

Un ejemplo paradigmático de la intervención preventiva: el ataque israelí a un reactor iraquí (Irak (Osirak), 1981)

El 7 de junio de 1981 Israel bombardeó y destruyó un reactor nuclear que se encontraba en construcción en el Centro Nuclear de Tawaitha¹, cerca de Bagdad, Irak, declarando que ese reactor representaba una amenaza a su existencia y que destruyéndolo, sólo estaba ejerciendo su derecho de legítima defensa conforme el derecho internacional y la Carta de Naciones Unidas. Fue la primera vez que un Estado llevó adelante una acción dirigida expresamente contra el programa nuclear de otro Estado²; como no mediaba una amenaza inminente de ataque por parte de Irak, la acción puede ser calificada como preventiva³.

En el año 1975, Irak compró a Francia un reactor para fines de investigación del tipo "OSIRIS", que utilizaba y producía uranio enriquecido apto para su utilización en armas nucleares. Otras instalaciones y equipos fueron comprados a un proveedor italiano. Francia e Italia consideraron que como Irak había ratificado el Tratado de No Proliferación el 29 de octubre de 1969 y aceptado que sus instalaciones y materiales nucleares estuvieran bajo el régimen de salvaguardias de la Agencia Internacional de Energía Atómica, existían garantías suficientes sobre el destino del material fisionable⁴. Sin embargo, como se verá, estas obligaciones internacionales no resultaban suficientes para Israel.

El interés de Irak en la adquisición de modelos que utilizaran este tipo de uranio había despertado las sospechas de Israel y los Estados Unidos desde hacía ya bastante tiempo⁵. A ello se sumó que en los primeros días de la guerra entre Irán e Irak en

¹ Se trataba de un reactor de investigación de origen francés del tipo "OSIRIS", denominado "OSIRAK", por el acrónimo de OSIRIS e IRAK.

² El reactor Osirak había sido bombardeado anteriormente por Irán, en el contexto de la guerra entre ambos países, el 30 de septiembre de 1980. Grant, Rebecca: "Osirak and Beyond", Air Force Magazine, Vol. 85, Num. 8, August 2002.

³ Betts, Richard: "Striking First: A History of Thankfully Lost Opportunities", EIA, Vol. 17, Num. 1, Spring 2003, pág. 3; Murdoch, Stephen: "Preemptive War: Is it Legal?", Washington Lawyer, January 2003, disponible en:

http://www.dcbar.org/for_lawyers/resources/publications/washington_lawyer/january_2003/war.cfm

⁴ En su nota al Consejo de Seguridad informando sobre el ataque, Israel acusó a ambos países sin cortapisas: "Dos gobiernos europeos, a cambio de petróleo, han ayudado al tirano iraquí en la construcción de armas nucleares. Volvemos a exhortarlos a que desistan de esta acción horrorosa e inhumana". S/14510.

⁵ En 1975, aún cuando esos reactores habían dejado de fabricarse, siendo reemplazados por una tecnología más moderna, Iraq trató de adquirir a Francia un reactor de 500 MW del tipo "gas-grafito" que producía una gran cantidad de plutonio. Francia, que utilizaba el plutonio de esos reactores para sus armas nucleares, se negó a la venta y ofreció en cambio el OSIRAK de 70 MW. El cambio en la capacidad instalada es una prueba de que no estaba interesado en realidad en la generación eléctrica. También adquirió a Francia un reactor ISIS más pequeño de 800 KW: ambos producían uranio enriquecido al 92 % que se utiliza para las armas nucleares. Iraq se negó a aceptar una opción de compra de esos reactores que no generaban uranio apto para uso bélico. Asimismo, compró a Italia un laboratorio de fabricación de combustibles y un simulador de separación de plutonio (del sistema "hot cells"). 250 toneladas de uranio fueron compradas también a Brasil, Portugal y Níger. Para un detalle de estas cuestiones, véase: Feldman, Shai: "The Bombing of Osiraq - Revisited", IS, Vol. 7, Num. 2, Autumn 1982, págs. 114-142 y Doc. A/36/610 - S/14732. La única racionalidad que podía extraerse de estas adquisiciones era el interés en desarrollar la tecnología del uranio enriquecido al 92% y del plutonio

septiembre de 1980, la Agencia oficial iraquí de noticias anunció: “El pueblo iraní no debe temer al reactor nuclear iraquí, el cual no está dirigido contra Irán, sino contra la entidad Sionista”⁶.

La declaración provocó consternación entre los líderes israelíes, que vieron confirmadas sus sospechas de que Irak estaba buscando dotarse de la bomba nuclear y que, una vez obtenida, el primer blanco sería Israel. El Gobierno israelí consideró que el reactor Osirak representaba una amenaza y que, como su construcción estaba en su fase final, el mejor curso de acción era destruirlo preventivamente⁷, lo que también evitaría una catástrofe nuclear, ya que una vez que el reactor estuviera en marcha todo ataque propagaría la radiación sobre Bagdad, provocando una catástrofe humanitaria.

El 7 de junio a las 5:35 PM, 8 aviones F-16 israelíes volaron 1000 kilómetros sobre territorio árabe y arrojaron 16 toneladas de explosivos sobre la central nuclear y el centro de investigación nuclear de Tamuz. El 9 de junio, Israel anunció que el reactor nuclear había sido destruido y que si Saddam Hussein se hubiera dotado de armas nucleares no hubiera dudado en utilizarlas contra ciudades israelíes y contra el pueblo israelí⁸. En esa misma declaración se anunció: “Bajo ninguna circunstancia permitiremos al enemigo el desarrollo de armas de destrucción masiva contra nuestra nación; defenderemos a los ciudadanos de Israel con todos los medios a nuestra disposición”. El Primer Ministro Begin calificó la acción como “un supremo y legítimo acto de autodefensa” y agregó que el reactor estaba en condiciones de producir tres bombas atómicas del tipo de las utilizadas en Hiroshima: “Podría haber destruido la infraestructura agrícola e industrial de Israel”⁹.

La Argentina criticó el ataque israelí: un vocero del Palacio San Martín expresó que:

“este hecho implica una violación del principio fundamental del respeto de la soberanía de los Estados. (...) Esta situación demuestra la necesidad de acuerdos internacionales que prohíban los ataques contra las centrales nucleares, cuya destrucción puede causar pérdidas masivas de vidas y bienes”¹⁰.

para fabricar armas nucleares. Ello se complementaba con el plan de fabricación de misiles de mediano alcance.

⁶ Esa declaración fue desmentida por el Representante iraquí ante el Consejo. S/PV.2284, pág. 10. Para otras declaraciones iraquíes similares, véase: Dershowitz, Alan M.: “Preemption, A knife that cuts both ways”, W. W. Norton, 2006, pág. 94.

⁷ Asimismo, un factor de política interna parece haber tenido cierto peso en la decisión de bombardear el reactor. Algunos analistas creen que el Primer Ministro israelí M. Begin dio la orden de atacar porque temía que su partido, el Likud, perdiera las elecciones y que la oposición no tuviera el coraje de destruir la infraestructura nuclear de Irak antes de que estuviera en condiciones de producir un artefacto atómico. Es por ello que consideró que la acción militar inmediata era el único remedio contra la amenaza nuclear iraquí.

⁸ En un comunicado oficial, Israel señaló: “El blanco de esas bombas (nucleares) era Israel, eso fue declarado explícitamente por el gobierno iraquí. Después que los iraníes dañaron levemente el reactor, Saddam Hussein destacó que no tenía sentido para los iraníes atacarlo porque se estaba construyendo exclusivamente para utilizarlo contra Israel.” Citado en La Nación: “Una planta nuclear iraquí atacó Israel”, 9 de junio de 1981.

⁹ Citado en La Nación: “Begin justificó el ataque a la planta nuclear iraquí”, 10 de junio de 1981.

¹⁰ Citado en La Nación: “Desagrado argentino”, 10 de junio de 1981; en el mismo sentido: Córrea de Costa (Brasil): “Brasil considera su deber sumarse a los otros Estados Miembros en una clara condena de la agresión de que ha sido víctima el Iraq”. S/PV.2281, pág. 4, y México: S/PV.2288, pág. 10.

Debate en el Consejo de Seguridad

Producido el bombardeo, Irak solicitó una reunión urgente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas para tratar el “grave acto de agresión de Israel”¹¹; por una segunda nota, Irak solicitó la adopción de sanciones en virtud del Capítulo VII¹².

Israel también presentó una nota al Consejo¹³, por la que informaba del ataque, afirmaba que el reactor estaba dirigido a la fabricación de armas nucleares y que el régimen de Saddam había anunciado su intención de utilizarlas contra Israel, país con el que se consideraba en estado de guerra. El ataque se había realizado en esa oportunidad, para evitar la radiación que se habría extendido a Bagdad si el ataque se hubiera realizado después de su entrada en funcionamiento, circunstancia que estaba ya próxima a producirse. El día (un domingo) y la hora también se habían elegido cuidadosamente para minimizar las bajas civiles. El ataque se había producido para “garantizar la existencia de nuestro pueblo” y reiteraba que “defenderemos a nuestros ciudadanos oportunamente y con todos los medios a nuestro alcance”¹⁴.

Las deliberaciones, que se extendieron del 12 al 19 de junio¹⁵, concluyeron con la adopción por unanimidad de una Resolución condenatoria de Israel¹⁶.

Los países árabes y socialistas consideraron que la acción israelí era una clásica agresión¹⁷ y que, en consecuencia, el Consejo debía tomar todas las medidas necesarias para sancionar a Israel, evitar que un ataque similar volviera a producirse y obligar a que se pagaran las reparaciones correspondientes¹⁸; la acción israelí no podía considerarse legítima defensa, porque no reunía las condiciones de la fórmula de Webster respecto a la existencia de una amenaza inminente a la que se responde sin hesitación, sino que era una manifestación de las doctrinas preventivas y agresivas que habían quedado

¹¹ Doc. S/14509.

¹² Doc. S/14514.

¹³ Doc. S/14510.

¹⁴ Una reafirmación de la doctrina del derecho a la supervivencia.

¹⁵ Documentos S/PV.2280 al 2288. Posteriormente, Israel presentó un documento titulado “La amenaza nuclear iraquí: las razones que obligaron a Israel a actuar”, en el que expuso en detalle sus argumentos: Doc. A/36/610 – S/14732, del 20 de octubre de 1981.

¹⁶ “Condena enérgicamente el ataque militar de Israel que viola claramente la Carta de las Naciones Unidas y las normas del comportamiento internacional.” Resolución 487, del 19 de junio de 1981. La Asamblea General adoptó la Resolución 36/27 el 13 de noviembre de 1981, por 109 votos a favor, 34 abstenciones y 2 en contra (Estados Unidos e Israel) que condenó a Israel: “Condena enérgicamente a Israel por su acto de agresión premeditado y sin precedentes (...)”.

¹⁷ Hammadi (Irak): “El ataque que llevó a cabo Israel contra el Iraq es un evidente acto de agresión de conformidad con las disposiciones de la Carta y como se explica por la Definición de la Agresión en la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General. Los alegatos israelíes de que actuó en legítima defensa propia carecen totalmente de fundamento en la realidad y conforme al derecho”. S/PV.2280, pág. 7.

¹⁸ La respuesta israelí a la demanda de reparaciones fue terminante: Blum (Israel): “Indudablemente, no han de contestarse haciendo sugerencias como la que escuchamos ayer en el sentido de que Israel indemnice al Iraq por haber destruido Osirak. ¿Pagaron los aliados indemnización a los nazis por la destrucción de la planta atómica en Peenemuende y por otros lugares destruidos durante la segunda guerra mundial? Permítaseme asegurarle al Consejo que Israel pagará exactamente la misma suma que pagaron después de la segunda guerra mundial quienes han hecho esta sugerencia extravagante, y ni siquiera un céntimo más”. (S/PV.2284, pág. 9).

absolutamente prohibidas por la Carta de las Naciones Unidas. Todos los oradores consideraron que la acción de Israel era contraria al derecho internacional.

La reacción estadounidense fue moderadamente crítica hacia Israel: el presidente Reagan manifestó que *“Israel puede haber creído sinceramente que se trataba de un acto defensivo”*¹⁹ y la representante ante el Consejo, Jeane Kirkpatrick que:

*“(…) condenamos rápidamente ese acto que, a nuestro juicio, tanto reflejó como exacerbó profundos antagonismos en la región que, de no aliviarse, seguirán provocando estallidos de violencia. Sin embargo, aunque mi Gobierno ha condenado la acción israelí, sabemos que es necesario tomar en cuenta el contexto de esa acción así como sus consecuencias”*²⁰.

La posición americana procuró mantener una cierta equidistancia frente a las partes²¹, y si bien apoyó la condena a Israel si esta no traía a ese país ulteriores consecuencias, lo hizo con la aclaración de que:

*“(…) nuestro juicio de que las acciones israelíes violaron la Carta de las Naciones Unidas se basa solamente en la convicción de que Israel no agotó los medios pacíficos para resolver esta controversia”*²².

Israel afirmó que existía una amenaza²³ inminente²⁴ que requería ejercer el derecho inmanente de legítima defensa²⁵, según los siguientes hechos:

a). La existencia de un plan iraquí de desarrollo de armas nucleares²⁶ próximo a alcanzar su objetivo;

¹⁹ S/PV.2288, pág. 4. Sobre la reacción del Presidente Reagan: Allen, Richard V.: *“Reagan’s Secure Line”*, NYT, June 4, 2010.

²⁰ S/PV.2288, pág. 4.

²¹ Kirkpatrick (Estados Unidos): *“Sí, debe condenarse a Israel; sí, debe fortalecerse al OIEA y el organismo debe ser respetado por todas las naciones. Sí, también, los vecinos de Israel deben reconocer su derecho a la existencia y entablar negociaciones con Israel para resolver sus diferencias”*. S/PV.2288, pág. 4. Los Estados Unidos apoyaban en ese momento a Irak en su guerra contra Irán; por otra parte, las opiniones estaban divididas al interior de ese país. Dershowitz, Alan M.: *“Preemption, A knife that cuts both ways”*, W. W. Norton, 2006, págs. 308 y 97, respectivamente.

²² S/PV.2288, pág. 14.

²³ *“El ejercicio de este derecho se derivaba de un conjunto concreto de circunstancias fácticas que entrañaban una amenaza intolerable para Israel”*. Doc. A/36/610 – S/14732, pág. 37.

²⁴ La inminencia alegada, por lo tanto, era doble: se comenzaría a producir el material radioactivo y su destrucción se volvería de altísimo costo en vidas civiles.

²⁵ Blum (Israel): *“Al destruir el reactor Osirak, Israel llevó a cabo un acto elemental de preservación propia, tanto desde el punto de vista moral como jurídico. Al hacerlo, Israel ejerció su derecho inmanente de legítima defensa, tal como se lo entiende en el derecho internacional general y como consta en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”*. S/PV.2280, pág. 8.

²⁶ Las sospechas israelíes estaban basadas en lo siguiente: Blum (Israel): *“Primero, ¿por qué trató el Iraq por primera vez, en 1974, de adquirir un reactor de energía nuclear del tipo diseñado primordialmente para producir grandes cantidades de plutonio para uso militar? Segundo, ¿por qué insistió el Iraq en recibir un reactor de 70 megavatios que no tiene ninguna aplicación como fuente de energía y que es demasiado grande para sus propósitos demostrables de investigación pacífica? Tercero, ¿por qué insistió el Iraq en recibir combustible nuclear apto para utilidades bélicas en lugar del combustible “caramelo” que se le ofreció? Cuarto, ¿qué necesidades tiene el Iraq en materia de energía nuclear habida cuenta de sus abundantes existencias petroleras? Quinto, si tiene esas necesidades ¿por qué no ha desarrollado el Iraq un programa nuclear de carácter comercial? ¿Por qué no ha realizado ninguna transacción que sea pertinente a tal programa? Sexto, si es cierto que está auténticamente interesado en la investigación nuclear, sea con fines médicos o con otros propósitos pacíficos, ¿por qué se apresuró a adquirir tecnología y equipos destinados a la separación del plutonio? Séptimo, ¿por qué el Iraq ha estado haciendo frenéticos esfuerzos por adquirir uranio natural donde quiera y como quiera que pueda?”*. (S/PV.2284, pág. 8). Para un desarrollo de esta cuestión: Doc. A/36/610 – S/14732 y Feldman,

b). El régimen internacional de salvaguardias de la OIEA era insuficiente para asegurar que el uranio enriquecido y el plutonio no fueran utilizados en la fabricación de armas nucleares.

c). Irak podía retirarse del TNP una vez alcanzado su status nuclear.

d). El régimen autoritario y agresivo de Saddam Hussein²⁷ era un enemigo declarado del Estado judío que, a pesar de no tener fronteras con Israel, había ya participado en tres guerras convencionales en su contra, al tiempo que fomentaba el terrorismo palestino; además, Irak se consideraba en estado de guerra con Israel²⁸.

e). Israel había agotado todas las gestiones ante los países proveedores de las instalaciones así como a otros países amigos y aliados²⁹, sin haber obtenido una respuesta efectiva que impidiera a Irak dotarse de ese tipo de armas³⁰.

Israel también afirmó, basándose en citas de diversos autores, entre ellos Bowett y Waldock, que el derecho a la legítima defensa no requería que el ataque se hubiera producido, sino que bastaba que este fuera inminente³¹, porque la evolución tecnológica de las armas, como era el caso de las nucleares, convertían al primer ataque en prácticamente decisivo³².

Shai: "The Bombing of Osiraq-Revisited", IS, Vol. 7, Num. 2, Autumn 1982, págs. 114 - 142. Todos los países árabes reivindicaron el derecho de cada país al desarrollo de la tecnología nuclear, y si bien hicieron permanentes referencias a los fines pacíficos del plan iraquí, no produjeron una sola explicación concreta de a qué utilización civil estaban dirigidos los planes de Bagdad. El propio Canciller iraquí afirmó ante el Consejo que: "Cuanto más progresen los árabes en su conocimiento científico, más escasas serán las posibilidades sionistas de mantener su ocupación de los territorios árabes y de negar los derechos inalienables del pueblo palestino". S/PV.2280, pág. 6. Como corolario de esta idea, muchos países defendieron la idea de que el carácter preventivo de la acción estaba dirigido, en realidad, a evitar el desarrollo tecnológico del mundo árabe. Diez años después tomarían estado público las verdaderas motivaciones del plan nuclear iraquí.

²⁷ Blum (Israel): "Por otra parte, Israel no podía quedarse de brazos cruzados mientras un régimen irresponsable, cruel y belicoso como el del Iraq adquiriría armas nucleares, creando así una pesadilla constante para Israel. El régimen de Saddam Hussein ha demostrado ampliamente su total menosprecio por la vida humana inocente, tanto en su patria como en su guerra con el Irán. Dados la naturaleza y los antecedentes de ese régimen inescrupuloso, los grandes peligros que acarrearía para Israel la creación de un poderío nuclear militar en el Iraq eran evidentes por sí mismos". S/PV.2280, pág. 11.

²⁸ S/PV.2280, pág. 8.

²⁹ Un detalle de todas estas gestiones ante Francia, Italia y los Estados Unidos puede verse en: A/36/610 - S/14732, págs. 32 y ss.. Blum (Israel) sintetizó la desazón israelí ante el Consejo: "Ninguno de los esfuerzos públicos y diplomáticos hechos por Israel fueron escuchados, mientras se intensificaba la marcha del desarrollo nuclear del Iraq". S/PV.2280, pág. 11. Estados Unidos, sin embargo, afirmó que los medios diplomáticos no se habían agotado: S/PV.2288, pág. 4; en el mismo sentido, México: S/PV.2288, pág. 11.

³⁰ Japón (S/PV.2282, pág. 9); Sierra Leona (S/PV.2283, pág. 14); Filipinas (S/PV.2284, pág. 3) y otras delegaciones afirmaron que Israel debería haber recurrido previamente al Consejo de Seguridad.

³¹ A/36/610 - S/14732, págs. 37 y ss. Los argumentos de estos autores han sido desarrollados *ut supra* en este capítulo, a propósito de la fórmula de Webster. Otunnu (Uganda) consideró que "(...) el representante de Israel procedió a bombardear al Consejo con citas de juicios de unos pocos comentaristas seleccionados, juicios que, por lo demás, están pasados de moda y han sido rechazados por la abrumadora mayoría de la opinión jurídica internacional. De todos modos, los juicios de los comentaristas, por muy interesantes y oportunos que sean, no pueden reemplazar las disposiciones reales del derecho". S/PV.2282, pág. 2. Curiosamente, uno de los tratadistas citados, Waldock, era a la sazón presidente de la CIJ.

³² Un argumento que sería recogido posteriormente por la "Doctrina Bush (h)". También mantendría vigencia el cuestionamiento de Dorr (Irlanda): "En un mundo como ese, todo Estado que físicamente pudiera hacerlo podría justificar una acción militar ofensiva contra otro en cualquier momento basándose en su propia evaluación subjetiva de una posible amenaza futura, o, en realidad, en su desagrado del carácter del régimen o gobierno en cuestión. Cualquier posible conflicto podría convertirse en un conflicto real en cualquier momento. Las rivalidades regionales, las divisiones

Argelia respondió los argumentos israelíes sobre la aplicabilidad de la legítima defensa, afirmando que se trataba, en realidad, de una “*agresión preventiva absolutamente contraria al derecho, la moral, la paz y la razón*”, y que su aplicación por todos los Estados según su arbitrio llevaría a la destrucción del género humano³³. Brasil, Irlanda y otros países se expresaron en términos similares³⁴. La intervención preventiva fue ampliamente considerada inaceptable³⁵.

Algunos países, como Siria, Guyana, Yugoslavia, España y Paquistán³⁶ mantuvieron una interpretación restrictiva del artículo 51, considerando que debía existir un ataque armado para que pudiera alegarse la legítima defensa³⁷.

ideológicas más amplias y la difusión adicional de las armas nucleares serían aún más peligrosas de lo que son en este momento”. S/PV.2283, pág. 3.

³³ Bedjaoui (Argelia): “*La nueva teoría de la agresión “preventiva”, o presuntamente preventiva, es absolutamente contraria al derecho y a la moral. Es contraria a la paz y la razón. Con un subjetivismo suicida autorizaría en el futuro a todo Estado a atacar a otro por cualquier motivo, es decir, al fin de cuentas, sin motivo alguno. (...) Convirtiéndose en juez y parte para evaluar una situación que ha querido presentar como peligrosa para su seguridad, la entidad sionista hace sus planes, prepara sus escenarios, hace sus propios cálculos y, en su delirio de poder, comete actos irreparables, justificando sus crímenes con una presunta defensa propia legítima*”. S/PV.2280, pág. 16.

³⁴ Córrea de Costa (Brasil): “*La noción -porque no podemos llamarla doctrina- de “agresión preventiva” es inaceptable bajo el sistema jurídico que obliga a todas las naciones. El tolerarla conduciría a la destrucción de la Organización y al hundimiento de toda esperanza de coexistencia entre los Estados*”. S/PV.2281, pág. 5. Dorr (Irlanda): “*Israel ha justificado su acción en términos muy explícitos, al decir que no permitirá que un enemigo desarrolle armas de destrucción en masa contra su pueblo, lo que equivale a expresar que reconoce explícitamente que el ataque fue preventivo y que lo justifica como un acto de legítima defensa. Además, pretende tener derecho a actuar en forma similar en el futuro. Esto nos preocupa profundamente*”. S/PV.2283, pág. 2. También México: S/PV.2288, pág. 11.

³⁵ Klibi (Liga de Estados Arabes): “*Los ataques llamados preventivos no son más que subterfugios para imponer la dominación y la hegemonía*”. S/PV.2281, pág. 9; Guojon (China): “*Según este argumento, Israel tendría absoluta libertad para despachar aviones de combate con el fin de atacar las fábricas o reactores nucleares de cualquier país que, a discreción de Israel, representara una amenaza*”. S/PV.2282, pág. 8; Pinies (España): “*La justificación que Israel ha pretendido dar a este acto de agresión, presentándolo como una acción preventiva destinada a anular un futuro e hipotético peligro para su seguridad, es absolutamente inaceptable. (...) No admite la Carta, porque eso sería volver a la ley de la selva, ningún derecho de acción preventivo mediante el cual un Estado Miembro pudiera convertirse en juez, parte y ejecutor de una acción policíaca contra otro. Al actuar de esta forma se destruirían los principios básicos que rigen la comunidad internacional organizada para caer en la más absoluta anarquía*”. S/PV.2282, pág. 7. Otras delegaciones efectuaron declaraciones similares.

³⁶ El-Fattal (República Árabe Siria): “*El artículo 51 de la Carta define claramente la legítima defensa como derecho inmanente sólo si ocurre un ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas*”. S/PV.2284, pág. 6; Sinclair (Guyana): “*Si bien el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas otorga a los Estados Miembros el derecho de legítima defensa individual en caso de ataque armado, en ningún momento prevé recurrir a un ataque preventivo, acto que se opone al espíritu de la Carta y a los propósitos y principios de la Organización*”. S/PV.2286, pág. 3; Komatina (Yugoslavia): “*Por esta razón, pensamos que el Consejo debiera condenar en forma inequívoca el ataque no provocado contra el Iraq*”. S/PV.2286, pág. 3; Pinies (España): “*La Carta de las Naciones Unidas consagra claramente el principio de abstención del recurso a la amenaza o al uso de la fuerza, y cuando deja a salvo, en el Artículo 51, el derecho inmanente de legítima defensa, lo limita al caso de un ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas y sólo hasta tanto que este órgano, el Consejo de Seguridad, haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales*”. S/PV.2282, pág. 7; Ahmad (Pakistán): “*Los representantes de Israel están tratando de justificar su acto de agresión contra el Iraq invocando el principio de la legítima defensa y más concretamente el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Pero este planteamiento cínico que hace Israel, arrogándose el derecho de actuar arbitrariamente so pretexto de legítima defensa, constituye un precedente altamente peligroso que debe ser condenado en la forma más enérgica. Tal interpretación del Artículo 51 de la Carta es ni más ni menos que la negación de las propias Naciones Unidas, a las que -y resulta irónico- Israel debe su propia existencia. No debe permitirse que ningún Estado tome la ley en sus propias manos, y aún en el caso de hacer frente a una amenaza, es imperativo que los Estados Miembros recurran en primer lugar a las Naciones Unidas*”. S/PV.2281, pág. 7.

³⁷ Arend & Beck, Anthony C. & Robert J.: “*International Law & the Use of Force*”, Routledge, 1993, pág. 77.

Otras delegaciones hicieron referencia a la fórmula de Webster considerando que expresaba las condiciones de la legítima defensa, pero sostuvieron que la inminencia del ataque no había sido probada³⁸. Uganda entendió que la premeditación en la preparación del ataque era “incompatible con los requisitos de la legítima defensa según el derecho internacional general”³⁹. El Reino Unido consideró que no había existido un ataque armado ni una necesidad instantánea o abrumadora de legítima defensa⁴⁰. Israel respondió que la fórmula correspondía a la realidad de otros sistemas de armas que los actuales y que, por lo tanto, ya no era aplicable de manera literal a la realidad de la amenaza de las armas nucleares⁴¹.

Dos argumentos a favor del carácter pacífico del programa iraquí fueron desarrollados en las sesiones del Consejo. El primero era de carácter general, y estaba basado en que si Irak decidiera utilizar armas nucleares contra Israel, provocaría un enorme daño también a la población árabe de la zona⁴². El segundo, que el OIEA consideraba que no había existido ningún desvío para fines militares del programa

³⁸ Koroma (Sierra Leone): “De ninguna manera puede justificarse en derecho el argumento de legítima defensa de Israel, porque, como el propio Israel lo afirmó ante el Consejo en 1951, el argumento de legítima defensa es insostenible donde no hay un ataque armado o no es inminente”. S/PV.2283, pág. 14; Oumarou (Níger): “Su referencia al artículo 51 de la Carta no sólo es indebida, sino engañosa. En este caso no se aplica el derecho a la legítima defensa; hubo una agresión puesto que Israel no se enfrentaba a ningún ataque inminente ni a ninguna amenaza armada probada y comprobada sin equívoco alguno”. S/PV.2284, pág. 2; Halim (Malasia): “El intento de Israel de justificar sus actos de agresión contra el Iraq invocando el derecho de legítima defensa, de conformidad con el Artículo 51 de la Carta, es ciertamente inaceptable a la luz del objetivo pacífico del reactor y de la ausencia de toda provocación de parte del Iraq”. S/PV.2287, pág. 4. Véase también sobre esta cuestión: Arend & Beck, Anthony C. & Robert J.: “International Law & the Use of Force”, Routledge, 1993, pág. 78. El requisito de la inminencia del ataque fue reemplazado por el argumento de reducir el número de víctimas. Walzer opina que el ataque no era inminente, pero la única acción razonable era atacarlo inmediatamente. Citado en: Dershowitz, Alan M.: “Preemption, A knife that cuts both ways”, W. W. Norton, 2006, pág. 96, quien opina que es una paradoja que un resultado considerado justo (políticamente) era ilegal desde el punto de vista jurídico.

³⁹ Otunnu (Uganda): «El Primer Ministro Begin, de Israel, y el Comandante de la Fuerza Aérea israelí, General Ivri, han informado al mundo de que esta incursión fue precedida por muchos meses de cuidadosa planificación y de ensayos. Estas circunstancias son abiertamente incompatibles con los requisitos de la legítima defensa según el derecho internacional general”. S/PV.2282, pág. 2.

⁴⁰ Parsons (Reino Unido): “Se ha aseverado que el ataque israelí fue un acto de legítima defensa. Pero no fue una respuesta a un ataque armado por parte del Iraq contra Israel. En ningún momento hubo una necesidad instantánea o abrumadora de legítima defensa. Tampoco puede justificarse como una manifiesta medida de autoprotección. La intervención de Israel es una utilización de la fuerza que no tiene lugar en el derecho internacional ni en la Carta, y que ha constituido una violación de la soberanía del Iraq”. S/PV.2282, pág. 10.

⁴¹ Blum (Israel): «Se nos ha recordado aquí el caso de *The Caroline*. Pero ese incidente, como es bien sabido -y los representantes del Reino Unido y de los Estados Unidos convendrán conmigo- tuvo lugar hace casi un siglo y medio. Ocurrió precisamente 108 años antes de Hiroshima. Tratar de aplicarlo a una situación nuclear en la era post Hiroshima pone en evidencia lo absurdo de la posición de aquellos que se basan en dicho caso. Afirmar la aplicabilidad de los principios de *The Caroline* a un Estado que enfrenta la amenaza de una destrucción nuclear sería una emasculación del derecho inherente y natural de la legítima defensa”. S/PV.2288, pág. 8.

⁴² Por ejemplo, Klibi (Liga de Estados Arabes): “Entre dotarse de un reactor nuclear, por una parte, y por otra, utilizarlo para fabricar armas atómicas que eventualmente se emplearían contra Israel -cuya destrucción entrañaría el riesgo de diezmar también a los árabes que viven en Israel, en los territorios ocupados y en los demás países de la región que, por la pequeñez del territorio israelí, se verían inevitablemente contaminados por las radiaciones- hay una distancia que sólo los que carecen de argumentos no vacilan en franquear. El argumento es falaz y no se puede alegar la legítima defensa”. S/PV.2281, pág. 9. También: Dorr (Irlanda) S/PV.2283, pág. 3. La razonabilidad de esta hipótesis no parece suficiente para poder asegurar que un régimen político como el de Saddam Hussein hubiera descartado contar con el peso político y militar de convertirse en el único país árabe con capacidad nuclear, como luego se probó.

nuclear iraquí. El Director General del OIEA, Sr. Sigvard Eklund, declaró ante el Consejo que si bien existían dos hipótesis de desvío de materiales en las instalaciones iraquíes⁴³, la última inspección del organismo no había encontrado nada incorrecto⁴⁴. El carácter pacífico del plan iraquí fue también afirmado categóricamente por Francia e Italia⁴⁵, proveedores del reactor y otras instalaciones y equipos. Israel consideró que el sistema de salvaguardias tenía una serie de limitaciones que no permitían asegurar que no existía un plan militar secreto⁴⁶. Estos argumentos no fueron refutados en el Consejo.

⁴³ "En un reactor de investigaciones del tipo en cuestión sólo son posibles técnicamente dos estrategias de uso indebido y en consecuencia, hay que tratar de subsanarlas. La primera consiste en eliminar los elementos combustibles y extraer el uranio altamente enriquecido. Por tanto, las operaciones de salvaguardias deben asegurar, ante todo, que los elementos combustibles enviados desde el exterior sean verificados a su llegada y que a partir de ese momento se tenga constantemente información acerca de adónde se hallan depositados y si fueron depositados en su totalidad. Las medidas primordiales utilizadas con esta finalidad consisten en el recuento de los elementos combustibles y en su identificación a fin de detectar posibles sustituciones fraudulentas. El diseño de la instalación y de los elementos combustibles es tal que garantiza que se puede detectar fácilmente todo uso indebido de esos elementos. La segunda posibilidad de uso indebido en un reactor de investigaciones del tipo en cuestión se basa en no declarar cierta producción de plutonio. Puesto que los elementos combustibles contienen uranio altamente enriquecido sólo muy pequeñas cantidades de plutonio pueden producirse en ellos, y, desde luego, ese plutonio tendría que estar sujeto al sistema de salvaguardias. Mayores cantidades de plutonio, tal vez hasta del orden de una cantidad importante -es decir, 8 kilogramos por año- sólo podrían producirse si el núcleo del reactor estuviese también rodeado de una capa de elementos fértiles constituidos por uranio natural o ya agotado. El tamaño y el lugar de esta capa serían en realidad tan visibles que una inspección ocular ordinaria revelaría su presencia". S/PV.2288, pág. 2.

⁴⁴ "La última inspección de salvaguardias en el centro nuclear iraquí se llevó a cabo en enero de este año y -como dije antes- todo el material nuclear fue hallado en condiciones satisfactorias. Este material incluía el combustible hasta entonces entregado para los reactores Tamuz". S/PV.2288, pág. 3. La OIEA adoptó una resolución condenatoria de Israel a raíz del bombardeo.

⁴⁵ Leprette (Francia): "El reactor de Tamuz tiene como único fin la investigación científica, y los acuerdos concertados entre Francia y el Iraq excluyen toda explotación, incluso la indirecta, con fines militares. (...) Los controles del OIEA tienen como fin precisamente verificar que no se desvíen esos combustibles. Así, pues, esos controles se han efectuado a toda satisfacción. (...) Cualquier intento de utilizarlo con fines militares, lo cual supone la irradiación masiva de uranio natural para obtener luego el plutonio mediante el retratamiento del material, obligaría a realizar una modificación total de la instalación y a manipular cantidades de materiales peligrosamente irradiados del orden de varias toneladas. Esta operación sería descubierta inmediatamente, antes de llegar a su fin". S/PV.2282, pág. 5. El representante de Italia se expresó en los mismos términos: S/PV.2286, pág. 10.

⁴⁶ Citando un Informe de científicos franceses, la delegación israelí señaló ciertas limitaciones del sistema de salvaguardias. Blum (Israel): "Permítaseme que señale a la atención de los miembros del Consejo el memorando de los científicos franceses. El capítulo III se titula "Les sauvegardes". Se trata de un amplio análisis de los sistemas de salvaguardias del Tratado sobre la no proliferación y abarca aproximadamente la tercera parte del documento. Entre los puntos más importantes figuran los siguientes: Primero, el país que ha de ser inspeccionado tiene que aprobar de antemano el nombre del inspector a quien desea designar el OIEA. El país objeto de inspección puede rechazar al inspector que el Organismo haya designado. Entre paréntesis, permítaseme mencionar a este respecto que, según información proporcionada ayer, desde 1976 solamente inspectores soviéticos y húngaros han inspeccionado el Osirak. Volviendo al memorando de los científicos, el segundo punto que destacan es que la frecuencia de las inspecciones de rutina depende de la magnitud del reactor. Para el Osirak, esto significa no más de tres o cuatro inspecciones anuales. Tercero, para las inspecciones de rutina se da un aviso previo. Cuarto, en principio, existe la posibilidad que se hagan inspecciones no previstas, es decir, visitas de sorpresa; pero en la práctica se da un aviso con tres o cuatro días de anticipación aun para esas inspecciones no previstas. Quinto, los inspectores deben tener acceso a todo lo que tenga que ver con el material fisionable. Sin embargo, no son policías y solo pueden inspeccionar lo que se ha declarado. De este modo, cualesquiera instalaciones de células de gran radiactividad y aislamiento químico construidas en secreto en otra parte escaparán a toda inspección. Sexto, los inspectores dentro de las instalaciones siempre son acompañados por representantes del Estado en cuestión. Séptimo, la eficacia de las medidas de salvaguardia depende de la cooperación del país de que se trate. A este respecto los autores del memorando observan que para el OIEA y Francia, se han dado por sentadas su buena fe y sus seguridades, sin ninguna garantía. Octavo, la experiencia demuestra que las inspecciones pueden interrumpirse durante un cierto lapso sin que ello provoque ninguna reacción. Sobre esta cuestión los autores del memorando atinadamente recuerdan "lo que ocurrió el 7 de noviembre de 1980, al comenzar la guerra entre Irán y el

La mayoría de las delegaciones recordaron a Israel que ella misma era una potencia nuclear no declarada, que no era parte del TNP y que, por lo tanto, se arrogaba injustamente el derecho de exigir salvaguardias a Irak cuando no las aceptaba en sus propias instalaciones. Por otra parte, su derecho a ser una potencia nuclear no podía invalidar el derecho al mismo status de otros países. La respuesta israelí fue que era un país amenazado por países hostiles –varios de los cuales no eran parte del TNP o habían formulado reservas que los desvinculaban con respecto a Israel- y que proponía que el Medio Oriente se convirtiera en una zona libre de armas nucleares, siguiendo el ejemplo del Tratado de Tlatelolco⁴⁷.

Finalmente, el Consejo adoptó por unanimidad la resolución 487 (1981), que condenó el ataque; instó a Israel a abstenerse en el futuro de tales actos o amenazas; reconoció el derecho de Irak a su desarrollo nuclear con fines pacíficos y al pago de las reparaciones que el ataque había causado y llamó a Israel a colocar sus instalaciones nucleares bajo salvaguardias de la OIEA⁴⁸. Una resolución del mismo tenor fue adoptada por la Asamblea General⁴⁹.

Un ataque preventivo se transforma en precautorio?.

Iraq, cuando el Iraq informó al OIEA que los inspectores del Organismo no podían en ese momento trasladarse a Bagdad para vigilar los dos reactores. Una fuente francesa muy bien informada declaró entonces: 'Nos hallamos ante una situación totalmente nueva, que no ha sido prevista en ningún tratado internacional'. En resumen, puede decirse que hay varias fisuras en el sistema de salvaguardias del Tratado sobre la no proliferación que pueden ser fácilmente explotadas por un país, como el Iraq, si está decidido a obtener una bomba nuclear". S/PV.2288, pág. 8. Israel desarrollaría luego estas ideas en detalle en el documento A/36/610 – S/14732, págs. 20 y ss.. Aún en junio de 2009, el Director General declaraba que: "Tenemos, en muchos casos, una autoridad muy limitada. No tenemos la tecnología. Estamos muy escasos de imágenes satelitales. En muchos casos, no la obtenemos cuando la solicitamos. No estamos en condiciones de validar análisis de partículas medioambientales. Son cuestiones que están en el corazón de nuestra independencia y credibilidad". ElBaradei, Mohamed: "Intervention on Non-Proliferation Issues at IAEA Board of Governors", IAEA Board of Governors, 17 June 2009.

⁴⁷ S/PV.2288, pág. 9.

⁴⁸ El representante de Irak manifestó su insatisfacción con el resultado final de los debates en el Consejo. Hammadi (Irak): "El ataque de Israel no sólo requería una condena enérgica sino también que se impusieran sanciones de conformidad con el Capítulo VII de la Carta. Creemos que esos elementos deberían haberse incorporado en la resolución del Consejo, reflejando así la abrumadora opinión pública mundial contra las políticas de expansión y agresión de Israel. Pero esto no ha sido así, ya que la resolución no incluye sanciones, y la razón de ello no debe ser difícil de comprender. Se trata del poder de veto de los Estados Unidos. No cabe duda de que la resolución podría haber sido sustancialmente mejor, reflejando la opinión pública mundial y encarando la situación en forma adecuada y justa, de no haber sido por la posición que asumieron los Estados Unidos de apoyar a Israel". S/PV.2288, pág. 16. También Israel se manifestó con desagrado: Blum (Israel): "Israel rechaza sin reservas la resolución tendenciosa y unilateral que acaba de aprobar el Consejo. Esta resolución encaja dentro del modelo de tantas resoluciones del mismo tipo que en forma deliberada y constante han ignorado la causa profunda del conflicto árabe-israelí y de todas sus manifestaciones, es decir, la negativa de la mayoría de los países árabes a reconocer la existencia de Israel y su intención confesa, expresada en su constante agresión contra nuestro país, de tratar de eliminarlo. Sin embargo, aquí, en las Naciones Unidas, un órgano que se ha venido divorciando de las realidades del Oriente Medio, los árabes nunca hacen nada malo mientras que Israel no hace nada bueno. Así, el Consejo puede cerrar convenientemente los ojos a la amenaza nuclear que Iraq estaba edificando en contra de Israel, en flagrante violación de la Carta de las Naciones Unidas y de sus principios fundamentales. La consecuencia de este engaño es un total desprecio, por la resolución que se acaba de aprobar, del hecho de que al eliminar esta terrible amenaza nuclear contra su existencia, Israel no hacía sino ejercitar su legítimo derecho a la defensa propia, dentro del significado de este término en el derecho internacional y tal como se reconoce en la Carta". S/PV.2288, pág. 16.

⁴⁹ A/36/27, 13 de noviembre de 1981.

La franqueza israelí en la exposición de sus motivaciones trajo al primer plano del debate público una serie de cuestiones que adquirirían con el tiempo una significación particular. La base de la argumentación israelí fue afirmar que su intervención debía ser encuadrada en la legítima defensa precautoria, procurando demostrar la inminencia de la amenaza y la necesidad y proporcionalidad de su respuesta.

La reacción inicial de la comunidad internacional fue ampliamente contraria, al rechazar la inminencia de ataque iraquí y, como consecuencia, su necesidad, considerando la intervención como preventiva: aún aquellos que tenían más simpatías por Israel se vieron obligados a condenar la acción en las Naciones Unidas. Las aguas estuvieron divididas, sin embargo, entre los partidarios de la interpretación restrictiva del artículo 51 y los que admitían la legítima defensa precautoria, ya sea reclamando las condiciones de la fórmula de Webster o, con más flexibilidad, la existencia de un cierto grado de inminencia, previsibilidad o probabilidad de un ataque nuclear iraquí⁵⁰.

La doctrina israelí se ubicaba -como mínimo- en el extremo de la precaución, en la frontera misma de la intervención preventiva, porque fue justificada, por un lado, en el cambio de la naturaleza de la amenaza por el avance tecnológico (gigantesco poder destructivo de las armas nucleares, sumado a la velocidad de los misiles) y, por el otro, en la hostilidad del régimen político. Israel, en cambio, no pudo probar que el régimen era lo suficientemente "irracional"⁵¹ como para no poder ser sometido a las reglas de juego de la contención y la disuasión⁵².

Ambos elementos estaban ya presentes en la crisis de los misiles en Cuba. La diferencia es que el empleo israelí de la fuerza le evitó tener que verse *a posteriori* sujeto a una transacción política como la que tuvo que aceptar la Administración Kennedy. La acción israelí buscó evitar un mal mayor futuro, lo que es propio de la prevención, y pudo

⁵⁰ La mayoría de las opiniones pareció inclinarse por la legítima defensa precautoria antes que por la interpretación estricta del artículo 51. Arend & Beck, Anthony C. & Robert J.: "International Law & the Use of Force", Routledge, 1993, pág. 79. Franck, Thomas: "Recourse to force. State action against threats and armed attacks", Cambridge University Press, 2002, pág. 106, considera que Israel no pudo demostrar de manera convincente que existía una fuerte probabilidad de un ataque nuclear inminente iraquí.

⁵¹ La "irracionalidad" política ha sido analizada *ut supra*. Véase sobre este caso: Reisman, Michael: "Assessing claims to revise the laws of war", AJIL, Vol. 97, Num. 1, 2003. El carácter agresivo e imprevisible del régimen político fue también mencionado como justificación de la necesidad del ataque. Franck, Thomas: "Recourse to force. State action against threats and armed attacks", Cambridge University Press, 2002, pág. 106; Weisburd, Mark: "Use of force. The Practice of the States since World War II", The Pennsylvania State University Press, 1997, pág. 299.

⁵² Para Betts, el mismo dilema se presenta actualmente con el programa nuclear iraní: "El segundo componente - que es insatisfactorio pero mejor que las alternativas- es replicar la estrategia de la Guerra Fría de contener y disuadir hasta que el régimen en Teherán madure o sea reemplazado desde adentro. Muchos hoy olvidan que la Unión Soviética de Stalin y la China de Mao Tse Tung eran vistas como más amenazantes tanto en capacidades como en intenciones que los mullahs de hoy en Teherán. Por razones sorprendentemente parecidas a aquellas proclamadas hoy, los estrategas americanos alarmados discutieron la opción de la guerra preventiva contra la URSS en la década de 1950 y contra China en la década de 1960. Afortunadamente, el gobierno de Estados Unidos rechazó estas ideas. Entonces, como ahora, era riesgoso inclinarse hacia la esperanza de que la firme resistencia defensiva -más que la acción militar agresiva- mantendría la línea hasta que los enemigos eventualmente se reformaran o se detuvieran. Ahora como entonces, ese riesgo es incómodo pero sigue siendo la mejor entre las malas opciones". Betts, Richard: "The Osirak Fallacy", The National Interest, Spring 2006.

hacerlo porque ambas superpotencias no estaban dispuestas a ir a la guerra por esta cuestión.

El caso mostró también las paradojas de la evidencia para sostener la argumentación jurídica y efectuar el cálculo preventivo de una operación. Una intervención “quirúrgica” contra una instalación nuclear conocida no puede brindar una seguridad absoluta de que no existen otros sitios ocultos en los que se desarrollen programas militares. Este fue el caso también de los bombardeos de la coalición contra las instalaciones iraquíes durante la Guerra del Golfo⁵³: luego se comprobó que Irak contaba con un conjunto de instalaciones desconocidas para la inteligencia occidental⁵⁴. El ataque israelí tal vez aceleró los planes y el interés del régimen de desarrollar una capacidad nuclear⁵⁵; sin embargo, es muy probable también que el ataque retrasara en varios años la capacidad iraquí para convertirse en una potencia nuclear. Si ese país hubiera contado con armas nucleares, la recuperación del territorio de Kuwait en 1991 tal vez no hubiera sido posible e Irak se hubiera convertido en una gran potencia regional⁵⁶; pero estos acontecimientos no eran previsible a la hora de adoptar la decisión.

Israel también atacó por primera vez el sistema de salvaguardias de la OIEA, denunciando que se limitaba a una somera inspección contable de los materiales⁵⁷ pero no realizaba un estudio exhaustivo de los planes nucleares. Como quedó demostrado, existían una serie de indicios e incongruencias entre las declaraciones de intención iraquíes y las negociaciones y adquisiciones efectuadas por Irak, que permitían por lo menos sospechar fines bélicos en el programa⁵⁸. Siendo la OIEA un organismo político, es

⁵³ “En 1991 fuerzas aéreas de la coalición destruyeron las instalaciones nucleares conocidas en Irak, pero cuando inspectores de las Naciones Unidas entraron en el país tras la guerra, desenterraron una enorme infraestructura para el desarrollo de armas nucleares que había sido completamente desconocido para la inteligencia occidental antes de la guerra”. Betts, Richard, “op.cit.”

⁵⁴ Grant, Rebecca: “Osirak and Beyond”, Air Force Magazine, Vol. 85, Num. 8, August 2002. También ha sido considerado una limitación para una intervención armada similar en Irán, 2006.

⁵⁵ “Al contrario de lo que sostiene la mitología preciente, no hay evidencia de que la destrucción por Israel de Osirak haya demorado los planes nucleares de Irak. El ataque bien puede haberlos acelerado. (...) Si Saddam hubiera sido lo suficientemente listo, habría podido tener un arma nuclear en su pistola cuando invadió Kuwait”. Betts, Richard: “The Osirak Fallacy”, The National Interest, Spring 2006. También: Feldman, Shai: “The Bombing of Osirak-Revisited”, IS, Vol. 7, Num. 2, Autumn 1982, pág. 139, considera que, si bien Israel obtuvo una ventaja en el corto plazo, a largo plazo los resultados podrían ser negativos.

⁵⁶ Franck, Thomas: “Recourse to force. State action against threats and armed attacks”, Cambridge University Press, 2002, pág. 106; D’Amato, Anthony: “Israel’s Air Strike Against the Osirak Reactor: A Perspective”, Temple International and Comparative Law Journal 259 (1996).

⁵⁷ El sistema de salvaguardias estaba diseñado, básicamente, para contabilizar el combustible de las centrales eléctricas y no para realizar investigaciones intrusivas con el fin de detectar la existencia de programas militares clandestinos. Por otra parte, el uranio podía ubicarse en ciertos sectores del reactor que eran indetectables en una inspección de rutina.

⁵⁸ Francia e Italia se ampararon en que la OIEA no había descubierto irregularidades. Sin embargo, existían en esos países una serie de indicios, incluyendo las propias gestiones oficiales israelíes y estadounidenses, que necesariamente obligaban a considerar la hipótesis de que podía existir un plan militar oculto en las compras iraquíes. Como se ha visto *ut supra* los propios científicos nucleares franceses habían producido un informe al respecto. Otros hechos también permitían suponer que ambos países temían la utilización dual de las instalaciones: Francia primero ofreció un combustible de baja radiación apto para investigaciones científicas y, ante la negativa iraquí, irradió el combustible antes de ser entregado (convirtiendo su manipulación en muy peligrosa) e Italia no proveyó la protección contra la radiación en la planta de separación (aunque podría haberse colocado a posteriori). Feldman, Shai: “The Bombing of Osirak-Revisited”, IS, Vol. 7, Num. 2, Autumn

muy difícil que se hubiera podido reunir un consenso para una investigación a fondo del programa iraquí.

Varios países consideraron que Israel no había agotado todas las instancias multilaterales antes de ejercer su derecho a la legítima defensa, pero no parecía razonable esperar que el Consejo de Seguridad pudiera adoptar una resolución exigiendo la realización de una inspección completa de las instalaciones nucleares iraquíes y que Irak contribuyera de manera transparente a una exigencia de esa naturaleza, todo ello si no mediaba el esperable veto de la Unión Soviética. Pero aún si la OIEA hubiera logrado que las inspecciones fueran autorizadas y ejecutadas de buena fe, restaba la cuestión de si el Consejo de Seguridad podría aprobar una resolución para eliminar un eventual programa paralelo y por qué medios una tal acción podría llevarse a cabo. Una vez más, por lo tanto, un Estado debía basarse en su propia apreciación de inteligencia para evaluar la amenaza, porque el establecimiento de la verdad de los hechos por los organismos internacionales estaba influenciado por la correlación de fuerzas al interior de esas organizaciones. El mismo escenario se repetiría en 2002 entre Irak y los Estados Unidos, con el desenlace conocido.

Como resultado del análisis del caso en la OIEA, la Asamblea General y el Consejo de Seguridad, Israel fue condenado por su acción, pero no sufrió mayores consecuencias que esa sanción política. A partir de la Guerra del Golfo, se ha ido desarrollando una corriente de opinión tendiente a considerar que el tiempo le ha dado la razón a Israel⁵⁹: se trataría, por lo tanto, de una legitimación posterior en virtud de un resultado⁶⁰ que habría sido beneficioso para la comunidad internacional. La teoría ya había sido desarrollada por D'Amato⁶¹, que consideraba que el ataque israelí no vulneraba ni la integridad territorial

1982, pág. 139. Cuando Irak quiso comprar un nuevo reactor en reemplazo del destruido por el ataque, el gobierno de F. Mitterand condicionó el contrato a estrictas salvaguardias, que no fueron aceptadas por Irak. Weisburd, Mark: "Use of force. The Practice of the States since World War II", The Pennsylvania State University Press, 1997, pág. 289.

⁵⁹ Reisman, Michael: "Assessing claims to revise the laws of war", *AJIL*, Vol. 97, Num. 1, 2003, pág. 88; Franck, Thomas: «Recourse to force. State action against threats and armed attacks», Cambridge University Press, 2002, pág. 106; D'Amato, Anthony: "Israel's Air Strike Against the Osiraq Reactor: A Perspective", *Temple International and Comparative Law Journal* 259 (1996). Dershowitz, Alan M.: "Preemption, A knife that cuts both ways", W. W. Norton, 2006, pág. 94, estima que la acción terminó siendo considerada "un ejemplo correcto y proporcional de defensa anticipada en la edad nuclear".

⁶⁰ Ken Adelman, que integraba la delegación estadounidense cuando la cuestión se trató en el Consejo de Seguridad, afirmó en 2002: "El más maravilloso ejemplo de precaución (preemption) de la era moderna fue el ataque de Israel en junio de 1981 a la planta nuclear de Osirak que hubiera puesto armas nucleares en manos de Irak probablemente para 1985 o 1986. Para mi culpa, estaba en las Naciones Unidas cuando la nueva administración Reagan avanzó con una Resolución del Consejo de Seguridad condenando a Israel por ello. Me mortifica volver a pensar en eso. Fue un gran error". "Six Degrees of Preemption", *TWP*, September 29, 2002. También se ha afirmado que Condoleezza Rice y otros miembros de la Administración Bush defendieron con posterioridad la acción israelí: "(...) en el período anterior a la guerra en Irak, ella y otros importantes oficiales de la administración dijeron que la historia reivindicaría el ataque israelí en Osirak. Si ese ataque no hubiera mutilado el principal reactor nuclear de Irak, Saddam Hussein podría haber accedido a las armas nucleares antes de la Guerra del Golfo en 1991". Sanger, David: "Rice Says Iran Must Not Be Allowed to Develop Nuclear Arms", *NYT*, August 9, 2004.

⁶¹ "Sugiero que es susceptible de serio debate si el ataque de Israel fue un uso de la fuerza contra la integridad territorial de Irak o su independencia política. Ninguna porción del territorio iraquí fue tomada por el bombardeo. Se interfirió con un uso del territorio -por ejemplo, para construir el reactor-, pero el territorio en sí permaneció íntegro. Tampoco la independencia política de Irak se vio comprometida. El poder de Irak fue indudablemente cercenado, pero ¿en qué sentido su autoridad gubernamental frente a otros gobiernos soberanos disminuyó? Por supuesto, si el ataque de Israel hubiera

ni la independencia política de Irak y que Israel había impuesto, paralelamente a la obtención de su interés⁶², un mínimo de orden público internacional⁶³. Esta idea, subyacente en las coaliciones *ad hoc* (“*coalitions of the willing*”), ha sido utilizada por la Administración Bush (h) para justificar la intervención en Irak en 2003 y su oposición al plan nuclear iraní⁶⁴.

La destrucción de una instalación nuclear siria (2007)

La acción contra el reactor Osirak marcó el comienzo de una doctrina israelí que considera legítimo evitar que potencias hostiles desarrollen una capacidad nuclear⁶⁵. El entonces Ministro de Defensa de Israel Ariel Sharon, manifestó:

“(...) El tercer elemento en nuestra política de defensa para los años 80 es nuestra determinación a evitar que Estados con quienes confrontamos tengan acceso a armas nucleares. Israel no puede soportar la introducción de armas nucleares en la región. Para nosotros no es una cuestión de balance de terror sino una cuestión de supervivencia. Nosotros evitaremos semejante amenaza (...).”⁶⁶

También el Jefe de Estado Mayor del Ejército israelí, Raphael Eitán, afirmó que:

“Nuestra nación no puede tolerar la existencia de armas nucleares en las manos de los que buscan su destrucción (...) Si vuelve a surgir la ambición de producción de armas nucleares, aunque no sea necesariamente en Bagdad, Israel no podrá tolerarlo”⁶⁷.

El ataque del 6 de septiembre de 2007 a una instalación nuclear siria, revestido aún de un espeso secreto, confirmaría la vigencia de esta doctrina⁶⁸. Según la información disponible, un grupo de comandos israelíes ingresó en una instalación militar en territorio

sido preliminar a un ataque contra la integridad territorial iraquí o contra su independencia política, una interpretación parcial del artículo 2(4) llevaría a encontrar ilegal el ataque inicial contra el reactor nuclear. Pero no ha habido evidencia de ninguna intención israelí más allá de aquella limitada a destruir el reactor nuclear en sí. En este sentido, la acción de Israel era análoga a una “intervención humanitaria” limitada, tal como el raid en Entebbe, que puede ser justificada con argumentos similares como para no violar el 2(4)”. D’Amato, Anthony: “Israel’s Air Strike upon the Iraqi Nuclear Reactor », AJIL, Vol. 77, Num. 3, Pág. 585.

⁶² *“Pese a que el ataque aéreo unilateral, militar y egoísta de Israel al reactor iraquí es difícilmente un precedente pacífico o deseable para los propósitos de la no-proliferación, es posible conjeturar que la comunidad de naciones respiró un poco mejor después de que se consumó el hecho. Al momento del ataque, Iraq estaba ocupado en una guerra de agresión premeditada contra Irán. ¿No puede aceptarse que Israel estaba actuando en nombre de valores comunitarios inclusivos al frustrar el deseo de Iraq de tener su propia capacidad nuclear?”. D’Amato es, paralelamente, partidario de la interpretación estricta del artículo 51. D’Amato, Anthony, “op.cit”, pág. 586*

⁶³ McDougal & Feliciano, Myres & Florentino: “Law and Minimum World Public Order. The Legal Regulation of International Coercion”, Yale University Press, 1961, pág. 222.

⁶⁴ *“Alguien tenía que hacerse cargo de Saddam Hussein y conducir Medio Oriente hacia otra dirección (...) No creo que la comunidad internacional crea que puede aceptar permitirle a Irán desarrollar un arma nuclear”. Rice, Condoleezza, “NBC News’ Meet the Press”, August 8, 2004. (El subrayado es mío, AED).*

⁶⁵ Feldman, Shai: “The Bombing of Osiraq – Revisited”, IS, Vol. 7, Num. 2, Autumn 1982, págs. 114-142.

⁶⁶ Citado en La Nación: “Atacará Israel a los países árabes que adquieran armamento nuclear”, 11 de junio de 1981.

⁶⁷ Citado en La Nación: “Atacará Israel a los países árabes que adquieran armamento nuclear”, 11 de junio de 1981.

⁶⁸ *“La descripción del objetivo se refiere a uno de los misterios centrales en torno del ataque del 6 de septiembre, y sugiere que Israel llevó adelante el ataque para demostrar su determinación de eliminar un proyecto nuclear, incluso naciente, en un Estado vecino”. Sanger & Mazzetti, David & Mark: “Israel Struck Syrian Nuclear Project, Analysts Say”, NYT, October 14, 2007.*

sirio y capturó material nuclear de procedencia norcoreana⁶⁹, que habría sido mostrado a las autoridades estadounidenses para obtener la aquiescencia de su destrucción. La aviación israelí habría bombardeado posteriormente el sitio, denominado “Dair Alzour”, próximo a la ciudad de Al Kibar, destruyendo las instalaciones⁷⁰. Siria presentó una nota de protesta ante las Naciones Unidas, denunciando la violación del espacio aéreo⁷¹, pero no solicitó una reunión del Consejo de Seguridad⁷². El gobierno israelí no comentó los hechos⁷³. En una entrevista con la BBC el primero de Octubre, el Presidente sirio reconoció que Israel había bombardeado “*unas instalaciones militares en construcción*”, sin dar más aclaraciones⁷⁴. El 26 de octubre la prensa publicó dos fotos satelitales del supuesto sitio, antes (10 de Agosto) y después de que hubiera sido bombardeado: para el 24 de octubre, todos los restos de las instalaciones habrían sido removidos⁷⁵. En abril de 2008, los Estados Unidos dieron a conocer un conjunto de fotografías que habrían sido tomadas a lo largo de varios años en la instalación siria⁷⁶. Se inició entonces un proceso en el que intervendría el O.I.E.A., solicitando la inspección de la zona. La visita del Organismo tuvo lugar en Junio de 2008; información e inspecciones adicionales fueron requeridas al mes siguiente⁷⁷, iniciándose un largo proceso de negociaciones⁷⁸ al respecto. Siria es miembro

⁶⁹ La inteligencia israelí habría detectado un carguero norcoreano en un puerto sirio, que habría traído los materiales nucleares. Mazzetti & Cooper, Mark & Helene: “Israeli Nuclear Suspicion Linked to Raid in Syria”, NYT, September 18, 2007.

⁷⁰ Para una descripción del raid israelí, véase: Mahnaimi, Baxter & Sheridan, Uzi, Sarah & Michael: “Snatched: Israeli commandos ‘nuclear’ raid”, The Sunday Times, September 23, 2007; Mahnaimi & Baxter, Uzi & Sarah: “Israelis seized nuclear material in Syrian raid”, The Sunday Times, September 23, 2007.

⁷¹ Curiosamente, la Nota siria no afirma que se hubieran producido daños como consecuencia del ataque: “(...) la fuerza aérea israelí violó el espacio aéreo de la República Árabe Siria el 6 de septiembre de 2007, después de la medianoche, al cruzar la frontera septentrional del país volando desde el Mediterráneo en dirección noreste y rompiendo la barrera del sonido. Durante la maniobra de alejamiento, los aviones israelíes lanzaron algunas municiones, que no ocasionaron víctimas ni daños materiales”. Doc. A/61/1041-S/2007/537, 10 de septiembre de 2007.

⁷² “Syria complains to U.N. about Israeli airstrike”, CNN.com, September 11, 2007.

⁷³ Mazzetti & Cooper, Mark & Helene: “U.S. confirms Israeli Strikes Hit Syrian Target Last Week”, NYT, September 12, 2007.

⁷⁴ “Bombardearon edificios y construcciones relacionados con las fuerzas armadas, pero que no estaban en uso, estaban en construcción, por lo que no hay gente allí, no hay ejército, no hay nada y no sabemos la razón, no está claro”. “Full text of the interview given by HE Dr. Bashar al-Assad, President of the Syrian Arab Republic, to Lyce Ducet of the BBC”, October 1, 2007.

Disponible en:

http://www.cedarsrevolution.net/jtphp/index.php?option=com_content&task=view&id=651&Itemid=2

⁷⁵ Broad & Mazzetti, William & Mark: “Photos Show Cleansing of Suspect Syrian Site”, NYT, October 26, 2007.

⁷⁶ Sanger, David: “Bush Administration Releases Images to Bolster Its Claim About Syrian Reactor”, NYT, April 25, 2008. Siria comparó estas fotos con las que había presentado Colin Powell al Consejo de Seguridad para justificar la intervención en Irak. La construcción podría haberse dirigido a montar un reactor, pero no se ha producido evidencia de la existencia de un plan de armas nucleares: Joyner, Daniel: “North Korean Links to Building of a Nuclear Reactor in Syria: Implications for International Law”, ASIL Insights, Volume 12, Issue 8, April 28, 2008.

⁷⁷ IAEA: “Statements of the Director General”, 22 September 2008.

⁷⁸ La inspección del OIEA encontró trazas de uranio modificado por el hombre no declarados por Siria, que las atribuyó a los misiles israelíes utilizados durante el ataque, aunque Israel negó que las partículas tuvieran ese origen. IAEA: “Statements of the Director General”, 2 March 2009. El mismo material (uranio natural antropogénico, producido como resultado de un procesamiento químico) fue encontrado en el sitio atacado y en el reactor declarado por Siria en Damasco, en ambos casos ese material no había sido declarado. ElBaradei, Mohamed: “Introductory Statement to the Board of Governors”, IAEA Board of Governors, 15 June 2009.

del TNP y tiene un acuerdo de salvaguardias con el OIEA, pero el sitio no había sido declarado. Corea del Norte se retiró del TNP en abril de 2003⁷⁹.

La acción habría perseguido un fin disuasivo ante Siria e, indirectamente, uno preventivo ante Irán, demostrando la decisión israelí de impedir el desarrollo de armas nucleares de estos países⁸⁰.

⁷⁹ Para un análisis del derecho internacional aplicable al caso: Joyner, Daniel: "North Korean Links to Building of a Nuclear Reactor in Syria: Implications for International Law", ASIL Insights, Volume 12, Issue 8, April 28, 2008.

⁸⁰ "Un importante funcionario israelí, declinando hablar sobre la naturaleza específica del objetivo, dijo que el ataque estuvo dirigido a "restablecer la credibilidad de nuestro poder disuasorio", señalando que Israel quería enviar un mensaje a los sirios de que incluso el proyecto de un programa de armas nucleares no iba a ser permitido. Pero varios funcionarios americanos dijeron que el ataque también pudo haber sido un mensaje dirigido por Israel hacia Irán y sus aspiraciones nucleares". Sanger & Mazzetti, David & Mark: "Israel Struck Syrian Nuclear Project, Analysts Say", NYT, October 14, 2007.
