

## CAPÍTULO SEGUNDO

### RESOLUCIONES DEL CONSEJO

#### I. LA INVASIÓN DE IRAK A KUWAIT

Saddam Hussein no finiquitaba todavía sus líos con Irán cuando el 2 de agosto de 1990 invadió Kuwait. Tal vez se escuchen todavía voces de encomio a favor del dictador iraquí, salvaje sátrapa con una distorsión visual para apreciar en términos de *real politik* su propia situación. Lo cierto es que el mundo había cambiado radicalmente y ejemplo de ello, en el seno de las Naciones Unidas, fue la Resolución 598 (1987)<sup>364</sup> durante el conflicto Irak-Irán que marcó el acercamiento de la URSS con el occidente. Hussein no podía llamarse a engaño y si acaso se engañó al lanzarse a la guerra contra Kuwait mostró imprevisión y, peor, terquedad al ignorar las resoluciones del CS sobre la crisis y un desconocimiento trágico de los resortes políticos que dominaban la era de la post guerra fría. El golpe contra Kuwait, después de la guerra de ocho años iniciada contra Irán, comprometía seriamente la visión geopolítica de los Estados Unidos sobre la región y amenazaba no solo a la joya de la corona, Arabia Saudita, el principal país exportador de petróleo, sino a Israel, Egipto y Turquía. Como si eso fuera poco, la política de anexión de un Estado miembro de las Naciones Unidas no tenía antecedente en los cerca de cincuenta años de vida de la organización. Habían existido guerras, pero no una anexión con la consecuente anulación de la calidad estatal de un Estado miembro de la ONU.

<sup>364</sup> Aprobada el 20 de julio de 1987.

George Herbert Walker Bush, padre de Bush II, estaba al frente de un país victorioso en la Guerra Fría y acariciaba la edificación de un nuevo orden mundial con la apuesta a favor de la Organización de las Naciones Unidas, muy distinto a su vástago una veintena de años después.

Cayó de la gracia Saddam Hussein; en realidad, los estadounidenses no le profesaban simpatía, aunque al haberse embarcado en la guerra contra Irán las preferencias políticas estaban con el amo de Bagdad, pues el país persa era el reino enajenado de los ayatolas que habían auspiciado y consentido la larga ocupación de la embajada norteamericana y habían dado al traste con la concepción geopolítica regional personificada por Reza Pahlevi, el Sha de Irán, gendarme regional de los Estados Unidos. Como lo apodó Chomsky, Hussein fue su “monstruo favorito” en esa guerra librada entre contrincantes despreciados. Henry Kissinger lo explicitó de maravilla: “Es una lástima que no puedan perder los dos”. Lo grave fue que ante la mirada expectante de la sociedad internacional sí perdieron las dos partes en una guerra que dejó un saldo de alrededor de un millón de muertos.

Fue el gobernante iraquí el monstruo favorito de la Casa Blanca, en tal medida que le tendieron el mayor apoyo diplomático, de inteligencia y militar en los años ochenta contra Irán. Inclusive, existe la acusación sobre el suministro de componentes para la fabricación de las temidas, y a voz en cuello, condenadas armas de destrucción en masa. La *American Type Culture Collection*, con aprobación del Departamento de Comercio, suministró material para fabricar antrax, E. coli, botulism y para provocar enfermedades biológicas.<sup>365</sup> No solo los Estados Unidos dispensaron apoyo Irak, con grados distintos lo consintieron Rusia, el Reino Unido y otros países europeos y árabes.<sup>366</sup>

<sup>365</sup> Bennis, Phyllis, entrevista realizada por Barsamian, David, “Irak: The impact of Sanctions and US policy”, en Arnove, Anthony, *Irak under siege*, Reino Unido, Pluto Press, 2003, p. 57.

<sup>366</sup> Chomsky, Noam, “US Irak policy”, en Arnove, Anthony, *op. cit.*, nota anterior, p. 67.

El mismo día de la invasión el CS sesionó alarmado y adoptó la Resolución 660 (1990),<sup>367</sup> con base en los artículos 39 y 40 de la Carta. Señaló que existía un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales y condenó la invasión sufrida por Kuwait y exigió el retiro inmediato e incondicional de las fuerzas iraquíes a las posiciones que ocupaban la víspera de los acontecimientos. Diplomáticamente, sin mencionar Irak, estuvo dirigida al país invasor y objetó categóricamente la anexión de Kuwait. La R. 660 concitó el apoyo de los miembros del Consejo, fue aprobada por catorce votos y la ausencia de Yemen, el único Estado árabe en el Consejo. La finalidad manifiesta fue forzar el retiro del país violentamente anulado.

## II. LA IMPOSICIÓN DE LAS SANCIONES

Por más de una razón la R. 661 (1990),<sup>368</sup> adoptada cuatro días después de la invasión, fue pieza clave en la atención dedicada al conflicto. En la parte considerativa afirmó: “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”. En los primeros días prevaleció el desconcierto y surgieron opiniones distintas sobre la respuesta que debería tomar la Organización y por ello el precepto apareció como el recurso jurídico a la mano.<sup>369</sup> Habían pasado cuatro días

<sup>367</sup> Adoptada el 2 de agosto de 1990 por mayoría de 14 votos a favor. Los Estados votantes a favor fueron Canadá, China, Costa de Marfil, Colombia, Cuba, Etiopía, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Malasia, Reino Unido, Rumanía, República Democrática del Congo y URSS. Sin el voto de Yemen.

<sup>368</sup> Adoptada el 6 de agosto de 1990 por mayoría de 13 votos y dos abstenciones. Los Estados votantes a favor fueron Canadá, China, Costa de Marfil, Colombia, Etiopía, Finlandia, Francia, Reino Unido, Malasia, Rumanía, URSS, Estados Unidos, República Democrática del Congo. Los dos Estados que se abstuvieron fueron Cuba y Yemen.

<sup>369</sup> *Cfr.* Acosta Estévez, José. B., “La Operación Libertad Duradera y la legítima defensa a la luz de los atentados del 11 de septiembre de 2001”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006, pp. 48 y ss.

de la sorpresiva acción iraquí, se daba el requisito de urgencia cuando todavía las tropas de Hussein se posesionaban del territorio y de los bienes de Kuwait, y podía enarbolarse el supuesto de la legítima defensa colectiva.

Sin embargo, la postura de Bush senior fue desde el principio ampararse en las Naciones Unidas con arreglo a su óptica de edificar un nuevo orden mundial en los estertores de la Guerra Fría. Una reacción militar inmediata hubiera comprometido el papel de la superpotencia sobreviviente con una corriente de opinión mundial adversa. Prefirió las negociaciones en el seno de las Naciones Unidas y las bilaterales con sus aliados y seguidores; sin embargo, la legítima defensa no desapareció de las consideraciones que campearon durante la preguerra, y la principal partidaria de esta opción fue nada menos que Margaret Thatcher, primera ministra del Reino Unido, quien abogó por sus ventajas. En resumidas cuentas, la no en vano llamada Dama de Hierro, opinaba inconmovible que la mención de la legítima defensa en la R. 661 era suficiente para abatir a las tropas de Hussein y saltarse el odioso trámite de las negociaciones y de la búsqueda de los consensos.<sup>370</sup> La inglesa sabía de lo que hablaba. En la Guerra de las Malvinas de 1982, el Consejo de Seguridad, por la Resolución 502 (1982),<sup>371</sup> determinó que existía un quebrantamiento de la paz y exigió el cese inmediato de las hostilidades, así como el retiro de Argentina del archipiélago y exhortó a las partes a buscar una solución diplomática al conflicto. No obstante, el CS no volvió a ocuparse del asunto, pues el Reino Unido amenazó con vetar otra resolución y decidió por su cuenta atravesar medio Océano Atlántico y expulsar del archipiélago a los argentinos por la fuerza.

De regreso a la crisis de Kuwait, el CS reconoció en la R. 661 que estaba “consciente de sus responsabilidades derivadas de la Carta de las Naciones Unidas sobre el mantenimiento de la paz y

<sup>370</sup> Kirkpatrick, Jeane, J., *Making war to keep peace*, Nueva York, Harper Collins Publishers, 2007, pp. 17 y 18.

<sup>371</sup> Aprobada el 3 de abril de 1982.

la seguridad internacionales” y pasó de los artículos 39 y 40, que habían figurado en la primera resolución, al 41, sin mencionarlo expresamente, para imponer un catálogo amplio de sanciones. La decisión del CS fue contra el país invasor de una parte y se hizo obligatoria para “todos los Estados” de la organización. Esta decisión fue aprobada por trece de los miembros del Consejo con la abstención de Cuba y Yemen. Entre las medidas adoptadas se encontraron las siguientes prohibiciones:

- La importación de todos los productos originarios de Irak o de Kuwait. La medida incluía la importación del petróleo, principal producto de venta al exterior y fuente financiera para adquirir bienes e insumos del extranjero, sobre todo alimentos;
- Todas las exportaciones de productos hacia Irak o que pudieran ser objeto de trasbordo;
- Todas las transacciones y las transferencias de fondos de Irak o Kuwait para promover sus exportaciones;
- La venta o suministro a Irak de “cualesquiera productos y bienes”, incluyéndose el traslado en buques que ostentaran el pabellón iraquí o kuwaití. Entre los bienes cuya venta se prohibió se hallaban las armas y el equipo militar. Solo dejaron a salvo los suministros destinados a fines médicos y humanitarios;
- Decidió que los Estados se abstendrían de poner a disposición del gobierno de Irak “o de cualquier empresa comercial, industrial o de servicios” que operaran en Irak o en Kuwait “cualquier tipo de fondos y recursos financieros o económicos”. La obligación impuesta los obligaba a velar por que sus nacionales o personas bajo su jurisdicción no pusieran recursos a disposición del gobierno iraquí o de las empresas y entidades mencionadas.

La experiencia del CS sobre la imposición de sanciones era limitada en 1990. Antes se habían dictado únicamente contra

Sudáfrica y Angola y, en este tenor, las que se aprobaron contra Irak fueron omnicomprendivas con la intención de doblegar al gobierno de Hussein.<sup>372</sup> Así, a Irak se le impusieron sanciones de cobertura amplia. Como se trata adelante, las sanciones fueron reafirmadas y extendidas en el tiempo por medio de la R. 678 (1991), una vez concluida la llamada primera guerra del Golfo Pérsico.

La R. 661 constituyó un Comité encargado de supervisar el cumplimiento de las sanciones. Constituido por los quince miembros del Consejo, alcanzó una importancia superlativa por la supervisión del régimen punitivo, la autorización de las ventas de petróleo de Irak y las compras de los bienes humanitarios al amparo del citado Programa Petróleo por Alimentos.

En la secuencia de las sanciones, la Resolución 665 (1990)<sup>373</sup> fue un hito, ya que los Estados que estaban realizando operaciones marítimas en la región fueron autorizados para emplear las “medidas proporcionadas a las circunstancias concretas” que fueran necesarias “para detener a todo el transporte marítimo a fin de verificar sus cargamentos” y hacer efectivos los términos de la Resolución 661. El CS movió un alfil en el tablero institucional y autorizó el uso limitado de la fuerza para el propósito específicamente indicado con un carácter “proporcional”, calificativo que no aparecerá en la R. 678 que lanzó el ultimátum contra Irak. Además, la resolución habló de medidas necesarias en las circunstancias concretas y tuvo cuidado de resguardar la “autoridad del Consejo de Seguridad” en el tratamiento de la crisis. La autorización de la fuerza —aun cuando no se empleó esta frase, ni textualmente la sacramental de usar todos los medios necesarios fue cauta, persiguió “inspeccionar y verificar” los cargamentos marítimos de las embarcaciones sospechosas de violar el embargo y se dirigió a los Estados miembros que cooperaban con el gobierno de Kuwait, los que, por cierto, ya habían iniciado operaciones marítimas de ese tipo en la región. En este sentido,

<sup>372</sup> Cortright, David y Lopez, G. A., *op. cit.*, nota 42, p. 4.

<sup>373</sup> Aprobada el 25 de agosto de 1990.

fue una autorización *a posteriori*<sup>374</sup> para efectos de vigilancia<sup>375</sup> de acciones en marcha. Instó a los Estados que emprendieran acciones de intercepción marítima a que presentaran informes al CS y utilizaran el mecanismo del Comité de Estado Mayor previsto en el artículo 47 de la Carta.

El cerco se estrechaba en la medida en que la renuencia del gobierno de Saddam Hussein para acatar los mandatos del CS se endurecía. La Resolución 670 (1990) del 25 de septiembre incluyó en el embargo a las aeronaves, y reiteró el llamado a los Estados miembros a detener a las embarcaciones iraquíes.

El régimen de sanciones solo terminó con la Resolución 1483 (2003),<sup>376</sup> adoptada por el CS luego de concluida la segunda guerra del Golfo Pérsico en 2003. En efecto, el párrafo 19 le dio seis meses de vida al Comité 661 para finiquitar sus funciones y dejó que la “Autoridad,” órgano creado por la misma Resolución, integrado por las potencias ocupantes, se hiciera cargo de la administración del país.

Los estragos humanitarios por la aplicación de las sanciones empezaron a hacerse patentes después de un mes de haberse aprobado, por lo que el CS solicitó al secretario general<sup>377</sup> que informara sobre la crisis y que pusiera especial atención en las personas vulnerables, como los niños menores de quince años, las mujeres embarazadas, las madres, los enfermos y los ancianos. Con todo, se repite, las sanciones permanecieron en vigor

<sup>374</sup> “Exhorta a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait que están desplegando fuerzas marítimas en la región a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la R. 661 (1990)”. R. 665 (1990), párrafo primero resolutivo.

<sup>375</sup> “...para facilitar la vigilancia de la aplicación de la presente R.”. *Ibidem*, párrafo resolutivo 4.

<sup>376</sup> Aprobada el 22 de mayo de 2003.

<sup>377</sup> R. 666 (1990) aprobada el 13 de septiembre de 1990.

hasta 2003. Devastadoras fueron las consecuencias,<sup>378</sup> numerosos autores han incursionado en el tema, entre ellos Richard Falk, profesor emérito de Derecho Internacional de la Universidad de Princeton, cuyas palabras son un *yo acuso* fulminante: las sanciones que el CS hizo pesar sobre Irak impusieron las condiciones de paz más punitivas desde el Tratado de Versalles.<sup>379</sup> La persistencia de las sanciones, sin que fueran atenuadas, provocó que a fines de los años noventa surgieran discusiones entre los miembros permanentes generando divisiones entre ellos. Así, por ejemplo, en la votación de la R. 1284 (1999),<sup>380</sup> que recogía un tenue afán de los Estados Unidos y del Reino Unido para modificar el régimen de sanciones, Francia, Rusia y China se abstuvieron por considerar que el régimen de las medidas coercitivas requería una reelaboración a fondo. Al final del día, las sanciones fueron una fuente de tensiones y recelos que alimentó la ruptura de 2003.<sup>381</sup>

### III. LA AUTORIZACIÓN DEL USO DE LA FUERZA Y EL ULTIMÁTUM

La resolución 678 (1990)<sup>382</sup> fue aprobada cuatro meses después de ocurrida la invasión a Kuwait. Pocas resoluciones del CS han sido analizadas de modo tan meticuloso. El presidente H. Bush optó por las negociaciones, y para ese fin encomen-

<sup>378</sup> Capaccio, George, "Sanctions: Killing a country and a people", en Arnove, Anthony, *op. cit.*, nota 365, pp. 171 y ss.

<sup>379</sup> "...les résolutions adoptées par le Conseil de sécurité après la guerre du Golfe et qui font peser sur l'Irak les conditions de paix les plus punitives jamais imposées a un pays depuis le traité de Versailles". Falk, R., "Les Nations Unies Prises en Otage", *Le Monde Diplomatique*, diciembre de 2002.

<sup>380</sup> Aprobada el 17 de diciembre de 1999.

<sup>381</sup> Walsun, Peter van, "The Irak Sanctions Committee", en Malone, David M., *op. cit.*, nota 7, pp. 186 y 187.

<sup>382</sup> Aprobada el 29 de noviembre de 1990 por mayoría de 14 Estados votantes: Canadá, Cuba, Costa de Marfil, Colombia, Etiopía, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Malasia, Reino Unido, República Democrática del Congo, Rumania, URSS y Yemen. Con la abstención de China.

dó al secretario de estado Baker hacer un recorrido por diversas cancillerías. Las negociaciones, no es extraño del todo, suelen ir acompañadas de presiones. Particular dedicación merecieron como miembros del CS China, Colombia y Etiopía para que se sumaran a favor de la aprobación del uso de la fuerza contra Irak. China en sus ambivalencias parecía que introduciría el veto. Se combinaron la insistencia norteamericana y el afán pragmático del gigante asiático para lavar la cara en las altas esferas diplomáticas por la masacre de la Plaza de Tiananmen y de contar con ayuda a largo plazo para el desarrollo, era 1990, todavía no era la China arrolladora del presente, y optó por la comodidad de una abstención. La China continental fue recompensada. Al día siguiente de la votación, el ministro de asuntos exteriores de China fue invitado a la Casa Blanca para entrevistarse con el presidente norteamericano en una visita de alto nivel. Al que no le fue nada bien fue a Yemen que votó en contra de la resolución. Más había tardado en emitir el voto negativo que un diplomático norteamericano en amenazarlo: “Fue el voto negativo más caro que hayas podido emitir”.<sup>383</sup> Hay hombres de palabra, los Estados Unidos y otros países cortaron la ayuda a Yemen, uno de los países árabes más pobres.<sup>384</sup>

La R. 678 fue un documento breve, pues los puntos principales del conflicto habían sido adelantados en las resoluciones precedentes. En el preámbulo aparece mencionado el conjunto de resoluciones anteriores, pero la piedra angular fue la R. 660 (1990), aprobada el mismo día de la invasión iraquí contra Kuwait y cuyo contenido medular fue la exigencia del retiro inmediato e incondicional de Irak.

En la presente resolución no existió la determinación sobre la existencia de una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión<sup>385</sup> con apego a lo dispuesto por el artículo 39, ya que ese pronunciamiento había tenido lugar en la R. 660 (1990)

<sup>383</sup> “That was the most expensive no vote you ever cast”.

<sup>384</sup> Bennis, *op. cit.*, nota 365, p. 59.

<sup>385</sup> Milan Rai, *Iraque plano de guerra*, Brasil, Bertrand Brasil, 2003, p. 266.

que había explicitado "...a causa de la invasión de Kuwait por Irak, existe un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales". En esta oportunidad el CS fundamentó su acción en el capítulo VII, sin detenerse en un artículo particular, pero los iniciados saben la fuerza que subyace en la invocación de este capítulo. Cabe indicar que en los casos anteriores de Corea y de Rodesia tampoco hubo referencias a un artículo específico.<sup>386</sup>

En el párrafo primero resolutivo determinó que para lograr el cumplimiento de las resoluciones anteriores y en prueba de buena voluntad daba "una última oportunidad a Irak" para que las acatara, es decir, para que emprendiera la retirada de Kuwait, se derogara la anexión y se respetaran las embajadas y consulados de los Estados acreditantes, afectados y ocupados por el invasor. La frase "una última oportunidad a Irak" volvió a hacerse presente en la R. 1441 (2002) que concedió a Irak una última oportunidad para que cumpliera sus obligaciones de desarme y de información al respecto en 2002 cuando los motores de la guerra ya estaban encendidos. La diferencia radica en que en la resolución en comento, la última oportunidad estuvo ligada a una autorización expresa para usar la fuerza, "todos los medios necesarios" y a un ultimátum fijado para el 15 de enero de 1991 en caso de que Irak no se retirara del Estado invadido y anexado. En noviembre de 2002 faltó esa vinculación, y por fuerte que parezca la expresión "conceder una última oportunidad" no equivale en forma alguna a una autorización automática para que los Estados acudan discrecionalmente al uso de la fuerza. Es importante comparar las dos resoluciones, la 678 y la 1441.

La autorización para hacer uso de "todos los medios necesarios" se otorgó a los Estados miembros que colaboraban con el gobierno de Kuwait. Frank Berman<sup>387</sup> rastrea el antecedente de la frase en las resoluciones sobre Corea y Rodesia, y la descubre

<sup>386</sup> Berman F., "The authorization model: Resolution 678 and its effects", en Malone, David M., *The international struggle over Irak. Politics in the UN Security Council 1980-2005*, Nueva York, Oxford University Press, 2006, p. 156.

<sup>387</sup> *Ibidem*, p. 163.

igualmente en la resolución conjunta del Congreso norteamericano de 7 de agosto de 1964 relativa al incidente del Golfo de Tonkín, pretexto de la escalada bélica en Vietnam. Es un eufemismo que sustituye la mención directa del uso de la fuerza y ha cobrado carta de naturalización en las actividades del Consejo en los casos en los que la ha autorizado. “Todos los medios” aparecen calificados de “necesarios”. En el caso de Corea tuvo un sentido de acotamiento: “la ayuda que pueda ser necesaria para repeler el ataque armado”. Y es de entenderse que en el presente caso, el Consejo tenía como finalidad, desde el principio, la retirada de Irak y la restitución de la soberanía de Kuwait. Importa porque la R. 678 (1990) dio una autorización genérica sin que se definiera el marco de acción para el uso de la fuerza y tampoco incluyó la frase “las ‘medidas proporcionadas’ de la R. 665 (1990)”. No tenía vuelos ilimitados la Resolución, pero también se abstuvo de dar pistas sobre lo que entendía por medios necesarios.

La expresión “los Estados miembros que colaboraban con el gobierno de Kuwait” fue estrenada en la R. 665 a fin de hacer efectivo el bloqueo marítimo tendente a impedir el acceso de bienes y mercancías al Irak. No abarcó a todos los Estados miembros como ocurrió con el texto de las resoluciones 83 (1950)<sup>388</sup> y 84 (1950)<sup>389</sup> relativas a Corea.<sup>390</sup> El sentido de la resolución fue limitado a los participantes en la coalición que se había venido formando alrededor de los Estados Unidos que acudía en defensa de Kuwait. Presumiblemente, al referirse a los Estados que estaban colaborando con el gobierno de Kuwait se trataba de excluir de esa misión a Estados cuya participación hubiera resultado no solo impropia, sino incendiaria, como era el caso de Israel,<sup>391</sup> al cual los Estados Unidos hicieron todo lo posible para que no se

<sup>388</sup> Aprobada el 27 de junio de 1950.

<sup>389</sup> Aprobada el 7 de julio de 1950.

<sup>390</sup> “Recomienda a los Miembros de las Naciones Unidas...” y “Habiendo recomendado a los Estados Miembros de las Naciones Unidas...”, respectivamente.

<sup>391</sup> Berman, F., *op. cit.*, nota 386, p. 156.

involucrara directamente en el conflicto y dejara a la coalición encargarse del problema y de las acciones bélicas.

Fijó la resolución un ultimátum de mes y medio aproximadamente para atacar en caso de que Irak no se retirara, pero el compás de espera favorecía la preparación de la campaña “Tormenta del Desierto”, a realizarse a principios de año para evitar el calor sofocante en los desiertos, por eso el 15 de enero, y por eso en 2003, la ofensiva fue lanzada en marzo.

Al autorizar el uso de todos los medios necesarios, el CS únicamente pidió a los Estados participantes en la coalición que lo mantuvieran periódicamente informado de lo que ocurriera con motivo de las medidas que emprendieran, una posición libérrima y una delegación total. Desde el mirador del realismo son pocos los Estados que se encuentran en aptitud de participar en una campaña militar de gran envergadura, las Naciones Unidas carecen de un ejército. El caso de Corea no fue muy distinto, recomendó a los Estados que proporcionaran fuerzas militares y que las pusieran a disposición de un mando unificado bajo la autoridad de los Estados Unidos y encareció a este país que designara al comandante de dichas fuerzas.

Debería ser una tarea prioritaria del CS afinar el esquema de obligaciones al que se sujeta a los Estados que reciben la autorización y no dejar suelta a su buena voluntad la naturaleza de los informes. Tanto en el precedente de Corea como en los términos de la R. 678 (1990)<sup>392</sup> la autoridad del órgano se diluyó. Hoy el “modelo de la autorización” parece afirmado, más aún porque la Carta advierte que las decisiones en este campo pueden ser ejercidas por algunos miembros de la organización “según lo determine el Consejo de Seguridad”.<sup>393</sup>

<sup>392</sup> Aprobada el 29 de noviembre de 1990.

<sup>393</sup> Carta de las Naciones Unidas, artículo 48, párrafo 1: “La acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales será ejercida por todos los Miembros de las Naciones Unidas o por algunos de ellos, según lo determine el Consejo de Seguridad”.

En esas semanas convulsas campeó un argumento: el CS estaba impedido jurídicamente de autorizar medidas de fuerza, pues el Comité de Estado Mayor nunca se había constituido. Era un afán loable tratar de contener por lo menos desde el universo argumental una guerra que se anunciaba implacable, sin embargo, la Carta es meridiana en cuanto a la facultad sustantiva de adoptar medidas de fuerza conforme al artículo 42, y las funciones del Comité de Estado Mayor están claramente definidas en el artículo 43 como de asesoría y de asistencia, dispone que tendrá a su cargo la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas que se pongan a disposición del Consejo y que actuará bajo la autoridad de este. Con todo lo impopular que resulta la autorización de medidas de fuerza en algunos casos, esta no puede depender del establecimiento de un órgano subsidiario del Consejo cuya función es de asesoría y de asistencia.

Otra frase objeto de comentario fue: “para llevar a la práctica todas las resoluciones pertinentes aprobadas” con anterioridad y “para reestablecer la paz y la seguridad internacionales en la región”. ¿Qué quería decir esta última frase? La R. 660 fijó el objetivo inalterable, el retiro de Irak de Kuwait. Pero, ¿esta resolución extendió el mandato y dejó abierto el escenario para que los Estados pudieran embarcarse en acciones de fuerza, discrecionalmente, en un futuro indeterminado, bajo la vaguedad extrema de mantener la paz y la seguridad internacionales en la región? Hubo quienes entusiastas ofrecieron una respuesta afirmativa, incluso hasta la fecha.

Concluida la guerra de 1991, la R. 688 (1991)<sup>394</sup> condenó las violaciones a los derechos humanos de las poblaciones chiíes y kurdas en el sur y el norte de Irak. Los Estados Unidos, el Reino Unido y Francia establecieron dos zonas de exclusión aérea, una en el norte y otra en el sur, e hicieron uso de la fuerza para asegurar las zonas. El fundamento de su acción fue el señalamiento de la R. 678 que había hablado de “reestablecer la paz y la seguridad internacional en la región”. La frase sirvió también para

<sup>394</sup> Aprobada el 5 de abril de 1991.

cubrir de un barniz supuestamente legal a la Operación Zorro del Desierto de 1998 a cargo de los Estados Unidos y el Reino Unido.<sup>395</sup> Durante las turbulencias de 2002 y 2003 los gobiernos obstinados en la solución militar y los académicos y medios de comunicación favorables a aquel desenlace, apostaron por la “continuidad” de la vigencia de la R. 678.

Con todo, la frase está revestida solo de una resonancia lírica, pero los abogados belicistas la elevaron a las alturas de un dogma convenenciero. Berman encuentra la misma frase en la R. 83 (1950)<sup>396</sup> relativa a Corea,<sup>397</sup> y nos topamos igualmente con ella en la inmediata siguiente, la R. 84 (1950)<sup>398</sup> relativa al mismo conflicto: “...repeler el ataque armado y restablecer la paz y la seguridad internacionales de la región”. La frase va de acuerdo con el objetivo principal, y no conlleva una autorización ilimitada para que en cualquier circunstancia se utilice la fuerza por propia e irreverente iniciativa. Una cuestión que debe machacarse es sobre el requisito de que el uso de la fuerza solo proceda a través de una autorización expresa, así sea por medio del eufemismo de “utilizar todos los medios necesarios”. Si aceptamos que es una opción extrema es imprescindible que sea explícita la autorización y no se derive de modo implícito de lecturas sesgadas.

Llegó el 15 de enero de 1991, el día transcurrió angustioso en el mundo a la espera de un prodigio que pudiera evitar el cumplimiento del ultimátum y el desenlace tan anunciado.

#### IV. EL FIN DE LA PRIMERA GUERRA DEL GOLFO PÉRSICO Y EL DESARME DE IRAK

En la madrugada del 16 de enero empezaron los bombardeos de la coalición integrada por los Estados Unidos. En una

<sup>395</sup> Mc Goldrick, Dominic, *From 9 11 to the Irak War 2003*, EEUU, Hart Publishing, Oxford and Portland, Oregon, 2004, p. 54.

<sup>396</sup> Aprobada el 27 de junio de 1950.

<sup>397</sup> Berman F., *op. cit.*, nota 386, p. 162.

<sup>398</sup> Aprobada el 7 de julio de 1950.

esquina la Operación Tormenta del Desierto, en la otra la Madre de Todas las Batallas. El 27 de febrero, con fuertes pérdidas del ejército iraquí y severos e irremediables daños a la infraestructura y con la estela doliente de víctimas civiles, el ministro de relaciones exteriores, Tarik Aziz, comunicó al CS la disposición de su gobierno de cumplir con los términos de la Resolución 660. El mismo día el presidente norteamericano ordenó el cese al fuego y al día siguiente Hussein hizo lo conducente con respecto a sus tropas.<sup>399</sup>

Al concluir el enfrentamiento bélico a fines de febrero de 1991, Bush padre se abstuvo de llegar hasta Bagdad. Logrado el retiro se había cumplido el cometido de las resoluciones adoptadas en 1990, y dar pasos más allá hubiera fracturado a la coalición militar de treinta y cuatro Estados y minado las alianzas políticas que se habían logrado para contar con la autorización para emplear la fuerza y se hubieran perdido las aportaciones económicas de los coaligados que se repartieron los gastos inconmensurables de la campaña militar que costó unos setenta mil millones de dólares;<sup>400</sup> sin embargo, los bombardeos que se lanzaron en esa guerra tuvieron el objetivo de destruir físicamente al régimen baathista y a su líder Hussein. Los bombardeos fueron dirigidos contra sitios en donde pudiera encontrarse el presidente iraquí, contra las fuerzas de seguridad, las redes de comunicación y el partido en el poder.<sup>401</sup>

Toda la crisis y el indescriptible desastre tuvieron que ocurrir para llegar a la rendición en una guerra que Hussein no podía ganar por la superioridad aplastante de la coalición, debilitado como estaba por la guerra desgastante de ocho años con Irán, descalificado por las Naciones Unidas, criticado por la Organi-

<sup>399</sup> Malone, David M., *The international struggle over Irak...*, cit., nota 386, p. 74.

<sup>400</sup> Cockayne, James y Malone, David M., "The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Irak", en Lowe, Vaughan *et al.* (eds.), *op. cit.*, nota 25, pp. 385-387.

<sup>401</sup> Gordon, Michel R. y Trainor, Bernard E., *Cobra II, The inside story of the occupation of Irak*, EEUU, Pantheon Books, 2006, p. 11.

zación de la Conferencia Islámica por la invasión a Kuwait. Fue una guerra que terminó pagando la población y el país con una cuota penosa de sangre y apremiantes necesidades. La propaganda, sin embargo, exaltaba el cese al fuego dentro de Irak como un triunfo sobre la coalición.

El CS adoptó la Resolución 686 (1991)<sup>402</sup> como resultado de la suspensión de las hostilidades a fines de febrero, paso previo al régimen de paz que se le impondría a Irak. El texto retomó la cuestión de las indemnizaciones bosquejada en 1990<sup>403</sup> y que abriría un apartado de actividad de suma importancia en los años de la posguerra. Igualmente, esta resolución exigió a Irak que dejara en libertad a los prisioneros, restituyera los bienes kuwaitíes incautados y suministrara información y asistencia completa para identificar las minas y otros explosivos, así como las armas y los materiales químicos y biológicos; asimismo, perfiló el proceso de desmantelamiento de los programas de armas de destrucción en masa.

El momento culminante del proceso fue la R. 687 (1991)<sup>404</sup> del 3 de abril, bautizada con un tono de humor como “la madre de todas las resoluciones”; lo fue por su amplitud y la complejidad del régimen definido. Esta resolución puso en marcha un proceso de desarme de armas de destrucción en masa y misiles de largo alcance, sin precedente en la historia de las Naciones Unidas y que no se ha vuelto a ver. El programa avanzó con todas las dificultades imaginables e inimaginables y, a la postre, la argucia del incumplimiento del programa de desarme obsequió el pretexto al gobierno de W. Bush para aventurarse a la guerra de 2003. Scott Ritter, exmiembro de la misión de inspección del programa de desarme, sostuvo que desde 1991 se habían desmantelado los programas de

<sup>402</sup> Aprobada el 2 de marzo de 1991.

<sup>403</sup> R. 662 (1990).

<sup>404</sup> Fue aprobada el 3 de abril de 1991 por mayoría de 13 votos a favor, uno en contra y dos abstenciones. Los Estados que votaron a favor fueron Austria, Bélgica, China, Costa de Marfil, Estados Unidos, Francia, India, Reino Unido, República Democrática del Congo, Rumania, URSS y Zimbawe. El Estado que votó en contra fue Cuba, y las abstenciones fueron de Ecuador y Yemen.

armas químicas y biológicas, y que el programa nuclear había sido abatido durante la guerra de enero-febrero de 2001.<sup>405</sup>

De vastedad notable fueron los rubros que incluyó la Resolución:

- Acogió con beneplácito el restablecimiento de la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait y demandó a los dos países que respetaran la frontera internacional con apego a las Minutas convenidas entre el Estado de Kuwait y la República de Irak, firmadas en Bagdad el 4 de octubre de 1963, relativas al restablecimiento de las relaciones de amistad, el reconocimiento mutuo y la aceptación de la frontera entre ambos Estados. Este instrumento, llamado “Minutas”, fue un tratado formal y por lo tanto sujeto a la observancia obligatoria, registrado por las partes en la Secretaría General de las Naciones Unidas.<sup>406</sup>
- Estableció una zona desmilitarizada de diez kilómetros de ancho en Irak y cinco kilómetros de ancho en Kuwait en la línea de demarcación fronteriza y dio la base legal para la constitución de una unidad de observación de las Naciones Unidas en esa franja. La operación fue retirada por el secretario general Kofi Annan en las inminencias de la guerra de 2003.
- Llamó a Irak a reafirmar incondicionalmente sus obligaciones derivadas de varios tratados internacionales relacionados con armas de destrucción en masa: el Protocolo de Ginebra de 1925 sobre la prohibición del empleo de gases asfixiantes, tóxicos o similares y de medios bacteriológicos, y el Tratado sobre la No Proliferación de las Armas Nucleares de 1968. Asimismo, lo urgí a ratificar la Convención sobre la Prohibición del Desarrollo, la

<sup>405</sup> Ritter, Scott, *Iraq confidential*, Nueva York, Nation Books, 2005.

<sup>406</sup> Carta de las Naciones Unidas, artículo 102.

Producción y el Almacenamiento de Armas Bacteriológicas y Toxígenas, y sobre su Destrucción, de 1972.

- Impuso a Irak la aceptación incondicional de destruir, remover o neutralizar bajo supervisión internacional: *i*) todas las armas químicas y biológicas; todas las existencias de agentes y todas las instalaciones de investigación, desarrollo y fabricación; *ii*) todos los misiles balísticos con un alcance superior a 150 kilómetros; *iii*) no adquirir ni desarrollar armas nucleares ni material que pudiera utilizarse para su fabricación. Estas obligaciones fueron apuntaladas con la obligación de Irak de entregar en los quince días siguientes una declaración al secretario general y a la Agencia Internacional de la Energía Atómica sobre la existencia de las armas mencionadas y su emplazamiento.
- Como mecanismo de supervisión estableció a la Comisión Especial de Naciones Unidas (Unscm) para la verificación del desarme de los programas químicos y biológicos. Las inspecciones de la Comisión Especial esclarecieron que Irak había llegado a disponer de agentes químicos diversos, gas mostaza, gas lacrimógeno, gas nervioso, agente nervioso VX, agente XV, produjo agentes precursores y la adaptación de granadas y bombas como portadores de agentes químicos. Igualmente, en materia de armas biológicas, contó en 1991 con dotaciones importantes de toxina botulínica, de litros de ántrax y de anatoxina.<sup>407</sup> A la Agencia Internacional de la Energía Atómica de las Naciones Unidas (AIEA) encomendó lo concerniente al programa nuclear. Irak tuvo efectivamente un programa nuclear, pero, por una parte, el bombardeo de Israel en 1981 a la planta de OsIrak, y por la otra, la destrucción por los Estados Unidos de dos reactores nucleares de investigación

<sup>407</sup> Rosas, María Cristina, *Irak, el año que vivimos en peligro*, México, UNAM-Editorial Quimera, 2004, pp. 150-153.

durante la guerra de 1991,<sup>408</sup> mermaron la capacidad iraquí en este renglón. Además, la AIEA trasladó fuera del Irak material nuclear susceptible de ser utilizado con fines bélicos.

La Unscop fue establecida en mayo de 1991 a través de un acuerdo suscrito entre el secretario general de las Naciones Unidas, el presidente ejecutivo de la Comisión Especial y el ministro de relaciones exteriores de Irak. En este instrumento se contuvo la libertad de tránsito de los inspectores por territorio iraquí, el libre acceso a todas las instalaciones, el derecho de acceso a todos los documentos pertinentes y de obtener copia de ellos, de entrevistar al personal que se estimara necesario y de destruir las armas que fueran encontradas.<sup>409</sup> En la balanza de los acontecimientos hay que resaltar la política de obstrucción del gobierno de Saddam Hussein para la realización de las inspecciones.<sup>410</sup> Ello dio origen a un conjunto de resoluciones del CS llamando a Irak a cumplir con los términos de la R. 687 y del acuerdo pactado con las Naciones Unidas para el funcionamiento de la Unscop.<sup>411</sup> De otra parte, Scott Ritter denunció que varios de los inspectores hacían labor de espionaje a favor de los Estados Unidos.<sup>412</sup>

Con todas las dificultades que ensombrecían el panorama, la Unscop avanzó de manera consistente en el desmantelamiento de los programas de armas de destrucción en masa y en la transferencia de materiales susceptibles de uso bélico fuera de Irak. En 1998 terminó

<sup>408</sup> Walsun, Peter van, *op. cit.*, nota 381, pp. 182-184.

<sup>409</sup> Martínez Mejía, Esteban, *El uso de la fuerza contra Irak, 1990-1993*, tesis de licenciatura, UNAM, Facultad de Derecho, julio de 2011, p. 31.

<sup>410</sup> Rosas, María Cristina, *Irak, cinco años después*, México, UNAM, 2008, pp. 170 y ss.

<sup>411</sup> R. 707 (1991), 715 (1991), 949 (1994), 1060 (1996), 1115 (1997), 1194 (1998), 1206 (1998). *Cf.* Martínez Mejía, Esteban, *op. cit.*, nota 409, p. 33.

<sup>412</sup> Ritter, Scott, *op. cit.*, nota 405.

sus labores como resultado de la campaña militar Zorro del Desierto, desatada por los Estados Unidos y el Reino Unido contra Irak. En 1999 la sustituiría la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Unmovic), pero solo tuvo acceso al país árabe como resultado de la Resolución 1441 (2002) en la apremiante situación de la preguerra contra Irak.

- Ratificó y reorientó las sanciones impuestas por la R. 661 hasta que Irak cumpliera todas las medidas relativas al desarme. Ratificó la excepción expresa sobre los alimentos y otros bienes de carácter humanitario, siempre y cuando gozaran de la aprobación del Comité de Sanciones del CS creado por la resolución 661.<sup>413</sup> Con motivo de la invasión de 2003 quedaron prácticamente sin efecto, pero solo se eliminaron con la R. 1957 (2010).

El mayor trabajo de este Comité fue para supervisar el cumplimiento de las sanciones revitalizadas en 1991. La toma de decisiones procedía por unanimidad de los quince miembros y cada uno tenía la facultad de determinar qué bienes con carácter humanitario podían ser utilizados para la fabricación de las temidas armas de destrucción masiva. La R. 687 (1991)<sup>414</sup> se aprobó con la idea de que el desarme podría alcanzarse en un lapso breve, tal vez seis meses, pero las perturbaciones políticas originadas por la represión de Hussein a las poblaciones kurdas y chiítas, las zonas de exclusión impuestas por los llamados aliados, Estados Unidos, Reino Unido y Francia, y la reticencia del gobierno de Irak para cooperar alargaron pesadamente su vigencia.<sup>415</sup> Una razón yacente en el fondo de los dimes y diretes fue que los Estados Unidos y el Reino Unido persiguieron sin pausa el cam-

<sup>413</sup> R. 687 (1991), *cit.*, nota 37, párrafos 20-24.

<sup>414</sup> *Idem.*

<sup>415</sup> Walsun, Peter van, *op. cit.*, nota 381, pp. 182 y 183.

bio de régimen en Irak, en otras palabras, la sustitución de Saddam Hussein.

Se ha anticipado que el régimen de sanciones fue ahondando las diferencias entre los miembros permanentes sobre su procedencia y modalidades. Los EEUU y el Reino Unido abogaron por su intemporalidad y solo contemplaban terminarlas o atenuarlas por medio de una resolución cuando Irak hubiera cumplido todas sus obligaciones. Francia, Rusia y China se pronunciaban por fijarles un tiempo límite y solo extenderlas a través de una resolución específica y, en todo caso, atenuarlas y relacionarlas con alicientes y estímulos para motivar al gobierno de Hussein a cumplir plenamente con el régimen. En ambas visiones el veto jugaba un papel decisivo,<sup>416</sup> ya que se requería una resolución. En resoluciones actuales en donde se imponen sanciones se fijan términos de vigencia y se requiere el acuerdo para extenderlas. Algo se aprendió de la malhadada experiencia de Irak.

Las sanciones estaban acarreando daños mayúsculos. Al fin de las hostilidades el secretario general llamó la atención del Consejo, en febrero de 2001, sobre la crisis humanitaria que se cernía sobre la población, y se concibió la idea de utilizar los ingresos petroleros de Irak para la adquisición de alimentos. De esta suerte fueron aprobadas las resoluciones 706 (1991)<sup>417</sup> y 712 (1991),<sup>418</sup> pero fueron rechazadas por Irak por considerar que la cuestión pertenecía al ámbito soberano estatal. En 1995 se destrabó la situación y se arribó a una fórmula compromisoria con la Resolución 986/1995,<sup>419</sup> pero todavía el cuento se alargaría hasta 1997, año en el que arribaron los primeros víveres y las medicinas. Es decir, pasa-

<sup>416</sup> Cortright D. y López, G. A., *op. cit.*, nota 42, p. 7.

<sup>417</sup> Aprobada el 15 de agosto de 1991.

<sup>418</sup> Aprobada el 19 de septiembre de 1991.

<sup>419</sup> Aprobada el 14 de abril de 1995.

ron siete años en los que las sanciones fueron una soga al cuello, aunque no apretó a matar, porque Hussein y sus clientes tradicionales, léase Jordania, Siria y Turquía, encontraron el modo de comerciar petróleo y otros bienes, si no con la bendición expresa del CS, sí con su disimulo tolerante.

En la primera parte del trabajo se abordaron los esfuerzos de diplomáticos, políticos y académicos para discutir el replanteamiento de las sanciones a la luz del problema alucinante de Irak. Funcionaron así los célebres procesos de Berlín y de Interlaken que dieron como fruto la idea de las sanciones selectivas o inteligentes. El modelo engendrado tuvo un gran impacto para la aplicación de sanciones para otros casos, pero no dejaron huella en el régimen que se venía aplicando a Irak desde 1990.

- La Resolución afirmó la vigencia de la deuda externa de Irak previa al conflicto, desconocida por el gobierno con motivo de la invasión a Kuwait. Clarificó la responsabilidad del país por las pérdidas y daños directos sufridos por gobiernos, personas y empresas extranjeras, incluidos los ocasionados al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales y de todo perjuicio directo ocasionados por la invasión y ocupación ilícitas.

Creó para tal fin un Fondo para pagar las indemnizaciones relativas a las reclamaciones que se presentaran<sup>420</sup> y sentó las bases para que una resolución posterior, la R. 692 (1991), constituyera la Comisión de Indemnizaciones de Naciones Unidas con sede en Ginebra.<sup>421</sup> Fue creada como un órgano subsidiario del CS y se previó que sus decisiones, como en el caso del Comité de Sanciones 660, fueran adoptadas por consenso de los quince integrantes del CS. Le fue adjudicada una estructura ad-

<sup>420</sup> R. 687 (1991), *cit.*, nota 37, párrafos 16-19.

<sup>421</sup> R. 692 (1991) aprobada el 20 de mayo de 1991.

ministrativa a cuyo frente se hallaba un secretario ejecutivo, designado por el secretario general con un personal de doscientas gentes. Dispuso, igualmente, de entre cincuenta y sesenta comisionados responsables de analizar las peticiones de compensación que llovieron por todos lados, trabajadores que se encontraban en Kuwait e Irak durante la invasión de 1990 procedentes de varios países exportadores de mano de obra de Asia, África y el mismo Oriente Medio; individuos que padecieron pérdidas de sus propiedades, incluso daños morales o menoscabo de su cuentas bancarias, empresas y gobiernos, y también organizaciones internacionales.<sup>422</sup>

La Comisión se afincó en Ginebra, en la sede de Naciones Unidas heredada de la Sociedad de las Naciones, bajo la hospitalidad de la Confederación Helvética. Los recursos para cubrir las indemnizaciones de los afectados se financiaron con los ingresos del petróleo iraquí operados por Naciones Unidas dentro del Programa Petróleo por Alimentos en funcionamiento a partir de 1996. Cabe aclarar que los gastos administrativos ocasionados por este Programa y los de la Comisión fueron cargados a los recursos provenientes del petróleo al igual que los gastos de las comisiones de inspección. La Comisión recibió entre 1996 y 2003 casi dieciocho mil millones de dólares, mientras se dedicaron veintiocho mil millones de dólares para adquirir bienes humanitarios.<sup>423</sup>

El microscopio del análisis jurídico revisó la pertinencia legal de esta Comisión. Las medidas coercitivas adoptadas bajo el artículo 42 tuvieron por fin el retiro de Irak de Kuwait a fines de febrero de 1991. Finalizada la contienda, el objetivo se había alcanzado. Intensas

<sup>422</sup> Sponeck, Hans C. von, *A different kind of war, the UN sanctions regime in Irak*, Nueva York, Berghan Books, 2006, pp. 176-178.

<sup>423</sup> *Ibidem*, p. 180.

discusiones giraron en torno a la interrogante<sup>424</sup> ¿tiene facultades el CS para crear una Comisión de Indemnizaciones? Todo cabe dentro del jarrito de las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, pero la labor de la Comisión fue de carácter cuasijudicial y el procedimiento establecido impedía el acceso de Irak a los casos considerados y las determinaciones ocurrían a puerta cerrada sin que prevalecieran consultas con el Estado pagano.

En un buen número de casos, el oportunismo de los solicitantes de una indemnización y alegados tráficos de influencias le dieron a la Comisión un halo de turbiedad.<sup>425</sup> Como acontece con las obligaciones que surgen del pago de la deuda externa, debería tomarse en cuenta para su desahogo las condiciones y necesidades de la población y la capacidad de pago del Estado. De otra suerte, lo mismo que acaece con las sanciones irrestrictas, el pago de las compensaciones se realiza a costa de las penurias de la población. En 1992 Irak, sin desconocer su responsabilidad, solicitó un tiempo de gracia de cinco años para empezar a pagar los adeudos por este concepto.<sup>426</sup> Oídos sordos.

Mientras el régimen de sanciones y el Programa Petróleo por Alimentos finalizaron en 2003, una vez consumada la invasión, la Comisión de Indemnizaciones continuó su laborioso cometido hasta 2007.<sup>427</sup> Soledad Torrecuadrada explica los variados asuntos que conoció la singular Comisión, clasificados por esta en varios rubros: *i*) las solicitudes presentadas por individuos y familias que se vieron obligados a abandonar Kuwait; *ii*) daños graves sufridos por el solicitante o la familia más próxi-

<sup>424</sup> Torrecuadrada, Soledad, *op. cit.*, nota 11, pp. 227-274.

<sup>425</sup> *Cfr.* Gresh, A., "L'Irak Paiera", *Le Monde Diplomatique*, 2000.

<sup>426</sup> Sponeck, Hans von, *op. cit.*, nota 422, p. 185.

<sup>427</sup> *Ibidem*, pp. 256 y 257.

ma; *iii*) solicitudes de indemnización procedentes que no excedieran el límite de cien mil dólares; *iv*) solicitudes cuyo monto superara los cien mil dólares, rubro reservado para los daños sufridos por empresas; *v*) el último correspondió a las solicitudes de Estados y organizaciones internacionales.

De singular complejidad fueron los mecanismos de análisis de las peticiones. Funcionaron paneles integrados por tres comisionados, cuya formación incluyó a abogados, contadores, expertos en seguros e ingenieros. Fueron validadas satisfactoriamente un millón cincuenta y cinco mil solicitudes que entrañaron cincuenta y dos mil millones de dólares.<sup>428</sup>

- La Resolución 687 comprendió un punto que habría de aparecer años después en la antesala de la guerra de 2003. Declaró que al notificar Irak oficialmente al secretario general la aceptación del régimen, entraría en vigor una cesación oficial del fuego entre Irak y Kuwait, y los Estados de la coalición liderada por los Estados Unidos. El representante permanente de Irak ante Naciones Unidas entregó el 6 de abril de 1991 una carta en la que su gobierno comunicó oficialmente la aceptación irrevocable y sin condiciones de la 687.<sup>429</sup> De esta suerte, cuando la R. 1441 en 2002 concluyó que Irak estaba en violación material de sus obligaciones, y los Estados partidarios del ataque, sin miramientos con Irak, pretendieron indicar que daban por terminado aquel cese al fuego, ignoraron que el compromiso se había establecido con el CS como un órgano colegiado y no aisladamente con algunos de sus miembros.

<sup>428</sup> Organización de las Naciones Unidas, “The United Nations Compensation Commission”, <http://www.uncc.ch/>.

<sup>429</sup> Vallarta Marrón, José Luis, “La supuesta legalidad de la reanudación de la guerra en Irak, réplica a una defensa de la posición de José María Aznar”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. VI, 2006, p. 989.

- Asimismo, incluyó en la parte considerativa un voto que pudo haber tenido un significado trascendente si no hubiera sido dictado por las buenas y etéreas intenciones: el objetivo de establecer una zona libre de armas nucleares en la región del Oriente Medio. Había una preocupación vital, el ataque israelí contra el reactor nuclear de Irak en 1981, condenado unánimemente por el CS;<sup>430</sup> sin embargo, los dobles estándares dejaron a Israel avanzar en su propio programa. Aun cuando el país es ambiguo respecto a su arsenal nuclear, se manejan algunos datos que deben tomarse con cautela, únicamente como referencia, entre 75 y 400 ojivas nucleares,<sup>431</sup> lo que hace de la región un polvorín inflamable con el pretendido programa de Irán de dotarse con armas de este tipo.

Es jugar a las ilusiones pensar que se pueden dar pasos hacia atrás para hacer del Medio Oriente una zona desnuclearizada y, sin embargo, ese es el objetivo que debería recibir un impulso paralelo a las negociaciones para edificar una paz compartida y para el surgimiento del anhelado Estado Palestino.

## V. ¿“LA INJERENCIA HUMANITARIA” EN EL CONSEJO?

Emblemática en el ir y venir del conflicto fue la R. 688 (1991)<sup>432</sup> con repercusiones para el desarrollo del CS. No acababan de imprimirse en la computadora los ejemplares de la Resolución an-

<sup>430</sup> R. 487 (1981) aprobada el 19 de junio de 1981, párrafo 1. “Condena enérgicamente el ataque militar de Israel que viola claramente la Carta de las Naciones Unidas y las normas del comportamiento internacional”.

<sup>431</sup> FAS, *Israel nuclear weapons*, <http://www.fas.org/nuke/guide/israel/nuke/>; “Armas nucleares de Israel”, [http://es.wikipedia.org/wiki/Armas\\_nucleares\\_de\\_Israel#cite\\_note-FAS-1](http://es.wikipedia.org/wiki/Armas_nucleares_de_Israel#cite_note-FAS-1).

<sup>432</sup> Aprobada el 5 de abril de 1991 por mayoría con el voto de 10 Estados: Austria, Bélgica, Costa de Marfil, Ecuador, Francia, Reino Unido, Rumania, URSS, Estados Unidos y República Democrática del Congo. Votos en contra de Cuba, Yemen y Zimbawe. Abstenciones de India y China.

terior cuando el CS debió pronunciarse sobre los actos represivos del gobierno iraquí contra la población kurda en el norte del país y contra los chiíes en el sur. La Resolución no se fundamentó en el capítulo VII y carecía de obligatoriedad refiriéndose al asunto interno de un Estado soberano. Tan es así que en el preámbulo recordó lo dispuesto en el artículo 2o., párrafo 7 de la Carta, con lo que ratificó la prohibición establecida a la Organización de las Naciones Unidas de intervenir “en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados”. Salta a la vista que el jalón que dio la Resolución, habiendo sido significativo, estuvo sembrado de dudas y no fue rubricado por un aplauso unánime, pues fue adoptada por diez votos a favor, tres votos en contra y dos abstenciones.

La represión vengativa del gobierno iraquí en contra de las dos poblaciones, que no minorías por que en todo caso la minoría era el grupo sunita en el poder, motivó que el Consejo identificara los actos represivos, la persecución y el movimiento de refugiados como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Con ímpetu inaugural, la R. 688 (1991) abrió una creciente de trabajo institucional y clarificó que “la magnitud de los sufrimientos humanos” equivalía a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Fueron esgrimidas razones a favor de la injerencia humanitaria, pero la Resolución no hizo mención de esa doctrina en boga durante los años noventa del siglo pasado y, en cambio, afloraron las preocupaciones sobre la intervención en asuntos del orden doméstico de los Estados opuestas a la necesidad de tirar un manto de protección a los pueblos flagelados. En esos días aviones arrojaron despensas en paracaídas a los kurdos iraquíes en el norte del país a quienes Turquía les había impedido el paso a su territorio.

El preámbulo de la Resolución señaló que esos actos habían “generado una corriente masiva de refugiados hacia las fronteras internacionales y a través de ellas, así como incursiones transfronterizas”, que ponían en peligro la paz y la seguridad internacionales. Es poco conocido este episodio; los kurdos huyeron en

estampida rumbo a Turquía para recibir un portazo en la cara; por un lado, era una afluencia masiva, y por otro, la afluencia de miles de kurdos podía alterar la composición poblacional de los kurdos turcos empeñados en una pugna separatista. Fue preciso acudir a una solución heterodoxa que desconoció el principio del no retorno en las fronteras, pieza capital del derecho internacional de los refugiados, el establecimiento de campamentos en el propio territorio iraquí.<sup>433</sup> Los principales actores de la coalición no quisieron enfadar al aliado turco y una de las consecuencias fue el aseguramiento de las zonas de exclusión aérea dentro de Irak para proteger a la población perseguida. La zona norte principalmente fue resguardada con bombardeos repetidos a cargo de los Estados Unidos y el Reino Unido. Malone hace notar<sup>434</sup> que el tratamiento a la zona sur fue totalmente distinto al del norte que se distinguió por una participación activa de los coaligados y que involucró a varias agencias de Naciones Unidas.

A partir de la Resolución 688 (1991) el desplazamiento masivo de refugiados ha sido asociado por el Consejo a una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. La resolución exigió que Irak pusiera fin “inmediatamente a esos actos de represión” e insistió en que garantizara a las organizaciones humanitarias internacionales “acceso inmediato” a las zonas desvalidas. Llamó a todos los Estados miembros y a todas las organizaciones humanitarias a que contribuyeran a las actividades de socorro y exigió al país cooperar para la consecución de esos fines.

Como se ha apuntado, la Resolución no incluyó la adopción de medidas coercitivas bajo el artículo 42. Esto tuvo consecuencias en el sentido de lo que se entendía durante los años noventa por “intervención humanitaria”, una acción armada para dar protección a una población dentro de un Estado. Los Estados Unidos, el Reino Unido y, en un principio, Francia, impusieron dos zonas de exclusión aérea en 1991 y 1992, una en el norte de

<sup>433</sup> ACNUR, *La situación de los refugiados en el mundo. Desplazamientos humanos en el nuevo milenio*, Barcelona, Icaria, 2006, p. 33.

<sup>434</sup> Malone, David M., *The international struggle over Irak*, cit., nota 386, p. 99.

Irak cuyo límite fue el paralelo 36, y otra en el sur, en el límite del paralelo 33, que abarcaron el 60% del territorio.<sup>435</sup> Semejante medida unilateral de estos tres Estados no fue prevista por el CS en la Resolución y fue una extralimitación por que impuso el sobrevuelo en las zonas mencionadas a Irak que perdió autoridad en más de la mitad de su espacio y, más grave, porque para asegurarlas se auto concedieron el uso de la fuerza sin que hubiera rastro de esa permisividad en la R. 688.

Hubo cuestionamientos de miembros permanentes sobre la legalidad de las dos zonas y de los ataques que sobre ellas se desataron.<sup>436</sup> La R. 688 en ningún momento autorizó ni las zonas de exclusión aérea ni el uso de la fuerza. No habiendo existido autorización para establecer las zonas de exclusión, las tres potencias trataron de encontrar justificación en la R. 678 (1990) que autorizó el uso de todos los medios necesarios para forzar el retiro de Irak de Kuwait y mantener la paz y la seguridad internacionales en la región. El máximo abuso que ocurrió en las zonas de exclusión fue la Operación Zorro del Desierto en diciembre de 1998. Como comentario aparte, los EU, sin darse cuenta, emplearon para la campaña el sobrenombre que recibió el general nazi Erwin Rommel,<sup>437</sup> el Zorro del Desierto. La operación fue emprendida por las dos potencias, EU y RU, a instancias del presidente Clinton y no respondió a razones humanitarias, sino a la reiterada cantaleta de que Irak disponía de armas de destrucción masiva. Fue un incidente menor comparado con las dos guerras del Golfo Pérsico, pero entrañó una gravedad ingente. Del 16 al 19 de diciembre de 1998 una columna de aviones de guerra, volando a una gran altitud para no ser alcanzados por las baterías antiaéreas, bombardearon intensivamente durante la noche áreas de dentro y fuera de las zonas de exclusión. Si era

<sup>435</sup> Pilger, J., “La guerra secreta contra Irak”, *Znet* en español, febrero de 2003, [www.ideasapiens.com/actualidad/politica/internacional/guerrairak.%20secreta.htm](http://www.ideasapiens.com/actualidad/politica/internacional/guerrairak.%20secreta.htm); Palmitista, R. D., “La guerra inconclusa del Golfo Pérsico”, [www.jubulatas.com/canal/ver.php3?id=1088&articulo-id=2236](http://www.jubulatas.com/canal/ver.php3?id=1088&articulo-id=2236).

<sup>436</sup> Sponeck, Hans von, *op. cit.*, nota 422, p. 208.

<sup>437</sup> Gordon, Michael R. y Trainor, Bernard E., *op. cit.*, nota 401, p. 13.

un escándalo bombardear los espacios de las zonas de exclusión, el bombardeo fuera de ellas fue un acto desvergonzado. Setenta edificios oficiales fueron parcial o totalmente destruidos. Hubo un saldo de más de doscientas víctimas civiles, entre ellas mujeres y niños. Aunque algunas fuentes no ofrecen datos sobre las bajas entre los militares, los autores Gordon y Trainor señalan que el Pentágono estimó en mil cuatrocientos los muertos de la Guardia Republicana y que la operación logró retrasar en dos años el programa nuclear de Irak.<sup>438</sup> Quedó otro daño severo que no es posible cuantificar: el estrés de la población producido por las pavorosas explosiones.<sup>439</sup> En el fondo latía la obsesión de eliminar a Saddam Hussein y de lograr el cambio del régimen gubernamental. Eran los años de William Clinton, el presidente de la sonrisa multimillonaria.

Durante los agitados días que antecedieron a la guerra de marzo de 2003, se señaló que además de la apabullante superioridad militar de la coalición anglo-americana disponía de un entrenamiento de doce años de sobrevuelos y bombardeos sobre el territorio iraquí. Un dato de 1999 indicaba que el patrullaje aéreo para asegurar las zonas de exclusión llegaba a más de seis mil vuelos y el lanzamiento de mil ochocientas bombas contra cuatrocientos cincuenta objetivos<sup>440</sup> en el territorio iraquí.

Con posterioridad a la adopción de la R. 688 tuvo lugar la Reunión Cumbre del CS de enero de 1992. Las violaciones masivas a los derechos humanos como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales surgieron en los debates, y a través de

<sup>438</sup> *Idem*.

<sup>439</sup> Sponeck, Hans von, *op. cit.*, nota 422, pp. 191, 199, 200 y 203. El autor en su magnífico libro observó: “As WHO, UNICEF, IPPNW, Caritas, the ICR and many others had repeatedly observed and reported, the iraki population had been under extraordinary stress for many years as a result of the dictatorship and the punitive sanctions programme. Operation Desert Fox was a stress bonus”.

<sup>440</sup> Loeb, V., “No fly patrols praised: US says pressures Irak, yields intelligence”, *Washington Post*, 26 de julio de 2002, citado por Arnove, Anthony, *op. cit.*, nota 365, p. 17.

esta interpretación el CS ha encarado crisis internas. No es la mejor de las soluciones pero es preferible a la acción *motu proprio* de algún Estado o una agrupación de ellos como ocurrió con el ataque de la OTAN a la exrepública de Yugoslavia en 1999 por razones humanitarias, pero sin un soporte institucional que impide justificar la acción en términos jurídicos.

El Informe del Grupo de Alto Nivel abordó el tema en 1994, y concluyó que como antes se trató, existe una “una obligación de proteger” a cargo de “*todos* los Estados cuando se trata de seres humanos que sufren una catástrofe que se puede evitar, ya se trate de homicidios o violaciones en masa, de la depuración étnica mediante el terror y la expulsión por la fuerza, de matarlos deliberadamente de hambre o de exponerlos a enfermedades”.<sup>441</sup>

## VI. EL PROGRAMA PETRÓLEO POR ALIMENTOS (PPA)

Desde la implementación de las sanciones en 1990, el gobierno iraquí empezó a racionar los alimentos. Una vez concluida la guerra a fines de febrero de 1991, y extendido el régimen de sanciones, se empezó a idear un programa de excepción que permitiera a Irak vender petróleo y con los ingresos adquirir alimentos y medicinas. En 1991, el CS aprobó dos resoluciones que bosquejaron el marco normativo e institucional del Programa Petróleo por Alimentos, pero debido a la resistencia del gobierno de Irak la versión final fue aprobada hasta 1995. La entrada en vigor del programa tuvo que esperar a principios de 1996 cuando se realizó la primera venta de petróleo y a principios de 1997 con el arribo del primer cargamento de bienes humanitarios.

La R. 706 (1991)<sup>442</sup> trazó originalmente los lineamientos modulares del régimen retomados cuatro años después. Los puntos salientes fueron:

<sup>441</sup> Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio, *Un mundo más segura...*, *cit.*, nota 43, párrafo 201, p. 63.

<sup>442</sup> Aprobada el 15 de agosto de 1991.

- Autorizar a Irak a vender petróleo y productos derivados durante un periodo de seis meses por un monto que no debería exceder de 1,600 millones de dólares.<sup>443</sup>
- El Comité 661, creado para vigilar la aplicación de las sanciones para forzar el retiro de Irak de Kuwait, debía aprobar en adelante cada operación de venta de petróleo.<sup>444</sup>
- Los ingresos de cada compra de petróleo deberían ser depositados en una cuenta bloqueada que abrirían las Naciones Unidas bajo la administración del secretario general.<sup>445</sup>
- Se estableció que de los ingresos una parte se destinaría a la compra de alimentos y medicinas que realizaría el secretario general.<sup>446</sup>
- Igualmente, se consignó que con cargo a los ingresos correrían los gastos de administración del propio programa así como otros relacionados con actividades humanitarias.<sup>447</sup>
- Decidió también que una parte de los ingresos se dedicaría a las compensaciones que Irak cubriría con motivo de la invasión a Kuwait,<sup>448</sup> obligación impuesta por la R. 687 que determinó crear un fondo para pagar indemnizaciones por su responsabilidad, debida a “...toda pérdida directa o daño directo, incluidos los daños al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales así como por todo perjuicio directo resultante de la invasión y la ocupación ilícitas de Kuwait”.<sup>449</sup>

<sup>443</sup> R. 706 (1991) del Consejo de Seguridad del 15 de agosto de 1991, párrafo resolutivo número 1.

<sup>444</sup> *Ibidem*, párrafo 1, inciso a.

<sup>445</sup> *Ibidem*, párrafo 1, inciso b.

<sup>446</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo núm. 2.

<sup>447</sup> *Idem*.

<sup>448</sup> *Ibidem*, párrafo resolutivo núm. 3.

<sup>449</sup> R. 687 (1991), *cit.*, nota 37, párrafos resolutivos núms. 16, 18 y 19.

Pese a haber sido aprobada con base en el capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el gobierno iraquí se negó a acatarla, ya que Hussein perseguía primero el levantamiento de las sanciones. Siguió otra resolución<sup>450</sup> el mismo año, tejiendo en lo etéreo con el mismo mecanismo hasta que en 1995 se concretizó el programa. Mientras tanto los estragos del bloqueo económico y los producidos por las dos guerras se ensañaban con la población hasta cobrar proporciones apocalípticas, tal como lo calificó el subsecretario de la ONU.

La R. 986 (1995)<sup>451</sup> revivió el esquema provisional antes citado y le imprimió un rostro definitivo. Pese a ello fue necesaria una ronda fatigante de negociaciones entre el secretario general, Boutros-Ghali y el gobierno iraquí que alcanzó una cincuentena de sesiones. Finalmente se alcanzó un entendimiento “flexible”, como lo adjetivó el Comité Independiente de Investigación,<sup>452</sup> para ganar la adhesión de Irak.<sup>453</sup> Se entiende la razón por la que todavía transcurrió un lapso superior a un año y medio para que se realizara la primera exportación de petróleo en diciembre de 1996 y cuatro meses adicionales para que arribara en marzo de 1997 el primer cargamento de bienes humanitarios.<sup>454</sup>

<sup>450</sup> R. 712 (1991) aprobada el 19 de septiembre de 1991.

<sup>451</sup> Aprobada el 14 de abril de 1995.

<sup>452</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-For Food Programme, *Illicit Oil-For-Food Programme Payments of Nearly \$2 Billion to Saddam Hussein; IIC Urges UN Reform*, Press Release, 27 de octubre de 2005, p. 15.

<sup>453</sup> Los datos y la información que sustentan a este apartado provienen del Informe del Comité Independiente de Investigación (CII), constituido por el secretario general Kofi Annan en 2004 para enfrentar las acusaciones que pululaban sobre malversaciones y malos manejos que se habían dado en torno al PPA. El Comité estuvo integrado por Paul A. Volcker, presidente, exsecretario del Tesoro Americano, y por Richard J. Goldston, magistrado sudafricano, y Mark Pieth, profesor suizo de derecho penal. Para esta parte se ha revisado también el Informe de la United States Government Accountability Office rendido a los Comités del Congreso. United States Government Accountability Office, *United Nations: Lessons learned from Oil for Food Program indicate the need to strengthen UN internal controls and oversight activities*, Washington, abril de 2006.

<sup>454</sup> Informe del Comité Independiente de Investigación (CII) e Informe de la United States Government Accountability Office rendidos a los comités del

Los rasgos principales del programa fueron:

- Autorizó a los Estados a importar petróleo y sus derivados de Irak. El programa operó durante trece fases semestrales.
- En la versión de 1991, que no entró en vigor, se había contemplado una autorización de venta de mil millones de dólares durante tres meses. Cuando se echó a andar el programa, en la primera fase semestral se autorizó la venta de petróleo por dos mil millones de dólares. En febrero de 1998 se permitió una venta de 5,256 millones de dólares de petróleo. A la par que se incrementaba el monto del hidrocarburo se fueron ampliando también los bienes que podían adquirir. En 1998 se incluyeron otros sectores relacionados con la infraestructura, y en 2003, antes del inicio de la Segunda Guerra del Golfo Pérsico, regían veinticuatro programas adicionales ya no circunscritos a los alimentos o a los artículos estrictamente humanitarios.<sup>455</sup> Con la Resolución 1284 de 1999, se eliminaron las limitaciones respecto a un límite máximo que podría exportar Irak,<sup>456</sup> aunque eran necesarias las autorizaciones del Comité 661 y regía la compleja triangulación de autoridades que intervenían en el proceso.
- La autorización de las operaciones de compraventa estuvo a cargo del Comité 661, que tomaba sus decisiones por consenso se sus quince miembros y con celo revisaba las propuestas. Con respecto a las adquisiciones de bienes humanitarios, con celo se negó a aprobar la compra de artículos binarios, esto es, de aquellos que podían tener

Congreso. United States Government Accountability Office, United Nations: Lessons learned from Oil for Food Program indicate the need to strengthen UN internal controls and oversight activities, Washington, abril de 2006, p. 18.

<sup>455</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the Oil-for Food Programme*, 27 de octubre de 2005, <http://www.iic-offp.org/story27oct05.htm>, p. 271.

<sup>456</sup> *Idem*.

un uso dual y ser susceptibles de ser aprovechados con fines bélicos, un criterio impreciso y arbitrario que funcionó severamente.

- Los Estados interesados en que sus empresas comercializaran el petróleo debían contar con la aprobación del gobierno de Irak y presentar una solicitud al Comité 661. Privó una paradoja, se impuso una sanción a Irak, pero se le permitía seleccionar a los compradores de petróleo y a los vendedores de bienes humanitarios, mecanismo que le permitió a Hussein maniobrar para fijar sobreprecios, facturar y subfacturar y obtener ganancias fuera del mecanismo previsto. Al mismo tiempo, el propio gobierno de Irak manejó la distribución de los alimentos y de los bienes humanitarios internamente, lo que le permitió establecer una red para el reparto de los mismos, emitir bonos para su adquisición y seleccionar destinatarios con fines políticos preferentes.
- El secretario general fue encargado de abrir y manejar una cuenta bloqueada a efecto de que los recursos provenientes de las exportaciones petroleras se orientaran a comprar los bienes humanitarios para la población<sup>457</sup> bajo autorización del Comité 661, sin que los cuantiosos dineros fueran tocados por el gobierno de Irak. La institución bancaria en la que se depositaron los ingresos y de la que salían las divisas para las adquisiciones de los bienes autorizados fue el Banco de París que, a no dudarlo, hizo su agosto con los miles de millones de dólares que entraron y salieron de sus arcas.
- De conformidad con el plan definido en 1993, una parte de los ingresos por la venta del petróleo fueron al Fondo de Compensación para cubrir los daños ocasionados por la invasión a Kuwait y los gastos administrativos del Pro-

<sup>457</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the..., cit.*, nota 455, párrafos 7 y 8.

grama, así como los resultantes de servicios prestados por personal especializado, los de los agentes independientes de inspección, de los contadores públicos especializados, así como las erogaciones provenientes de la Comisión Especial de Desarme y otros gastos “razonables.”<sup>458</sup> Los ingresos del petróleo fueron visualizados no solo para financiar bienes humanitarios, duele que las penurias que pasó la población fueran descuidadas para cubrir esta constelación de gastos derivados de las sanciones impuestas al país árabe. Hans von Sponeck, coordinador humanitario de las Naciones Unidas para Irak, y uno de los más decididos críticos de las sanciones, llamó la atención sobre lo impropio de estimar como humanitario a un programa pagado por los propios iraquíes, ya que la noción de “asistencia humanitaria” está usualmente asociada a la ayuda proveniente del exterior.<sup>459</sup>

- Existió todavía una modalidad adicional que incrementó la complejidad del PPA. Las tres gobernaciones kurdas del norte, Dihouk, Arbil y Suleimaniyeh que cobraron un importante espacio de autonomía en virtud de la exclusión aérea impuesta en 1991 por los Estados Unidos, el Reino Unido de la Gran Bretaña y Francia, quedaron bajo la autoridad del Programa Humanitario Interinstitucional de las Naciones Unidas. La Resolución 986 (1995) les asignó entre 130 y 150 millones de dólares cada noventa días a las gobernaciones citadas, recursos sujetos al manejo por el programa citado. En Irak operaron nueve agencias y organismos especializados de la familia Naciones Unidas que actuaron como el brazo institucional humanitario y que tuvieron lo suyo en el gran desarreglo administrativo gestado a costa del PPA: el Programa Mundial de Alimentos, la Organización para la Alimentación y la Agricultura, el Fondo de las Naciones Unidas para la

<sup>458</sup> *Ibidem*, párrafo 8, incisos b, c, d, e y f.

<sup>459</sup> Sponeck, Hans C. von, *op. cit.*, nota 422, p. 11.

Infancia, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, el Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, la Organización Mundial de la Salud, la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas, la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura, y la Unión Internacional de Telecomunicaciones. Si bien no hubo evidencia de fraudes o abusos dentro de este apartado, en cambio, la planeación y la ejecución de los proyectos dejaron mucho que desear.

Es menester subrayar que los recursos se dedicaron a comprar alimentos y bienes humanitarios fuera del país, en descuido de las actividades económicas internas e ignorando a los productores domésticos severamente golpeados. Con el afán de estrangular al gobierno, se aplastó la posibilidad de reconstituir la infraestructura y las posibilidades de desarrollo de la sociedad.

El programa administró operaciones por cien mil millones de dólares durante los siete años de vigencia del mismo. Correspondieron a las ventas de petróleo 64.2 mil millones que involucraron a 248 empresas adquirentes. Los ingresos fueron depositados en la cuenta bloqueada de las Naciones Unidas, en el Banco de París. De esta cantidad, 34.5 mil millones de dólares se destinaron a la adquisición de bienes humanitarios que comprendieron a 3,614 empresas.<sup>460</sup>

En realidad, los cien mil millones de dólares correspondieron a las operaciones totales de la venta del petróleo y la adquisición de los bienes autorizados, pero la cantidad real que se movió fue la de la primera cifra, 64.2 mil millones de dólares. Entre el 53% y el 59% de este total se destinó a la adquisición de los bienes para el centro y el sur de Irak bajo responsabilidad del gobierno de Saddam Hussein; el 13% fue dedicado al norte bajo control del Programa Humanitario de Naciones Unidas; el Fondo de

<sup>460</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the..., cit.*, nota 455.

Compensaciones recibió entre un 25% y un 30% de los ingresos; los gastos de administración del programa contaron con el 2.2%, y los gastos correspondientes a las inspecciones de armas fueron del 0.8%.<sup>461</sup> En dólares las compras de bienes humanitarios ascendieron a 32,000 millones para el centro y el sur de Irak y 5,000 millones de dólares para el norte. Es sobresaliente el dato de que en el universo de estos negocios intervinieron 4,510 compañías.<sup>462</sup>

El gobierno de Hussein supo sacar ventaja del mecanismo instrumentado. Al principio del PPA el gobierno iraquí mostró disposición de vender petróleo a los Estados Unidos, seguramente con el propósito de congraciarse con la superpotencia y favorecer el levantamiento de las sanciones, pero el coqueteo fue desestimado por los norteamericanos y Hussein canalizó mayoritariamente el energético a empresas rusas y a las de otros países proclives al levantamiento, para decirlo por sus nombres, Francia, China y Rusia.<sup>463</sup> Despreciadas las empresas estadounidenses e incluidas en una lista negra y como el fulgor de las ganancias aviva la imaginación, el 36% del petróleo iraquí comercializado a través del PPA fue a parar a manos de los Estados Unidos por medio de ventas indirectas.<sup>464</sup>

Una variante de importancia, originada por la capacidad de Irak para designar compradores y vendedores, fue la de otorgar “asignaciones” de miles e incluso millones de barriles de petróleo a individuos que fungían como intermediarios y que posteriormente las vendían a empresas petroleras que realizaban la comercialización final.

En 2000, Irak empezó a demandar a los compradores un cargo extra por cada barril sobre el precio del petróleo. Obviamente este ingreso se estableció y se manejó al margen de la cuenta bloqueada. Cabe decir que el país solicitó en un principio una autorización oficial a la Secretaría General y al CS para que au-

<sup>461</sup> *Ibidem.* pp. 17 y 18.

<sup>462</sup> *Ibidem.*, p. 3.

<sup>463</sup> *Ibidem.*, p. 27.

<sup>464</sup> *Idem.*

torizara este sobreprecio, pero se topó con un rechazo indiferente. Lejos del desánimo, estableció un sobrecargo que osciló entre 10 y 50 centavos por barril. El truco fue pactar en privado un precio inferior al petróleo y el comprador entregaba la diferencia a través de pagos en instituciones bancarias de Jordania y de Líbano o directamente en efectivo en las embajadas iraquíes en otros países.

La cantidad de cincuenta centavos de dólar por barril resultó exagerada y provocó el descontento de las empresas, algunas de las cuales cancelaron sus compras. El sobrecargo fue bajando de los 50 centavos por barril a 30, a 20, para mantenerse al fin en un promedio de 15 centavos por barril. El gobierno logró obtener por este concepto 229 millones de dólares,<sup>465</sup> cantidad módica en el contexto de las operaciones totales —recuérdese cien mil millones de dólares—, pero evidencia la búsqueda de recursos por cualquier rendija que se abriera en el entramado de la comercialización.

Los reembolsos se efectuaron en cuentas bancarias<sup>466</sup> del *Jordan National Bank* y del *Fransabank*, libanés, a nombre de funcionarios de la empresa estatal iraquí *State Oil Marketing Organization* (SOMO) y de otras personas de nacionalidad iraquí.<sup>467</sup> Los recibos de los depósitos y las cuentas mensuales eran remitidos por los bancos a SOMO y luego transferidos al Banco Central de Irak.

Por otro lado, con miras a facilitar el trámite a los clientes y en aras de una ágil dinámica empresarial, o simplemente por la necesidad que, como decían los antiguos, suele tener cara de hereje, las entregas se realizaban en efectivo en varias embajadas de Irak, principalmente en las de Egipto, Grecia, Italia, Malasia, Rusia, Suiza, Siria, Turquía y Vietnam. El mecanismo tuvo perfiles sofisticados, como lo demuestra el que operó en la embajada iraquí en Moscú en donde tuvieron lugar los mayores depósitos.

<sup>465</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>466</sup> *Ibidem*, p. 19.

<sup>467</sup> *Ibidem*, pp. 19 y 20.

El Ministerio iraquí de Relaciones Exteriores instaló un comité de tres miembros en su embajada en la Federación Rusa para recibir y registrar las entregas. Con virtuosismo burocrático se contaba diligentemente el dinero en dólares del odiado imperio capitalista y tras extender las copias del negocio a los interesados, el embajador firmaba y sellaba el recibo.<sup>468</sup> No figura en las funciones de los agentes diplomáticos trasladar personalmente el dinero a algún sitio de conveniencia, sin embargo, el embajador iraquí trasladaba el dinero a Bagdad en valijas diplomáticas apropiadas para albergar hasta un millón y medio de dólares en billetes de cien. El efectivo se transportaba en aviones rentados por la compañía A.V. M. Air que realizaba vuelos regulares entre Moscú y la capital iraquí; este dato se cita, porque el director de la compañía aérea, el señor Adel Al-Dzhilaui, recibió asignaciones de petróleo para ser negociadas por su parte.<sup>469</sup> La aventura de tan singular trasiego financiero y agotadas otras maniobras de distracción, culminaba a las bóvedas del Banco Central de Irak.<sup>470</sup>

Irak se las ingenió para solicitar otro tipo de pagos, ligados a los servicios que ofrecía y por los cuales cobraba una cuota tras recibir los bienes humanitarios. La modalidad fue llamada *after-sales service fees*<sup>471</sup> y consistió en obtener un pago adicional del diez por ciento de los contratos de venta por gastos de administración y transporte de los bienes desde los puntos de arribo de la mercadería hasta su destino final. Estas cuotas superaron sensiblemente a los ingresos por sobreprecio del petróleo y ascendieron a 1,060 millones de dólares, sumados a otros 500 millones de dólares cap-

<sup>468</sup> *Ibidem*, pp. 38 y 39.

<sup>469</sup> *Ibidem*, p. 41.

<sup>470</sup> Con mucho —dice el Informe Volckerla mayor cantidad de pagos provinieron de compañías rusas, más de 52 millones de dólares entre marzo de 2000 y diciembre de 2002, o sea, alrededor de una cuarta parte de los ingresos por este concepto. Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the... , cit.*, nota 455, pp. 29 y 30.

<sup>471</sup> *Ibidem*, p. 30.

tados por servicios semejantes.<sup>472</sup> A las compañías que accedieron a pagar estas cuotas se les aumentaba el precio real de los productos a fin de que quedara incluida la cuota en el valor de la operación, al fin y al cabo pagaba el Banco de París con autorización del Comité 661.<sup>473</sup>

El gobierno de Saddam Hussein obtuvo igualmente ingresos significativos por el contrabando de petróleo, substancialmente mayores a las ganancias provenientes de los contubernios relacionados. Ello aconteció a través de actos trafiques a pleno sol. El Informe revela: “Miles de embarcaciones, vehículos y camiones contrabandearon petróleo y bienes —en ambas direcciones a través de la frontera iraquí sin ningún tipo de inspección o vigilancia por las Naciones Unidas”.<sup>474</sup> El descontrol se explica por el mandato extendido a los inspectores en tierra que solo podían hacer revisiones de los bienes vendidos y comprados dentro del programa. Las operaciones al margen no estuvieron sujetas a vigilancia. El Comité 661 extendía las autorizaciones dentro del PPA, pero se desentendió de su cometido esencial: la vigilancia del régimen de sanciones en un sentido estricto. El Informe es reiterativo sobre el relajamiento prevaleciente en la aplicación del programa, y señaló al CS y a su Comité 661 como responsables primordiales que miraron para otro lado mientras ocurría el escandaloso mercadeo.<sup>475</sup>

La dependencia de los vecinos del Irak respecto a su petróleo no podía eliminarse de un día para otro. Jordania llegó a pedir la aplicación del artículo 50 de la Carta de la ONU<sup>476</sup> sobre la

<sup>472</sup> *Ibidem*, p. 40.

<sup>473</sup> *Ibidem*, p. 39.

<sup>474</sup> “Thousands of Vessels, vehicles, and trucks carried smuggled oil and goods —in both directions across the iraki border without any kind of inspection or oversight by the United Nations...”. *Ibidem*, p. 31.

<sup>475</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the...*, *cit.*, nota 455, p. 32.

<sup>476</sup> Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas: “Si el Consejo de Seguridad tomare medidas preventivas o coercitivas contra un Estado, cualquier otro Estado, sea o no miembro de las Naciones Unidas, que confrontare problemas

aplicación de medidas especiales, inclusive la adopción de excepciones a favor de terceros Estados afectados por la implantación de un régimen de sanciones. El CS optó por el desgano y el disimulo. Estados Unidos se hacía de la vista gorda respecto a Jordania; Rusia y Francia le tendieron un manto de complacencia a Siria.<sup>477</sup> A los custodios de la virtud sancionadora les resultó más fácil violentar el régimen que supervisar escrupulosamente los términos de las resoluciones sobre este punto. Lo insólito fue que los trafiques no solo ocurrieron a la luz del día, sino que fueron formalizados con sendos protocolos o entendimientos entre el Irak sancionado y Jordania y Siria, al punto de que en este último caso las partes acordaron poner en funcionamiento un oleoducto que había padecido desperfectos durante la guerra de 1991.

El contrabando del petróleo aconteció en dos etapas históricas, la primera entre la adopción de las sanciones en 1990 y la entrada en vigor del PPA en 1996. En la primera etapa, Jordania, aquejada por el corte del suministro petrolero, lo adquirió en violación al régimen de las sanciones. La segunda etapa histórica correspondió al contrabando efectuado durante la vigencia del PPA, de 1996 a 2003, pero al margen del mismo. En ambas etapas el tráfico acontecía a precios preferenciales en relación con los prevalecientes en el mercado internacional.

En el primer periodo, esto es, de 1990 a 1996, Irak vendió petróleo clandestinamente por un valor de 2,559.81 millones de dólares,<sup>478</sup> habiendo correspondido la totalidad de la suma a ventas efectuadas a Jordania. En el segundo periodo, Irak vendió en total la nada despreciable cantidad de 8,390 millones de dólares.<sup>479</sup> Jordania siguió figurando como cliente principal con 3,376.55 millones de dólares, más tarde Siria le disputó cercana-

económicos especiales originados por la ejecución de dichas medidas, tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas”.

<sup>477</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the...*, cit., nota 455, p. 32.

<sup>478</sup> *Ibidem*, p. 38.

<sup>479</sup> *Idem*.

mente la primacía con adquisiciones por 3,132.07 millones de dólares. Otros clientes modestos, si se toman como referencia las cantidades anteriores, fueron Turquía, cuyas compras ascendieron a 806.65 millones de dólares y Egipto con adquisiciones menores de 44.76 millones de dólares.<sup>480</sup>

El contrabando total, sumando los dos periodos, alcanzaron los 10,990.22 millones de dólares, casi 11,000 millones de dólares. Con mucho, fue el concepto de mayor envergadura en cuanto a percepciones ilícitas o al margen de las sanciones impuestas.

Mención obligada merece Kojo Annan, el hijo incómodo del secretario general de las Naciones Unidas, involucrado en sospechosos trasiegos por su relación con la empresa Cotecna, encargada de supervisar la entrega de los bienes humanitarios a Irak.

Desde 1991, cuando el Consejo de Seguridad aprobó las dos resoluciones que definieron los cimientos del Programa Petróleo por Alimentos, Cotecna manifestó su interés en participar en el que se anticipaba como un negocio prometedor. En 1996, la Secretaría formuló la licitación para nombrar a la empresa encargada de realizar la inspección de los bienes humanitarios habiendo sido favorecida la empresa *Lloyd's*. Cotecna figuró entre los concursantes, pero sus aspiraciones se estancaron debido a que presentó la segunda cotización más cara.

En 1998, Naciones Unidas abrió una nueva licitación para sustituir a *Lloyd's*. Para ese efecto la Secretaría formuló el 9 de octubre de 1998 una invitación a trece empresas, entre ellas Cotecna. Es importante esta fecha, porque se relaciona con una declaración de Kojo Annan respecto a su vinculación con la compañía. En esta oportunidad Cotecna ofreció cobrar 4.9 millones de dólares por semestre, un millón menos que la empresa que había presentado la segunda cotización de menor cuantía, con esto pasó en dos años de la segunda cotización más alta a la segunda más baja. ¿Dispuso de información privilegiada?

La vinculación de Kojo Annan con Cotecna comenzó en enero de 1996, situación que la empresa no declaró en 1998, año

<sup>480</sup> *Idem*.

de la segunda licitación. Otras irregularidades también se escondieron. Cotecna había estado involucrada en pagos ilegales al gobierno de Paquistán de Benazir Bhutto, y uno de los más altos funcionarios de la compañía, Robert Massey, estaba siendo investigado por lavado de dinero que presumiblemente había entregado al gobierno paquistaní.<sup>481</sup> Para colmo, la selección de Cotecna no cumplió escrupulosamente con la normatividad de la Organización.

La Secretaría comunicó a Cotecna el 9 de diciembre de 1998 que era la empresa ganadora, y el contrato de servicios fue firmado el 31 de diciembre. Los brindis del año nuevo pronto se vieron opacados, pues el 19 de enero de 1999 el periódico *The Sunday Telegraph* reveló que Kojo Annan tenía una relación de trabajo en Cotecna.

La trama se había venido armando desde antes. Michael Wilson, amigo de la infancia de Kojo, ocupaba un alto puesto en Cotecna y las familias de ambos mantenían una amistad cercana. Al concluir Kojo su carrera universitaria, su padre y el señor Wilson contemplaron la posibilidad de que ingresara a Cotecna.<sup>482</sup> De este modo, Kojo inició sus labores el primero de enero de 1996 en Lagos, Nigeria, con un salario que no era precisamente espectacular. Los dados del destino jugaron favorablemente para Kofi, y a mediados de diciembre de 1997 fue elegido como el séptimo secretario general en la historia de la organización.

Unos meses después Cotecna promovió a Kojo en la misma plaza de Nigeria. Duró poco el gusto, pues la compañía perdió el contrato que tenía en el país africano y trasladó al hijo del secretario general a Níger, quien se sintió escasamente gratificado con la mudanza y prefirió renunciar. No obstante, la empresa mantuvo interés en contar con sus servicios y lo contrató en calidad de consultor para asistir a la empresa en la investigación,

<sup>481</sup> *Ibidem*, p. 20.

<sup>482</sup> *Ibidem*, p. 26.

desarrollo y diseño de los servicios y contratos con países del oeste africano.<sup>483</sup> Recibió un pago de 2,500 dólares por mes para cubrir un máximo de siete días laborales y 500 dólares por día extra trabajado.

En julio de 1998, Kojo Annan conoció a Pierre Mouselli, un franco libanés dedicado a los negocios, avecindado en Nigeria y quien tenía buenas relaciones con el embajador iraquí acreditado en este país. Entrevistado por el Comité de Investigación Independiente (CII), Mouselli declaró que Kojo le solicitó que le facilitara un acercamiento con el diplomático.<sup>484</sup> El intermediario le consiguió varias entrevistas para ver qué “podían hacer en Irak”.<sup>485</sup> De su parte, el entonces embajador de Irak en Nigeria, entrevistado igualmente por el Comité, informó que Kojo le había planteado su interés de realizar negocios en materia petrolera. El diplomático le preguntó si su padre, el secretario general de las Naciones Unidas, estaba enterado de esa gestión, a lo que respondió en términos negativos. Agregó el diplomático iraquí que el acercamiento le había parecido extraño e informó de tan peculiares entrevistas a su cancillería en Bagdad.

En septiembre y octubre de 1998, meses en los que se trabajaba el concurso para la designación de la empresa que debería relevar a *Lloyd's*, Kojo viajó a Nueva York por cuenta de la compañía al tiempo que se celebraba la Asamblea General de las Naciones Unidas. En sus pesquisas el CII no detectó que Kojo hubiera asistido a las sesiones del órgano deliberativo, pero obtuvo información relativa a reuniones que tuvo en restaurantes y hoteles cercanos a la sede de la organización en Manhattan. No se logró esclarecer con quienes se reunió y menos los temas tratados. El Comité encontró el registro de llamadas telefónicas de Kojo a las áreas de la Secretaría relacionadas con el concurso, pero sin hallar evidencias sobre alguna gestión que hubiera influido en el proceso de licitación.

<sup>483</sup> *Ibidem*, pp. 28 y 29.

<sup>484</sup> *Ibidem*, p. 31.

<sup>485</sup> *Idem*.

Las entrevistas que tuvo el CII con Cotecna en 2004 sacaron a la luz una serie de engaños para ocultar la relación laboral de Kojo. La empresa informó que el joven Annan había presentado su renuncia el 9 de octubre de 1998,<sup>486</sup> esto es, el mismo día que las Naciones Unidas abrieron el proceso de contratación.

Su padre, el secretario general, aclaró que había renunciado el 31 de diciembre de 1998, fecha de la firma del contrato de Cotecna con las Naciones Unidas.<sup>487</sup> La contradicción con el dicho de la empresa y la mustia aclaración se convirtió en una segunda mentira. En el horizonte no aparecían los atentados terroristas de septiembre de 2001 que desencadenarían la guerra de Afganistán, la de Irak, la posición digna de Kofi Annan en contra de la guerra y el desenlace del derrocamiento del gobierno de Hussein que permitiría ventilar los archivos y analizar en pormenor la información relativa al Programa Petróleo por Alimentos.

Hubo una tercera mentira, Robert Massey, uno de los propietarios de Cotecna, aseveró que Kojo no había recibido remuneración alguna de la empresa desde fines de 1998, supuestamente cuando había concluido la tan llevada y traída relación laboral. Unas semanas después se desdijo y reconoció que la empresa sí había celebrado un acuerdo especial con Kojo en vigor a partir del 11 de enero de 1999, y vigente hasta febrero de 2004, cuando el CII estaba por empezar sus trabajos de auditoría.<sup>488</sup> El acuerdo obligaba a Kojo a no contratarse con una empresa de la competencia, pero la verdad fue que realizó actividades directas para Cotecna que trascendieron las labores de consultoría. En su propio descargo Massey alegó que no había tenido conocimiento de esa relación laboral, sin embargo, el susodicho, el joven Annan, estaba en la nomina de la empresa, las mensualidades las autorizaba él y los pagos se realizaban a través de tres distintas compañías bajo el control de Cotecna.<sup>489</sup>

<sup>486</sup> *Ibidem*, p. 64.

<sup>487</sup> *Ibidem*, p. 52.

<sup>488</sup> *Ibidem*, p. 65.

<sup>489</sup> *Ibidem*, p. 66.

El mal sabor que dejó la conducta de Kojo se agravó, porque solo se reunió una vez con el CII y rechazó comparecer en otras oportunidades cuando fue requerido para realizar aclaraciones y confrontar la información.<sup>490</sup>

Siguieron las calamidades. Michael Wilson fue autor de un *memorandum* interno de Cotecna en el cual afirmó que en 1998 había tenido una reunión con el secretario general en París para tratar lo concerniente al acuerdo de supervisión,<sup>491</sup> que finalmente ganó la empresa. El secretario general negó enfática y airadamente la celebración de la reunión aludida, testigos de calidad avalaron su desmentido y el mismo Wilson se retractó. Al parecer el *memorandum* obedeció a una jugarreta burocrática para quedar bien con sus jefes. El Informe del CII hizo notar que la personalidad y la credibilidad del Wilson estaban sujetas a incongruencias<sup>492</sup> y superó la tentación de hacer conclusiones a la ligera.

En 2005, en los días previos a la entrega de las dos partes del Informe final del Comité, salió a la luz que el hijo incómodo compró un elegante automóvil usando el nombre de su padre, lo que le significó ahorros sobre el precio y un reembolso de impuestos.<sup>493</sup> Los enemigos de Kofi Annan no desperdiciaron la noticia<sup>494</sup> y fue otro disgusto mayúsculo para el distinguido y respetable secretario general. Finalmente, el informe no halló elementos de convicción de que el secretario general hubiera dado su autorización para la compra efectuada de su hijo.<sup>495</sup>

El Comité de Investigación Independiente concluyó que no había evidencia de que el secretario general hubiera influido en 1998 en el proceso de selección de Cotecna. El Informe se inclinó por la objetividad dentro del clima de linchamiento que avivaron

<sup>490</sup> *Ibidem*, p. 34.

<sup>491</sup> *Ibidem*, p. 71.

<sup>492</sup> *Idem*.

<sup>493</sup> *Ibidem*, p. 72.

<sup>494</sup> Gordon, Joy, "La droite americaine diffame les Nations Unies", *Le Monde Diplomatique*, febrero de 2005.

<sup>495</sup> Independent Inquiry Committee into the United Nations Oil-for-Food Program, *The Manipulation of the..., cit.*, nota 455, p. 72.

los círculos políticos y los medios de comunicación conservadores de Estados Unidos, que tomaron a Kofi Annan como blanco favorito de sus dardos envenenados, como revancha por su oposición a la guerra contra Irak en marzo de 2003. Únicamente el CII aplicó al funcionario internacional un jalón de orejas por no haber realizado una investigación cuando sobrevivieron las denuncias periodísticas sobre el presunto tráfico de influencias y el conflicto de intereses ligados a la persona de su hijo. El Informe opinó prudentemente que una investigación oportuna hubiera despejado los recelos y el tufo a corrupción que rodeó a la designación de Cotecna.<sup>496</sup>

#### VII. EL ATENTADO CONTRA LAS EMBAJADAS DE KENIA Y TANZANIA

La carburación de la historia llevaba largos y agónicos años de sadismo, matanzas inimaginables y ramificaciones políticas extrarregionales. La invasión de la Unión Soviética a Afganistán en 1979 sacudió al entramado de la política mundial y convirtió al país asiático en un tablero del conflicto bipolar. Se impusieron los modos del gobierno comunista y los Estados Unidos respondieron con el apoyo a la resistencia afgana que tenía varios rostros, los extremistas islámicos y las fuerzas moderadas que quedaron a dos fuegos, el de la represión del gobierno pro soviético y la de los fundamentalistas. Los Estados Unidos, afectos a la política boomerang, esa que se revierte al que la lanza, terminaron financiando a los fanáticos vía Pakistán. Entre ellos a Bin Laden, cliente de la CIA que más tarde enarbolaría su propia bandera como terrorista. La entonces primer ministro de Pakistán, Benazir Bhutto, en una entrevista concedida a la cadena BBC admitió que su país había entrenado a los talibanes con asistencia financiera norteamericana.<sup>497</sup>

<sup>496</sup> *Idem.*

<sup>497</sup> Nojumi, Neamatollah, "The rise and fall of the Taliban", en Crews, Robert D. y Tarzai, Amin, *The Taliban and the crisis of Afghanistan*, EEUU, Harvard University Press, 2008, p. 102.

En la guerra civil entre las facciones afganas, a partir de la retirada de la URSS, los talibanes parecían una opción en medio de las matanzas y el caos. Su avance y triunfo final en 1996 contó con el visto bueno y el apoyo del vecino Pakistán. Militares pakistaníes dirigieron a las huestes talibanes, aportaron los recursos logísticos, operaron la artillería y suministraron el apoyo aéreo.<sup>498</sup> Pronto, el líder máximo de los talibanes, el Mulá Mohamed Omar, se proclamó comandante de la fe y con un Consejo de seis clérigos afines cambió el nombre y la estructura del Estado para ostentarse como el Emirato Islámico de Afganistán de inconfundible esencia teocrática.<sup>499</sup>

En mayo de 1996 arribó Usama bin Laden a Afganistán, añorado solar de las hazañas contra la Unión Soviética. Se cambiaba de domicilio y dejaba Sudán, en donde fue acogido durante una buena temporada. Sudán fue identificado como un Estado proclive a los actos terroristas, inclusive, se le ligaba al primer atentado terrorista contra las Torres Gemelas en 1993. Las sanciones impuestas por el CS en 1996 y las presiones norteamericanas, así como de otros países árabes como Egipto, convencieron a Sudán de deshacerse del que se había convertido en huésped molesto e indeseable. Sudán opinó que era mejor que Bin Laden permaneciera en el país a fin de tenerlo vigilado, pero no se oponía a entregarlo para ser juzgarlo si era requerido. Los Estados Unidos no lo consideraban un peligro mayor en ese entonces, sino más bien lo veían como un millonario que financiaba actos terroristas. Las autoridades sudaneses accedieron a expulsarlo, pero antes se quedaron con una gran parte de las inversiones del saudita que así vio mermada su fortuna.<sup>500</sup>

No fue invitado por los talibanes que tomaron el poder en Afganistán el mismo año de 1996. De hecho ambas partes se miraban con recelo, el Mulá Omar con un ojo, pues había quedado

<sup>498</sup> *Ibidem*, p. 105.

<sup>499</sup> *Ibidem*, pp. 107 y 108.

<sup>500</sup> Wright, Lawrence, *The looming tower. Al-Qaeda and the road to 9/11*, 6a. ed., EEUU, Borzoi Book, 2007, pp. 220-222.

tuerto en una batalla en 1989.<sup>501</sup> Pese a la disminución de su capital, estimó su residencia en un millón de dólares que aportó en dinero contante y sonante, gesto que indujo a otros hombres de negocios a invertir en el nuevo paraíso.<sup>502</sup> Nació de esa manera la complicidad entre Bin Laden y los talibanes, y bajo estos augurios, la proliferación de los campos yihadistas que recibieron con los brazos abiertos a los iluminados combatientes de varios países.

El 19 de noviembre de 1995, los hombres del terrorista Zawahiri volaron la embajada de Egipto en Islamabad, capital de Pakistán, hecho que fue tomado como modelo para futuras acciones terroristas que emprendería Al-Qaida. Un camión cargado con 125 kilos de potentes explosivos y dos perpetradores suicidas derrumbó la sede de la embajada egipcia y ocasionó daños severos en construcciones cercanas dejando dieciséis muertos y sesenta heridos. La explicación de Zawahiri daría el combustible ideológico para esas salvajadas: no había inocentes dentro de las embajadas, todos quienes trabajaban ahí eran responsables de las miles de detenciones de los fundamentalistas. Podía haber inocentes, como niños, pero los musulmanes eran débiles en tanto el enemigo gozaba de gran poder, en tal situación de desventaja, la muerte de inocentes no debía contemplarse con escrúpulos. Como el suicidio estaba prohibido por el Corán, estableció que los suicidas se sacrificaban en nombre de Dios y los comparó con los primeros mártires del cristianismo.<sup>503</sup>

El antecedente quedó grabado en las conciencias de los yihadistas. El 7 de agosto de 1998 las embajadas de los Estados Unidos en Nairobi, Kenia y Dar-es-Salam, Tanzania, fueron el blanco de un atentado terrorista simultáneo. El terrorismo global de estirpe religiosa arrojó un saldo macabro de víctimas, 224 muertos, entre ellos 12 norteamericanos, y más de 5,000 heridos. La inmensa mayoría de las víctimas fueron nacionales de los países sede, lo

<sup>501</sup> *Ibidem*, p. 230.

<sup>502</sup> Nojumi, Neamatollah, *op. cit.*, nota 497, pp. 105 y 106.

<sup>503</sup> Wright, Lawrence, *op. cit.*, nota 500, pp. 217-219.

que generó una tragedia inenarrable por la pérdida de vidas y los numerosos heridos así como por la pobreza mendicante en la que se hundieron los sobrevivientes y las familias de los victimados. Pero ya se había emitido la sentencia con voz de profeta: no había inocentes.

El Consejo de Seguridad reaccionó cinco días después con la R. 1189 (1998),<sup>504</sup> sin que a esas alturas se hubieran identificado a los autores. Hizo hincapié en la complicidad de algunos gobiernos que permitían el establecimiento de campamentos y el desarrollo de actividades terroristas en su espacio territorial. Vinculó el problema del terrorismo con la paz y la seguridad internacionales: “la supresión de los actos de terrorismo internacional es esencial para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. Aludió al deber de todos los Estados de abstenerse de organizar, instigar y de apoyar actos terroristas cometidos en otro Estado o de participar en ellos, y recordó la obligación de no permitir actividades organizadas en su territorio con tal fin, en consonancia con los lineamientos de la Resolución 2625 de la Asamblea General.<sup>505</sup> Llamó a los Estados<sup>506</sup> a cooperar para enjuiciar y castigar a los responsables de los atentados, señalamiento que aparecerá en la R. 1367, adoptada por el CS al día siguiente de los atentados de Nueva York y Washington.

Dos de los perpetradores fueron aprehendidos y remitidos a los Estados Unidos. Seguían los años del presidente Clinton en

<sup>504</sup> Fue aprobada el 13 de agosto de 1998 por unanimidad de los quince Estados votantes: Baréin, Brasil, China, Costa Rica, Eslovenia, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Gabón, Gambia, Japón, Kenia, Portugal, Reino Unido y Suecia.

<sup>505</sup> R. 2625/XXV, *Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad...*, cit., nota 74: “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

<sup>506</sup> R. 49/60 de la Asamblea General, “Medidas para eliminar el terrorismo internacional”, 9 de diciembre de 1994.

la Casa Blanca y la respuesta de la potencia en 1998 obedeció a la querencia unilateral. Los Estados Unidos lanzaron cerca de 75 misiles Tomahawk desde un crucero contra la sede de Bin Laden en Jost, Afganistán, y contra un laboratorio farmacéutico en Kartún, Sudán, presuntamente dedicado a la fabricación de precursores para armas químicas.

El gobierno estadounidense trató de justificarse con el argumento de la legítima defensa, en la modalidad de los ataques continuados y en la necesidad de contener ataques futuros. La acción si tenía algún parecido era con las represalias militares, que ostentaban la impronta de bombardear a distancia o desde el aire sin comprometer tropas en el terreno. La tesis de los ataques acumulados fue criticada por Irán, Irak, Libia, Pakistán y la Federación Rusa aunque del lado opuesto, y consecuentes con los Estados Unidos se formaron Australia, Francia, Alemania, Japón y España.<sup>507</sup> El CS sabiendo que cualquier proyecto de resolución estaría saboteado por la interposición de varios vetos, no metió las manos al fuego.

Pero en el colmo de los colmos aquel desplante resultó enteramente fallido, ridículo si se quiere, por la falta de resultados para los EU, pues la transgresión no fue siquiera recompensada con los clarines de un triunfo político. El ataque a Tora Bora en Afganistán no acabó con el huidizo Bin Laden, quien siguió a la escapada hasta 2011, y el que sufrió Sudán por albergar un supuesto laboratorio de armas químicas resultó ser un laboratorio de medicamentos. En tanto, el régimen de prohibición del uso de la fuerza se erosionaba.

1998 fue un año clave en la crisis de Irak y de Afganistán que terminarían por vincularse. Ocurrieron los ataques contra las dos embajadas americanas en África; en Irak, los Estados Unidos y el Reino Unido, lanzaron la Operación Zorro del Desierto, y el Senado Norteamericano aprobó unánimemente la *Iraq Liberation Act* para patrocinar a la oposición iraquí con una suma de noven-

<sup>507</sup> Moir, Lindsay, *op. cit.*, nota 76, p. 30.

ta y siete millones de dólares para derrocar a Saddam Hussein.<sup>508</sup> El embajador Meyer sostiene que desde ese instante el cambio de régimen se convirtió en la política oficial de los Estados Unidos que los republicanos harían suya con bombo y platillo.<sup>509</sup> Apunta igualmente algo que yo he sostenido, el escándalo Lewinski distrajo al presidente Clinton para proseguir con los dictados de la política contra Al-Qaida.<sup>510</sup>

A casi un año de la R. 1189 (2008), las evidencias disponibles sobre la responsabilidad del grupo Al-Qaida en el atentado contra las embajadas norteamericanas propició un auto de acusación de los Estados Unidos contra Usama bin Laden y el Consejo de Seguridad adoptó la Resolución 1267 (1999),<sup>511</sup> una de las de mayor trascendencia histórica dentro del proceso. De gran significado fue la imposición de sanciones contra Afganistán por continuar ofreciendo albergue a los terroristas internacionales. En esta oportunidad mencionó en tres ocasiones a un individuo, Bin Laden, líder de Al-Qaida.

Condenó a los talibanes por haber continuado ofreciendo amparo territorial al grupo Al-Qaida, a Usama bin Laden, permitiendo que él y sus asociados “dirigieran una red de campamentos de adiestramiento de terroristas en su territorio” y lo utilizaran para auspiciar operaciones terroristas internacionales. Los conminó a que dejaran de brindarles abrigo y colaboraran con los esfuerzos tendentes a someter a la justicia a los acusados de cometer crímenes de terrorismo. Ordenó a los talibanes

<sup>508</sup> Meyer, Christopher, *DC Confidential. The controversial memoirs of Britain's Ambassador to the U. S. at the time of 9/11 and the Irak war*, Gran Bretaña, Weidenfeld & Nicolson, 2005, p. 229.

<sup>509</sup> *Idem.*

<sup>510</sup> “Clinton, first fighting for his political life in ‘l'affaire Lewinsky’ and then licking his wounds after surviving impeachment, was in no mood to take risks. He did nothing to implement the policy”. *Idem.*

<sup>511</sup> Fue adoptada el 15 de octubre de 1999 por unanimidad de los quince Estados votantes: Argentina, Baréin, Brasil, Canadá, China, Eslovenia, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Gabón, Gambia, Malasia, Namibia, Países Bajos y Reino Unido.

entregar al saudita a las autoridades competentes de un país en donde hubiera sido objeto de un auto de acusación, claramente los Estados Unidos, a las autoridades de un país adonde hubiera de ser devuelto, se entiende su país de origen, Arabia Saudita, o a las autoridades de un país en donde fuera detenido o enjuiciado.

La Resolución fue adoptada bajo el capítulo VII de la Carta, esto es de contundencia obligatoria, y dio un mes de plazo para el cumplimiento de la orden. En caso contrario los países miembros de Naciones Unidas deberían aplicar las siguientes medidas coercitivas:

- Negar la autorización de despegar de su territorio o el aterrizaje de cualquier aeronave propiedad de los talibanes, con excepción de los vuelos aprobados previamente por razones humanitarias o que obedecieran al cumplimiento de una obligación religiosa.
- Congelar los fondos y recursos financieros de los talibanes.
- Estableció un Comité integrado con los quince miembros del Consejo orientado a analizar el cumplimiento y las violaciones de las medidas, considerar las excepciones a las sanciones y presentar informes periódicos al pleno del Consejo. Este Comité se identifica con el número de la Resolución 1267, y sigue vigente para supervisar las sanciones impuestas a los miembros de Al-Qaida, ya que las de los talibanes fueron derogadas en 2002, luego de la invasión encabezada por los Estados Unidos en octubre de 2001.

Las sanciones quedaron sujetas al cumplimiento de las exigencias, y específicamente a la entrega del jefe terrorista y respondieron a la concepción en boga conocida como “sanciones inteligentes”.<sup>512</sup> La orden de entrega del cabecilla terrorista fue reiterada en la R. 1333 (2000) y fue más lejos al imponer sancio-

<sup>512</sup> Cortright, D. y López, G. A., *op. cit.*, nota 42, p. 49.

nes específicas en contra de Bin Laden y la formación Al-Qaida.<sup>513</sup> Cabe decir que a raíz del atentado del 11-S, el Consejo ya no emitió una orden de entrega de Bin Laden. En los días tumultuosos que siguieron al 11-S, el presidente del Consejo, Jean-David Levitte, a través de una declaración del 18 de septiembre declaró que los talibanes estaban obligados a cumplir la Resolución 1333 que incluía la entrega de Usama bin Laden, aunque no hizo mención expresa de este punto pero a buen entendedor pocas palabras.<sup>514</sup> El requerimiento de entrega era perentorio, de manera inmediata e incondicional. El gobierno talibán demandó pruebas sobre la presunta responsabilidad de Bin Laden en los atentados,<sup>515</sup> pero todo regateo político resultaba improcedente.

La aplicación de las sanciones ha dado lugar al problema de la imposición injusta, al punto de que el Consejo de Seguridad ha autorizado la figura del *Ombudsman* para que los inconformes puedan gestionar su eliminación de la lista de personas o entidades objeto de sanción, particularmente de personas relacionadas

<sup>513</sup> R. 1333 (2000) aprobada el 19 de diciembre de 2000, párrafo 8 c), “Congelar sin demora los fondos y otros activos financieros de Usama bin Laden y de las personas y entidades con él asociados indicados por el Comité, incluidos los de la organización Al-Qaida y los fondos dimanantes u obtenidos de bienes poseídos o controlados directa o indirectamente por Usama bin Laden y las personas y entidades con él asociados, y velar por que esos u otros fondos o recursos financieros no sean utilizados, directa o indirectamente, por sus nacionales o por personas que se hallen en su territorio en beneficio de Usama bin Laden, las personas asociadas con él o entidades poseídas o controladas directa o indirectamente por Usama bin Laden o personas o entidades con él asociadas, incluida la organización Al-Qaida, y *pide* al Comité que mantenga una lista actualizada, basada en información suministrada por los Estados y organizaciones regionales, de las personas y entidades que se haya indicado que están asociadas con Usama bin Laden, incluidas las de la organización Al-Qaida”.

<sup>514</sup> “There is one and only one message the Security Council has for the Taliban: implement United Nations Security Council resolutions, in particular resolution 1333, immediately and unconditionally”. Press Statement on Afghanistan by Security Council President, SC/7148, 18 de septiembre de 2001.

<sup>515</sup> Méndez-Silva, Ricardo, *El caso de Afganistán y Al-Qaida en el Consejo de Seguridad*, documento de trabajo, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, núm. 33, marzo de 2003, p. 11.

con Al-Qaida. La figura, con el antecedente de algunas resoluciones, fue echada a andar con la R. 1989 (2011) del 17 de junio de 2011.<sup>516</sup>

### VIII. ANTE EL MAYOR ATENTADO TERRORISTA DE LA HISTORIA

Los últimos veinte años del siglo XX presenciaron un incremento de los actos terroristas, tanto en número como en la cantidad de víctimas que dejaba cada uno. Antes los atentados dejaban un saldo mortal de víctimas de unas veinticinco personas, que ya son muchas. En el siglo XX, hablando estrictamente de actos terroristas, solo una docena de ataques superó los cien muertos. Los casos sobresalientes fueron contra el teatro Abadam con cuatrocientas víctimas mortales, el atentado contra un avión de Air India con trescientas veintiocho, el atentado contra el vuelo no. 103 de la línea Pan Am en 1988 que arrojó doscientos setenta y ocho muertos, el atentado contra un cuartel norteamericano en Líbano en 1983 con doscientos cuarenta y un soldados muertos; el ataque en 1996 con un coche bomba contra un edificio gubernamental en Oklahoma, Estados Unidos, donde fallecieron 168 personas y una estela de 400 heridos.<sup>517</sup>

Los Estados Unidos estaban en la mira. El atentado contra el World Trade Center en 1993 del cual se da noticia adelante. Los atentados de 1998 contra las dos embajadas en África debidos a Al-Qaida, ostensiblemente perfilados contra intereses norteamericanos que prendió los focos de alarma. En 2000 acaeció el atentado contra el acorazado norteamericano Cole II en Yemen con las señas del mismo grupo terrorista. La vuelta del milenio estimuló la imaginación de los yihadistas, varios complots lograron ser abortados en diversas partes del mundo. Antes de la navidad de 1999 fue detenido un algeriano que pretendía entrar a los Es-

<sup>516</sup> *Ibidem*, pp. 28-30.

<sup>517</sup> Hoffman, Bruce, “Una nueva era del terrorismo”, *Sistema: Revista de Ciencias Sociales*, núms. 132 y 133, 1996, p. 293.

tados Unidos procedente de Canadá con explosivos para hacer volar el Aeropuerto Internacional de los Ángeles.<sup>518</sup> El termómetro de la agresividad marcaba una temperatura en ascenso, y en los círculos de inteligencia se trabajaba con dedicación vigilante en las fuentes del terror.

El 19 de diciembre de 2000, un mes antes de que tomara posesión W. Bush,<sup>519</sup> el presidente saliente, Clinton, y el electo, Bush II, tuvieron un encuentro en la Casa Blanca. En charla cordial el demócrata le comentó a su inminente sucesor que de la lectura que había hecho de sus discursos tenía la impresión de que sus dos prioridades en política exterior eran levantar un escudo nacional antimisiles y el problema de Irak. El tejano asintió. Entonces Clinton se permitió plantearle un conjunto distinto de prioridades: Al-Qaida, la diplomacia en el Medio Oriente, Corea del Norte, la carrera nuclear en el sur de Asia y solo después Irak.<sup>520</sup> Bush permaneció silencioso y guardó para sí sus designios, pese a que en la entrevista le había dicho a Clinton que estaba presente para escuchar y atender el consejo que amablemente le fuera ofrecido por el presidente todavía en funciones. Vale apuntar que desde antes de asumir el poder, Irak estaba en la mente de los neoconservadores y desestimaron el peligro de Al-Qaida.

Sobrevino el cambio de gobierno en los EU en enero de 2001 y George W. Bush se engolosinó con otros asuntos, como la construcción del escudo antimisiles y cuestiones del orden interno. El escepticismo de los nuevos funcionarios, y hasta la abulia del presidente que gustaba de ausentarse de la capital para refugiarse en su rancho en Crawford, Texas, influyeron para que sobreviniera implacable el desenlace de septiembre. Cunden por ahí algunas versiones irresponsables que achacan al propio gobierno norteamericano la autoría de los atentados. No, fue la imprevisión del nuevo gobierno ligada a un conjunto de situaciones desafort-

<sup>518</sup> Woodward, Bob, *State of Denial*, EEUU, Simon & Schuster, 2006, p. 50.

<sup>519</sup> *Idem*.

<sup>520</sup> Gordon, Michael y Trainor, Bernard, *op. cit.*, nota 401, pp. 13 y 14.

tunadas. Me pregunto si la fiereza posterior contra Afganistán e Irak tuvo algo que ver con la expiación de un sentimiento de culpa por la desatención propia.

El 10 de julio de 2001, dos meses antes de los atentados, pudo haber sido un día definitivo para que los acontecimientos que rondaban la tragedia hubieran sido refrenados. George Tenet, director de la CIA, uniendo retazos de información recopilada por la propia agencia y la suministrada por los servicios de inteligencia de países aliados, llegó a la conclusión, junto con sus colaboradores cercanos, de que una amenaza de gravedad extrema se cernía sobre el país. Solicitó con urgencia una entrevista a Condoleezza Rice, a la sazón, asesora de seguridad de la Casa Blanca, mujer de indudable influencia con el presidente. En la reunión le expresó que Al-Qaida iba a atacar intereses norteamericanos posiblemente dentro de los mismos Estados Unidos.<sup>521</sup> Un colaborador de Tenet, Cofer Black, insistió en que era una contingencia de primera magnitud, que ponía en peligro la seguridad nacional y debería de ser atendido inmediatamente con la mayor seriedad.<sup>522</sup> Rice mantuvo un aire esquivo e indiferente, “She was in a different place”, Rumsfeld, el secretario de la defensa, dirigió sus afanes igualmente a otras prioridades.<sup>523</sup>

Tenet en el libro citado declaró que si el FBI hubiera investigado a dos de los terroristas identificados en los Estados Unidos antes del 11 de septiembre, Nawaf al-Hazmi y Khalid al-Mihdhar, hubiera descubierto que habían comprado diez boletos de ida solamente para personas oriundas del Medio Oriente en vuelos tempraneros el 11 de septiembre. Todavía en un memorando clasificado como Top Secret, de fecha 6 de agosto, dirigido al presidente, alertó: “Bin Laden determinado a golpear a los Estados Unidos”.<sup>524</sup>

<sup>521</sup> Woodward, *State of Denial, cit.*, nota 518, p. 51.

<sup>522</sup> *Ibidem*, pp. 53 y 54.

<sup>523</sup> *Idem*.

<sup>524</sup> *Ibidem*, p. 80.

En la mañana del 11 de septiembre de 2001 reinaban esplendentes las dos torres del World Center. Imposible saber si alguno de los habitantes de Nueva York recordaban al salir a cumplir con sus ocupaciones el lejano incidente del 26 de febrero de 1993. En esa fecha aconteció el primer atentado contra las torres. Fueron colocados explosivos de gran potencia en una camioneta rentada en el estacionamiento de la Torre Dos. Los daños fueron menores, aunque lamentables, seis muertos, pero en aquella ocasión el destino jugó a favor de las víctimas potenciales. Si los explosivos hubieran tenido un poco de mayor potencia y se hubieran colocado en un sitio ligeramente cercano al en que se ubicaron, la explosión hubiera producido su derrumbe sobre la otra Torre con el saldo de daños espantables. Toda vez que la explosión ocurrió al mediodía, a las doce horas con diecisiete minutos, el número de muertos pudo haber ascendido a doscientos mil, cincuenta mil empleados y trabajadores del World Trade Center, otro tanto de visitantes y unos cien mil empleados de los alrededores.<sup>525</sup> No obstante, el siniestro destruyó los seis niveles del subsuelo e hizo un agujero de treinta metros de diámetro por sesenta de profundidad.<sup>526</sup>

Los responsables fueron un grupo de militantes islámicos residentes en los Estados Unidos, encabezados por el Sheik Omar Abdul Rahman, de nacionalidad egipcia, quien presuntamente estuvo involucrado en el asesinato del presidente Anwar Sadat, paseó por Afganistán y Sudán para instalarse finalmente en los Estados Unidos en 1990, en donde se colocó al frente de un grupo de yihadistas locales.<sup>527</sup> Se logró dar con los responsables merced al hallazgo del minúsculo resto chamuscado de una de las placas del vehículo. No se pudo probar en esa oportunidad la vincula-

<sup>525</sup> Juergensmeyer, Mark, *Terror in the mind of God. The global rise of religious violence*, Berkerly-Los Angeles-Londres, University of California Press, 2001, pp. 61 y 62.

<sup>526</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>527</sup> *Ibidem*, p. 65. Véase también Gunaratna, Rohan, *Inside Al Qaeda, global network of terror*, EEUU, Columbia University Press, 2002, pp. 101 y ss.

ción con Al-Qaida, se conoció la recepción de fondos desde el extranjero destinados al principal protagonista del atentado. Los responsables fueron juzgados y sentenciados en los Estados Unidos. Uno de los perpetradores pudo escapar y seguir sus andadas en otros lugares, Ramzi Ahmed Yousef, asociado a un intento de asesinato del Papa Juan Pablo II durante su visita a las Filipinas en 1995. Cobró fama por haber ideado el llamado proyecto Bojinka, consistente en la destrucción de once aviones americanos sobre el Océano Pacífico en el mismo año. Fue apresado en 1996 en Pakistán y remitido a los Estados Unidos en donde fue sometido a juicio.<sup>528</sup>

El 11 de septiembre de 2001, Mohammed Atta, líder del comando terrorista, y varios de sus compinches fueron seleccionados por el sistema de seguridad<sup>529</sup> establecido para identificar a los pasajeros que debían de ser revisados como una medida de especial de seguridad. Todos pasaron la prueba, pues únicamente fueron esculcados sus equipajes de mano retenidos hasta que abordaron los aviones.<sup>530</sup> No encontraron nada, una pistola o una bomba, el atentado se realizaría con cuchillos pequeños. Todo viajero de entonces recordará que en las áreas comerciales libres de impuestos se vendían entonces candorosamente las navajas suizas sin que persona alguna se moviera a espanto.

A las 8.46'40'' el vuelo 11 de *American* se estrelló contra la Torre Norte del World Trade Center; a las 9.03'11'' el vuelo 175 de *United Airlines* se impactó contra la Torre Sur, delante de las pantallas televisivas del mundo entero; el vuelo 77 de *American Airlines* se estrelló en el edificio del Pentágono, en Washington, a las 9.37'46''; el vuelo 93 de *United Airlines* cayó presumiblemente a las 10.03'11'', según el informe de la Comisión sobre los ataques terroristas contra los Estados Unidos, en Shanskville,

<sup>528</sup> *Ibidem*, p. 68.

<sup>529</sup> *Computer assisted passenger prescreening system*.

<sup>530</sup> National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States, *Final Report of the National Commission on Terrorist Attacks Upon the United States*, Nueva York-Londres, W.W. Northon e Company, s. f., pp. 1-3.

Pensilvania, una vez que los pasajeros se enfrentaron desesperadamente a los secuestradores. Hubo evidencia de que el avión se dirigía hacia un blanco de gran envergadura simbólica como el Capitolio o la Casa Blanca.<sup>531</sup>

El blanco cero en el corazón del Manhattan financiero era un humeante y pestilente sitio de vigas de acero retorcido al que se impedía el paso desde varias manzanas a la redonda. El espacio aéreo de los Estados Unidos fue cerrado a todos los vuelos. El secretario de estado Collin Powell se encontraba en Santiago de Chile en la reunión de la OEA que aprobó el mismo día once la Carta Democrática Interamericana y tuvo que esperar varias horas para poder volar de regreso a Washington.

El mismo día las Naciones Unidas entraron en acción y bajaron dos proyectos de resolución aprobadas el día 12 con textos idénticos. La R. 1368 (2001)<sup>532</sup> del CS decidió combatir por todos los medios las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo. En los considerandos reconoció "...el derecho inmanente a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas". Condenó enérgicamente en la parte dispositiva los actos terroristas perpetrados y enfatizó que "al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales". Dejaba de ser un asunto estrictamente interno, algo que no visualizó un diplomático mexicano ante Naciones Unidas, tal era el grado de confusión que sembraron los hechos. El Consejo hizo propio el sentimiento de pesadumbre generalizado y manifestó su pesar por las víctimas y expresó sus condolencias a las familias, al pueblo y al gobierno de los Estados Unidos. Instó a todos los Estados a que colaboraran "con urgencia para someter a la acción de la justicia a los autores, organi-

<sup>531</sup> Juergensmeyer, Mark, *op. cit.*, nota 525, pp. 7-14.

<sup>532</sup> Fue adoptada el 12 de septiembre de 2001 por unanimidad de los 15 Estados votantes: Bangladesh, China, Colombia, Francia, Irlanda, Jamaica, Mali, Mauricio, Noruega, Federación Rusa, Singapur, Túnez, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos.

zadores y patrocinadores de estos ataques terroristas” y subrayó que “los cómplices de los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos y los responsables de darles apoyo o asilo” tendrían que rendir cuentas por sus actos. Demandó a la comunidad internacional que redoblara sus esfuerzos para prevenir y reprimir los actos de terrorismo y expresó que estaba dispuesto a tomar todas las medidas que fueran necesarias para responder a los atentados perpetrados el 11 de septiembre de 2001 y para combatir el terrorismo en todas sus formas, con arreglo a las funciones que le incumben en virtud de la Carta de San Francisco.

Han sido entrecomilladas las frases y los párrafos dignos de un comentario adicional. La mayor relevancia está en la mención del preámbulo, relativa al derecho inmanente de legítima defensa, con arreglo al artículo 51 de la Carta y reiterado en la resolución inmediata siguiente. Con la nota periodística de una revista francesa, citada de memoria, la frase fue incluida en virtud de la insistencia de los Estados Unidos. Como sea, esa versión coincide con la percepción de que la diplomacia y la defensa norteamericanas contemplaron nítidamente, a las pocas horas de la tragedia, el fundamento de su respuesta: la legítima defensa y no una respuesta institucional de la Organización de las Naciones Unidas, pese a que en la propia Resolución 1368 del 12 de septiembre, el CS afirmó que estaba dispuesto a actuar con todos los medios necesarios para responder a los atentados cometidos.

Los Estados Unidos laboraron intensamente en el campo diplomático fuera del ámbito de la ONU para lograr el apoyo de numerosos países a favor de esta visión, la de la legítima defensa, con sus aliados de la OTAN y los miembros del sistema interamericano. El mismo 12 de septiembre el Consejo del Atlántico del Norte emitió una Declaración alineada con ese propósito: “...si se determina que este ataque fue dirigido desde el extranjero contra Estados Unidos, será considerado una acción contemplada por el artículo 5 del tratado de Washington, que determina que un ataque armado contra uno de ellos o más de los Aliados de Europa o América del Norte será considerado un ataque contra

todos ellos”. Significativamente era la primera ocasión en la que la OTAN invocaba el artículo de referencia.

Por su parte, la Organización de los Estados Americanos, en la Reunión de Consulta de Ministros de Relaciones Exteriores del 21 de septiembre, adoptó dos resoluciones. La primera,<sup>533</sup> denominada “Fortalecimiento de la Cooperación Hemisférica para Prevenir, Combatir y Eliminar el Terrorismo”, sostuvo en la parte considerativa: “Reafirmando el derecho inmanente a la legítima defensa individual y colectiva de conformidad con las Cartas de la Organización de los Estados Americanos y de las Naciones Unidas”. La segunda,<sup>534</sup> bajo el nombre “Amenaza Terrorista en las Américas”, recordó “...el derecho inmanente de los Estados de actuar en ejercicio del derecho de legítima defensa, individual y colectiva, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas y el Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (TIAR)”. En la parte resolutive indicó que de conformidad con el principio de solidaridad continental “...todos los Estados Partes del Tratado de Río deberán prestar asistencia recíproca efectiva para enfrentar tales ataques y la amenaza de ataques similares contra cualquier Estado americano, y para mantener la paz y la seguridad del Continente”.<sup>535</sup>

La legítima defensa es consubstancial a una situación de urgencia, de faltar esta condición el CS debe asumir su “responsabilidad primordial” de mantener la paz y la seguridad internacionales y determinar la existencia de una amenaza a la paz, una ruptura de la paz o un acto de agresión y aprobar las medidas pertinentes. La mención de la legítima defensa en el preámbulo de la resolución afirmó un derecho, pero no representó una autorización para acudir a ella. Entonces es creíble la especie que circuló en el sentido de que los Estados Unidos habían presionado para que se incluyera esa mención en la Resolución, pero hubo una oposición particularmente de Francia y se optó por el

<sup>533</sup> RC. 23/RES.1/01.

<sup>534</sup> RC. 24/RES.1/01.

<sup>535</sup> *Ibidem*, párrafo primero.

compromiso de incluirla en el preámbulo. Los Estados Unidos ya habían tomado su decisión; Donald Rumsfeld, secretario de la defensa, declaró con su característico estilo: “la acción militar en Afganistán no depende de la aprobación de la ONU”.<sup>536</sup> Es interesante observar que mientras George H. Bush, padre, no se dejó seducir en 1990 por el argumento de la legítima defensa, el hijo tomó al pie de la letra la argumentación de la señora Thatcher que tenía fobia a las negociaciones dentro de la Organización y era partidaria de estirar la figura de la legítima defensa en aras de sus designios.

El CS se encontraba en aptitud de encarar el desafío como lo muestra la Resolución aprobada el 28 de septiembre sobre el mismo problema. El ataque de los Estados Unidos y de la coalición reclutada contra el Afganistán aconteció casi un mes después de los atentados. Si bien para responder a un ataque armado en legítima defensa es preciso un tiempo prudencial para organizar la respuesta de orden militar, la posición norteamericana se orientó a actuar sin ataduras institucionales.

En virtud del azoro y del impacto emocional que prevalecían hubiera sido sencillo obtener del Consejo una resolución acaso parecida a la Resolución 678 (1990) que autorizó a todos los Estados que cooperaban con el gobierno de Kuwait a usar la fuerza bajo la consabida fórmula de “utilizar todos los medios necesarios”. Hubiera sido preferible esta salida a la simple mención del derecho inmanente a la legítima defensa que exentó a los Estados Unidos de cualquier liga institucional y le obsequió un espacio de unilateralidad que continuó socavando el régimen de paz hasta materializarse con obscena plenitud en marzo de 2003. Desde el mirador del derecho internacional, el gobierno talibán cometió un acto de agresión<sup>537</sup> al haber facilitado su territorio y brindado

<sup>536</sup> Entrevista televisada, 19 de septiembre de 2001, citada por Muñoz, Heraldo, *Una guerra en solitario*, España, Tercer Nombre, 2006, p. 25.

<sup>537</sup> La célebre R. 2625 (XXV) de la Asamblea General, *cit.*, nota 74, expresó que “Todo Estado tiene el deber de abstenerse de organizar, instigar, ayudar o participar en actos de guerra civil o en actos de terrorismo en otro Estado o de consentir actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la co-

protección a los terroristas. No hay la menor duda, pero tal determinación correspondía formularla al CS.

Un cúmulo de autores abordó sobre la tesis de la legítima defensa. Ruth Wedgwood, en el *American Journal of International Law*, sostuvo que el CS había declarado unánimemente que había ocurrido un ataque en suelo americano acorde con el significado del artículo 51 de la Carta, y que los Estados Unidos tenían el derecho de usar la fuerza en legítima defensa. Eso no lo dijo el CS, es una interpretación derivada de la mención que apareció en el preámbulo. La autora cita en su abono las resoluciones 1368 de 12 de septiembre y la 1373 de 28 de septiembre de 2001.<sup>538</sup> Las resoluciones citadas que como ya se ha insistido no explicitaron su procedencia en el caso concreto y menos manifestaron que los Estados Unidos hubieran sufrido en su suelo un ataque armado. Incluso algunos internacionalistas han cuestionado que el atentado efectuado con aviones de aerolíneas civiles pudiera ser equivalente a un ataque armado de conformidad con el sentido original del artículo 51.<sup>539</sup> Por otra parte, la legítima defensa no tiene que ser autorizada por el CS, es el recurso a disposición de un Estado víctima de un ataque armado en tanto el CS se ocupa del problema.

Otro autor, Thomas M. Frank, se inclinó de igual manera por la tesis de la legítima defensa, pero lo relacionó con el antecedente de la Primera Guerra del Golfo Pérsico.<sup>540</sup> La R. 661 (1990)

misión de dichos actos, cuando los actos a que se hace referencia en el presente párrafo impliquen el recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza”.

<sup>538</sup> “The American Use of force was endorsed in binding resolutions of the United Nations Security Council; the Council declared unanimously that an attack had occurred on American soil, within the meaning of Article 51, and that the United States had the right to use force in self defense”. Wedgwood, Ruth, “Al Qaeda, terrorism, and military commissions”, *The American Journal of International Law*, 96-2, 2002, p. 329.

<sup>539</sup> Kotzur, Markus, “The struggle against terrorism. Chances and limits of modern public International Law”, en Méndez-Silva, Ricardo, *Derecho y seguridad...*, cit., nota 90, pp. 169 y ss.

<sup>540</sup> “After the iraki invasion of Kuwait, the Security Council, as in the instant case, affirmed the inherent right to use force in individual or collective

aprobada cuatro días después de la invasión de Irak a Kuwait citó también en el preámbulo el derecho a la legítima defensa, pero prevalece la 678 (1990) de fines de noviembre que optó por autorizar a los Estados que colaboraban con Kuwait a utilizar todos los medios necesarios. Así, la Primera Guerra del Golfo Pérsico acaeció por una autorización expresa del CS y no como una forma de legítima defensa colectiva en apoyo a Kuwait.

De cara a los intentos perfilados a distorsionar la figura de la legítima defensa, también hay numerosos testimonios que defendieron la normatividad internacional. Por ejemplo, Michael Mandel opinó: “The Security Council passed two resolutions on terrorism between September 11 and Americas’s attack on Afganistán on October 7.<sup>541</sup> No honest reading of these could possibly conclude that they authorize the use of force”.<sup>542</sup> Conviene insistir en la última frase del autor citado: “Ninguna lectura honesta puede llevar a la conclusión de que autorizaron [las resoluciones] el uso de la fuerza”. Destaca también el artículo de Jonathan I. Charney que clamó por la necesidad de fortalecer el aparato y la normatividad del CS y mostró su seria preocupación por la invocación de la legítima defensa.<sup>543</sup>

La mención a la legítima defensa en las resoluciones 1368 (2001) y 1373 (2001) llegó a la Corte Internacional de Justicia en el caso *Consecuencias jurídicas de la edificación de un muro dentro del territorio palestino ocupado*, Opinión Consultiva del 9 de julio de 2004. La Opinión no analizó la legalidad de las resoluciones, se centró

self-defense. When almost four months later, it authorized UN members ‘to use all necessary means’ to repel the iraki forces, that resolution reaffirmed the Council’s earlier affirmation of the victim’s right to act in self defense...”. Cfr. Franck, Thomas M., “Terrorism and the right of self defense”, *American Journal of International Law*, EEUU, 95-4, 2001, pp. 839-843.

<sup>541</sup> R. 1368 (2011) y R. 1373 (2011).

<sup>542</sup> Mandel, Michael, “This war is illegal and immoral, and it won’t prevent terrorism”, en Scraton, P., *Beyond september 11. An anthology of dissent*, Londres, Pluto Press, 2002, p. 77.

<sup>543</sup> Charney, J. I., “The use of force against terrorism and International Law”, *American Journal of International Law*, EEUU, 95-4, 2001, pp. 835-839.

en clarificar la legalidad o ilegalidad de la construcción del muro para separar a las tierras palestinas. Israel sostuvo que la construcción del muro encontraba base legal en la legítima defensa frente a los ataques terroristas de que era víctima e invocó el artículo 51 de la Carta a la luz de las resoluciones mencionadas. La Corte manifestó que la situación era diferente a la que cubrían las resoluciones relacionadas con el terrorismo y clarificó que Israel ejercía control sobre el terreno palestino y los ataques se originaban dentro del mismo. Con ello significó que el ataque armado debía provenir del exterior de un Estado con arreglo a lo preceptuado por el artículo 51.<sup>544</sup>

Con posterioridad a la R. 1373 (1991), el CS entró en un mutismo institucional hasta mediados de noviembre cuando la acción norteamericana derrotó al gobierno talibán y Bin Laden y el Mullá Omar huyeron rumbo a lo desconocido. Se repitió el caso del ataque de la OTAN en la invasión a la República de Yugoslavia en 1999 con motivo del problema de Kosovo bajo la estrategia de atacar primero sin que mediara una resolución y negociar a posteriori la legitimación por parte del Consejo.<sup>545</sup> Podría hablarse de un manual para iniciados: ambientar la figura del enemigo, buscar facciones internas afines en los Estados que carguen con las bajas en tierra, desatar bombardeos aéreos con armas sofisticadas, constituir gobiernos afines en nombre de la democracia, encargar a las Naciones Unidas a posteriori la ayuda humanitaria y establecer fuerzas multinacionales para coadyuvar en las tareas de seguridad.<sup>546</sup>

<sup>544</sup> “En conséquence, la Cour conclut que l’article 51 de la Charte est sans pertinence au cas particulier”. Corte Internacional de Justicia, “Conséquences Juridiques de l’Edification d’un Mur dans le Territoire Palestinien Occupé” (Requête pour Avis Consultatif), Résumé de l’Avis Consultatif du 9 juillet 2004, Résumé 2004/2, [www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org).

<sup>545</sup> Ferguson, N., *Colossus, The Rise and fall of the American Empire*, EEUU, Penguin Press New York, 2004, pp. 148 y 149.

<sup>546</sup> Méndez-Silva, Ricardo, “Derivaciones del 11 de septiembre para el derecho internacional”, en Méndez-Silva, Ricardo (coord.), *Derecho y seguridad...*, *cit.*, nota 90, p. 105. Véase también Wesley, Clark., “Librar la nueva guerra.

Vertiginoso el ataque de la coalición, logró la caída de Kabul, la capital del Afganistán, el 13 de noviembre; Kandahar fue abandonada por el Mulá Omar entre el 8 y 9 de diciembre, y unos días después fue tomado el complejo de cuevas y túneles de Tora Bora<sup>547</sup> del cual, según todos los indicios, alcanzó a escapar Bin Laden por la imprevisión de las fuerzas atacantes.

En otro orden de ideas, la expresión en la R. 1368 (2001) “cualquier acto de terrorismo internacional constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales”, no dejó duda que era una cuestión que comprometía a la sociedad internacional por las redes transnacionales de los grupos terroristas y el apoyo manifiesto de gobiernos que los convertían en agresores.

Finalmente, leemos en el párrafo tres la frase “los responsables de prestar asistencia, apoyo o abrigo a los autores, organizadores y patrocinadores de estos actos tendrán que rendir cuenta de sus actos”. La imputación de la responsabilidad de los atentados a Usama bin Laden y a Al-Qaida tardó algunos días en formalizarse públicamente, pero los servicios de inteligencia, y no solo de los Estados Unidos, tuvieron la firme sospecha desde que se estrelló el segundo avión en la Torre Sur del origen de esos actos execrables. Ello se confirma con el testimonio del embajador británico en Washington, Christopher Meyer, quien conversó telefónicamente con Condolezza Rice el mismo 11 de septiembre. A pregunta expresa sobre la posible autoría de los ataques, ella repuso que los primeros indicios conducían a los nombres de Usama bin Laden y de Al-Qaida y que podía haber alguna conexión con Irak.<sup>548</sup> Lo relativo a Irak tenía cola, la animadversión contra Irak, que ya en el gabinete de Washington había emergido desde antes.

Qué harán a continuación las fuerzas armadas estadounidenses”, en Hoge, James F. y Gideon, Rose, *¿Por qué sucedió? El terrorismo y la nueva guerra*, España, Paidós, 2002, pp. 268-278.

<sup>547</sup> O’Hanlon, Michel E., “A flawed masterpiece”, *Foreign Affairs*, EEUU, mayo-junio, pp. 53 y 54.

<sup>548</sup> Meyer, Christopher, *op. cit.*, nota 508, p. 190.

El presidente del CS el 18 de septiembre invocó la R. 1333 (2000) que contenía la obligación de los talibanes de entregar a Usama bin Laden. El requerimiento de entrega era perentorio, de manera inmediata e incondicional. El gobierno talibán demandó pruebas sobre la presunta responsabilidad de Bin Laden en los atentados,<sup>549</sup> pero todo regateo político resultaba improcedente.

#### IX. LA SEGUNDA RESOLUCIÓN DE SEPTIEMBRE. EL CONSEJO LEGISLA SOBRE EL TERRORISMO

A diferencia de la 1368 (2001), la 1373 (2001)<sup>550</sup> fue adoptada con base en el capítulo VII y abordó sobre varios de los principios fundamentales enunciados y proclamados con anterioridad tanto por la Asamblea General como por el propio CS; sin embargo, su verdadera importancia estriba en haber dictado disposiciones de carácter general, de manifiesto corte legislativo, como la obligación para los Estados de suscribir los tratados internacionales sobre terrorismo y adoptar legislaciones en lo interno sobre la materia. Además, su relieve se aprecia en haber establecido un Comité para pugnar por la observancia del régimen, en funciones hasta la fecha con el nombre de Comité sobre el Terrorismo.

La presente llamó a todos los Estados a cooperar con el fin de prevenir el terrorismo y enjuiciar a los responsables, a denegar el refugio a los perpetradores y verificar que un solicitante de asilo no fuera terrorista y cooperar en asuntos administrativos y judiciales.

La revisión de la Resolución revela que el Consejo dio un salto notorio en sus funciones. Adoptó criterios de índole legislativa

<sup>549</sup> Méndez-Silva, Ricardo, *El caso de Afganistán y Al-Qaída en el Consejo de Seguridad*, cit., nota 515, p. 11.

<sup>550</sup> Fue adoptada el 28 de septiembre de 2001 por unanimidad de los 15 Estados votantes: Bangladesh, China, Colombia, Francia, Irlanda, Jamaica, Mali, Mauricio, Noruega, Federación Rusa, Singapur, Túnez, Ucrania, Reino Unido y Estados Unidos.

con miras a que fueran asumidos por los Estados en sus políticas y en sus legislaciones internas<sup>551</sup> en la lucha global contra el terrorismo. El Consejo atiende casos de amenazas a la paz, rupturas de la paz y actos de agresión de manera casuística. En esta oportunidad, la R. 1373 (2001) impuso con carácter obligatorio a los Estados la observancia de medidas permanentes para situaciones indeterminadas a futuro, entre ellas el deber de adoptar legislaciones internas y la suscripción de acuerdos internacionales sobre la materia. Los criterios dictados son inobjetable, pero debe prenderse una luz de alerta respecto a la ampliación de las facultades del Consejo. Lo menos que puede sostenerse es que el CS se estrenó como legislador lo mismo que en 1993 y 1994 se “judicializó” con la creación de los tribunales *ad hoc* para la ex-Yugoslavia y Rwanda.

La R. 1373 (2001) reafirmó que todo acto de terrorismo internacional constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, y reiteró en el preámbulo el derecho inmanente a la legítima defensa, individual y colectiva, tal como lo había plasmado su predecesora inmediata, la R. 1368 (2001).

En los considerandos el Consejo subrayó la necesidad de luchar con todos los medios, con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas, contra las amenazas a la paz y la seguridad internacionales que plantea el terrorismo. Es dable entender que, pese a la afirmación de luchar con todos los medios, existen límites al actuar

<sup>551</sup> Ver Sas, P. C., “The Security Council starts legislating”, *American Journal of International Law*, EEUU, 96-4, 2002, pp. 901 y ss. A este momento, lo que fue sorpresivo en 2001 ha sido estudiado y asimilado por los estudiosos; véase Raach, Fatma, “La compétence externe du Conseil de Sécurité ou les forces nouvelles du Droit International”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XI, 2011, pp. 415-422. La internacionalista española Soledad Torrecuadrada García Lozano ha dedicado parte importante de sus afanes a este punto. Llama a esta R. y a otras adoptadas con posterioridad por el Consejo de Seguridad, “Las resoluciones legislativas”, *Cf.* Torrecuadrada, Soledad, “La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de la ONU: problemas y posibles soluciones”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. XII, 2012, pp. 11 y ss.

de los Estados, más aún si las campañas norteamericanas cayeron en manifiestas violaciones a los derechos humanos. Fueron años, como lo dijo el hoy juez de la Corte Internacional de Justicia, Antonio Cançado Trindade, sombríos para los derechos humanos; preocupación compartida por la mayor parte de los integrantes de la sociedad internacional. Es de recordarse que la Asamblea General aprobó tres resoluciones sobre la materia<sup>552</sup> bajo el título “Protección de los Derechos Humanos y las Libertades Individuales en la Lucha Contra el Terrorismo” En estos instrumentos insistió en la importancia de respetar todos los derechos humanos y las libertades fundamentales y el Estado de derecho, incluso en respuesta al terrorismo y al temor al terrorismo. Particularmente enfatizó que el artículo 4o. del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos contiene la relación de los derechos que no pueden suspenderse bajo ninguna circunstancia. Destacan entre los derechos intocables el relativo a la prohibición de imponer a cualquier persona torturas, penas o tratos crueles, inhumanos o degradantes<sup>553</sup> y destacó que ni siquiera en el caso de actos terroristas puede ignorarse el núcleo duro de las regulaciones internacionales.

Por su parte, la Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas designó el 20 de diciembre de 2004 a un experto, el profesor Robert Goldman, para analizar la vinculación entre la lucha contra el terrorismo y los derechos humanos. Constituyó igualmente un grupo integrado por cinco relatores de la Comisión para que informara sobre la situación de los detenidos en Guantánamo.<sup>554</sup> El informe del Grupo,<sup>555</sup> fechado el 15 de

<sup>552</sup> Resoluciones de la Asamblea General 57/219 del 18 de diciembre de 2002, 58/187 del 22 de diciembre de 2003 y 59/191 del 20 de diciembre de 2004.

<sup>553</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 7o.

<sup>554</sup> El grupo estuvo constituido por la presidenta del Grupo de Trabajo sobre Detenciones Arbitrarias, el relator especial sobre la independencia de jueces y abogados, el relator especial sobre la tortura y otros tratos o penas crueles, inhumanos y degradantes, la relatora especial sobre la libertad de religión y creencia y el relator especial sobre el derecho de toda persona a disfrutar del más alto nivel de salud física y mental.

<sup>555</sup> *Situation of the Detainees at Guantánamo Bay*, Future E/CN.4/2006/120.

febrero de 2006, fue crítico de los Estados Unidos y recomendó que se cerrara el centro de reclusión, que los detenidos fueran sometidos a juicio o se les dejara en libertad; señaló que los Estados Unidos habían cometido actos que violan la Convención de las Naciones Unidas contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, y alertó sobre el intento de la potencia de reformular la definición aceptada en el instrumento mencionado, del cual es parte.

El propio Consejo no pudo permanecer encerrado en el mutismo, en la R. 1624 (2005)<sup>556</sup> expresó que debe lucharse contra el terrorismo por todos los medios de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas y puntualizó que las medidas que adopten los Estados deben apegarse al derecho internacional y observar el derecho internacional de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y el derecho de los refugiados. Los pronunciamientos son contundentes, recogen la tendencia de censura creciente contra los hoyos negros de la antinormatividad y sujetan a las resoluciones del Consejo a los mandatos del derecho internacional y a los miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a los miembros permanentes a su observancia rigurosa.

La resolución 1373 (2001) manifestó su preocupación por el aumento de actos terroristas “en varias regiones del globo” motivados por la intolerancia y el extremismo”. Aludió expresamente a la Resolución 2625 (XXV) de 1970 de la Asamblea General, citada con antelación,<sup>557</sup> en lo referente al deber de todos los Estados de abstenerse de organizar, instigar y apoyar actos terroristas perpetrados en otro Estado o de participar en ellos y de permitir actividades organizadas en su territorio para tal fin. Manifestó su preocupación por la relación estrecha que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia transnacional organizada, las drogas ilícitas, el lavado de dinero, el tráfico ilícito de armas, la circulación ilegal de materiales nucleares, químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales. Remachó que “los actos,

<sup>556</sup> Aprobada el 14 de septiembre de 2005.

<sup>557</sup> R. 1189 (1998).

métodos y prácticas terroristas son contrarios a los propósitos y principios de las Naciones Unidas”, y enfatizó que financiar intencionalmente actos de terrorismo, planificarlos e incitar a su comisión son conductas que contravienen a los propósitos y principios rectores de la organización.

Con miras a despejar cualquier duda sobre su obligatoriedad, utilizó la expresión “Decide que todos los Estados... adoptarán...” las siguientes medidas:

- Prevengan y repriman la financiación de los actos de terrorismo.
- Tipifiquen como delito la provisión o recaudación intencionales de fondos por sus nacionales o realizados en sus territorios para la comisión de actos de terrorismo.
- Congelen sin dilación los fondos y demás activos financieros y recursos de las personas involucradas en el terrorismo, o de las entidades bajo control de estas personas, o bien de las personas y entidades que actúen a nombre de ellos.
- Prohíban a sus nacionales o a todas las personas y entidades dentro de sus territorios que pongan fondos y recursos a disposición de personas o entidades que realicen o pretendan realizar actos terroristas.
- Se abstengan de brindarles cualquier tipo de apoyo y repriman el reclutamiento de miembros de grupos terroristas y se elimine el abastecimiento de armas a los terroristas.
- Prevengan la comisión de actos terroristas y desarrollen incluso labores de alerta temprana suministrando información a otros Estados.
- Denieguen refugio a quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo, o apoyan este tipo de actos, o proporcionan refugio.
- Impidan que quienes financian, planifican, facilitan o cometen actos de terrorismo utilicen sus territorios con

miras terroristas en contra de otros Estados o sus ciudadanos.

- Aseguren el enjuiciamiento de toda persona que participe en los diversos aspectos de la cadena terrorista, el financiamiento, la planificación, la preparación y comisión.
- Tipifiquen como delitos graves en sus leyes internas los distintos actos de la cadena terrorista y se prevea una sanción correspondiente con la gravedad de los actos.
- Proporcionen con carácter recíproco el máximo nivel de asistencia en lo referente a las investigaciones y procedimientos procesales y colaboren en la aportación de pruebas.
- Impidan la circulación de terroristas o de grupos terroristas mediante controles eficaces en las fronteras y se controle con efectividad la emisión de documentos de identidad y de viaje y se neutralice la falsificación y las alteraciones ilegales.
- Encuentren medios para intensificar el intercambio de información en todos los órdenes.
- Cooperen mediante acuerdos y convenios bilaterales y multilaterales para impedir y reprimir los atentados terroristas.
- Se adhieran a la brevedad a los convenios e instrumentos internacionales sobre la materia y cumplan las resoluciones del Consejo, particularmente las que han impuesto medidas coercitivas.

Fue un conjunto de medidas de índole diversa, alumbradas por el imperativo de la cooperación multilateral para enfrentar un problema inasible de efectos pavorosos.

El 7 de octubre siguiente se inició la campaña militar bautizada en un principio como “Justicia Infinita”, que despertó desazón porque parecía guardar un sentido religioso y se cambió por el nombre más terrenal de “Libertad Duradera”. A las 12.30

horas los Estados Unidos y el Reino Unido abrieron fuego contra blancos en territorio afgano con el lanzamiento de misiles de crucero, desde submarinos y el bombardeo con aviones de combate. La concepción militar integró la actuación de fuerzas especiales, armas de altísima precisión —que no impidieron los daños colaterales— y la asociación con efectivos locales, la Alianza del Norte y desertores de la etnia Pashtun.<sup>558</sup> La campaña militar altamente sofisticada tuvo la pinza en tierra de los combatientes nativos. En lo que parecen escenas de una guerra surrealista, la caballería de afganos mutilados atacó bajo la cobertura de aviones norteamericanos sin piloto. Ufano, Rumsfeld proclamó que se trató de la primera carga norteamericana de caballería del siglo XXI.<sup>559</sup>

## X. EL CAMINO HACIA LA GUERRA

La R. 1441 (2002)<sup>560</sup> se montó en el cenit de una larga crisis y fue la última resolución adoptada por el CS antes de que los Estados Unidos y el Reino Unido, junto con su coalición de seguidores, se lanzaran contra Irak. Los antecedentes inmediatos se nutren de la agresión terrorista de septiembre de 2001 y las manipulaciones del gobierno norteamericano para atacar a Irak.

En cuatro documentos el presidente norteamericano fue definiendo su postura contra Irak: el Discurso sobre el Estado de la Unión de 29 de enero de 2002; el Discurso en la Academia de West Point del 1o. de junio del 2002; el Discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas el 12 de septiembre siguiente, y el Documento sobre la Seguridad Nacional el 17 de septiembre de 2002.

<sup>558</sup> Biddle, Stephen, “Afghanistan and the future of warfare”, *Foreign Affairs*, EEUU, marzo y abril de 2003, p. 31.

<sup>559</sup> Rumsfeld, Donald H., “Transforming the military”, *Foreign Affairs*, EEUU, mayo y junio de 2002, p. 21.

<sup>560</sup> Fue adoptada el 8 de noviembre de 2002 por unanimidad de los 15 Estados votantes: Bulgaria, Camerún, China, Colombia, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Guinea, Irlanda, Mauricio, México, Noruega, Reino Unido, República Árabe de Siria y Singapur.

El primer pronunciamiento ante el Congreso de la Unión, a fines de enero de 2002, aconteció a poco más de cuatro meses de los impresionantes atentados. Exaltados estaban los ánimos y encendidos los sentimientos patrios por el dolor de la tragedia. Afganistán había caído en lo que parecía una victoria sencilla y rápidamente finiquitada. W. Bush tenía todo para el aplauso y arrastrar tras de sí el respaldo de la opinión pública norteamericana. Indicó que la guerra contra el terror apenas se iniciaba y vaticinó —en eso no se equivocó— que sería de larga duración y que seguiría más allá de su gestión. Con vanagloria sentenció que los terroristas que habitaban Afganistán se encontraban ya en las celdas de Guantánamo y, en efecto, algunos de los capturados empezaban a pisar tierra caribeña en los inicios de 2002. Son páginas negras para el régimen universal de los derechos humanos los desmanes en esa prisión y los ocurridos en la cárcel de Abu Ghraib en Irak y las bases norteamericanas en Bagram y Kandahar en Afganistán, en las varias embarcaciones norteamericanas en donde fueron recluidos varios detenidos al comienzo de las hostilidades contra Afganistán, en octubre de 2001, las entregas irregulares<sup>561</sup> de prisioneros a otros países para ser interrogados presumiblemente con métodos de tortura y los vuelos clandestinos para trasladar a los presuntos responsables de terrorismo.

Más substancial en la misma pieza oratoria fue su denuncia sobre la existencia de un terrorismo mundial, un “submundo terrorista” constituido por distintas formaciones, Al-Qaida, Hamás, Hezbolah, la Yihad Islámica, la Jaish —i-Mohammed—. Alertó enfático sobre el peligro de un movimiento terrorista con armas de destrucción masiva: “...debemos prevenir que los terroristas y los regímenes en busca de armas químicas, biológicas o nucleares amenacen a los Estados Unidos y al mundo”. Fue un avance discursivo de la justificación de atacar a Irak bajo ese argumento. No resultaba difícil enarbolarlo con el antecedente del uso de armas químicas por el gobierno de Hussein contra Irán y

<sup>561</sup> *Extraordinary renditions.*

contra la población kurda en su propio territorio, pero es de todos sabido que después de la guerra de 2003, nunca se encontraron las armas.

Punto sobresaliente fue el señalamiento del Eje del Mal. Además de denunciar a las bandas terroristas, señaló con índice de fuego a países presuntamente impulsores del terrorismo y empeñados en el desarrollo de armas de destrucción masiva, principalmente las nucleares. No deja de ser paradójico que el único país que ha arrojado armas atómicas en un conflicto armado y contra población civil, endilgara la misma maldad a sus enemigos. El elenco de países señalados estuvo constituido por Corea del Norte, Irán e Irak, como protagonista principal. Más tarde los bautizaría como los *rogue states*,<sup>562</sup> en español se utilizaron los calificativos de Estados bribones, Estados canallas, y en portugués *Estados crápulas*. Llama la atención, sin embargo, que los dos primeros, Corea del Norte e Irán, recibieron menciones breves en la solemne alocución. A Corea del Norte la acusó de que estaba armándose con misiles y armas de destrucción masiva mientras mataba de hambre a sus ciudadanos. A Irán le endilgó andar “enérgicamente tras esas armas y exportar el terror, mientras que unos cuantos (los gobernantes) que no han sido elegidos reprimen la esperanza de libertad del pueblo iraní”.

Las baterías se perfilaron hacia el Irak. Lo acusó de desarrollar armas de destrucción en masa:

Irak continúa ostentando su hostilidad hacia los Estados Unidos y apoyando al terror. El régimen iraquí ha conspirado para desarrollar ántrax, gas nervioso y las armas nucleares durante más de una década. Éste es un régimen que ya ha utilizado el gas venenoso para asesinar a miles de sus propios ciudadanos, dejando cuerpos de madres apiñados alrededor de sus niños muertos. Es un régimen que aceptó inspecciones internacionales y luego expulsó a los inspectores. Éste es un régimen que tiene algo que ocultarle al mundo civilizado.

<sup>562</sup> La palabra *rogue* se traduce como pícaro, pillo, truhán, picaruelo.

Calentaba las calderas de la agresión. Verdad es que de modo imperdonable Hussein usó las armas químicas contra Irán y los kurdos iraquíes, pero las armas de destrucción en masa habían desaparecido desde 1991, y menos fue un gobierno que se amistara con/o patrocinara a los terroristas.

La gestación de ese famoso discurso tiene aristas interesantes. W. Bush encomendó a dos de sus asesores, Michael Gerson y David Frum, que le prepararan un proyecto. Condolezza Rice observó que no parecía conveniente mencionar únicamente a Irak, y de ahí que Irán y Corea del Norte hubieran hecho el papel de figurantes en esa oportunidad discursiva. Los escritores buscaron alguna frase resonante a semejanza de la que empleó John F. Kennedy en su visita a Berlín: “Quien no crea en la dictadura comunista que venga a Berlín”.<sup>563</sup> A Frum le brilló el cerebro con la frase el Eje del Odio. Su colega Gerson con mayor intuición publicitaria la compuso y acuñó la versión final, “El Eje del Mal”. El juego de los mensajes subliminales estaba presente; “eje” recordaba a las potencias del Eje durante la Segunda Guerra Mundial y “el mal” se emparentaba con la frase Imperio del Mal que Ronald Reagan, gurú de los republicanos, le acomodó a la Unión Soviética. El discurso se cocinaba sabrosamente.

No todo es cuestión de discursos, la inclusión de Corea del Norte en el Eje del Mal propició que este país radicalizara su posición frente a la Organización Internacional de Energía Atómica y notificó su retiro del Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares. Presumiblemente la actitud agresiva de los Estados Unidos convenció al país asiático de la necesidad de reforzar sus proyectos nucleares y contar con el arma nuclear como elemento de disuasión ante un eventual ataque preventivo de los Estados Unidos.<sup>564</sup>

<sup>563</sup> Woodward, Bob, *Plan de ataque. Cómo se decidió invadir a Irak*, Colombia, Planeta, 2004, pp. 104 y 105.

<sup>564</sup> Sepúlveda Amor, Bernardo, “El eje del mal y su destino manifiesto”, en Olloqui, José Juan de, *Problemas jurídicos y políticos del terrorismo*, México, UNAM, 2003, pp. 9, 270 y 271.

Con algunas pinceladas energéticas, W. Bush, ante el Congreso, adelantó veladamente la doctrina del ataque o de la guerra preventiva: “No aguardaré mientras los riesgos se acercan más y más. Estados Unidos de Norteamérica no permitirá que los regímenes más peligrosos del mundo nos amenacen con las armas de destrucción masiva”. En 2002 y 2003 varias voces impugnaron la gratuita afirmación, entre ellas la de Scott Ritter, quien fue miembro durante siete años de la misión de inspección Unscm. En un libro publicado en 2005, dos años después de lanzada la guerra, reiteró sus dichos: la CIA utilizó a la misión para espiar al gobierno iraquí,<sup>565</sup> y sentenció que el éxito de las inspecciones que condujeran al desarme amenazaba la política de “las sanciones perpetuas” de los EU y el RU cuya finalidad inequívoca fue siempre el cambio de régimen.<sup>566</sup> Contundente aseveró que Irak se había desarmado en el verano de 2001.<sup>567</sup>

Con los mismos arrestos, el 1o. de junio de 2002 el presidente George W. Bush pronunció un discurso en la Academia Militar de *West Point*, sitio propicio para compartir sus bélicos anhelos. La histórica institución, casa de notables y encumbrados militares, cumplía precisamente en ese año doscientos de su fundación y ese día celebraba la graduación de una nueva generación de cadetes. Al igual que en el Congreso, afirmó que Estados Unidos estaba en guerra y que el conflicto sería prolongado. Volvió a las andadas, el terrorismo estaba indisolublemente ligado a la disposición de armas de destrucción masiva, y los Estados Unidos entraban a un nuevo tipo de conflicto. Superada la Guerra Fría, la estrategia de contener al comunismo por medio de la disuasión nuclear era impropcedente, enfrentar a un enemigo inasible y emboscado con medios tradicionales era a todas luces inviable. Recalcó la complicidad existente entre dictadores y terroristas, a quienes podían entregárseles las temidas armas de destrucción en masa. Tocó el meollo de la doctrina en ciernes: “Si espera-

<sup>565</sup> Ritter, *op. cit.*, nota 405, pp. 219 y ss.

<sup>566</sup> *Ibidem*, p. 256.

<sup>567</sup> *Ibidem*, pp. 290 y ss.

mos que las amenazas se materialicen por completo, habremos esperado demasiado tiempo”, y por si quedaran dudas sobre la conveniencia de atacar primero aun en el caso de no existir un peligro cierto y localizado, remachó: “La guerra contra el terror no se puede ganar a la defensiva. Debemos llevar la batalla hasta el enemigo... En el mundo en el que hemos entrado, el único camino hacia la seguridad es el camino de la acción. Y éste país actuará”. Por primera vez empleó la frase “acción preventiva”.<sup>568</sup> Levantó su propio fundamentalismo contra el del enemigo: “Estamos en conflicto entre el bien y el mal, y América llamará al mal por su nombre. Al confrontar al mal y a los regímenes ilegales, no creamos un problema, lo develamos, y lideraremos al mundo para oponerlo”. Los aplausos de los cadetes sonaban estruendosos. Me pregunto si alguno de ellos murió o fue herido en la guerra malhadada.

En orden cronológico siguió el discurso del presidente W. Bush en la Asamblea General de las Naciones Unidas, el 12 de septiembre de 2002. Entre la pugna dentro de su gabinete por ir a la guerra unilateralmente o acudir a las Naciones Unidas, prevaleció en ese septiembre un mínimo de sensatez, rodeada, sin embargo, de prejuicios y animosidades. El vicepresidente Cheney, desafecto a las sutilezas diplomáticas, opinó que en su discurso ante el órgano deliberativo debería responsabilizarse a las Naciones Unidas por el incumplimiento del Irak a las resoluciones adoptadas por el Consejo desde el fin de la guerra de 1991, y enfatizó que el papel de los Estados Unidos debería ser el de acudir al rescate glorioso de la Organización.<sup>569</sup> En el calor de las discusiones entre sus allegados, el poderoso vicepresidente dio a luz una frase que cautivó a Bush. Si la ONU no forzaba al gobierno iraquí a cumplir con las resoluciones adoptadas, se convertiría en una entidad irrelevante.<sup>570</sup> Grata y melodiosa la

<sup>568</sup> “Preemptive action to defend our liberty and to defend our lives”.

<sup>569</sup> Woodward, Bob, *Plan de ataque...*, cit., nota 563, p. 186.

<sup>570</sup> *Idem*.

palabra a sus oídos, Bush instruyó a Gerson para que preparara un discurso con esa idea, “Vamos a decirle a las Naciones Unidas que deben enfrentarse al problema o resignarse a ser irrelevantes. ¿Entendido?”.<sup>571</sup> La política, la actividad más noble del hombre en sociedad, se ha convertido no solo en los Estados Unidos en un reguilete de frases rimbombantes y de valores escasos.

En la inauguración de la Asamblea número 57, expectante la audiencia, tomó la palabra el presidente norteamericano. Mencionó 38 veces el nombre de Irak o sus equivalentes régimen iraquí o pueblo iraquí. A Saddam Hussein lo mencionó por su nombre en cuatro ocasiones. Contrariamente, omitió su otra frase prestada, pero célebre: “el Eje del Mal”. La Doctrina de la Guerra Preventiva tampoco resonó en una casa en donde rige el artículo 51 de la Carta sobre la legítima defensa. No obstante, dio rienda suelta a sus polémicos fundamentos al señalar que de cara al eventual uso de un arma nuclear por Hussein, deberíamos —usó la primera persona del plural— hacer todo lo posible para prevenir el advenimiento de un día como ese.

Declaró tajante que el régimen iraquí era una amenaza a las Naciones Unidas, a la paz y la seguridad internacionales, y soltó la frase acariciada “¿Servirán las Naciones Unidas al propósito para el cual fueron fundadas o serán irrelevantes?”. El desplante causó irritación. Los observadores entendimos el mensaje al revés, de plegarse la Organización a la obcecada pretensión del presidente norteamericano en turno, se tornaría irrelevante. Además, así se abrió un periodo de ocho semanas para la negociación de una resolución que llevó el numeral 1441 del CS.

Cinco días después de su intervención en Naciones Unidas, el presidente W. Bush dio a la publicidad el documento la “Estrategia nacional de seguridad de los Estados Unidos de América” el 17 de septiembre de 2002,<sup>572</sup> el más conocido sobre su política

<sup>571</sup> *Ibidem*, pp. 190 y 191.

<sup>572</sup> “The National Security Strategy of the United States of America”, Washington, The White House, 17 de septiembre de 2002, 31.

de la guerra preventiva y en el cual se amplían y se compactan los anticipos de los discursos anteriores. El tiempo de su divulgación fue bien calculado, primero la intervención en Naciones Unidas en aras de un multilateralismo de dientes para afuera, y en seguida la concreción de la doctrina de corte obcecadamente unilateralista.

El documento es extenso, 31 hojas. La concepción de la seguridad nacional tuvo como punto de partida la preponderancia norteamericana de los Estados Unidos en los asuntos globales y reivindicó el liderazgo en la “guerra contra el terrorismo” para protegerse a sí mismo y a sus aliados y amigos,<sup>573</sup> enlazó el uso de la fuerza para repeler las agresiones con un conjunto amplio de medidas para afianzar el modelo de economía mundial de mercado y estimular la vigencia y expansión de los sistemas democráticos.<sup>574</sup>

Sostuvo que los Estados Unidos estaban librando una guerra contra el terrorismo de alcance global, una guerra distinta a cualquier otra del pasado y que debía plantearse en muchos frentes contra un enemigo difuso a lo largo de un tiempo indeterminado.<sup>575</sup> Conviene tener a la vista algunos párrafos particularmente ilustrativos: “...we will not hesitate to act alone, if necessary, to exercise our right of self defense by acting preemptively against such terrorists, to prevent them from doing harm against our people and our country”,<sup>576</sup> que reivindica la pretensión de actuar solos al amparo de una visión propia de su muy peculiar derecho a la legítima defensa con carácter preventivo.

<sup>573</sup> “Today, the United States enjoys a position of unparalleled military strength and great economic and political influence”, *idem*.

<sup>574</sup> “We will extend the peace by encouraging free and open societies on every continent”, *idem*.

<sup>575</sup> “Freedom and fear are at war, and there will be no quick or easy end to this conflict”, *ibidem*, p. 7.

<sup>576</sup> En una traducción libre: “no vacilaremos en actuar solos, si es necesario, para ejercer nuestro derecho de legítima defensa, actuando preventivamente contra tales terroristas e impedirles que dañen a nuestra gente y a nuestro país”, *ibidem*, p. 6.

Empleó la expresión “Estados canallas”<sup>577</sup> y fue más lejos, los caracterizó como aquellos que brutalizan a sus propios pueblos, distraen los recursos nacionales en beneficio de los líderes y que no prestan respeto al derecho internacional y violan los tratados internacionales. Dio vueltas en redondo sobre su obsesión, están decididos a adquirir armas de destrucción masiva, junto con tecnología militar avanzada, y patrocinan el terrorismo alrededor del globo, rechazan los valores humanos básicos y odian a los Estados Unidos. En el blanco se encontraba Irak, que por cierto era ajeno a las conspiraciones terroristas. Parte del documento podría acomodarse bien al propio gobierno de W. Bush como la acusación relativa a la inobservancia del derecho internacional, la violación de los tratados internacionales y el rechazo a los valores humanos básicos.

Más adelante abundó en la trilogía terroristas, Estados canallas y armas de destrucción masiva, combinación macabra que trataba de justificar su determinación de atacar primero. Joyas de su doctrina son los siguientes párrafos:

...los Estados Unidos no pueden únicamente depender de una postura reactiva como lo hicimos en el pasado. La incapacidad de disuadir a un atacante potencial, la inmediatez de las amenazas presentes y la magnitud del daño que podría ser causado por el empleo de armas por nuestros adversarios, no nos permite esa opción. No dejaremos a nuestros enemigos atacar en primer lugar.<sup>578</sup>

Hay otros párrafos sensacionales que se omiten por razones de espacio, pero se rescatan las elaboraciones referidas al derecho internacional:

<sup>577</sup> “But new deadly challenges have emerged from rogue states and terrorists”, *ibidem*, p. 13.

<sup>578</sup> “...the United States can no longer solely rely on a reactive posture as we have in the past. The inability to deter a potential attacker, the immediacy of today’s threats, and the magnitude of potential harm that could be caused by our adversaries’ choice of weapons, do not permit that option. We cannot let our enemies strike first”, *ibidem*, p. 15.

Durante siglos, el derecho internacional reconoció que las naciones no necesitaban sufrir un ataque antes de que pudieran legalmente emprender alguna acción para defenderse contra el peligro de un ataque inminente. Los académicos y los juristas internacionales a menudo condicionaron la legalidad de la prevención sobre la base de una amenaza inminente y más frecuentemente en razón de una visible movilización de ejércitos, embarcaciones y fuerzas aéreas preparándose para el ataque.<sup>579</sup> Debemos adaptar el concepto de amenaza inminente a las capacidades y objetivos de los adversarios hoy día. Los Estados canallas y los terroristas no persiguen atacarnos usando medios convencionales. Saben que esos ataques fallarían. En cambio, descansan en actos de terror y potencialmente en el uso de armas de destrucción masiva que pueden ser fácilmente conseguidas, entregadas de manera encubierta y usadas sin aviso o advertencia.<sup>580</sup> Los Estados Unidos han mantenido desde hace tiempo la opción de una acción preventiva para contrarrestar una amenaza significativa contra nuestra seguridad nacional. Entre mayor sea la amenaza, mayor es el riesgo de la inacción, y más nos veremos compelidos a tomar una acción anticipada para defendernos a nosotros mismos, aún si prevalece la incertidumbre sobre el tiempo y el lugar del ataque enemigo. Para detener o prevenir tales actos hostiles por nuestros adversarios, los Estados Unidos actuarán, si es necesario, preventivamente.<sup>581</sup>

<sup>579</sup> “For centuries, international law recognized that nations need not suffer an attack before they can lawfully take action to defend themselves against forces that present an imminent danger of attack. Legal scholars and international jurists often conditioned the legitimacy of preemption on the existence of an imminent threat, most often a visible mobilization of armies, navies, and air forces preparing to attack”, *idem*.

<sup>580</sup> “We must adapt the concept of imminent threat to the capabilities and objectives of today’s adversaries. Rogue states and terrorists do not seek to attack us using conventional means. They know such attacks would fail. Instead, they rely on acts of terror and, potentially, the use of weapons of mass destruction, weapons that can be easily concealed, delivered covertly, and used without warning”, *idem*.

<sup>581</sup> “The United States has long maintained the option of preemptive actions to counter a sufficient threat to our national security. The greater the threat, the greater is the risk of inaction and the more compelling the case for

Las citas hablan por sí mismas, y cualquier glosa sería un desperdicio de tiempo y de esfuerzo intelectual. La doctrina del ataque preventivo o de la guerra preventiva fue un posicionamiento de corte esencialmente político, orientado a justificar lo injustificable. Es un despropósito y una ofensa a la inteligencia pretender cubrirla con un barniz de legalidad.<sup>582</sup> La respuesta ha sido una indignada respuesta doctrinal.<sup>583</sup>

El 16 de octubre de 2002, el Congreso norteamericano autorizó el uso de la fuerza contra Irak. Ello aconteció un mes después del discurso de W. Bush en Naciones Unidas el 12 de septiembre, y solo puede entenderse la resolución del Congreso como un acto de presión contra las Naciones Unidas y particularmente contra el CS vista la determinación del gobierno norteamericano de ir a la guerra, solos o acompañados, con o sin autorización del Consejo. Los considerandos del instrumento legislativo reflejan la paranoia predominante y la asimilación de los argumentos de la Casa Blanca entre los legisladores, no todos, entre ellos, un senador, Barak Obama, votó en contra en el Senado. Dio por cierta la existencia en Irak de armas químicas, de un programa en gran escala para producir armas biológicas y un avanzado programa

taking anticipatory action to defend ourselves, even if uncertainty remains as to the time and place of the enemy's attack. To forestall or prevent such hostile acts by our adversaries, the United States will, if necessary, act preemptively", *idem*.

<sup>582</sup> Ripol Carulla, S., "La nueva doctrina global de defensa preventiva. Consideraciones sobre su caracterización y fundamento", en García Segura, C. y Hernández, Rodrigo, *El Imperio inviable*, España, Tecnos, 2004, p. 147.

<sup>583</sup> Cito en calidad de ejemplo a Ávalos Vázquez, Roxana de Jesús, "La guerra preventiva. Consecuencias", en Becerra, Manuel (coord.), *Aspectos jurídico-políticos de la guerra de Irak*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2005, pp. 17-35; Casanovas Oriol y La Rosa, "El principio de la prohibición del uso de la fuerza tras el conflicto de Irak de 2003", en García Segura, C. y Hernández, R., *op. cit.*, nota anterior, pp. 125-140; Gros Espiell, Héctor, "La pretendida legítima defensa preventiva...", *cit.*, nota 95, pp. 189-204; Pérez González, Manuel, "Acción preventiva y legítima defensa en derecho internacional: algunas consideraciones jurídicas", en Méndez-Silva, Ricardo, *Derecho y seguridad...*, *cit.*, nota 90, pp. 55-78.

para producir armas nucleares;<sup>584</sup> sostuvo que el gobierno iraquí apoyaba y daba abrigo a organizaciones terroristas, incluso afirmó que miembros de Al-Qaida eran responsables de los atentados terroristas del 11 de septiembre y que se encontraban en Irak.<sup>585</sup> Más aún, hablaba del riesgo de que Irak empleara esas armas para lanzar un ataque contra los Estados Unidos o sus fuerzas armadas o mejor, las entregara a terroristas internacionales, lo que justificaba una acción a cargo de los Estados Unidos para defenderse.<sup>586</sup>

Era el tufo de la defensa preventiva o de la guerra anticipada, el Congreso norteamericano autorizó el uso de la fuerza en los siguientes términos:

Sección 3. Autorización para el uso de las Fuerzas Armadas de los Estados Unidos de América. A) AUTORIZACIÓN.- El Presidente se encuentra autorizado para hacer uso de las fuerzas armadas según lo determine necesario y de manera apropiada a fin de: 1) Defender la seguridad nacional de los Estados Unidos contra la continua amenaza impuesta por Irak; y 2) Implementar todas las resoluciones referentes a Irak del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.<sup>587</sup>

<sup>584</sup> “Whereas the efforts of International weapons inspectors, United States intelligence agencies, and iraqi defectors led to the discovery that Irak had large stockpiles of chemical weapons and a large scale biological weapons program, and that Irak had an advanced nuclear program that was much closer to producing a nuclear weapon...”.

<sup>585</sup> “Whereas members of al Qaida, an organization bearing responsibility por attacks on the United Nations, is citizens, and interests, including the attacks that occurred on September 11, 2011, are known to be in Irak”.

<sup>586</sup> “..the risk that the current iraki regime will either employ those weapons to launch a surprise attack against the United States or its Armed Forces or provide them to international terrorists who would do so”.

<sup>587</sup> (Traducción libre) “Sec. 3. Authorization for use of United States Armed Forces. a) AUTHORIZATION. The President is authorized to use the Armed Forces of the United States as he determines to be necessary and appropriate in order to (1) defend the national security of the United States against the continuing threat posed by Irak; and (2) enforce all relevant United Nations Security Council resolutions regarding Irak”.

El párrafo segundo corresponde al alegato de que Irak estaba en incumplimiento de las resoluciones del CS. En última instancia para darle un tenue barniz de legalidad a la guerra de 2003, el Congreso sacó del armario la Resolución 678 adoptada en noviembre de 1990 con motivo de la invasión a Kuwait que autorizó el uso de la fuerza para mantener la paz y la seguridad internacionales en la región. Esta sería una línea de justificación que aparecerá repetidamente manejada por los partidarios de la guerra. El campanazo estaba dado, se autorizaba al presidente a utilizar la fuerza contra Irak y se concedía a sí mismo, a los Estados Unidos de América, la facultad de ejecutar las resoluciones del CS relativas a la crisis. La autorización del Congreso respondió a una concepción ideológica arraigada en la política conservadora norteamericana, para la cual la autorización interna es superior a las obligaciones internacionales del más alto nivel, inclusive pactadas por el propio Estado en uso su soberanía. Las palabras de la señora Jeane J. Kirkpatrick son altamente ilustrativas cuando trató de justificar el unilateralismo de W. Bush. La dama señaló que el uso de la fuerza era legítima, aun si no era autorizada por el CS, y soltó la siguiente perorata: nada en la Carta de las Naciones Unidas puede desafiar los derechos soberanos de los Estados, nadie puede estar en desacuerdo con el derecho fundamental de una nación a defenderse (mas allá del artículo 51), la acción de los Estados Unidos en Irak fue autorizada por el presidente y el Congreso de los Estados Unidos. La embajadora en las Naciones Unidas durante la administración del presidente Reagan remató su argumentación con una cita del vicepresidente Cheney: “los Estados Unidos no necesitan permiso de las Naciones Unidas para usar su fuerza militar”.<sup>588</sup>

<sup>588</sup> “...the United States has never taken the position that the use off force is legitimate only if it is specifically authorized by the Security Council. Nor could any serious nation have taken such a position in the decade since the UN was established. Nothing in the UN Charter can challenge sovereign rights... no one can disagree with this fundamental analysis of the right of a nation to defend itself or under the appropriate circumstances to enforce a cease fire by military

Las bravatas de los neoconservadores dueños de una Casa Blanca enajenada apuntaban a lanzar un ataque unilateral a la brevedad posible, tal era la posición del presidente W. Bush y de su gabinete, Donald Rumsfeld, secretario de defensa; Richard Cheney, vicepresidente; Paul Wolfowicz, subsecretario de la defensa, acaso el alma negra de ese grupúsculo,<sup>589</sup> el representante de los EU en Naciones Unidas, Negroponte; miembros ellos del bando apodado los halcones. Aislado, el secretario de estado, Colin Powell, inscrito en el grupo de las palomas, se inclinaba por la opción diplomática y abogaba por contar con el respaldo de las Naciones Unidas a semejanza del precedente de la Primera Guerra del Golfo Pérsico. Prosperó la posición de la Secretaría de Estado que coincidía con la de su principal aliado, Anthony Blair, primer ministro del Reino Unido<sup>590</sup> para acudir a las Naciones Unidas como paso previo.

El talante de Bush se había transparentado en el discurso del 12 de septiembre en la Asamblea General. Las preocupaciones de los Estados miembros crecían en razón proporcional al aumento de las posibilidades del anunciado desenlace bélico. Ello forzó a la realización de una sesión especial del Consejo de Seguridad los días 16 y 17 de octubre, abierta a todos los miembros de la organización. Participaron 74 Estados de las Naciones Unidas, los 15 miembros del CS, representantes de la Liga de Estados Árabes y de la Organización de la Conferencia Islámica.<sup>591</sup>

means. The U.S. action in Iraq had been authorized by the president and the U. S., Congress. As Vice President Cheney commented, the United States requires no ‘permission slip’ from the UN to use its military”. Kirkpatrick, Jeanne J., *op. cit.*, nota 370, pp. 289 y 290.

<sup>589</sup> Laurent, Eric, *La guerre des Bush, les secrets inavouables d’ un conflit*, Francia, Plon, 2003, pp. 122 y ss.

<sup>590</sup> “Bush appears ultimately to have been persuaded by Secretary of State Colin Powell and by Blair that an effort needed to bring the UN on board”, Cockayne, James y Malone, David M., “The Security Council and the 1991 and 2003 wars in Irak”, en Lowe Vaughan, Roberts *et al.*, *op. cit.*, nota 25, p. 398.

<sup>591</sup> *Memoria del gobierno mexicano sobre su participación en el Consejo de Seguridad*, p. 144.

Paralelamente, se inició al interior del Consejo una negociación que duró ocho semanas. El 24 de octubre los Estados Unidos y el Reino Unido presentaron un proyecto de resolución que aludía al incumplimiento de las resoluciones del Consejo de Seguridad y exigía el acceso inmediato e incondicional de los inspectores de Unmovic y la OIEA, expulsados en 1998 por la Operación Zorro del Desierto, y la concesión de garantías a su seguridad por parte de Irak. El incumplimiento al proyecto, de ser aprobado, acarrearía graves consecuencias.<sup>592</sup> Empezaba a delinearse la redacción del instrumento. Lo que estaría por definirse era el significado real de las graves consecuencias, frase clave de las desavenencias a la hora crítica. Francia y la Federación Rusa presentaron propuestas al documento en las que eliminaban la alusión al incumplimiento por parte de Irak, incluyeron referencias de la R. 1284 (1999),<sup>593</sup> y preveían la responsabilidad del país de garantizar la seguridad del personal de inspección.<sup>594</sup>

Fijadas las posiciones, unilateralismo *versus* multilateralismo, irrumpieron diversas posiciones para avanzar hacia la guerra o para frenar el absurdo. La *Memoria del gobierno mexicano* contiene una presentación esquemática sobre los puntos en torno a los cuales hubo diferencias y fueron objeto de discusión para arribar a un texto de compromiso. Estos fueron:<sup>595</sup>

- El uso de la fuerza, punto vital para los Estados Unidos y no compartido por varios miembros del Consejo, al menos hasta que se probara que había en efecto armas de destrucción masiva y no se lograran desmantelaran durante el tiempo de la nueva ronda de inspecciones que se preveía en todo caso como último recurso.
- La acción en dos tiempos, entendida como la adopción de una resolución que amenazara con la aplicación de

<sup>592</sup> *Ibidem*, p. 145.

<sup>593</sup> Aprobada el 17 de diciembre de 1999.

<sup>594</sup> *Memoria del gobierno mexicano...*, *cit.*, nota 591, p. 145.

<sup>595</sup> *Ibidem*, p. 144.

graves consecuencias en caso de incumplimiento y posteriormente la adopción de una segunda resolución para determinar lo procedente en caso de que se diera el incumplimiento pero en forma alguna como una aplicación automática del uso de la fuerza al desleal saber y entender de quienes ya alistaban portaviones, aviones, helicópteros y armas sofisticadas para arremeter contra Irak. Cabe destacar que la acción en dos tiempos fue la posición que adoptó México en las discusiones del Consejo como miembro no permanente.<sup>596</sup>

- El grado de incumplimiento de Irak. ¿Cualquier incumplimiento daría pie a una acción del CS? Las posturas de los Estados diferían sobre el grado de incumplimiento de las resoluciones que guardaba a Irak en ese momento.
- El régimen de inspecciones que sería encomendado a la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Unmovic), creada por la R. 1284 (1999),<sup>597</sup> en condiciones de libertad total y sin ningún entorpecimiento por el gobierno iraquí. Contra los informes de inteligencia norteamericanos e ingleses existía la impresión de que ya no existían armas de destrucción masivas, pero faltaban pruebas al respecto, por ello, la reanudación de las inspecciones era una pieza vital para determinar los rumbos del conflicto. De hecho, el 16 de septiembre, cuatro días después del discurso de W. Bush, el ministro de relaciones exteriores de Irak comunicó que su gobierno aceptaba el regreso incondicional de los inspectores y que estaba dispuesto a entablar negociaciones sobre los aspectos prácticos para la reanudación de las

<sup>596</sup> *Idem.*

<sup>597</sup> R. 1284 (1999), 17 de diciembre de 1999, apartado A, párrafo primero resolutivo: “Decide establecer, como órgano subsidiario del Consejo, la Comisión de las Naciones Unidas de Vigilancia, Verificación e Inspección (Unmovic), en reemplazo de la Comisión Especial” establecida por la R. 687 (1991), *op. cit.*, nota 37.

inspecciones, dato a favor, allanándose a un asunto vital en el que iba de por medio la guerra y la suerte del gobierno, pero lo referente a discutir los aspectos prácticos no podía ni soñarlo, vendría una resolución tomada bajo el capítulo VII que solo le quedaba acatarla en sus términos.

- La imparcialidad y neutralidad del régimen de inspecciones. No eran pocos los señalamientos de que varios inspectores hicieron el papel de espías para los Estados Unidos entre 1991 y 1998.
- Los plazos concedidos para el cumplimiento por Irak. Cuestión crítica pues Estados Unidos ya con los ojos puestos en la guerra prefería un plazo breve, a principios de año, a más tardar en marzo, mientras otros Estados y el propio cuerpo de investigadores solicitaban un plazo de mayor amplitud.
- El posible levantamiento o suspensión de las sanciones. Punto igualmente controvertido, ya que dentro del Consejo, y concretamente entre los miembros permanentes, había criterios contrapuestos. Los Estados Unidos y el Reino Unido cerraban filas para mantenerlas, porque en última instancia su finalidad era el cambio del régimen gubernamental en Irak, y la posición de los otros tres, partidarios de aligerarlas o de plano suspenderlas total o gradualmente según se probara el cumplimiento de Irak con las exigencias del desarme.
- El respeto a la integridad territorial y a la soberanía e independencia de Irak. Es una frase que puede encontrarse en resoluciones relativas a otros casos, pero en el de Irak, implicaba una actualidad enorme por la composición étnica diversa del país, por las posiciones religiosas distintas sobre todo de los tres grupos principales, los chiítas, los sunitas y los kurdos en el norte afines a los kurdos de Turquía en donde actuaba un movimiento secesionista; además de las oposiciones políticas, ya que Saddam Hus-

sein pertenecía al grupo sunita y había ejercido el poder con mano de hierro, las represiones contra los otros dos grupos latían como abismos de desavenencias.

- El establecimiento de una zona libre de armas nucleares,<sup>598</sup> ideal incluido en la R. 687 (2001) y con dedicatoria a Israel.

Con base en el capítulo VII se aprobó la R. 1441 (2002).<sup>599</sup> La resolución mostró una vigorosa severidad contra Irak, presupuso la disponibilidad de armas de destrucción en masa e incluso sus ligas con el terrorismo, cuestiones sobre las que no había seguridad en esos momentos y nunca probadas después de la guerra.

La R. 1441 (2002) encomendó a la Unmovic y la Aiea realizar una investigación de campo exhaustiva. Ordenó a Irak proporcionar a las instituciones mencionadas “acceso inmediato, sin trabas, incondicional e irrestricto a todas y cada una de las zonas, incluidas las subterráneas, instalaciones, edificios, equipo, registros y medios de transporte...”, y acceso semejante a todos los funcionarios y otras personas para ser entrevistados, inclusive fuera de Irak, para lo cual debería facilitarse el traslado de las personas y de sus familiares, libres de la presencia de funcionarios del gobierno iraquí.

Del mismo modo, se impuso la obligación al gobierno iraquí de declarar dentro de los treinta días siguientes, de manera “exacta, cabal y completa... todos los aspectos de sus programas para el desarrollo de armas químicas, biológicas, nucleares y misiles balísticos”, así como otras cuestiones relacionadas minuciosamente.

El Consejo acordó reunirse inmediatamente una vez que se contara con un informe suministrado por las entidades revisoras sobre el cumplimiento o incumplimiento de las obligaciones impuestas. Estableció categórico que la falta de cooperación por el gobierno iraquí constituiría “una nueva violación grave de sus

<sup>598</sup> *Memoria del gobierno mexicano...*, cit., nota 591, pp. 145-147.

<sup>599</sup> Aprobada el 8 de noviembre de 2002.

obligaciones”. La lectura sesgada de Estados Unidos quiso interpretar que la presentación de un informe en donde se destacara el incumplimiento por Irak sería la base para lanzar la ofensiva militar. Francia, la Federación Rusa y China mantuvieron con firmeza su convicción de que era imprescindible la autorización expresa del CS para la utilización de la fuerza, y por lo mismo, no podía obviarse una segunda resolución.<sup>600</sup> El mismo Tony Blair, primer ministro del Reino Unido —el perrito faldero de Bush como lo apodaron en su propio país— insistió en la necesidad de una segunda resolución que aprobara expresamente el uso de la fuerza, la famosa y etérea segunda resolución que nunca vio la luz. Una conclusión meridiana derivada de estos entuertos, y en la que hay que insistir, es que la autorización del uso de la fuerza debe ser expresa.

La R. 1441 logró el consenso y una votación unánime, como se ha aclarado, pero este método en apariencia ideal arroja la desventaja de producir redacciones ambivalentes.<sup>601</sup> Desde la aprobación de la R. 1441, los dos bandos cantaron victoria,<sup>602</sup> para los que se oponían a la opción de la guerra era claro que se necesitaría una segunda resolución; para los otros, de ser necesario, podrían actuar en automático luego de que se determinara el incumplimiento de Irak a sus obligaciones de desarme. Bajo el derecho internacional, los afanes belicistas estaban descalificados. Tan fue así que devino imposible un arreglo y los llamados aliados tuvieron que recurrir a una manipulación amañada de resoluciones antiguas, referidas a la invasión de Irak contra Kuwait

<sup>600</sup> La intervención del entonces canciller Jorge Castañeda en la Asamblea General de septiembre fijó en fecha temprana la posición del país. De una parte, México condenó los programas armamentistas de destrucción en masa y se opuso a un mecanismo automático de intervención militar de cara al eventual incumplimiento de las resoluciones, punto total de las desavenencias que probaron ser irreductibles. *Cfr. Memoria del gobierno mexicano...*, cit., nota 591, p. 149.

<sup>601</sup> *Cfr. Ferrer Lloret, Jaume, op. cit.*, nota 142, p. 339.

<sup>602</sup> Byers, Michael, “Acordando a disentir, la R. 1441 del Consejo de Seguridad y la ambigüedad internacional”, en Becerra Ramírez, Manuel (coord.), *op. cit.*, nota 583, pp. 113-144.

en 1990, se repite, la 678 (1990), la 687 (1991) y la 1441 (2002) con torcidas interpretaciones para justificar el salto mortal hacia la guerra.

Al inicio de 2003 los tambores de guerra retumbaban y las presiones de los Estados Unidos eran visibles más allá de las bambalinas diplomáticas. Los Estados miembros que se oponían a la solución de las armas y a la lógica de los misiles atravesaron por semanas angustiosas. Chile y México eran los dos Estados latinoamericanos en el Consejo. El libro de Heraldo Muñoz, diplomático chileno, es un testimonio invaluable de aquellos días.<sup>603</sup> El autor relata una conversación telefónica con Condolezza Rice, su antigua condiscípula, a quien exploró sobre el problema. Ella le anunció la determinación del gobierno norteamericano de presentar el proyecto de una segunda resolución al Consejo con miras a conseguir la autorización para ir a la guerra. La alta funcionaria fue tajante: “Nos gustaría que nuestros amigos estuvieran con nosotros en esto. Por supuesto, a la hora de votar en el Consejo de Seguridad, no será satisfactorio el abstenerse” y, para evitar dudas, concluyó tajante: “...iremos adelante con o sin el Consejo de Seguridad si es necesario”.<sup>604</sup> Arrogancia imperialista en todo su esplendor.

A esas alturas, la eventual votación de una segunda resolución en el Consejo se mostraba empantanada, podía haber veto de tres de los miembros permanentes, Francia, Rusia y quizá China, o al menos la abstención de esta, lo que tampoco colmaba las aspiraciones de los EU, recuérdese la exigencia claridosa de Rice: “no será satisfactorio el abstenerse”. Por si fuera poco, para los Estados Unidos y socios se veía difícil alcanzar el mínimo de nueve votos para la aprobación de la segunda resolución.

Las presiones se ejercían con rudeza. Hacia fines de enero, Rumsfeld se lució con una frase que para vergüenza propia y ajena permanecerá asociada a su persona, habló de la vieja Europa: “No veo a Europa como Francia y Alemania, pienso que esa es la

<sup>603</sup> Muñoz, Heraldo, *op. cit.*, nota 536, p. 271.

<sup>604</sup> *Ibidem*, pp. 16 y 17.

vieja Europa, su centro de gravedad se desplazó al Este”. Acusó a estos países y a otros de senectud histórica por la sencilla razón de que no se rendían a las cantaletas del uso de la fuerza. La nueva Europa, contrariamente, era la integrada por los acólitos maleables y arribistas. La paranoia chovinista se apoderó de algunos sectores de la población norteamericana: a las papas fritas se les quitó el nombre de francesas y al vino de la mejor calidad de las bodegas francesas se le echó a las cañerías como un acto de suprema reivindicación nacionalista.

De suma importancia y en un ambiente de expectación tremenda, Colin Powell dirigió un discurso al CS el 5 de febrero, sesión a la que asistieron doce ministros y secretarios de relaciones exteriores de los miembros del Consejo. El encuentro fue transmitido en vivo a numerosos países a través de una aglomeración de cadenas televisivas. Su posición giró en torno a la R. 1441, acusó al régimen de Hussein de incumplir sus obligaciones en materia de desarme. Fundaba su argumentación en fuentes de inteligencia propias y de otros países no identificados, así como en versiones de desertores iraquíes, anónimos también en el discurso. Presentó fotografías tomadas desde satélites que mostraban movimientos, según él, tendentes a ocultar arsenales y fábricas de armas de destrucción en masa; insistió en la negativa del gobierno iraquí de dar acceso a los inspectores a sitios críticos, y en la prohibición a los científicos de hacer declaraciones a los inspectores tal como fue requerido por la resolución 1441. Respecto a las fotografías, los comentarios de Powell —todo un señor, ni quien se lo quite, con Bush padre jugó el papel del multilateralismo en 1990— resultaron vacuos en ese momento del destino. Aclaró cauteloso que las fotografías eran difíciles de ser interpretadas por el común denominador de las personas, incluso para él mismo,<sup>605</sup> pero narró que había recibido de los expertos, formados a través de una larga y añosa dedicación, la conclusión de que las imágenes delataban fábricas de armamentos y señaló cuatro depósitos

<sup>605</sup> “The photos that I am about to show you are sometimes hard for the average person to interpret, hard for me”.

de supuestas armas químicas activas;<sup>606</sup> así sucesivamente, fueron citas de ocasión desmentidas no mucho tiempo después por los acontecimientos. Sentenció que Irak había preferido colocarse en el supuesto de las graves consecuencias previstas en la R. 1441 y rescatando la palabra célebre de W. Bush, subrayó que el Consejo estaba en peligro de caer en la “irrelevancia” si le permitía a Irak continuar desafiándolo sin que hubiera una respuesta efectiva e inmediata.<sup>607</sup>

Campeaba en el elegante salón del CS el escepticismo sobre la información ofrecida por el secretario de estado norteamericano. Con entono diplomático varios oradores, entre ellos el secretario de relaciones exteriores de México, Luis Ernesto Derbez, y llevando la voz cantante de la causa pacifista Dominique de Villepin, ministro de relaciones exteriores de Francia, abogaron por concederle más tiempo a los inspectores e incluso aumentar su número. Requirieron al secretario de estado norteamericano que entregara a los inspectores su información a fin de que fuera analizada. Buscaban denodadamente una salida pacífica,<sup>608</sup> resultaba de la mayor urgencia extender el tiempo de trabajo de los inspectores y reforzar al cuerpo revisor. Pero había otro reloj distinto al de la prudencia, aquel cuyas manecillas marcaban la cercanía de la primavera y el advenimiento de temperaturas abrasadoras en el desierto que complicarían las acciones militares de una invasión.

Powell seguramente no concurrió entusiasmado al Consejo ese cinco de febrero con argumentos tan volátiles. Jugó el impúdico papel que le correspondió como alto funcionario del gobierno norteamericano, acorralado por la inercia del poder. Woodward rescata la entrevista de este personaje con el presidente el 13 de

<sup>606</sup> “The four that are in red squares represent active chemical munitions bunkers”.

<sup>607</sup> The Guardian, <http://www.guardian.co.uk/World/2003/feb05/Irak.usa>.

<sup>608</sup> Organización de las Naciones Unidas, “Security Council hears repeated calls for more time for UN inspections in Irak”, <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=6087&Cr=Irak&Cr1=inspect&Kw1=Colin+&Kw2=Powell&Kw3=speech>.

febrero, ocho días después de su deslavada intervención. W. Bush le comunicó su determinación de ir a la guerra.<sup>609</sup> Powell repuso lealmente “¿Entiende Usted las consecuencias?”, “¿Se da Usted cuenta de que será el propietario de Irak?”, refiriéndose sin duda a las dificultades de la ocupación. W. Bush contestó afirmativamente e inquirió a su subalterno: “¿Está Usted conmigo en esto? Pienso que debo hacerlo, y lo quiero conmigo”. La respuesta de Powell no podía ser otra en la dramática encrucijada: “Estoy con Usted Señor Presidente”.

La desesperación por una guerra anunciada que se agigantaba con ímpetus de avalancha llegó a las poblaciones del mundo. Son imborrables en el recuerdo las manifestaciones contra la guerra los días sábado 15 y domingo 16 de febrero en sesenta países.<sup>610</sup> El motivo era la paz ante una guerra a todas luces demencial. Alrededor de diez millones de personas participaron en la protesta planetaria, incluyendo, para hacer valer con dignidad el honor estadounidense, las concentraciones masivas en ciudades norteamericanas, San Francisco, Nueva York, Washington, entre muchas otras. En Londres se congregaron más de un millón de personas; en Barcelona un millón trescientas mil, doscientas mil en Sevilla, más de seiscientas mil en Madrid. Es decir, más de dos millones en España.<sup>611</sup> Es de subrayarse el caso español, porque los atentados terroristas del 11 de marzo de 2004 fue una pavorosa injusticia cometida por el yihadismo enajenado contra un pueblo que se desbordó en esos momentos cruciales a favor de la paz.

La desesperación la pulsamos en la cátedra universitaria. Ese semestre dedicamos el Seminario de Relaciones Jurídicas Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales de la

<sup>609</sup> Woodward, Bob, *State of Denial*, cit., nota 518, p. 106.

<sup>610</sup> David Cortright recopiló la memoria de esas concentraciones y las calificó del “Superpoder Pacífico” opuesto al “Superpoder Militar”. Consideró que las manifestaciones de aquel fin de semana fue la protesta contra la guerra más grande de la historia. Cortright, David, *A peaceful superpower, the movement against war in Irak*, EEUU, The Forth Freedom Forum, 2004, p. 106.

<sup>611</sup> BBC, “Millions join global anti-war protests”, <http://www.bbc.co.uk/2/hi/Europe/2765215.stm>.

Universidad Nacional Autónoma de México al estudio de la crisis y le hicimos seguimiento día a día. Las manifestaciones del 15 y 16 de febrero nos hicieron pensar por un instante que podían erigirse como un valladar contra la guerra. Hubo una alumna que propuso que la Asamblea General se hiciera cargo del asunto al amparo de la Resolución Unión Pro Paz. No podía prosperar la iniciativa en razón de que el órgano deliberativo está impedido de pronunciarse sobre alguna cuestión mientras el CS se ocupe de ella; además, el augurio de un encontronazo político entre el Consejo (o más bien contra dos de los permanentes) y la Asamblea desanimaría cualquier avance en esa dirección. La votación en el Consejo para una segunda resolución se mostraba reñidísima por la cargada de presiones de los Estados Unidos, hubo quien preguntó en qué orden iban a votar los miembros del Consejo para que México decidiera en ese momento el sentido de su voto. Tampoco. La definición de los votos se da antes de la sesión formal, y así se probó, al punto de que los Estados Unidos y el Reino Unido retiraron el proyecto de una segunda resolución cuando estuvieron ciertos de que habría vetos y de todas maneras no se contaría con la votación mínima de nueve.

21 de febrero. José María Aznar, presidente del Gobierno Español, hizo una escala en México rumbo al rancho de W. Bush en Crawford, Texas, a fin de entrevistarse con el presidente Fox y venderle las bondades de la aventura bélica. Solo la ambición de congraciarse con el presidente norteamericano puede explicar semejante desatino. De más está decir que su solícita intervención cayó en tierras resecaadas. Si creyó que la ascendencia de España en México y en América Latina tendría algún peso para tamaño despropósito se equivocó en rotundidad.

Una minuta registró el encuentro entre W. Bush y Aznar el 22 de febrero.<sup>612</sup> El gobernante español aclaró: “Lo que estamos haciendo es un cambio muy profundo para España y para los españoles. Estamos cambiando la política que el país ha seguido en los últimos 200 años”. Y así era, un giro el timón descomunal

<sup>612</sup> Difundida el 9 de septiembre de 2007 por el diario español *El País*.

movido por el oportunismo lo hizo subirse al carro de la ignominia.

En esa entrevista, el anfitrión comentó que su administración estaba buscando la negociación y aprobación de una segunda resolución, lo que resultó cierto, pues el proyecto fue presentado formalmente al Consejo dos días después, el 24 de febrero, y le advirtió a su preocupado colega español que el texto no haría mención a una aprobación expresa del uso de la fuerza, o sea, no contendría la expresión eufemística de utilizar todos los medios necesarios cuyo significado todo el mundo identificaba. Ello, en buena medida, para salvarle la cara a sus aliados que enfrentaban una fuerte oposición interna. Los dados de la guerra habían sido frotados con devoción y habían sido lanzados de antemano. Enfatizó W. Bush: “estaremos en Bagdad a finales de marzo... Mi paciencia está agotada. No pienso más allá de la mitad de marzo”. Hombre de palabra. En obsequio de Aznar prometió la presentación de una segunda resolución, “...estará hecha a la medida de lo que pueda ayudarte. Me da un poco lo mismo el contenido”. Vaya sinceridad, dijera lo que dijera el instrumento, en caso de aprobarse, la lectura de la Casa Blanca sería la de la aprobación del uso de la fuerza, sin importar mayormente el texto.

En la Minuta se reveló el ánimo hostil contra quienes osaban contrariar sus designios: “Países como México, Chile, Angola y Camerún deben saber que lo que está en juego es la seguridad de los Estados Unidos y actuar con un sentido de amistad hacia nosotros”. Habló de entorpecer el Acuerdo de Libre Comercio con Chile, pendiente de aprobación en el Senado, e insinuó que Angola, país receptor de ayuda para el desarrollo de Estados Unidos, podía ver comprometidos los fondos con los que era beneficiado.

En consonancia, las presiones contra México y otros países miembros del CS se presentaban tremebundas. El 22 de febrero la prensa divulgó,<sup>613</sup> un día después de la inoportuna visita del

<sup>613</sup> *El Universal*, [http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.htm?id\\_not=1406&tabla=primera](http://www2.eluniversal.com.mx/pls/impreso/noticia.htm?id_not=1406&tabla=primera).

presidente del Gobierno Español, las declaraciones del embajador norteamericano, Tony Garza, vestido a la moda neoconservadora: “No estamos pidiendo que México le haga un favor a Estados Unidos. Esperamos que México actúe sobre la base de sus propios intereses y sus responsabilidades con la comunidad internacional...”, “En los tiempos de bonanza todos tus amigos saben quién eres; en los de adversidad, tu sabes quiénes son tus amigos”, y pidió que el país y su gobierno actuaran con “valentía política”. El diplomático hacía suya con graznidos de garza la vetusta consigna, estás con nosotros o contra nosotros. Nada nuevo bajo el sol, así pensaba Washington.

Al frente de Unmovic quedó el diplomático sueco Hans Blix, quien dio un ejemplo de dignidad por su lucha denodada a favor de la independencia y la imparcialidad de la Comisión. No estuvo a salvo de presiones,<sup>614</sup> pero encauzó el trabajo con meticulosidad. La actividad de los inspectores fue particularmente intensa entre noviembre de 2002, a resultas de la adopción de la resolución 1441, y el 18 de marzo de 2003. En este lapso se realizaron 700 inspecciones en 500 sitios diferentes. A ese momento no se habían encontrado armas de destrucción en masa. En septiembre del mismo año, ya bajo la ocupación de los Estados Unidos y el Reino Unido, David Kay indicó que no existían armas de destrucción en masa en Irak, y en octubre de 2004, su sucesor, Charles Duelfer, confirmó la información.<sup>615</sup> Paul Wolfowitz, subsecretario de la defensa, con lujo de cinismo, declaró en julio de 2003 que el asunto de las armas de destrucción masiva fue escogido por razones burocráticas, pues era el único argumento que podía concitar a los distintos sectores de la vasta administra-

<sup>614</sup> “Hans Blix llama ‘bastardos’ a los miembros del Gobierno de EEUU por socavar su trabajo en la ONU”, *El Mundo*, jueves, 12 de junio de 2003, <http://www.elmundo.es/elmundo/2003/06/11/internacional/1055309904.html>.

<sup>615</sup> Blix, Hans, “Iraq. Use of Force. Reform of the UN”, conferencia impartida en Hersch Lauterpacht Memorial Lectures, University of Cambridge, III Text, 24 de noviembre de 2004, [http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/blix\\_24112004.pdf](http://www.lcil.cam.ac.uk/Media/lectures/pdf/blix_24112004.pdf).

ción pública norteamericana.<sup>616</sup> En 2010, Hans Blix en la visión retrospectiva calificó a la guerra de 2003 como ilegal y sostuvo que una segunda resolución hubiera sido necesaria y que de haber tenido más tiempo para continuar con las labores de inspección se hubieran desmentido la información de inteligencia de los Estados Unidos y del Reino Unido.<sup>617</sup>

El 24 de febrero los Estados Unidos, España y el Reino Unido registraron en el CS el proyecto S/2003/215. El diplomático mexicano Ulises Canchola<sup>618</sup> aportó luces sobre su contenido. En los párrafos del preámbulo se leía:

Recordando que en su resolución 687(1991) había declarado que la cesación del fuego estaría subordinada a que el Irak aceptara las disposiciones de esa resolución, y que la resolución 1441 (2002) había concedido al Irak una última oportunidad, que había incurrido y seguía incurriendo en violación grave de sus obligaciones, recordando igualmente que en su resolución 1441 (2002) había decidido que las falsedades u omisiones en las declaraciones presentadas por el Irak y el hecho de que dejara en cualquier momento de cumplir esa resolución y de cooperar plenamente en su aplicación constituirían una nueva violación grave.

Decide que Irak no ha aprovechado la última oportunidad que le concedía la resolución 1441 (2002).<sup>619</sup>

Nada más, el proyecto era un intento tan opaco, insulso y descarado para consagrar el carácter automático del uso de la fuerza indicando meramente que Irak no había aprovechado la última

<sup>616</sup> Citado por Takur, Ramesh, *The United Nations, peace and security*, EEUU, Cambridge University Press, 2006, p. 227.

<sup>617</sup> BBC, "Iraq inquiry: Former UN inspector Blix says war illegal", 27 de julio de 2010, <http://www.bbc.co.uk/news/uk-politics-10770239>.

<sup>618</sup> Canchola Gutiérrez, Ulises, "Análisis jurídico del régimen resolutorio adoptado por el Consejo de Seguridad respecto a Iraq y el uso de la fuerza por parte de una coalición de Estados", *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004, pp. 112 y 113.

<sup>619</sup> *Ibidem*, p. 113.

oportunidad. Un gatillo ultrasensible para ser activado de contar con una votación convenenciera.

Pocas veces en el vivir del Consejo la definición de los votos ha ocurrido con tanto dramatismo. A fines de febrero las contrapositiones chocaban insalvables. De una parte se alineaban Estados Unidos, el Reino Unido y Bulgaria. En contra estaban Francia, Rusia y China con una diplomacia silente, pero previsiblemente ostentando la misma postura. De los no permanentes, Alemania y Siria se oponían a la vía armada. Había otros seis no permanentes que no habían exteriorizado su posición, al menos abiertamente, Camerún, Pakistán, Guinea, Angola, México y Chile, grupo conocido en esos días como el U-6, la letra U significando la palabra en inglés *undecided*.<sup>620</sup>

Conviene poner sobre relieve la importancia que cobraba el sentido de los votos. Francia y Rusia se oponían, pero si en la votación se abstendían, el resultado serían votos a favor de EU y el UK, pues no se interpondrían vetos. Por el contrario, los indecisos, si se abstendían o votaban en contra de la segunda resolución, podían evitar que se lograra la mayoría necesaria de nueve votos, pero ello en oposición abierta con los dos permanentes.

Aunque hubiera veto de Francia, Rusia y, eventualmente de China a una segunda resolución en los términos amañados del proyecto anglo-americano, los patrocinadores se conformaban con alcanzar una mayoría de nueve votos para mostrar simbólicamente a la opinión pública, principalmente a la norteamericana, que disponían del número exigido de votos, pero que el veto de la vieja Europa y hasta de China, país ese sí más viejo que la historia, como lo llamó Charles De Gaulle, bloqueaban su belicidad altruista. Un voto en uno o en otro sentido podía tener un peso incontestable y, por ello, para los permanentes que se oponían a la guerra resultaba vital que los indecisos se pronunciaran en el mismo sentido. De ahí el cruce de llamadas telefónicas y de reuniones al más alto nivel, entre jefes de gobierno, cancilleres y embajadores.

<sup>620</sup> Muñoz, Heraldo, *op. cit.*, nota 536, p. 53.

El 27 de febrero, tres días después de presentado el adfesio de proyecto de resolución, los presidentes de Francia y de Chile, Chirac y Lagos, sostuvieron una conversación telefónica. El chileno puso en claro la necesidad de que se clarificara el voto de Francia y lo dijo en tono parsimonioso: “Vea señor Presidente, para mi abstenerme en la resolución es equivalente a votar en contra de Estados Unidos; pero si usted se abstiene, quiere decir que vota a favor de Bush”. El 1o. de marzo el representante de Francia en las Naciones Unidas llamó aparte al representante chileno y le confió que por instrucciones de Chirac le explicaba que tenía la decisión de vetar la aprobación de la segunda resolución.<sup>621</sup>

Tal vez a causa de ese episodio, Francia, Rusia y Alemania (este miembro no permanente) optaron por hacer una definición pública. En una declaración conjunta del 5 de marzo señalaron que impedirían que se aprobara una resolución que permitiera el uso de la fuerza y asumirían todas sus responsabilidades.<sup>622</sup> Era un aviso de su decisión de votar en consecuencia, en el caso de los dos permanentes implicaba el veto, en el de Alemania el voto en contra.

El reloj marcaba un agobiante *tic tac*. Los seis indecisos se reunieron a instancias de Chile el 8 de marzo por la mañana para considerar la elaboración de un proyecto de resolución compromisorio, con miras de conceder una moratoria de tres semanas. Cualquier lapso adicional era oro molido. El U-6 estuvo empeñado en sus labores diplomáticas los días siguientes, pero el 14 de marzo por la mañana —pocos días antes del inicio de la guerra—, el representante de los Estados Unidos en Naciones Unidas, John Negroponte, telefoneó al representante mexicano y lo conminó a que no se presentara ese proyecto de resolución. No querían escollos en su viaje hacia la guerra y advirtió que en caso de hacerlo, la iniciativa sería considerada un acto hostil. A su vez,

<sup>621</sup> *Ibidem*, pp. 76 y 77.

<sup>622</sup> Mc Goldrick, Dominic, *op. cit.*, nota 395, p. 82; Muñoz, Herald, *op. cit.*, nota 536, p. 51.

el secretario de estado Colin Powell, ya portando uniforme de halcón, habló telefónicamente con los cancilleres de los otros cinco países del grupo con la misma advertencia.<sup>623</sup> Así se esfumaron los buenos propósitos del efímero grupo U-6.

En el último momento, la Doctrina Bush de la Guerra Preventiva quedó relegada, la ilusión de una segunda resolución cayó en el abandono diplomático, ni siquiera los nueve votos para lograr la mayoría calificada con o sin veto podía reunirse. La única opción que hubiera podido detener la invasión era precisamente el exilio de Hussein y su familia, pero este prefería sacrificar a su pueblo antes que dejar el poder y quedar a la deriva. De hecho, W. Bush le había comentado a Aznar, según se lee en el memorándum de Crawford, que existía la posibilidad de que Hussein se exiliara o, en términos menos comedidos, de que fuera asesinado.

El 16 de marzo tuvo lugar en las islas Azores la reunión de W. Bush, Blair y Aznar como una última oportunidad para que Saddam Hussein se desarmara u optara por el exilio. Rumbo a las Azores, Bush insinuó que la decisión para ir a la guerra ya estaba tomada y que era cuestión de días para que el conflicto se desatara. “Tenemos que reconocer que algunas amenazas son tan graves y sus consecuencias tan terribles, que tienen que ser extirpadas incluso con la fuerza militar”.<sup>624</sup> Las palabras de Javier Solana, alto representante de la Unión Europea y la Seguridad Común, ilustran sobre el ánimo prevaleciente en los mundillos diplomáticos: “Hay pocas razones para la esperanza”.

Al día siguiente, el 17 de marzo, en la imparable cuenta regresiva, los tres países patrocinadores retiraron el proyecto de la segunda resolución. El representante permanente de los Estados Unidos en Naciones Unidas dirigió una carta al presidente del CS en donde explicitó que la iniciativa militar estaba basada en la R. 678 (1990) y en la R. 687 (1991). Arguyeron que la primera había autorizado el uso de “todos los medios necesarios” para obligar a Irak a retirarse de Kuwait y para “reestablecer la paz y la segu-

<sup>623</sup> *Ibidem*, pp. 65-68.

<sup>624</sup> *El Mundo*, 16 de marzo de 2003.

ridad internacionales en la región”.<sup>625</sup> Era una lección aprendida de memoria. Asimismo, la R. 687 había dado bases para la celebración de un armisticio con Irak en 1991, mismo que estuvo condicionado al cumplimiento de las obligaciones contenidas en el mismo instrumento. En la óptica de los guerrreadores, toda vez que persistía un incumplimiento manifiesto de la R. 687, el armisticio quedaba invalidado. Solo que existía un pequeño detalle, ese acuerdo había sido pactado por el CS y no era potestad de dos de sus miembros permanentes decretar sin más su terminación.

Sincronizados los acontecimientos, el mismo 17 de marzo, el presidente W. Bush dirigió un ultimátum a Saddam Hussein, el líder iraquí, y sus hijos para que abandonaran Irak en un lapso perentorio de 48 horas. El rechazo a esta condición daría lugar a un conflicto militar que comenzaría en el momento de su propia elección. Iluminado indicó que el CS no había estado a la altura de sus responsabilidades. Por ello, los Estados Unidos asumirían aquellas que le correspondían.<sup>626</sup> Esto lo había anticipado la autorización del Congreso estadounidense.

El gobierno del Reino Unido siguió los mismos pasos. Un grupo de internacionalistas británicos y europeos dirigieron una carta al primer ministro Tony Blair cuestionando la opción unilateral.<sup>627</sup> La respuesta oficial a la misiva fue un amasijo de malas razones e insuficiencias argumentales sobre los antecedentes de las resoluciones 678, 687 y 1441.<sup>628</sup>

<sup>625</sup> No fueron pocos los doctrinantes que respaldaron esa interpretación. Véase, por ejemplo, Bermejo García, R. y Ruiz Miguel, C., “La legalidad de la reanudación de la guerra de Irak”, *Anuario Mexicano de Derecho Internacional*, México, vol. IV, 2004, pp. 67-86.

<sup>626</sup> Cockayne, James y Malone, David, D., *op. cit.*, nota 400, p. 401.

<sup>627</sup> “...there is no justification under International labor the use of military force against Irak... Neither Security Council Resolution 1441 nor any prior resolution authorizes the proposed use of force in the present circumstances”, en Sands, Philippe, *Lawless world, America and the making and breaking of global rules from FDR’s Atlantic Charter to George W. Bush’s illegal war*, EEUU, Viking Penguin, 2005, pp. 187 y 188.

<sup>628</sup> *Ibidem*, pp. 188 y 189.

El 19 de marzo, satisfecho el trámite de una justificación carente de sustentos, se iniciaron los bombardeos sobre Bagdad que en la televisión y captados a la distancia despedían una luz verdosa, espantosamente muda en las pantallas y estruendosas sobre el cielo victimado de la ciudad. El mismo día, Koffi Annan, pesadoso, dirigiéndose al CS, expresó: "...este es un día triste para las Naciones Unidas y para la comunidad internacional".<sup>629</sup>

## XI. LAS LÁGRIMAS DE COCODRILO

En la encrucijada fue preferible que el CS no autorizara el uso de la fuerza contra Irak y que las Naciones Unidas no se convirtieran en cómplices silentes de la ofensiva como había ocurrido en varios casos del pasado.

Luego de una semana del inicio de los bombardeos, el CS con la Resolución 1472,<sup>630</sup> pidió a las partes involucradas en el conflicto que cumplieran "estrictamente las obligaciones contraídas en virtud del Derecho Internacional, en particular los convenios de Ginebra y el Reglamento de la Haya, incluidas las obligaciones relativas a las necesidades civiles esenciales del pueblo iraquí". Instó a la comunidad internacional a que prestara asistencia humanitaria inmediata al pueblo iraquí y abordó otros pormenores del Programa Petróleo por Alimentos. No fue posible frenar una guerra ilegal, ello era imposible cuando la superpotencia y su fiel aliado británico decidían saltarse las trancas normativas. De cara a lo inevitable, llamó a las buenas conciencias para que se respetara el derecho internacional, el derecho internacional humanitario y se brindara auxilio a la sufrida población iraquí.

El 9 de abril las tropas de la coalición tomaron Bagdad. El imaginario heroico de resistir casa por casa de los defensores ce-

<sup>629</sup> Citado por Cockayne, James y Malone, David M., *op. cit.*, nota 400, p. 403.

<sup>630</sup> Fue adoptada el 28 de marzo de 2003 por unanimidad de los 15 Estados votantes: Alemania, Angola, Bulgaria, Camerún, Chile, China, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Guinea, México, Pakistán, Reino Unido y República Árabe de Siria.

dió ante el empuje colosal de la superioridad militar de los invasores y seguramente por la estrategia de no ofrecer un frente abierto como parece atestiguarlo la insurgencia iraquí posterior. El 1o. de mayo el presidente W. Bush se arribó victorioso en un avión de combate al portaaviones Abraham Lincoln y rindió teatralmente el parte televisivo “Misión Cumplida”.

El CS aprobó la R. 1483 (2003)<sup>631</sup> y reconoció al Reino Unido y a los Estados Unidos como potencias ocupantes y les confirió la calidad de Autoridad, a la que instó a promover “el bienestar del pueblo iraquí mediante la administración efectiva del territorio, en particular tratando de restablecer condiciones de seguridad y estabilidad y crear condiciones en que el pueblo iraquí pueda decidir libremente su propio futuro político”. Los miembros del CS trataron de que al texto no lo cubriera un barniz de legitimación a posteriori de la guerra. Quien por esas fechas fue representante de México ante la ONU, y parte del Consejo de Seguridad, Aguilar Zínser, trató de insistir en esta aclaración, refiriéndose a la R. 1483 (2003) señaló: “No se legitimó la invasión. La invasión era un hecho consumado. Lo que teníamos enfrente, como lo tenemos hoy, es una potencia ocupante que tenía que cumplir con sus obligaciones como tal, algo que Estados Unidos aceptó con recelo...”.<sup>632</sup> Y es cierto, no existe mención alguna sobre una legitimación expresa, pero el sentido de la resolución no se concilia con la gallarda resistencia de los países que formaron un frente digno contra la guerra. En los juegos del poder seguramente no había otra opción.

Sobre los hechos consumados y tras punzantes diferencias, el CS arribó a puntos de acuerdo. La atención de los problemas humanitarios era urgente y las NU no podían amurallarse en un recinto de virtud, distante en su sede neoyorquina. Concluida la

<sup>631</sup> Fue adoptada el 22 de mayo de 2003 por mayoría de 14 Estados votantes: Alemania, Angola, Bulgaria, Camerún, Chile, China, España, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia, Guinea, México, Pakistán y Reino Unido. Con el voto en contra de República Árabe de Siria.

<sup>632</sup> Aguilar Zínser, A., entrevista de Nava, J. N., *El vortex del mal*, México, Edamex, 2004, p. 95.

guerra era indispensable el trabajo de campo. Hubo quienes pagaron las consecuencias, muchos. Fue patético el final del representante del secretario general, el afamado diplomático brasileño Sergio Vieira de Mello, muerto en el atentado terrorista contra el Hotel Canal en Bagdad, el 19 de agosto de 2003, junto con 21 funcionarios de la ONU.

El CS tomó conocimiento de que se había constituido un Fondo de Desarrollo para el Irak y le solicitó al secretario general que en un término de seis meses transfiriera la administración de las actividades restantes del Programa Petróleo por Alimentos a la Autoridad y le encomendó que trasladara de inmediato mil millones de dólares de la cuenta bloqueada al pomposamente llamado Fondo para el Desarrollo.

Nada se dijo sobre las armas de destrucción masiva. La Resolución levantó las sanciones, determinó que el 5% de las ventas petroleras se depositara en el Fondo de Indemnización, alentó al pueblo iraquí a determinar libremente su propio futuro político y a controlar sus propios recursos naturales. Manifestó su determinación “de que llegue pronto el día en que los iraquíes se gobiernen a sí mismos”.