes en la práctica humanitaria del Consejo de Seguridad o de los Estados, sino violaciones del derecho internacional.*

Al tratar de justificar la operación “Provide Comfort” y las zonas de exclusión aérea, los Estados responsables alegaron ser congruentes con la Resolución 688 (1991). Sin embargo, al carecer de una base legal que autorice o sugiera el uso de medidas de fuerza con propósitos humanitarios, esta resolución no fundamenta ni legitima el uso de la fuerza unilateral en defensa de las minorías iraquíes.



Consecuentemente, la operación "Provide Comfort", las zonas de exclusión aérea y demás acciones derivadas en su implementación no figuran como precedentes dentro de la práctica humanitaria del Consejo de Seguridad ni mucho menos inauguraron una práctica consuetudinaria en favor de la intervención humanitaria unilateral, sino que fueron totalmente violatorias del derecho internacional.

*10.El Consejo de Seguridad puede autorizar medidas coactivas para implementar objetivos de carácter humanitario siempre que determine que la violación masiva de derechos humanos amenaza la paz y la seguridad internacionales.*

Aunque la problemática jurídica que gira en torno a la doctrina de la intervención humanitaria dista mucho de estar resuelta, la práctica del Consejo de Seguridad demuestra que éste puede intervenir en la jurisdicción reservada de los Estados siempre que determine que las violaciones masivas a los derechos humanos representan una amenaza para la paz y la seguridad internacionales. Una determinación de esta naturaleza no habilita a los demás órganos de las Naciones Unidas ni a cualquier otro agente de la comunidad internacional, a intervenir unilateralmente en el asunto que se trate o extrapolar sus conclusiones a situaciones análogas, pues ésta es una atribución excepcional y exclusiva del propio Consejo en función de sus poderes conferidos por el Capítulo VII de la Carta. Así pues, el uso de la fuerza colectiva en la consecución de objetivos humanitarios sólo será legal cuando cuente con la autorización expresa del Consejo de Seguridad.

*11. La intervención humanitaria unilateral no es una excepción convencional o consuetudinaria de la prohibición del uso de la fuerza: es una violación flagrante del derecho internacional.*

En principio, la amenaza o el uso de la fuerza están prohibidos por el derecho internacional, y aunque la Carta de las Naciones Unidas reconozca dos excepciones a esta norma imperativa, la intervención humanitaria no es una de ellas. Por otro lado, es falso que una norma consuetudinaria *in statu nascendi* esté consolidándose en este sentido dentro de la costumbre internacional. Su práctica errática, selectiva e inconsistente impide obtener un criterio uniforme que permita dilucidar su naturaleza legal, pues ni siquiera sus principales partidarios han justificado sus acciones sobre esa base. De igual forma, el abierto rechazo internacional que tan viciosa práctica ha recibido por una gran mayoría de Estados confirma la falta de acuerdo en torno a la cuestión. Al no existir una práctica uniforme por parte de los Estados (*inveterata consuetudo*), un convencimiento de que dicha práctica equivale a derecho (*opinio juris*) o un precepto legal que la justifique, debe concluirse que la intervención humanitaria unilateral es absolutamente violatoria del derecho internacional.

### **Irak y el derecho a la legítima defensa**

*12. La legítima defensa es un mecanismo excepcional del cual disponen los Estados para repeler un ataque armado imputable a otro Estado.*

La Carta de las Naciones Unidas está suscrita y estructurada por Estados, por lo que sus disposiciones aplican exclusivamente a éstos en sus relaciones mutuas.

Así pues, la legítima defensa excluye a cualquier sujeto que carezca de un vínculo funcionalmente atribuible a un Estado determinado. Por otro lado, el artículo 51 de la Carta señala que la legítima defensa opera “en caso de ataque armado”, lo cual implica que la existencia material de dicho ataque es una condición indispensable para su ejercicio. Esto excluye todas las consideraciones de carácter preventivo o cautelar, pues sólo el Consejo de Seguridad puede determinar qué situaciones amenazan la paz y la seguridad internacionales, y así, tomar medidas para prevenir quebrantamientos de la paz o posibles actos de agresión.

*13. Los principios de proporcionalidad, necesidad e inmediatez son condiciones obligatorias e indispensables para que la legítima defensa sea legal.*

La legítima defensa no puede ser ejercida de manera absoluta, sino que debe aplicarse. La proporcionalidad es un presupuesto lógico indiscutible, pues la finalidad de la legítima defensa es repeler un ataque armado y no aprovechar la situación para obtener ventajas. Por otro lado, la necesidad se deriva de la imposibilidad de repeler dicho ataque por otros medios pacíficos que no impliquen la fuerza; por tanto, la legítima defensa debe ser un recurso excepcional. Finalmente, la inmediatez condiciona el ejercicio de la legítima defensa a la naturaleza real y actual del hecho que lo ocasiona; cuando el ataque armado concluye, el peligro a su soberanía, integridad territorial o independencia política habrá dejado de ser actual, y por ello, el derecho a la legítima defensa se suspende.

*14. La legítima defensa no es aplicable para actos terroristas perpetrados por individuos sin conexión directa con el Estado contra el cual se invoca.*

La Carta de las Naciones Unidas rige a los Estados; consecuentemente, la legítima defensa sólo opera cuando el hecho internacionalmente ilícito pueda ser atribuido a un Estado determinado. Si los individuos que perpetran un acto terrorista no están vinculados con un Estado particular, resulta imposible que la prohibición del uso de la fuerza pueda serles aplicable, y por tanto, que sus actos criminales puedan ser repelidos conforme al artículo 51 de la Carta. Ello implicaría trasladar la responsabilidad penal de individuos vagamente identificados a Estados indeterminados, lo cual resulta altamente peligroso, artificial y contrario al derecho internacional. Por tanto, para que legítima defensa opere debe demostrarse fehacientemente una relación directa entre el ataque armado que se repele, el grupo terrorista al cual se le imputa y el Estado responsable contra el cual se invoca.

*15. El estado de necesidad no es una excluyente de responsabilidad cuando se refiere a la obligación de no recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza.*

El derecho internacional reconoce a los Estados la posibilidad de invocar un estado de necesidad como excluyente de responsabilidad de obligaciones internacionales en la salvaguarda de intereses esenciales de un peligro grave e inminente. Este precepto ha sido deformado en la actualidad, pues se ha dicho que el estado de necesidad puede aplicarse en el contexto del terrorismo internacional cuando sea imposible probar un vínculo entre los presuntos

terroristas responsables de un acto hostil y el Estado desde el cual operan. Su clara intención es legalizar el uso de la fuerza militar fuera de las fronteras nacionales en el combate del terrorismo internacional cuando no medie autorización del Estado intervenido ni del propio Consejo de Seguridad. Esta excepción a la lapidaria prohibición del uso de la fuerza pertenece a tiempos pretéritos, anteriores a la Carta de las Naciones Unidas, y contradice el sentido mismo de una norma imperativa del derecho internacional. Por tanto, sostener que los intereses esenciales de los Estados pueden ser protegidos unilateralmente a lo ancho del mundo sin tener consideración alguna por los derechos soberanos de terceros Estados resulta anacrónico, riesgoso y totalmente contrario al derecho internacional.

## BIBLIOGRAFÍA

ACOSTA ESTÉVEZ, José; *El Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas y el ejercicio del uso de la fuerza armada contra Iraq*; Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, vol.4, 2004

ALEXANDROV, Stanimir; *Self-defense against the use of force in International Law*; Kluwer Law International; Países Bajos, 1996

ANTON, Donald, et. al.; *International Law: Cases and Materials*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2005

BECERRA RAMÍREZ, Manuel (coord.); *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*; Instituto de Investigaciones Jurídicas, Universidad Nacional Autónoma de México; México, 2005

BERMEJO GARCÍA, Romulado, et al.; *La Legalidad de la Reanudación de la Guerra en Irak*; Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, vol.4, 2004

BROWNLIE, Ian; *International Law and the Use of Force by States*; Oxford University Press; Reino Unido, 1963

----- *Principles of International Public Law*; 6ª ed.; Oxford University Press, Estados Unidos, 2003

CASSESE, Antonio (ed.); *The Current Legal Regulation of the Use of Force*; Martinus Nijhoff; Países Bajos, 1986

----- *Ex Iniuria Ius Oritur: Are We Moving towards International Legitimation of Forcible Humanitarian Countermeasures in the World Community?;* European Journal of International Law; Oxford University Press, Reino Unido, vol. 10, No.1, 1999

----- *International Law*; 2ª Ed.; Oxford University Press; Estados Unidos, 2005

CASTAÑEDA, Jorge; *La prohibición del uso de la fuerza*; en: *Obras completas, tomo III: Política exterior y cuestiones internacionales*; Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, Secretaría de Relaciones Exteriores-El Colegio de México; México, 1995

CHESTERMAN, Simon; *Just War or Just Peace?*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2001

CONDORELLI, Luigi; *A propos de l'attaque americaine contre l'Irak du 26 juin 1993: Lettre d'un professeur desespere aux lecteurs du JEDI*; European Journal of International Law; Oxford University Press, Reino Unido, vol.5, No.1, 1994

CRAHAN, Margaret, et al.; *Wars on Terrorism and Iraq*; Routledge; Estados Unidos, 2004

DALLAIRE, Romeo; *Shake Hands with the Devil: The Failure of Humanity in Rwanda*; Carroll & Graff; Estados Unidos, 2004

DINSTEIN, Yoram; *War, Aggression and Self-Defense*; 3a ed.; Oxford University Press, Reino Unido, 2001

EHRENBERG, John et al.; *The Iraq Papers*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2010

EVANS, Malcolm (ed.); *International Law*; 2a ed.; Oxford University Press, Reino Unido, 2006

FLECK, Dieter (ed.); *The Handbook of International Humanitarian Law*; 2a ed.; Oxford University Press, Reino Unido, 2008

FOREIGN AND COMMONWEALTH OFFICE; *Iraq: Legal Basis for the Use of Force*; *International and Comparative Law Quarterly*; Cambridge University Press; Reino Unido, vol.52, 2003

FRANCK, Thomas; *What Happens Now? The United Nations after Iraq*; *American Journal of International Law*; American Society of International Law, Estados Unidos, vol.97, no.3, 2002

GARDNER, Richard; *Neither Bush nor the "Jurisprudes"*; *American Journal of International Law*; American Society of International Law, Estados Unidos, vol.97, no.3, 2002

GAZZINI, Tarcisio; *The Changing Rules on the Use of Force in International Law*; Manchester University Press; Reino Unido, 2005

GILLAUME, Gilbert; *Las grandes crisis internacionales y el derecho*; Ariel, España, 1995

GOLDSTEIN, WILLIAMS, et al. (eds.); *Classic Readings and Contemporary Debates in International Relations*; Thomson Wadsworth; Estados Unidos, 1994



GRAY, Christine; *From Unity to Polarization: International Law and the Use of Force against Iraq*; European Journal of International Law; Oxford University Press, Reino Unido, vol. 13, No.1, 2002

----- *International Law and the Use of Force*; 2a ed.; Oxford University Press; Reino Unido, 2004

GROS ESPIELL, Héctor; *La pretendida legítima defensa preventiva y la guerra en Irak*; Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, vol.4, 2004

HENKIN, Louis; *International Law: Politics, Values and Functions*; Martinus Nijhoff; Países Bajos, 1990

JESSUP, Philip; *A Modern Law of Nations*; Archon Books; Estados Unidos, 1968

JIMÉNEZ DE ARÉCHAGA, Eduardo, et al.; *Derecho Internacional Público: Principios, Normas y Estructuras*; Fundación de Cultura Universitaria, Uruguay, 2005

----- *Derecho constitucional de las Naciones Unidas*; Escuela de Funcionarios Internacionales; España, 1958

KREIGER, Heike; *The Kosovo Conflict and International Law*; Cambridge University Press; Reino Unido, 2001

KRISCH, Nico; *Unilateral Enforcement of the Collective Will: Kosovo, Iraq and the Security Council*; Max Planck Yearbook of United Nations Law; Kluwer Law International; Países Bajos, vol. 3, 1999

LÓPEZ-BASSOLS, Hermilo; *Los Nuevos Desarrollos del Derecho Internacional Público*; 3a ed., Porrúa, México, 2008

LOWE, ROBERTS, et al. (eds); *The United Nations Security Council and War, The Evolution of Thought and Practice since 1945*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2008

MALANCZUK, Peter; *Akehurst's Modern Introduction to International Law*; 7a ed.; Routledge, Estados Unidos, 1999

MARTÍN MUÑOZ, Gema; *Iraq: 1920-2003*; Tusquets, España, 2003

MORGENTHAU, Hans; *Política entre las Naciones: La lucha por el poder y la paz*; 3ª ed.; Grupo Editor Latinoamericano, Argentina, 1986

OPPENHEIM, Lassa (H. Lauterpacht, ed.); *International Law*; 7a ed.; Longmans, Reino Unido, Vol. 2, 1952

----- (Jennings & Watts, eds.); *International Law*; 9a ed.; Longmans, Reino Unido, Vol.1, 1996

----- (R. Roxburgh, ed.); *International Law*; 3a ed., The Lawbook Exchange, Estados Unidos, Vol. 2, 2005

ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS; *Repertorio de la Práctica del Consejo de Seguridad, Suplemento: 1989-1992*; Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas, Estados Unidos, 2009

----- *Yearbook of the International Law Commission*, Vol. II, Parte 2, 1980

REMIRO BROTONS, Antonio, et al. (eds.); *Derecho Internacional: Textos y otros Documentos*; McGraw Hill, España, 2001

----- *Derecho Internacional Público*; McGraw-Hill/Interamericana de España; España, 1997

SANDS, Philippe; *Lawless World*; Allen Lane; Reino Unido, 2005

SCHACHTER, Oscar; *International Law in Theory and Practice*; Martinus Nijhoff, Países Bajos, 1991

----- *United Nations Law in the Gulf Conflict*; American Journal of International Law; American Society of International Law, Estados Unidos, vol.85, no.3, 1991

SCHWARZENBERGER, Georg, et al.; *A Manual of International Law*; 6a ed.; Professional Books; Estados Unidos, 1976

SEARA VÁZQUEZ, Modesto; *Derecho Internacional Público*; 21a ed.; Porrúa, México, 2004

SHAW, Malcolm; *International Law*; 6a ed.; Oxford University Press; Estados Unidos, 2008

SHERMERS, Henry, et al.; *International Institutional Law: Unity within Diversity*; 4a ed.; Martinus Nijhoff, Países Bajos, 2003

SILLIMAN, Scott; *The Iraqi Quagmire: Enforcing the No-Fly Zones*; New England Law Review; Reino Unido, vol.36, No.4, 2002

SIMMA, Bruno (ed.); *The Charter of the United Nations: A Commentary*; 2a ed.; Oxford University Press, Estados Unidos, 2002

TAFT IV/BUCHWALD; *Pre-Emption, Iraq and International Law*; American Journal of International Law; American Society of International Law, Estados Unidos, 2002, vol.97, no.3

VALLARTA MARRÓN, José Luis; *Acerca de la Legalidad de la Guerra de Irak*; Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, vol.6, 2006

----- *Derecho Internacional Público*; Porrúa, México, 2006

----- *El derecho inmanente a la legítima defensa individual o colectiva en caso de ataque armado. ¿Se justifica una interpretación extensiva para incluir medidas preventivas y punitivas? Una visión israelí*; Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, vol.9, 2009

----- *La legítima defensa. ¿Es imprecisa la Carta de las Naciones Unidas o interpretaciones amañadas la deforman? ¿Es defensa preventiva contra el terrorismo una norma in statu nascendi?*; Anuario Mexicano de Derecho Internacional; Universidad Nacional Autónoma de México; México, vol.8, 2008

WELLER, Marc (ed.); *Regional Peace-Keeping and International Enforcement: The Liberian Crisis*; Cambridge University Press, Reino Unido, 1994

----- *Iraq and the Use of Force in International Law*; Oxford University Press, Estados Unidos, 2010

WOOD, Michael; *Interpretation of Security Council Resolutions*; Max Planck Yearbook of United Nations Law; Kluwer Law International; Países Bajos, vol. 2, 1998

WOODWARD, Bob; *Plan of Attack*; Simon & Schuster, Estados Unidos, 2004

YOO, John; *International Law and the War in Iraq*; American Journal of International Law; American Society of International Law, Estados Unidos, vol.97, no.3, 2002

ZACKLIN, Ralph; *The United Nations Secretariat and the Use of Force in a Unipolar World*; Cambridge University Press; Estados Unidos, 2010

### **CASOS ANTE LA CORTE INTERNACIONAL DE JUSTICIA**

Armed Activities on the Territory of the Congo (*DRC v. Congo*), ICJ Reports; 2005, p. 53

Case Concerning Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (*Nicaragua v. United States*); ICJ Reports, 1986, p. 94

Certain Expenses of the United Nations, Advisory Opinion; ICJ Reports, 1962, p.151

Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970), Advisory Opinion; ICJ Reports, 1971, p.16

Legal Consequences of the Construction of a Wall in the Occupied Palestinian Territory, Advisory Opinion; ICJ Reports, 2004, p. 136