

Intervenciones contra regímenes que dirigen grupos terroristas.

Bombardeo estadounidense contra Libia (1986)

Las relaciones entre la Administración Reagan y el régimen del Coronel Kadafi fueron degradándose progresivamente, porque Washington le acusaba de mantener fuertes lazos con grupos terroristas¹: se le impusieron sanciones económicas; se congelaron sus activos en los Estados Unidos y se instó a todos los estadounidenses a abandonar ese país. El 7 de enero de 1986 se lanzó un ultimátum: si Libia no cesaba su política de apoyo al terrorismo, se produciría un ataque contra ese país². La controversia sobre el Golfo de Sidra³ agregó un elemento más a esta disputa: en tanto que Libia afirmaba que se trataba de una bahía histórica, los Estados Unidos sostenían que se trataba de alta mar. El 24 de marzo de 1986, barcos de la US Navy hundieron dos buques de patrulla libios que les impedían el paso en la zona. Al día siguiente, Kadafi anunció que “era tiempo de confrontación y de guerra con los Estados Unidos”⁴.

El 5 de abril de 1986, un atentado terrorista en la discoteca “La Belle” de Berlín Oeste, frecuentada por soldados estadounidenses, causó la muerte de 4 personas –entre ellas un civil y un soldado estadounidense - y 129 heridos (de los cuales casi la mitad eran americanos)⁵. El Gobierno estadounidense acusó a Kadafi de montar un plan maestro de violencia contra los estadounidenses; el 10 de abril, el Presidente Reagan sostuvo que habría una respuesta a lo acontecido en Berlín y que el terrorismo no vencería; el 14 de abril, su gobierno manifestó que disponía de información calificada de la participación de Libia en los atentados⁶, porque la Agencia Nacional de Seguridad había interceptado comunicaciones entre Trípoli y los autores de los hechos. En el mismo sentido se expresaron Gran Bretaña y la R. F. Alemana: el Canciller Helmut Kohl declaró que su gobierno estaba en posesión de pruebas irrefutables de la implicación de Libia en los atentados⁷.

¹ Entre los años 1984 y 1986 se produjeron 59 ataques terroristas que se consideraron patrocinados o apoyados por el gobierno de Kadafi. Collins, Stephen: “Dissuading State Support of Terrorism: Strikes or Sanctions?”, *Studies in Conflict & Terrorism*, 2004.

² El Presidente Reagan declaró: “El Primer Ministro de Italia Craxi, en cuyo país ocurrió uno de los ataques más recientes, enfatizó acertadamente en la necesidad no sólo de tratar con los terroristas sino también de identificar a ‘aquellos Estados que garantizan una protección al terrorismo y la posibilidad de armarse y organizarse para llevar a cabo sus asaltos sangrientos.’ La Libia de Kadafi es una de esas naciones, e instamos a otras naciones a unirse a nosotros para negarle los privilegios económicos y diplomáticos normales del mundo civilizado. Si estos pasos no terminan con el terrorismo de Kadafi, les prometo que tomaremos medidas adicionales”. Extraído de: <http://www.reagan.utexas.edu/archives/speeches/1986/10786e.htm>.

³ Para un análisis sobre el status jurídico del Golfo de Sidra: Blum, Yehuda: “The Gulf of Sidra Incident”, *AJIL*, Vol. 80, Num. 3, 1986.

⁴ Austin, Granville: “The Libya and the Arab-Israel Attack”, *Journal of Palestine Studies*, Vol. 15, Num. 4, 1986.

⁵ Reisman, Michael: “International Legal Responses To Terrorism”, *HJIL*, Vol. 22, 1999, pág. 27 y ss.

⁶ “Las pruebas ahora son concluyentes que la bomba terrorista de la discoteca “La Belle” fue planeada y puesta bajo las órdenes del régimen libio. (...) Nuestras pruebas son directas, precisas e irrefutables (...)”. Citado en *La Nación*: “No debe haber santuario para el terrorismo internacional”, 15 de abril de 1986.

⁷ *La Nación*: “Kohl vinculó a Khadafi con el ataque en Berlín”, 12 de abril de 1986.

La respuesta estadounidense fue la operación “El Dorado Canyon”. El 14 de abril fueron atacados las ciudades de Trípoli y Benghazi, diversos centros de entrenamiento de terroristas e instalaciones militares⁸ y el complejo de Bab al-Aziziyya, residencia de Kadafi, que sufrió serios daños materiales⁹. La operación duró 12 minutos, provocó 37 muertos (entre ellos, 26 civiles) y aproximadamente 90 heridos. Washington declaró que los Estados Unidos habían actuado en legítima defensa¹⁰, procurando disminuir las capacidades del Coronel Kadafi de exportar el terror y disuadir a Libia para que modificara su comportamiento¹¹. Un objetivo no abiertamente declarado del bombardeo fue incentivar la resistencia libia a derrocar el régimen del coronel Kadafi¹², es decir, facilitar un cambio de régimen interno.

El 15 de abril de 1986 el Consejo de Seguridad se reunió para tratar el tema. El representante libio condenó el raid por ser violatorio de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas y expresó que se había tratado de un “*acto salvaje, bárbaro, injustificado y no provocado*”¹³. Una posición similar sustentó el resto de los países árabes.

El representante de los Estados Unidos manifestó que las fuerzas de su país habían ejercido su derecho de legítima defensa como respuesta a los ataques del gobierno de Libia y que las acciones habían sido necesarias y proporcionales; que el ataque más reciente había sido el producido en Berlín Oeste, en el que Libia había estado directamente implicada; que el objetivo de los Estados Unidos era destruir las instalaciones libias utilizadas para poner en práctica la política hostil de terrorismo internacional y para desalentar a los terroristas libios de atacar en el futuro, cuyos planes ya habían sido descubiertos por varios Estados¹⁴. Los Estados Unidos sólo habían actuado en legítima defensa una vez que todos sus esfuerzos no militares (contención y disuasión) para evitar futuros ataques de Libia habían fracasado:

⁸ “Fuerzas norteamericanas lanzaron una serie de ataques contra cuarteles, instalaciones terroristas y militares que sirven de apoyo a las actividades subversivas de Muammar Khadafy”. La Nación: “No debe haber santuario para el terrorismo internacional”, 15 de abril de 1986.

⁹ Collins, Stephen: “Dissuading State Support of Terrorism: Strikes or Sanctions?”, in *Studies in Conflict & Terrorism*, 2004.

¹⁰ “Enfatizó que su accionar era una cuestión de legítima defensa de los Estados Unidos contra el terrorismo patrocinado estatalmente por Libia. En parte, declaró, ‘la legítima defensa no es solamente nuestro derecho, es nuestro deber. Es el propósito que yace detrás de la misión, una misión plenamente conforme al artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas’. En: http://www.globalsecurity.org/military/ops/el_dorado_canyon.htm.

¹¹ El Presidente Reagan sostuvo que: “La gente decente no puede tolerar más los cobardes ataques terroristas. (...) La respuesta no es suficiente. Debe ser manejada intensa y colectivamente. El terrorismo de Estado es una forma de guerra y uno no puede quedarse quieto, dejar que se le declare la guerra y pretender que se vive en paz.” Citado en La Nación: “Los USA actuarán de nuevo si persiste el terrorismo libio”, 24 de abril de 1986. En Europa Occidental sólo dos gobernantes, Margaret Thatcher y Helmut Kohl, apoyaron la acción. El gobierno argentino condenó tanto al terrorismo internacional en todas sus manifestaciones como a toda “represalia militar emprendida unilateralmente por los gobiernos que se consideran afectados por la comisión de actos terroristas.” La Nación: “Nuestra Cancillería formuló un llamado a la prudencia”, 16 de abril de 1986.

¹² « Fuentes del Pentágono confirmaron, implícitamente, que provocar un golpe de Estado contra Khadafy era uno de los objetivos del bombardeo al indicar que el ataque fue planeado y realizado cuidando de no afectar el ejército regular libio donde anidaban ‘bolsones de resistencia’ al régimen de Khadafy.” La Nación: “Confirmó el Pentágono que el ataque propicia un golpe de Estado contra Khadafy”, 18 de abril de 1986.

¹³ S/PV.2674, págs. 11 a 13.

¹⁴ S/PV.2674, págs. 14 a 17.

“Cuando la diplomacia, la condena pública, las sanciones económicas o las demostraciones de fuerza fallaron en disuadir al Coronel Qaddafi, la legítima defensa devino necesaria.”¹⁵

El representante de Gran Bretaña afirmó que el derecho de legítima defensa no era un derecho enteramente pasivo, agregando que incluía el derecho de destruir o debilitar las capacidades de un agresor, para reducir sus recursos y debilitar su voluntad y así evitar futuros ataques¹⁶. Declaró que *“el terrorismo dirigido por el Estado es en los hechos una guerra con otro nombre”* y que *“el terrorismo reivindica para sí todas las ventajas democráticas de una sociedad libre mientras intenta socavarla y pone en peligro a personas inocentes y respetuosas de la ley, haciéndolas temer por sus vidas”*.¹⁷

El representante de la URSS condenó *“el acto agresivo y gangsteril de los Estados Unidos”* contra un Estado soberano y afirmó que el bombardeo demostraba *“incontrovertiblemente que el actual gobierno de ese país ha transformado en norma de su política a la violencia, la agresión y el chovinismo de guerra”*¹⁸ y que era *“evidente”* la *“inconsistencia e ilegitimidad de los intentos de los Estados Unidos por justificar el acto de agresión en la lucha contra el terrorismo internacional”*¹⁹. El representante de China condenó el acto de atacar el territorio de otro Estado y usurpar su soberanía, al mismo tiempo que afirmó que su país estaba en *“contra de la violación del territorio de un Estado soberano so pretexto de combatir el terrorismo”*²⁰.

El representante de Argelia sostuvo que el artículo 51 establece límites precisos al ejercicio de la legítima defensa y que ésta sólo procede en caso de agresión de la otra parte, acto que Libia no había cometido²¹. El representante de Qatar no sólo coincidió con su par de Argelia respecto del carácter excepcional del derecho del artículo 51 de la Carta, que debía ser interpretado de manera estricta: debía estar precedido de un ataque armado contra el Estado que procura justificar ese uso de la fuerza; la *“agresión armada previa, que justificaría la legítima defensa, debe ser la agresión de un Estado contra otro”*²² y el acto de defensa debía tener lugar inmediatamente después del acto del agresor y antes de que tal acto llegara a su fin²³, *“ya que la legítima defensa es un derecho reconocido para rechazar la agresión o impedir que el agresor consolide sus objetivos”*²⁴. Además, consideró inaceptable el carácter precautorio del accionar de Estados Unidos²⁵ y recordó que expertos en derecho

¹⁵ Nash Leich, Marian: *“Contemporary practice of the United States relating to International Law”*, AJIL, Vol. 80, 1986, pág. 633.

¹⁶ *“Repertoire”*, 85-88, Tome 11.

¹⁷ S/PV.2679, pág. 17 a 19.

¹⁸ S/PV.2675, pág. 6.

¹⁹ S/PV.2675, pág. 10.

²⁰ S/PV.2675, pág. 53.

²¹ *“Repertoire”*, 85-88, Tomo 11.

²² *“Ello supone que el Estado agresor debe haber utilizado sus propias fuerzas armadas contra el territorio o la independencia política del Estado víctima del ataque (...)”*. S/PV.2677, pág. 5 y 6.

²³ En ese sentido agregó: *“El derecho a la legítima defensa había sido reconocido para rechazar la agresión y prevenir que el agresor cumpla con sus objetivos; por lo tanto, si esa agresión cesó, no habría más pretextos para el uso de la fuerza basada en una legítima defensa. El uso de la fuerza en el nombre de la legítima defensa después de que la agresión inicial haya cesado equivaldría a una mera represalia diseñada para darle una lección al agresor o determinada hacia otros propósitos irrelevantes a la legítima defensa en su estricto sentido legal”*. *“Repertoire”*, 85-88, Tome Num. 11.

²⁴ S/PV.2677, pág. 6.

²⁵ *“Repertoire”*, 85-88, Tome Num. 11.

internacional habían sostenido que combatir los actos de terrorismo no justifica el uso de la fuerza en violación del artículo 2.4 ni se encuadra en las previsiones del artículo 51 de la Carta²⁶. El representante de Uganda sostuvo que el ataque de los Estados Unidos representaba una flagrante violación a la integridad, soberanía e independencia de Libia y que si bien la administración estadounidense sostenía estar en posesión de pruebas irrefutables de la participación del gobierno de Libia en el atentado, tal evidencia no había sido presentada ante observadores independientes²⁷.

Un proyecto de resolución de los países no alineados tendiente a condenar la acción americana fue rechazado por el veto de los Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña. La Asamblea General adoptó la resolución 41/38²⁸, por la que condenó las acciones estadounidenses; expresó su preocupación por los ataques perpetrados contra Trípoli y Benghazi, que *“constituían una seria amenaza a la paz y la seguridad en la región del Mediterráneo, una violación a la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional”* y afirmó el derecho de Libia a recibir una compensación adecuada por las pérdidas humanas y daños materiales sufridos.

Glennon ha destacado los elementos “preventivos” de la acción, señalando que el ataque estaba dirigido principalmente a evitar ataques eventuales²⁹. O’Brien, en cambio, ha afirmado acertadamente que la acción de los Estados Unidos se asemeja más a una represalia³⁰ que a un ejercicio de la legítima defensa. Las acciones, si bien afectaron instalaciones oficiales, estaban dirigidas a disuadir al régimen de realizar actos similares en el futuro, antes que a destruir la capacidad material de efectuar esos ataques y enfrentar una amenaza eventual (lo que es propio de la intervención preventiva). Por ello, se trató de una represalia disuasiva y no de un ataque preventivo.

El caso de Libia presenta varias similitudes con situaciones que se vivirían posteriormente: un régimen hostil apoya y financia al terrorismo; el Estado atacado alega la legítima defensa para realizar una represalia disuasiva de futuros ataques; las Naciones Unidas consideran que el artículo 51 debe interpretarse restrictivamente y, por lo tanto, no es aplicable; se califica la represalia de agresión y se demandan pruebas concluyentes

²⁶ “El concepto de ‘legítima defensa precautoria’ [“preemptive self-defence”] no existía en derecho internacional, dado que los ataques armados tenían que preceder a los actos de legítima defensa”. “Repertoire”, 85-88, Tome Num. 11.

²⁷ “Repertoire”, 85-88, Tome Num. 11.

²⁸ Por 79 votos contra 28 y 33 abstenciones.

²⁹ “Los Estados Unidos no estaban, en este sentido, respondiendo defensivamente. Estaban comprometidos en una acción a futuro, dirigida no a ataques pasados sino futuros contra los estadounidenses. Su uso de la fuerza contra Libia fue originado por el ataque de Berlín solo en el sentido de que ese ataque evidenciaba la amenaza de futuros ataques.” Glennon, Michael: “Preempting Terrorism. The case for anticipatory self-defense”, *Weekly Standard*, 28 January 2002, pág. 2. Greenwood ha sostenido que el carácter futuro y no inminente (precautorio) de la amenaza convertía la acción estadounidense en ilegal: “Si no había amenaza de un ataque inminente y los Estados Unidos estaban simplemente tratando de responder a ataques que creían probables que ocurrieran en algún tiempo indeterminado en el futuro, el asalto no habría sido considerado un ejercicio lícito de la legítima defensa”. Greenwood, Christopher: “International Law and the United States Air Operation Against Libya”, *West Virginia Law Review*, Vol. 89, 1987, pág. 946.

³⁰ “En los últimos años, los Estados Unidos utilizaron la fuerza armada en modos que pueden ser entendidos como represalias, tales como el ataque de abril de 1986 contra Libia y los ataques contra objetivos iraníes en el Golfo Pérsico entre octubre de 1987 y abril de 1988. O’Brien, William: “Reprisals, Deterrence and Self-Defense in Counterterrorism Operations”, *VJIL*, Winter 1990.

al Estado víctima, pero el Estado sospechado no es investigado ni sujeto a ninguna obligación; el Estado víctima del atentado termina pagando un alto costo político ante la opinión pública internacional.

Como se ha analizado a propósito de la Operación Litani, esta secuencia produce una alta deslegitimación del sistema de la Carta, porque el debate en el Consejo de Seguridad no está basado en el análisis objetivo de la controversia ni en la reunión de una prueba concluyente por parte de la Organización³¹. La razón de que esta investigación no se realice es que no es necesaria, porque la abrumadora mayoría de los Estados miembros cuenta con información de inteligencia y evaluaciones políticas propias y de sus aliados que le permiten conocer la verdad “real”³². En este sentido, el debate en el Consejo puede tener una gran dosis de irrealidad y representación teatral: el juego no es la averiguación objetiva de los hechos y la disquisición imparcial del derecho aplicable, sino el ejercicio de influencias, intereses y presiones para alcanzar una mayoría de votos favorables.

El caso de Libia es también paradigmático porque los miembros del Consejo sabían que el régimen de Trípoli no sólo había declarado su hostilidad manifiesta contra Washington, sino que mantenía lazos con grupos terroristas a los que asistía de manera directa. Ahora bien: ¿si se sabe que el aparato estatal de un país está directamente vinculado con el terrorismo, puede continuar afirmándose una interpretación tan estricta del uso de la fuerza que obligue al Estado víctima a resignarse a continuar siendo atacado sin poder evitarlo?. ¿Puede la Carta de las Naciones Unidas ser interpretada de manera que obligue a un Estado a suicidarse lentamente, porque toda reacción contra una violencia armada que no constituye un ataque de fuerzas formalmente reconocidas como “fuerzas armadas” de otro país, es considerada ilegal?. La respuesta es que esta irrealidad jurídica no puede mantenerse: ninguna norma jurídica puede obligar al suicidio colectivo frente al agresor: una vez más, el principio de autopreservación procurará imponerse a una ficción³³.

El caso de Libia representó también un cambio en la posición británica sostenida en ocasión de la Operación Litani: esta vez, el Reino Unido argumentó que los Estados Unidos tenían el derecho de ejercer la legítima defensa con las limitaciones impuestas por la necesidad y la proporcionalidad³⁴.

³¹ Una situación que también llevó a la deslegitimación de la CIJ en el Caso Nicaragua-USA.

³² Así lo afirmó con claridad Thompson (Reino Unido): *“Casi todos consideran abominable al Coronel Kadafi, pero no todos están dispuestos a decirlo, y menos aún están dispuestos a adoptar medidas para persuadirlo a fin de que cese sus actos abominables.”* S/PV.2979, pág. 21.

³³ Así lo sostuvo Okun (Estados Unidos): *“Como todos lo saben en esta sala, la fuerza prohibida por el párrafo 4 del Artículo 2 de nuestra Carta no es necesariamente la utilizada por miembros uniformados de las fuerzas armadas de un país. Este es un principio de larga data y sumamente firme. Constituye una violación del Artículo 2 que individuos utilizando ropas de civiles coloquen bombas en aeroplanos y en cafés repletos de gente. El hecho de que tales acciones tengan como objetivo civiles inocentes también viola otras normas del derecho y son expresamente descritas como actos terroristas que de ninguna manera reducen la medida de su violación del párrafo 4 del Artículo 2 de la Carta.”* S/PV.2673, pág. 12.

³⁴ Thompson (Reino Unido): *“Los Estados Unidos, como cualquiera de nosotros, tiene el derecho inherente a la defensa propia, como se afirma en el artículo 51 de la Carta. Como dijo Sir Geoffrey Howe en la Cámara de los Comunes en el día de ayer, el derecho a la defensa propia no es un derecho totalmente pasivo. Incluye el derecho a destruir o debilitar la capacidad del que va atacar, a poner traba a sus recursos y a disminuir su voluntad a fin de desalentar y prevenir nuevas violencias. Al propio tiempo, el derecho a la defensa propia debe utilizarse en una forma proporcionada. Por ello, cuando el*

La reacción estadounidense quedó legitimada a posteriori, porque el régimen reconoció sus actividades terroristas. La deslegitimación del régimen como “régimen hostil” también cumplió su objetivo, porque el país se convirtió finalmente en un “estado paria”, aislado de la comunidad internacional, encerrado en sí mismo y ajeno a las corrientes intelectuales, científicas y comerciales internacionales, al punto tal que, finalmente, quedó obligado a recomponer sus relaciones con los países occidentales: el costo de la irracionalidad fue demasiado alto durante demasiado tiempo, aún a pesar de contar con una renta petrolera excepcionalmente alta.

Intervención estadounidense en Afganistán y Sudán (1998)

El 7 de agosto de 1998 se produjeron sendos atentados contra las Embajadas estadounidenses en Tanzania y Kenia, que provocaron la muerte de 300 personas -entre ellas 12 americanos- y más de 5000 heridos³⁵. Las investigaciones posteriores concluyeron que los atentados habrían sido organizados por Osama Bin Laden, que vivía en Afganistán. En respuesta, el 20 de agosto de 1998 el Presidente Clinton autorizó el lanzamiento de 79 misiles Tomahawk contra campos de entrenamiento de terroristas en Afganistán y contra una planta farmacéutica en Sudán identificada como una instalación para la producción encubierta de armas químicas³⁶.

El Presidente Clinton declaró que había ordenado el lanzamiento de misiles contra Sudán y Afganistán porque representaban una amenaza inminente a la seguridad de los Estados Unidos. Su decisión había sido tomada por cuatro razones: los Estados Unidos estaban en posesión de evidencia convincente de que Bin Laden y sus acólitos habían jugado un rol fundamental en los atentados a la Embajadas en Tanzania y Kenia; que en el pasado, estos grupos ya habían ejecutado actos terroristas contra su país³⁷; que los Estados Unidos tenían información de que se planeaban nuevos atentados terroristas contra sus

Presidente Reagan le expresó a la Sra. Thachter la semana pasada que los Estados Unidos tenían la intención de llevar a cabo una acción ella se concentró en el principio de la defensa propia y la consecuente necesidad de limitar la acción y vincular claramente la selección de los blancos con el terrorismo.” S/PV.2979, pág. 27.

³⁵ Para un estudio detallado de los atentados: Hersh, Seymour M.: “The Missiles of August”, *The New Yorker*, 12 October 1998; Murphy, Sean: “Contemporary Practice of The United States Relating to International Law”, *AJIL*, Vol. 93, Num. 1, 1999, pág. 167; Lobel, Jules: “The Use of Force to Respond to Terrorist Attacks: The Bombing of Sudan and Afghanistan”, *YJIL*, Vol.24, Num. 2, 1999; Wedgwood, Ruth: “Responding to Terrorism: The Strikes Against Bin Laden”, *YJIL*, Vol.24, Num. 2, 1999.

³⁶ “Según la Administración Clinton, los campos de entrenamiento en Afganistán estaban asociados con tres grupos terroristas islámicos militantes, incluido el de Bin Laden. Por lo demás, la Administración Clinton afirmó que Bin Laden, quien había vivido en Sudán (...), tenía lazos con la planta farmacéutica, que producía o almacenaba un precursor químico utilizado para hacer una poderosa arma química, conocida como VX”. Murphy, Sean: “Contemporary Practice of The United States Relating to International Law”, *AJIL*, Vol. 93, Num. 1, 1999, pág. 161. El por entonces Consejero para la Seguridad Nacional, Samuel Berger, expresó: “Déjenme ser muy claro sobre esto... Se trataba de una planta que estaba produciendo armas relacionadas con la guerra química, y tenemos pruebas materiales de ese hecho”. Citado en Hersh, Seymour M.: “The Missiles of August”, *The New Yorker*, October 12, 1998.

³⁷ Sudán integraba la lista americana de países de apoyaban el terrorismo desde 1993. El 3 de noviembre de 1997, la Administración Clinton extendió las sanciones contra Sudán, bloqueando los fondos de ese país en los Estados Unidos y prohibiendo la mayoría de las transacciones interempresarias entre ambos países. Wedgwood, Ruth: “Responding to Terrorism: The Strikes Against Bin Laden”, *YJIL*, Vol.24, Num. 2, 1999, pág. 563.

nacionales y que esos grupos pretendían obtener armas químicas³⁸; que Afganistán y Sudán, pese a las advertencias de los Estados Unidos, continuaban cobijando a terroristas y, por lo tanto, debían asumir sus responsabilidades³⁹.

El 21 de agosto, Clinton declaró que los Estados Unidos habían actuado en ejercicio de su derecho a la legítima defensa y que las medidas adoptadas habían sido una respuesta necesaria y proporcional a la amenaza inminente de ataques contra sus nacionales o sus instalaciones; por lo tanto, estos ataques tenían como objetivo evitar y disuadir de cometer nuevas acciones por parte de una amenaza terrorista claramente identificada⁴⁰. La Administración americana también procuró disuadir a los talibanes de que si Bin Laden o cualquiera de sus organizaciones afiliadas atacaban a los Estados Unidos o a sus intereses, su régimen iba a ser considerado responsable por tales actos⁴¹.

En una carta al Presidente del Consejo de Seguridad, la representante estadounidense, Madeleine Albright, afirmó que su país había actuado en ejercicio de su derecho a la legítima defensa de acuerdo con los criterios de proporcionalidad⁴² y necesidad⁴³; que sus acciones habían sido decididas luego de intentar convencer, sin éxito, al gobierno de Sudán y al régimen talibán de entregar a los terroristas y de cesar su cooperación con ellos.

El gobierno de Sudán protestó aduciendo que se trataba de un acto de agresión y de una violación evidente de la soberanía y de la integridad territorial del Estado; el régimen talibán también protestó contra el bombardeo; los bloques árabe, socialista y no alineado condenaron los ataques; los occidentales apoyaron a los Estados Unidos; China

³⁸ Clinton, William: "Remarks on Departure for Washington, DC, from Martha's Vineyard, Massachusetts", 34 WEEKLY COMP. PRES. DOC.1642 (August 20, 1998).

³⁹ "Los Estados Unidos no toman esta acción livianamente. Se les advirtió a Afganistán y a Sudán durante años para que dejaran de albergar y apoyar a estos grupos terroristas. Pero los países que persistentemente alojan terroristas no tienen derecho de ser refugios seguros". Clinton, William: "Address to the Nation", The White House, August 20, 1998.

⁴⁰ "Los Estados Unidos actuaron en ejercicio de nuestro derecho inmanente de legítima defensa de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Estos ataques fueron una respuesta necesaria y proporcional a la amenaza inminente de futuros ataques terroristas contra personal e instalaciones de los Estados Unidos. Estos ataques pretendieron evitar y disuadir ataques adicionales por parte de una amenaza terrorista claramente identificada". Clinton, William: "Letter to Congressional Leaders Reporting on Military Action Against Terrorist Sites in Afghanistan and Sudan, August 21, 1998", August 21st, 1998

⁴¹ "Durante este período, nos seguimos reuniendo ocasionalmente con el Talibán, aunque el diálogo –nunca productivo– se había vuelto completamente estéril. Al repetir nuestras advertencias, Mike Sheehan fue explícito: 'Si Bin Laden o alguna de las organizaciones afiliadas a él atacan los Estados Unidos o intereses de los Estados Unidos, los consideraremos personalmente responsables. ¿Entienden? Esto proviene de los niveles más altos de nuestro gobierno.' En mayo de 2000, el Subsecretario de Estado sobre Asuntos Políticos, Tom Pickering, volvió a reforzar este mensaje en un encuentro en Pakistán con Mullah Jalil, "ministro suplente de relaciones exteriores", un colaborador muy cercano de Mullah Omar". Albright, Madeleine: "Statement", National Commission on Terrorist Attacks upon the United States, March 23, 2004.

⁴² "Al hacerlo, los Estados Unidos han actuado en ejercicio de su derecho de legítima defensa propia, conforme a lo dispuesto en el Artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Los blancos escogidos para los ataques, la oportunidad prevista y los métodos utilizados fueron concebidos cuidadosamente a fin de reducir al mínimo los riesgos de daños colaterales a civiles y de acatar el derecho internacional, en especial las normas relativas a la necesidad y la proporcionalidad". S/1998/780.

⁴³ "Estos ataques sólo tuvieron lugar tras haber procurado reiteradamente convencer al Gobierno del Sudán y al régimen talibán del Afganistán de que pusieran fin a dichas actividades terroristas y dejaran de cooperar con la organización de Bin Laden". S/1998/780.

tuvo una posición ambivalente al comienzo pero concluyó criticando las acciones, igual que el Secretario General Kofi Annan⁴⁴. El Consejo de Seguridad sólo analizó la cuestión informalmente; las solicitudes de Sudán y la Liga Árabe de que se efectuara una investigación no fueron aceptadas por la oposición estadounidense; finalmente, no se adoptó ninguna resolución sobre los hechos⁴⁵.

Las pruebas del carácter dual de la planta química en Sudán⁴⁶ y del eventual apoyo financiero iraquí y/o de Bin Laden han sido controvertidas por los analistas⁴⁷.

Sudán ya había sido declarado un Estado hostil que apoyaba grupos terroristas⁴⁸ y consentía sus bases en su territorio: el 31 de enero de 1996, el Consejo de Seguridad había aprobado la resolución 1044 por la que instó al gobierno de Sudán a extraditar a los tres sospechosos del intento de asesinato, en junio de 1995, del Presidente egipcio Mubarak en Addis Abeba y a desistir “de toda actividad que ayude, apoye o facilite las actividades de los terroristas, así como de brindar refugio y asilo a elementos terroristas”⁴⁹. Ante la falta de cooperación de las autoridades sudanesas, el 26 de abril de 1996, el Consejo de Seguridad aprobó una nueva resolución -1054- e impuso sanciones⁵⁰. El Consejo decidió que volvería

⁴⁴ Lobel, Jules: “The Use of Force to Respond to Terrorist Attacks: The Bombing of Sudan and Afghanistan”, YJIL, Vol. 24, Num. 2, 1999, pág. 538

⁴⁵ Kohen, Marcelo G.: “The use of force by the United States after the end of the Cold War, and its impact on international law”, (in Byers & Nolte: “United States Hegemony...”), 2003, pág. 203; Lobel, Jules: “The Use of Force to Respond to Terrorist Attacks: The Bombing of Sudan and Afghanistan”, YJIL, Vol. 24, Num. 2, 1999, pág. 538.

⁴⁶ Sudán negó que la planta tuviera ese carácter. En una carta del 6 de octubre de 1998 dirigida a la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, el Representante de Sudán ante la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra expresó que: “La fábrica estaba construida exclusivamente para producir medicamentos, incluidos los medicamentos de mayor necesidad vital, tales como los antipalúdicos y antibióticos, y para exportar preparados médicos y veterinarios a los países vecinos. A este respecto había firmado recientemente un contrato con el Programa de las Naciones Unidas para el suministro de medicamentos esenciales al Iraq.” E/CN.4/1999/6, 22 de octubre de 1998.

⁴⁷ La procuradora general Janet Reno, por ejemplo, había expresado sus dudas sobre el fundamento jurídico de la pretensión de su país: Hersh, Seymour M.: “The Missiles of August”, The New Yorker, October 12, 1998. Un detalle de esta polémica en: Lobel, Jules: “The Use of Force to Respond to Terrorist Attacks: The Bombing of Sudan and Afghanistan”, YJIL, Vol. 24, Num. 2, 1999; Wedgwood, Ruth: “Responding to Terrorism: The Strikes Against Bin Laden”, YJIL, Vol. 24, Num. 2, 1999.

⁴⁸ Weston (Reino Unido): “(...) muchos de los vecinos del Sudán siguen preocupados por su apoyo a las actividades terroristas en sus territorios.” S/PV.3660, 26 de abril de 1996, pág. 25; Elaraby (Egipto): “(...) todos los países vecinos del Sudán que visitó el Enviado Especial del Secretario General, acusan al Sudán de una u otra forma de apoyar las actividades terroristas en sus territorios.” S/PV.3660, 26 de abril de 1996, págs. 23 y 24; Gnehm (Estados Unidos): “Bajo la política del Frente Nacional Islámico, el Sudán acogió a una larga lista de organizaciones terroristas, ofreciendo un punto de encuentro y un centro de entrenamiento para sus actividades violentas fuera del Sudán. El Sudán sigue albergando a miembros de la organización Abu Nidal, el Hezbolá libanés, la Jihad Islámica Palestina, el Movimiento de Resistencia Islámica Palestino – Hamas –, el Al-Gamma’a-Islamia egipcio y el Grupo Armado Islámico Argelino. Estas organizaciones terroristas amenazan a gobiernos en Egipto, Argelia, Israel y en otras partes.” S/PV.3660, pág.22; Eteffa (Etiopía), se refirió a las autoridades sudanesas como “(...) una dirigencia que patrocina y ayuda a los terroristas, a la vez que les proporciona armas (...).” S/PV.3660, pág. 11.

⁴⁹ Entre otros, se habían refugiado en Sudán “Carlos, el chacal”; Abu Nidal y Osama Ben Laden. Wedgwood, Ruth: “Responding to Terrorism: The Strikes Against Bin Laden”, YJIL, Vol. 24, Num. 2, 1999, pág. 558.

⁵⁰ El Consejo decidió que todos los Estados: “a) Reduzcan considerablemente el número y la categoría del personal de las misiones diplomáticas y las oficinas consulares del Sudán y restrinjan o controlen los movimientos en su territorio del personal restante; b) Tomen medidas para restringir la entrada en su territorio y el tránsito por él de los integrantes del Gobierno del Sudán, los funcionarios de ese Gobierno y los miembros de las fuerzas armadas sudanesas.” C.S.Res.1054, 26 de abril de 1996. El representante de los Estados Unidos, Sr. Gnehm, expresó que: “Al aprobar la resolución

a reunirse en 60 días para verificar el cumplimiento de la resolución; de no ser así adoptaría otras medidas para lograrlo.

La operación tuvo como objetivo disuadir a dos regímenes políticos hostiles de continuar consintiendo y apoyando la existencia de bases terroristas en sus territorios; además, se acusó a Sudán de fabricar clandestinamente productos que podrían ser usados para la fabricación de armas de destrucción en masa, con el apoyo de la red terrorista de Bin Laden y el régimen de Saddam Hussein; finalmente, los Estados Unidos argumentaron que actuaban en legítima defensa, para prevenir la ocurrencia de otros atentados similares en el futuro. La naturaleza de la acción puede ser considerada una intervención militar en represalia por el apoyo dado por esos dos países a los grupos terroristas, con el objeto de disuadirlos de continuar haciéndolo en el futuro; si la planta farmacéutica en Sudán tenía efectivamente el carácter dual que se le ha atribuído y el ataque a las bases en terroristas en Afganistán fue precisa, podría considerarse que se trató del ejercicio de la legítima defensa precautoria, dirigida a eliminar una amenaza inminente de nuevos ataques, que habían sido anunciados por la misma organización que había efectuado los atentados que motivaron la acción.

1044 (1996), el Consejo reconoció la complicidad del Sudán al apoyar y refugiar a quienes planearon la tentativa de asesinato del Presidente egipcio Mubarak y el patrocinio del terrorismo por parte del Gobierno del Sudán como parte de su política exterior. (...) Como se deja claro en la resolución de hoy, el Gobierno del Sudán, que albergó a estos terroristas, tiene una amplia responsabilidad de lograr que sean devueltos a Etiopía para su enjuiciamiento." S/PV.3660, 26 de abril de 1996, pág. 21 y 22.
