

# LA PROHIBICION DEL USO DE LA FUERZA EN EL DERECHO INTERNACIONAL CONTEMPORANEO. UN CASO PRACTICO: LA OPERACION ARMADA DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMERICA EN LA REPUBLICA ARABE DE LIBIA. ABRIL DE 1986

Cástor Miguel Díaz Barrado\*

## RESUMEN

*Castor Díaz analiza el conflicto libio americano de abril de 1986 desde la perspectiva de la prohibición del uso de la fuerza en el Derecho Internacional Contemporáneo. El autor, que analiza la acción bélica desde el punto de vista estrictamente jurídico, concluye que tal operación ha supuesto el ejercicio de una acción de represalia de carácter armado contra la República Árabe de Libia por su presunta participación en actos de naturaleza terrorista, pero que en realidad se ha justificado sobre la base del derecho a la legítima defensa individual reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas.*

## SUMMARY

*Castor Díaz analyses the recent Libio-American conflict (April 1986) from the point of view of the Contemporary International Laws that expressly prohibit the use of violence. The author, who analyses military intervention on strictly legal terms, concludes that in the case of the Libio-American conflict the intervention was an armed retaliation against the Arab Republic of Libia as a punishment for its participation on supposedly terrorist actions. The intervention has nevertheless been justified invoking the legitimate right to individual self-defence recognized in the article 51 of the Document of the United Nations.*

## Introducción

La decisión de bombardear las ciudades libias de Trípoli y Bengasi, tomada por la administración norteamericana, ha sido acogida, en la comunidad internacional, de forma

\* Departamento de Derecho Internacional Público. Univ. de Zaragoza.

desigual<sup>1</sup>. Los países árabes se han mostrado en su gran mayoría contrarios a que se adopten e impongan este tipo de medidas a uno de los Estados de la zona, y algunos han entendido que la operación armada estadounidense supone la comisión de un acto de «agresión»<sup>2</sup>, perpetrado contra el Estado y el pueblo libios. Acción que tendría, por tanto, cabida en la definición de la agresión contenida en la resolución 3314 (1974) adoptada por la Asamblea General de las Naciones Unidas<sup>3</sup>.

Las posiciones asumidas por los países de la Europa occidental frente a esta acción armada han sido, con todo, más divergentes y variadas. De este modo, junto al rotundo e incondicional apoyo a la acción por parte del gobierno británico que ha supuesto, incluso, facilitar y proporcionar a los Estados Unidos el sostén logístico necesario para llevarla a efecto, se erige la condena sin paliativos del régimen de Atenas. Entre ambas posiciones ha cabido toda una suerte de posturas, reservas y observaciones<sup>4</sup>.

Con mayor coherencia político-jurídica se han expresado los gobiernos de los Estados de la Europa oriental, al enjuiciar unánimemente que la acción americana implica una amenaza a

1. En general, el bombardeo del territorio libio ha sido calificado por numerosos Estados como una acción injustificada. Ahora bien, algunos Estados han expresado abiertamente su satisfacción por tal hecho. En este sentido, destaca la posición hecha pública por el Gobierno de Israel, cuyo Ministro de Defensa, ITZMAK RABIN, declara que «por principio, todo país que juzgue útil combatir el terrorismo internacional en cooperación con las democracias del mundo libre debería decir que la acción americana está justificada» *El País* 15/4/86. En términos más moderados, el Gobierno de Canadá estima justificado el acto estadounidense. Asimismo, en el debate celebrado en torno al incidente en el Consejo de Seguridad, el representante australiano, Sr. WOOLCOTT, centra su intervención en la necesidad de acabar con el terrorismo internacional y aunque enfatiza en la exigencia de utilizar medios pacíficos para resolver las diferencias entre Estados, de sus declaraciones, se puede desprender que su Gobierno mantiene una cierta tolerancia hacia la acción estadounidense (S/PV. 2676, pp. 17 ss.). (Los documentos relativos a los debates en el Consejo de Seguridad citados en este artículo corresponden a la versión provisional de los mismos en lengua inglesa).

2. Las reacciones que el hecho ha generado en el mundo árabe son básicamente de dos tipos: Un número reducido de Estados entre los que cabe mencionar a Túnez, Jordania y en un principio Egipto adoptaron una actitud reservada que, en todo caso, no implicó la justificación de la acción americana. (En relación a Egipto se ha de indicar que el día 19, el viceministro de Asuntos exteriores, Sr. B. GHALI condena la acción americana y al terrorismo internacional ante la Asamblea del Pueblo de su país). *El País*, 20/4/86.

Por el contrario, el sector mayoritario de los Estados árabes califica el acto de «agresión armada» y condena en términos absolutos el comportamiento de los Estados Unidos. Acusación que viene acompañada de la expresión de su solidaridad con el pueblo y el gobierno libios. Respecto a la calificación de «agresión» ver: Emiratos Arabes (S/PV. 2674, p. 6); Omán (S/PV. 2675, p. 23); Yemen Democrático (ibid. p. 42); Argelia (S/PV. 2676, p. 4); Arabia Saudí (S/PV. 2677, p. 42); O.L.P. (S/PV. 2680, p. 41).

El Secretario General de la L.E.A. opina que se trata de un «acto de agresión» sin precedentes que afectará a la paz en Oriente Próximo.

Además los Ministros de Asuntos Exteriores de Irán (Ali Akbar Velayati), Siria (Kemal Hassan) y Libia (Faruk Al Sharaa) al final de la reunión celebrada en Teherán durante los días 14 y 15 de abril, emitieron un comunicado conjunto de condena en los términos más enérgicos. *El País*, 15/4/86.

3. Véase, entre otros, CHAUMONT, Ch. La définition de l'agression en 1970-1971. *Miscellanea W.J. GANSHOF VAN DER MEERSCH*, *Studia ab discipulis amicisque in honorem egregii professoris edita*. Tomo I. Bruselas-París, Bruylant. L.G.D.J., 1972, pp. 115-129. y ZOUREK, J. Enfin une définition de l'agression. *A.F.D.I.*, 1974, pp. 9-30.

4. El Presidente del Gobierno italiano Bettino Craxi declaró ante el Senado de su país, el día 15, «el desacuerdo de su Gobierno con la iniciativa tomada por los Estados Unidos». En términos similares se expresaron los Gobiernos de España y Francia. Este último mediante un comunicado oficial «lamenta» que la escalada del terrorismo internacional haya conducido a una acción de represalia. *El País*, 16/4/86. Dinamarca entendió que la respuesta al terrorismo ha de ser proporcional y su Gobierno deploró la acción tomada por los Estados Unidos contra Libia (S/PV. 2682, p.32). La posición de la República Federal Alemana aunque parecida fue más confusa pues en un primer momento el Canciller E. Kohl se pronunció a favor de la operación norteamericana.

la paz y seguridad internacionales y es contraria, en consecuencia, a las normas del derecho internacional vigentes entre los Estados<sup>5</sup>.

A pesar de que es difícil reducir a un denominador común las diversas reacciones internacionales a este hecho es, sin embargo, constatable que se trata de un suceso de carácter «excepcional». Como señaló el Sr. ANSAY, observador de la Conferencia islámica, ante el Consejo de Seguridad: «la acción militar de los Estados Unidos contra Libia es uno de los sucesos más graves desarrollados en los últimos años»<sup>6</sup>.

La crisis internacional que conlleva el bombardeo de Libia puede ser analizada, en realidad, desde distintos puntos de vista. Es, no obstante, desde la perspectiva estrictamente jurídica desde la cual nos proponemos realizar su estudio con el propósito de desentrañar ciertos elementos de esta naturaleza que están presentes.

Ahora bien, antes de abordar en detalle el objeto de este artículo es conveniente exponer algunas consideraciones básicas en torno al estado actual de la regulación jurídica del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales en la medida en que determinados elementos del conflicto libio-norteamericano se han resuelto, por el momento, a través de esta vía (apartado primero).

A mi juicio, el desarrollo y ejecución de la operación norteamericana (apartado segundo) ha supuesto el ejercicio de una acción de represalia de carácter armado (apartado tercero) contra la República Árabe de Libia por su presunta participación en actos de naturaleza terrorista (apartado cuarto), dirigidos contra intereses norteamericanos, pero ha pretendido ser justificada sobre la base del derecho a la legítima defensa individual reconocido en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas (apartado quinto).

## **1. El derecho internacional prohíbe a los Estados el uso de la fuerza armada en sus relaciones internacionales**

La fuerza armada ha sido y continúa siendo un medio por el cual los Estados dirimen sus controversias. Un breve repaso a la práctica estatal con posterioridad a la entrada en vigor de la Carta de las Naciones Unidas es suficiente para confirmar que, en diversas ocasiones, algunos Estados se han servido, con mayor o menor intensidad y en circunstancias distintas, de las armas con el fin de satisfacer sus pretensiones<sup>7</sup>.

Anotar este hecho resulta apropiado si se tiene en cuenta que, en términos generales, el ordenamiento jurídico internacional recoge la prohibición del uso de la fuerza armada como obligación que dimana de una norma fundamental y básica de dicho ordenamiento. Norma cuya expresión jurídica más completa se contiene en el párrafo 4 del artículo segundo de la Carta, el cual dispone que «Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales»

5. La primera reacción soviética se plasmó en un comunicado hecho público por la agencia TASS el día 15. En él se anuncia que se cancela el encuentro SHULTZ-SHEVARNADZE encargado de preparar la cumbre entre los altos dirigentes de la Unión Soviética y los Estados Unidos. El País 16/4/86.

Para este grupo de Estados, la acción americana supuso también la comisión de un «acto de agresión». Unión Soviética (S/PV. 2675, pp. 6-8); Bulgaria (S/PV. ibid. p. 31); República Democrática Alemana (S/PV. 2676, p. 23); Polonia (S/PV. 2677, p. 27); Checoslovaquia (S/PV. 2678, pp. 12 a 15).

6. Cfr. S/PV. 2682, p. 13.

7. Un estudio muy completo del estado de la práctica internacional contemporánea en ALIBERT, Chr. Du droit de se faire justice dans la société internationale depuis 1945. L.G.D.J. Paris, 1983, en particular Livre I, pp. 25-466. También HARRIS, D.J. Cases and materials on international law. 3 ed. London, 1983, pp. 638-704.

les, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas»<sup>8</sup>.

Existe, pues, aparentemente una cierta y considerable contradicción entre la realidad y el derecho que es preciso investigar. Disparidad entre lo jurídico y lo real que está en el origen de la actitud de algunos sectores de la doctrina internacional que se han visto inducidos a interrogarse acerca del valor normativo de la regla que impone a los Estados la obligación de abstenerse del empleo de la fuerza armada y que ha conducido en concreto a MAREK a afirmar que «L'article 2,4 n'est pas effectif, il n'a jamais été effectif, il est mort-né (...)»<sup>9</sup>.

En realidad, nos encontramos ante un doble fenómeno que puede presentar elementos de enorme confusión en la medida en que resultaría incongruente aseverar, por un lado, que el recurso al uso de la fuerza armada está prohibido y, en consecuencia que su utilización supone la comisión de un hecho internacionalmente ilícito, y constatar, por otro lado, que el desarrollo de las relaciones internacionales desmiente ampliamente esta afirmación.

Ante todo es verdad que el uso de la fuerza forma parte del comportamiento de los Estados en sus relaciones internacionales, como prueba una vez más la acción armada de los Estados Unidos de Norteamérica en el territorio libio. Ahora bien, en qué condiciones y circunstancias tiene lugar su empleo, cuál es la posición que adopta el Estado que la utiliza en un supuesto específico y la respuesta que recibe este uso por parte del resto de Estados que conforman la comunidad internacional, son elementos que han de valorarse, sobre la base de la apreciación anterior, si se quiere obtener algún resultado práctico en este campo. Asimismo, es obligado conocer suficientemente el contenido de la norma que prohíbe el uso de la fuerza.

En principio, es generalmente admitido que la vigencia de la norma que prohíbe el recurso a la amenaza y el uso de la fuerza es, en el derecho internacional contemporáneo, incuestionable<sup>10</sup>. A decir verdad, la práctica, doctrina y jurisprudencia internacionales<sup>11</sup> atestiguan que el derecho internacional impone a los Estados obligaciones jurídicas concretas en relación al uso de la fuerza y que la adopción de determinados comportamientos estatales implica la inobservancia de las mismas. En el debate que tuvo lugar en el Consejo de Seguridad con ocasión de la acción armada estadounidense en Libia se observa cómo tanto Estados

8. Un comentario reciente de este precepto por parte de VIRALLI, M. Article 2, paragraphe 4, en «La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article», sous la direction de COT, J-P. et PELET, A. Bruxelles, 1985, pp. 113-125.

9. MAREK, Kr. Sur la notion de progres en droit international. Annuaire Suisse de droit international, 1982, vol. XXXVIII, p. 36. Unas páginas antes esta autora se pronuncia sobre la existencia de este precepto al señalar que «Au risque de nous attirer toutes le foudres, nous affirmons qu'une telle regle n'existe pas». En la doctrina española RODRIGUEZ CARRION, A. sostuvo, al hilo del comentario al artículo de FRANK, M. publicado en el A.J.I.L., 1970, pp. 809-837 en el que éste se preguntaba quién había asesinado al artículo 2,4, «que nadie pudo matarlo porque ya nació muerto». Uso de la fuerza por los Estados. Málaga, 1974, pp. 3-5.

10. Una última verificación se halla en la creación del Comité Especial para el reforzamiento de la eficacia del principio del no recurso a la fuerza en las relaciones internacionales y los trabajos que en el mismo se llevan a cabo. Este Comité fue creado a iniciativa soviética en 1977 en virtud de la resolución 32/150 de la Asamblea General, de fecha 19 de diciembre de 1977. Ver un resumen de sus trabajos en A.F.D.I. 1978, pp. 562-565; 1979, pp. 531-534; 1980, pp. 438-443; 1981, pp. 434-438; 1982, pp. 692-693; 1983, pp. 478-480 y 1984, pp. 597-598.

11. De la jurisprudencia en este sentido: C.I.J. Recueil, 1986. Military and Paramilitary activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America). Sentencia sobre el fondo del asunto de fecha 27 de junio de 1976, en particular, párrafos 187 a 201.

La conocida sentencia de la Corte en el asunto del Estrecho de Corfú tomó posición respecto a una modalidad del uso de la fuerza como es la intervención armada. C.I.J. Recueil, 1949, p. 35.

Unidos como Libia se adhieren a la prohibición del uso de la fuerza y manifiestan su voluntad de cumplir las obligaciones que dimanen de la misma. Para el Sr. WALTERS es la conducta de Libia la que supone una violación del artículo 2,4 de la Carta y de las normas fundamentales del derecho internacional<sup>12</sup>, mientras que el Sr. AZZAROUK se pregunta cómo el raid aéreo perpetrado por los Estados Unidos contra Libia, al que califica de salvaje y bárbaro, puede ser conforme a las disposiciones artículo 2, párrafo 4 como pretende el representante norteamericano<sup>13</sup>.

Ambos Estados opinan que no es la conducta seguida por ellos la que contraviene las normas internacionales en la materia, sino que es el comportamiento del otro Estado. En suma, coinciden en estimar que sus conductas en todo caso deben adecuarse a lo previsto en el artículo 2,4.

Puede objetarse quizá que, pese a todo, existe una contraposición entre las acciones y las palabras<sup>14</sup> como apuntó el Sr. BISHARA, representante de Kuwait, con ocasión del debate en la Asamblea General sobre el envío de tropas soviéticas al Afganistán.

A mi juicio, un examen detenido de la práctica de los Estados lleva a la conclusión de que los comportamientos de éstos no desmienten ampliamente las declaraciones emitidas por sus gobiernos y pone en evidencia la vigencia y eficacia de la norma que prohíbe el uso de la fuerza.

En relación a su vigencia es acertada la opinión de MARIÑO MENENDEZ en el sentido de que «cabe afirmar *categoricamente* que está vigente una norma fundamental del derecho internacional general según la cual está prohibido que los Estados utilicen la fuerza armada para la solución de sus controversias»<sup>15</sup>.

Sobre esta base, la cuestión relativa a la eficacia de la norma resulta, no obstante, más delicada y exige en consecuencia que se proceda a un estudio muy minucioso de la práctica internacional en el que deben valorarse tanto los supuestos de un uso efectivo de la fuerza armada y con particular interés las circunstancias que lo rodean, así como aquellos casos en que previsiblemente podría haber tenido lugar su utilización y los Estados adoptaron, sin embargo, una actitud de abstención. Por supuesto, la inoperancia del Consejo de Seguridad debido al fracaso del sistema de seguridad colectiva establecido en la Carta reduce, en términos generales, la eficacia de la norma o al menos condiciona el acuerdo unánime de los miembros permanen-

12. S/PV. 2674, p. 18. Calificó, asimismo, la conducta seguida por Libia en materia de terrorismo de «persistente».

13. S/PV. 2674, p. 7. Recordando la posición que había mantenido en la anterior sesión del Consejo de Seguridad, el Sr. AZZAROUK estimó que este órgano debe oponerse y condenar todos los actos de uso de la fuerza que estén en contradicción con las normas que rigen las relaciones internacionales (S/PV. 2673, p. 7). Como es lógico, el Gobierno libio calificó el acto de Estados Unidos de «agresión armada». Ver, en particular, la intervención del Sr. TREIKI (S/PV. 2680, p. 11a.).

14. A/ES-6/PV.2. 11 de febrero de 1980, pp. 19-20, párr. 10. Esta idea está contenida en algunos estudios doctrinales recientes. Ver DE LACHARRIERE, G. La réglementation du recours à la force: les mots et les conduites. Mélanges offerts à Charles Chaumont. Paris, 1984, pp. 347-362.

15. MARIÑO MENENDEZ, F. Zonas libres de armas nucleares en el derecho internacional. Cursos de derecho internacional de Vitoria-Gasteiz, 1985, p. 155. Ese autor sostiene además que se trata de una norma imperativa. En la misma dirección se ha expresado REMIRO BROTONS, A. cuando dice que el artículo 2,4 es un precepto que «tiene hoy validez universal y es un ejemplo genuino del *ius cogens* internacional». Derecho internacional público. 1. Principios fundamentales. Madrid, 1982, p. 182. El carácter imperativo de esta norma ha de ser objeto de un detenido análisis que no tiene cabida en este artículo y que ha de orientarse a averiguar si el conjunto de obligaciones que dimanen de la norma gozan de la naturaleza imperativa que en «abstracto» le corresponde.

tes del Consejo de Seguridad la imposición de sanciones al Estado infractor de la misma<sup>16</sup>. Ahora bien, sólo un incumplimiento general, reiterado y pertinaz de las obligaciones jurídicas resta eficacia a las normas de las cuales derivan y a la postre las privan de cualquier significación jurídica. No creo que ésta sea la situación en la que se encuentran las obligaciones contenidas en el artículo 2,4.

En todo caso como indica DIEZ DE VELASCO es irrefutable «que son los propios Estados quienes han consagrado esa prohibición en el derecho internacional y han procedido a codificarla y desarrollarla en el seno de la Asamblea General de las Naciones Unidas»<sup>17</sup>.

Afirmada pues la vigencia de la prohibición del uso de la fuerza, es la determinación de las obligaciones específicas que derivan de dicha prohibición, elucidando el conjunto de comportamientos prohibidos o, por el contrario, precisando las conductas autorizadas por el artículo 2,4 lo que constituye el núcleo de las dificultades en esta materia<sup>18</sup>.

En principio se ha de retener que el derecho internacional contemporáneo toma como punto de partida el hecho de que no *todo* empleo de la fuerza armada se encuentra prohibido, es decir, que existen supuestos en los cuales los Estados pueden y, en su caso deben, proceder a su uso. Es acertado por ello el fondo de la opinión del Sr. Al-Ansi, representante de Omán ante las Naciones Unidas, cuando proclama en el Consejo de Seguridad que «The Arab nation is united in its opposition to the threat or use of force in international relations, *in situations not covered by the Charter*»<sup>19</sup>. Los Estados son unánimes en estimar que esto es así, aunque se comienza a vislumbrar el desacuerdo entre ellos cuando les toca pronunciarse, en un asunto concreto, en relación a si el uso de la fuerza ha sido, en ese caso, acorde o no a la normativa internacional.

Para Libia el bombardeo de su territorio por aviones estadounidenses representa la comisión de un hecho «unjustified and unprovoked»<sup>20</sup>, mientras que para los Estados Unidos su acción se adecúa perfectamente a las normas internacionales.

16. La doctrina es unánime en subrayar las perjudiciales consecuencias que derivan del fracaso del sistema de seguridad colectiva. En todo caso, no es equivocado el juicio de SKUBISZEWSKI, K.J. relativo a que «la falta de cooperación entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la parálisis resultante de gran parte del mecanismo de seguridad colectiva establecido por la Carta, no eximen a las Naciones Unidas de su responsabilidad y competencia en el mantenimiento de la paz» SORENSEN, M. *Manual de Derecho internacional público*. México, 1973, p. 723, aunque es complaciente con un sistema que está aquejado no de parálisis sino de inactividad.

17. DIEZ DE VELASCO, M. *Instituciones de Derecho internacional público*. Tomo II. (Organizaciones internacionales). 4. ed. Madrid, 1984, p. 92.

En el mismo sentido ZOUREK, J. entiende que los miembros de la O.N.U. han renunciado a recurrir a la fuerza, a los fines de su política exterior. *L'interdiction de l'emploi de la force en droit international*. Leiden-Geneve, 1974, p. 72.

18. El problema fundamental es, como dice REMIRO, conocer el alcance normativo de esta norma. op. cit. p. 182. Recientemente, KHARE, S.C. *Use of force under United Nations Charter*. New Delhi, 1985, en particular pp. 30 ss.

19. S/PV. 2675, p. 28. Buena parte de los participantes en los debates del Consejo de Seguridad opinó que la acción de los Estados Unidos violó el principio de la prohibición del uso de la fuerza y las disposiciones de la Carta. En concreto, U.R.S.S. (S/PV. 2675, pp. 6-8); Siria (S/PV. 2675, p. 12); Omán (S/PV. 2675, p. 23); Bulgaria (S/PV 2675, p. 23); Yemen Democrático (S/PV 2675, p. 43); India (S/PV 2675, p. 47); China (S/PV 2675, p. 53); R.D.A. (S/PV 2676, p. 23); Mongolia (S/PV 2677, p. 22 a 26) y Vietnam (S/PV 2677, p. 36). Entre los Estados que calificaron la acción de injustificable cabe resaltar a Polonia (S/PV 2677, p. 28); Yugoslavia (S/PV 2676, p. 8); Argelia (S/PV 2676, p. 4) y Nicaragua (S/PV 2680, p. 48-50 y 51).

20. S/PV 2674, p. 8-10. Únicamente el representante británico secundó abiertamente la legalidad de esta acción ante el Consejo de Seguridad (S/PV 2679, p. 19 ss.).

De lo anterior puede extraerse que existe en conjunto coincidencia de puntos de vista en relación a lo siguiente:

- En sentido general, los Estados tienen el deber de abstenerse de emplear la fuerza en sus relaciones internacionales. Prohibición general, pero no absoluta, que tiene su complemento lógico en la obligación impuesta a los Estados de resolver sus controversias internacionales por métodos pacíficos, prevista en el artículo 2,3 de la Carta. Así, el empleo de la fuerza en contravención de las normas internacionales implica la comisión de un hecho ilícito y convierte al Estado que la utiliza en infractor del derecho internacional.
- Existen determinados usos de la fuerza armada que están específicamente prohibidos. En este ámbito, la ausencia de sanciones a las que la infracción debería dar lugar, pone de relieve la falta de un correcto funcionamiento de los órganos encargados de garantizar el cumplimiento de la norma.
- Finalmente, el empleo de la fuerza puede ser conforme al derecho internacional y en este caso el Estado que actúa de dicha forma no incumple sus obligaciones y se limita a ejercitar sus derechos. En el asunto que nos ocupa, los Estados Unidos reivindican su derecho y su deber a ejercer una acción armada contra Libia. Para el Presidente Reagan: «Self-defence is not only our right; it is our duty»<sup>21</sup>.

Con base en las consideraciones precedentes nos parece impropia la aseveración de que la sociedad internacional es ingobernable cuando se pretende regular el empleo de la fuerza armada entre los Estados; más conveniente es, con seguridad, entender que los supuestos de su empleo lícito aún no están perfectamente dibujados y perfilados en el derecho internacional y que la práctica internacional en este sentido no es aún definitiva.

Por estas razones, la principal tarea que corresponde al jurista internacional en esta materia es deducir con base en la práctica, doctrina y jurisprudencia internacionales las formas lícitas de empleo de la fuerza armada; en otras palabras, se han de detallar y conocer cuáles son las excepciones previstas a la norma que prohíbe su uso y señalar los límites precisos de las mismas.

Sin adentrarnos en una investigación profunda sobre el asunto imposible de realizar en este trabajo es necesario recoger algunos puntos de interés.

No hay duda alguna de que la respuesta militar por parte de un Estado cuando está siendo objeto de un ataque armado dirigido, por otro Estado, contra su integridad territorial o independencia política representa un uso lícito de la fuerza en virtud del derecho a la legítima defensa reconocido en el derecho internacional general. Para los Estados Unidos el ejercicio de su acción tiene lugar en un estado de legítima defensa creado por la conducta de Libia.

En verdad, la legítima defensa es la excepción por excelencia aplicable a la prohibición del uso de la fuerza, y quizá sea por este motivo por el cual los Estados se ven inclinados frecuentemente a alegar que sus acciones armadas representan un ejercicio de dicho derecho; esta actitud al tiempo que refuerza la validez de la excepción de legítima defensa, conlleva y conduce a que sus límites y perfiles sean cada vez más imprecisos y vagos.

En todo caso, el mero hecho de alegar que el comportamiento se realiza en estado de legítima defensa no condiciona la valoración jurídica que merezca una determinada conducta

21. Citado por el Sr. WALTERS (S/PV 2674, p. 16). Las citas en francés y castellano que aparecerán a lo largo de este artículo atribuidas al Pre. de Los EEUU corresponden al discurso televisado del Presidente Reagan. El contenido íntegro de dicho discurso en Le Monde 16/4/86.

armada. En el apartado quinto estudiaremos con detalle esta cuestión en relación a la alegación norteamericana.

Al igual que la legítima defensa, el uso lícito de la fuerza armada por un Estado o por un grupo de Estados que actúan sobre la base de una decisión del Consejo de Seguridad en este sentido, no engendra grandes dificultades. La ausencia significativa de supuestos prácticos de esta índole no permite extraer conclusiones definitivas ni generales al respecto pero es posible pensar que en estos casos el uso de la fuerza respondería al interés común de la comunidad internacional y ésta es quizá la línea marcada por el representante del Sudán ante el Consejo de Seguridad cuando expresa su deseo de que la fuerza no sea usada sino en defensa del interés común<sup>22</sup>.

De todas formas éste no es el caso de la acción americana en Libia, pues como indicaremos más adelante los Estados Unidos ponen en marcha una acción de carácter unilateral de la cual el Consejo de Seguridad es informado con posterioridad a su ejecución y en cuya realización no toma parte alguna<sup>23</sup>.

En definitiva, la legítima defensa y el uso de la fuerza en virtud de las decisiones adoptadas por el Consejo de Seguridad constituyen dos excepciones ampliamente reconocidas y aceptadas a la prohibición del uso de la fuerza. A partir de aquí es cuando comienzan a surgir serios problemas en la labor de definir los supuestos eventuales de su empleo lícito y los supuestos específicamente prohibidos.

Sin la pretensión de agotar el conjunto de situaciones en las cuales los Estados han pretendido el reconocimiento de la licitud de sus comportamientos armados, vamos a indicar aquellas de mayor relevancia, deteniéndonos en las que guardan alguna relación con el objeto de este artículo.

En primer lugar, el empleo lícito de la fuerza, consentido por el Estado en cuyo territorio tiene lugar parece firmemente consagrado en el derecho internacional contemporáneo<sup>24</sup>. Ahora bien, éste no es el caso de la acción estadounidense que evidentemente se lleva a efecto en contra de la voluntad del Estado Libio y con la manifiesta oposición de las autoridades legales de este Estado.

Tampoco es aplicable a este asunto, en segundo lugar, el uso «lícito» de la fuerza armada por parte de un pueblo sometido a dominación colonial u ocupación extranjera y cuyo examen ha dado lugar a una rica e importante polémica doctrinal.

Por último, el pretendido recurso lícito a la fuerza armada con el propósito de proteger y garantizar las vidas de seres humanos que se encuentran en peligro, y que está en conexión directa con la defensa de los derechos humanos, objetivo básico y central de la comunidad internacional, está siendo objeto, en una de sus variantes de un significativo apoyo estatal y doctrinal.

22. S/PV. 2678, p. 26. En concreto, el Sr. BIRIDO señaló la importancia que tiene el que la fuerza sea utilizada prudente y responsablemente y de acuerdo con los sublimes propósitos y principios de la Carta (ibid. p. 31).

23. El Consejo de Seguridad conoce del ataque de los Estados Unidos en razón de las cartas enviadas a este órgano por: Libia (S/17991), Burkina Faso (S/17992), Siria (S/17993) y Omán (S/17994).

24. AGO, R. Octavo informe sobre la responsabilidad de los Estados. Anuario de la C.D.I., 1979, vol. II, primera parte, pp. 30-46. El estudio doctrinal más completo en relación al consentimiento en las acciones armadas es el conocido trabajo de BENNOUNA, M. *Le consentement a l'ingérence militaire dans les conflits internes*. L.G.D.J. Paris, 1974.



Las figuras que concentran la atención en relación al uso lícito de las armas en estos casos no son aplicables realmente al conflicto libio-norteamericano, aunque existan vagas referencias a determinados aspectos de las mismas que a continuación recogemos.

Ante todo, las acciones armadas tendentes a poner fin a las reiteradas y masivas violaciones de los derechos humanos cometidas contra la mayoría de la población del territorio de un Estado, decididas y ejecutadas por los propios gobernantes de ese Estado, y que atentan fundamentalmente contra el derecho a la vida de sus ciudadanos han pretendido ser justificadas más con base en criterios morales o éticos que jurídicos.

En realidad, las denominadas «intervenciones por causa de humanidad» no cuentan en la actualidad con el respaldo de los Estados y existe una definida tendencia a considerar su puesta en práctica como un *específico* empleo ilícito de la fuerza<sup>25</sup>.

El presidente Reagan, en su discurso, entiende que el Coronel M. Gaddafi no es sólo «un enemigo de los Estados Unidos. La historia de su subversión y de su agresión contra los Estados vecinos de Africa es bien conocida y detallada. Ha ordenado la muerte de algunos de sus compatriotas en un número incalculable de países. Ha aprobado actos de terror en Africa, en Europa y en el Próximo Oriente, así como en el Hemisferio occidental». Para los Estados Unidos el dirigente libio y sus colaboradores se encargan de exportar el régimen del terror y representan una amenaza para el conjunto de la humanidad.

Realmente, las declaraciones de los dirigentes de los Estados Unidos que increpan la conducta del régimen libio no están dirigidas a situar su acción en el marco de estas acciones armadas de contenido humanitario en cuanto que no se reúnen las circunstancias que permitan su aplicación a este asunto. Es notorio que la condición previa e inexcusable para el ejercicio de una «intervención de humanidad» es, ante todo, la exigencia de que la población cuya defensa se asume sea objeto de las consecuencias graves que derivan del establecimiento de un régimen opresor. Situación que no acontece en Libia donde el régimen del coronel M. Gaddafi goza del apoyo de la gran mayoría de los ciudadanos libios.

No parece acertado por ello otorgar significación jurídica a las declaraciones norteamericanas en este sentido teniendo en cuenta además de que son expresión del desarrollo de su pensamiento político en relación al terrorismo internacional, como veremos en el apartado cuarto. En todo caso los Estados Unidos emiten juicios cuya valoración jurídica está de antemano excluida por ellos mismos y que giran en torno a las siguientes ideas:

- Según los Estados Unidos, el dirigente libio ha instaurado un auténtico régimen opresor en su propio país y ha hecho posible que se produzca el distanciamiento en las amistosas relaciones existentes entre Estados Unidos y el pueblo Libio con anterioridad a 1969. «El pueblo libio es un pueblo honesto en manos de un tirano» declara el Presidente Reagan en su discurso a la nación.
- Las acciones ordenadas por el coronel Gaddafi se efectúan preferentemente fuera del territorio de su país y están orientadas a atacar, sobre todo, a nacionales e intereses de diversos Estados, suponiendo esta conducta una amenaza potencial para la comunidad internacional en su conjunto. Por esta razón la misión norteamericana por violenta que haya sido «peut rapprocher les honnetees gens, hommes et femmes, d'un monde plus sur»<sup>26</sup>. Estas consideraciones no tienen transcendencia jurídica alguna, pero sí política

25. Recientemente, RONZITTI, N. Rescuing nationals abroad through military coercion and intervention on grounds of humanity. Dordrecht, 1985, en particular, pp. 6-10; 16-17 y 89-114.

26. Le Monde cit. En esta línea el Presidente Reagan dijo que los actos que su gobierno atribuye al coronel Gaddafi, son de tal gravedad que le excluyen de la comunidad de hombres civilizados.

al venir acompañadas de la sólida afirmación de que los Estados Unidos perseverarán en su conducta.

La segunda figura de las acciones de contenido humanitario, más sólida en la práctica y doctrina internacionales<sup>27</sup>, está referida a los actos armados emprendidos por un Estado y orientados a garantizar la vida de sus nacionales residentes en el extranjero, los cuales se hallan en inminente peligro de muerte. Tampoco responde a la configuración «clásica» de esta figura la operación norteamericana. En primer lugar, los nacionales estadounidenses residentes en Libia no son objeto de una actitud hostil por parte del Gobierno libio y desarrollan su vida con absoluta y completa normalidad. Además, en segundo lugar, los Estados Unidos no se refieren en momento alguno a esta situación.

Sin embargo la acción norteamericana se presenta, pese a todo, como una operación que quiere contrarrestar los sucesivos atentados de los que han sido objeto sus nacionales en diversos países europeos. La protección de sus nacionales se entiende en efecto por los Estados Unidos como uno de los móviles principales que le han conducido a tomar la decisión de actuar militarmente aunque se sitúa esta alegación más en el contexto de la legítima defensa y de la lucha decidida contra el terrorismo internacional, que en el campo de las acciones de salvaguarda de la vida de los propios nacionales que hemos descrito. En todo caso, no es una acción dirigida a liberar a nacionales norteamericanos acosados en una situación extrema lo que pretenden llevar a cabo las autoridades estadounidenses<sup>28</sup>. El acto presenta más bien un significado preventivo con el fin de impedir la comisión de nuevos atentados, como veremos en el quinto apartado.

Analizados someramente aquellos casos en los cuales se discute al menos la posibilidad de estimar o no la licitud del uso de la fuerza armada, resta por conocer si el derecho internacional impone a los Estados obligaciones específicas en relación a determinadas formas de empleo de la fuerza. Se trata evidentemente de detallar, a la luz del artículo 2,4 de la Carta, la prohibición general contenida en este precepto desde la perspectiva de la delimitación de los eventuales supuestos en los que la fuerza no debe ser en ningún caso utilizada. En esta línea destacan tres tipos a los que habitualmente se les presta una mayor atención.

En principio, existe acuerdo unánime en estimar que el acto de **agresión armada** representa la forma más grave y peligrosa del empleo de la fuerza armada. Su comisión crea las condiciones para la existencia de un estado de legítima defensa y supone un duro atentado al objetivo primordial de la sociedad internacional: mantener la paz y seguridad internacionales. Acto de agresión al que el Sr. AGO califica de «crimen internacional por excelencia»<sup>29</sup>.

Como se indicó, numerosos Estados acusan a Estados Unidos de perpetrar una agresión contra Libia. Particularmente contundentes son las palabras del Sr. HUCKE cuando al referirse a la acción americana, indica que «This is more than an act of State terrorism: this is aggression»<sup>30</sup> y considera, en consecuencia, que la acción está comprendida en el párrafo 3 del artículo segundo de la Definición de la agresión que caracteriza como acto de agresión «el bombardeo, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado».

27. RONZITTI, N. op. cit., en particular, pp. 1-6; 10-15 y 21-88.

28. Pese a la orden dirigida a los nacionales estadounidenses de abandonar Libia, dictada en enero por el Presidente Reagan, unos mil ciudadanos norteamericanos permanecían en el territorio de este país árabe en el momento de los hechos.

29. AGO, R. Adición al octavo informe sobre la responsabilidad de los Estados. Anuario de la C.D.I. 1980, vol. II, primera parte, pp. 54-74.

30. S/PV. 2676, p. 23.

Al lado de la agresión, la ejecución de un acto de **intervención armada** implica en verdad la adopción de una medida de naturaleza muy grave, prohibida específicamente por el derecho internacional. La dificultad de distinguir la agresión y la intervención armadas, debido sobre todo a la vaguedad de esta última noción, puede ser superada en un asunto concreto. Por supuesto, no es el momento de buscar la solución que corresponde a este problema, pero sí de señalar que la intervención armada además de estar contemplada como hecho prohibido por el artículo 2,4, se encuentra cubierta por el principio general de no intervención de los Estados en los asuntos internos de otros Estados, en el cual se regula como una forma grave y cualificada de injerencia estatal. A diferencia de otros asuntos de similar naturaleza, el bombardeo norteamericano no ha dado lugar a que se observe la habitual insistencia, por parte de los Estados que condenan el hecho, en torno a que se ha violado el principio de no intervención. Ciertamente, el representante argelino Sr. DJOUDI califica la acción norteamericana de «intervención armada» aunque sin ser éste el único calificativo que en su opinión merece. Del mismo modo, el representante de la India hace una vaga referencia a la intervención armada cuando muestra y declara su adherencia al principio de no intervención<sup>31</sup>.

Finalmente, es la adopción de medidas de represalias que impliquen el uso de la fuerza armada lo que parece constituir otro supuesto específico de empleo ilícito de la fuerza. La categórica afirmación contenida en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General apunta al menos en esta dirección al decir que «los Estados tienen el deber de abstenerse de actos de represalia que impliquen el uso de la fuerza».

Pocas veces se ha utilizado el término represalias para calificar o denominar el acto estadounidense. No obstante, como veremos, es dentro de esta figura que ha de ser incluido el comportamiento de los Estados Unidos.

## 2. El desarrollo de la acción armada de los Estados Unidos contra la República Arabe de Libia

En la madrugada del día 15 de abril de 1986, la Casa Blanca hace público el siguiente comunicado:

«Las fuerzas militares de los Estados Unidos han llevado a cabo esta noche una serie de ataques aéreos cuidadosamente planeados contra objetivos en Libia. Los ataques han concluido y los aparatos regresan a sus bases (...). Las fuerzas norteamericanas atacaron objetivos que forman parte de la infraestructura terrorista Libia, así como los sistemas de mando y control, información, comunicaciones, logística e instalaciones diversas. Todos ellos eran objetivos en los que Gaddafi preparaba la perpetración de sus atentados terroristas»<sup>32</sup>.

Las relaciones entre Libia y Estados Unidos se han ido progresivamente deteriorando desde el acceso al poder en Trípoli del Coronel Muammar el Gaddafi, en 1969<sup>33</sup>. En realidad,

31. S/PV. 2676, p. 4 y S/PV. 2675, p. 52. En el mismo sentido Benin (S/PV. 2678, p. 18).

32. Este comunicado se conoció inmediatamente que finalizó el ataque aéreo contra Libia. Cfr. El País, 15/4/86. Desde el día once se hallaban concentrados frente a las costas de Libia 30 buques de guerra pertenecientes a la VI flota en el Mediterráneo. Según parece, las fuerzas armadas de los Estados Unidos efectuaron cuatro ataques sucesivos en los que participaron unos 66 aviones, de ellos 18 marca F-111 habían partido de las bases británicas, teniendo que recorrer hasta Libia una distancia aproximada de 5.180 Kms. Estos aviones son abastecidos de combustible en vuelo por aviones nodrizas, algunos de los cuales partieron de la base norteamericana de Zaragoza, ubicada en territorio español. Asimismo, tomaron parte en la acción 15 cazas A-6 y A-7 con base en los portaviones América y Coral Sea.

33. Sobre las relaciones libio-norteamericanas, RONDOT, P. La tensión Americo-libyenne. Défense nationale, 1982, vol. 38, pp. 99-112.

la política exterior llevada a cabo por este último y expresada en términos agresivos respecto de los Estados Unidos ha supuesto el agravamiento de las tensiones. Por otro lado, ni el acercamiento de la Yamahiriya a la Unión Soviética de la cual recibe una importante asistencia técnica y militar, como confesaba el jefe del Estado Mayor del ejército de la Unión Soviética, S. Serguei Ajromeyev, ni las posiciones radicales y contrapuestas a los intereses norteamericanos de las que ha hecho gala, en reiteradas ocasiones, el dirigente libio, han sido con seguridad del agrado de las autoridades de Washington. Además, el triunfo relativo de las tropas libias sobre el ejército francés en el conflicto del Chad<sup>34</sup>, y las conversaciones mantenidas entre Libia y Marruecos, principal aliado de los Estados Unidos en la zona, y que concluyen con la firma del Tratado de Uxda el 13 de agosto de 1984<sup>35</sup>, engendran, en la administración norteamericana, los temores de que la Unión Soviética comience a jugar un papel más activo y relevante en el norte de Africa a través de su aliado Libio y conducen a agudizar su distanciamiento de Trípoli.

El conjunto de estos y otros factores de naturaleza eminentemente económica hacen que las relaciones entre ambos Estados resulten esta vez más tensas. Tensión que comienza a ser preocupante tras los atentados terroristas llevados a cabo en Viena y Roma en diciembre de 1985 y de los cuales los Estados Unidos responsabilizan a Libia, advirtiendo a este país de las consecuencias que pueden producirse si continúa manteniendo su política actual<sup>36</sup>.

No obstante, el primer enfrentamiento bélico de relevancia entre los dos países tendrá lugar a mediados de marzo del presente año. En esta ocasión la VI flota norteamericana en el Mediterráneo, después de iniciar el día 23 ejercicios militares frente al golfo de Sirte, lleva a cabo, dos días más tarde, la destrucción de misiles libios SAM-5 y efectúa el hundimiento de dos patrulleras libias portamisiles<sup>37</sup>.

El detonante de esta acción armada lo constituye en particular el atentado, obra del terrorismo internacional, del que es objeto la discoteca nocturna la Belle, situada en Berlín occidental y frecuentada por militares pertenecientes a las fuerzas estadounidenses. Para los Estados Unidos, según el comunicado oficial de la Casa Blanca «Libia sobrelleva la responsabilidad directa por el ataque terrorista en Berlín occidental del pasado día 5, que causó la

34. En particular sobre este asunto, ALIBERT, Chr. *L'affaire du Tchad 1980-1985*, R.G.D.I.P., 1986, vol. 90, n.º 2, pp. 345-406. El manifiesto deterioro de las relaciones libio-norteamericanas y las implicaciones en las mismas de este asunto, pp. 361-362 y 367.

35. El 28 de agosto de 1986, el rey de Marruecos Hassan II anunció la ruptura unilateral de este tratado mediante el cual Libia y Marruecos habían acordado formar una «unión de Estados». R.G.D.I.P. 1985, vol. 89, n.º 1, pp. 168-169. Es oportuno mencionar lo previsto en el artículo 12 de dicho acuerdo, según el cual «Toda agresión contra uno de los Estados constituirá automáticamente una agresión contra el otro». Cláusula que como es conocido no alentó a las autoridades de Rabat a poner a disposición de la República Árabe de Libia sus fuerzas armadas con ocasión del bombardeo norteamericano. Sobre este acuerdo ver, SEHIMI, M. *L'union d'Etats maroco-libyenne*. A.F.D.I., 1984, vol. XXX, pp. 114-115. No obstante, el rey Hassan II envió al coronel Gaddafi, el día 15, un mensaje en el que condenaba la acción de los Estados Unidos.

36. Karl BLECHA, ministro del interior de Austria afirmó el día 24 de abril que no existen pruebas que impliquen a Libia en el atentado de Viena. *El País* 25/4/86. Los Estados Unidos habían sostenido durante algún tiempo que Libia había participado en estos atentados, y anunció la presentación de pruebas que confirmasen su acusación. Los atentados de Roma y Viena, que causaron una enorme conmoción en los países europeos, son mencionados por algunos Estados en los debates ante el Consejo de Seguridad con ocasión de la operación de los Estados Unidos. Ver, en particular, la intervención del representante británico (S/PV. 2683, pp. 52 a 60).

37. Como es lógico nos referimos a este año. Un incidente aéreo de notables consecuencias entre ambos Estados tuvo lugar el 19 de agosto de 1981, en el que fueron abatidos por fuerzas norteamericanas dos aviones militares libios. R.G.D.I.P. 1982, vol. 80, n.º 1, pp. 145-147.

muerte del sargento Kenneth Ford y en el que fueron heridos numerosos soldados norteamericanos, entre otras personas».

Es importante registrar que este acto terrorista está directamente destinado a golpear a las fuerzas militares de los Estados Unidos destacadas en centro-europa y, en sentido amplio, es una acción que forma parte de los sucesivos atentados en los que han resultado lesionados intereses norteamericanos. En su discurso el Presidente Reagan dice que «Cette monstrueuse brutalité n'est pas que le dénié en date des manifestations du régime de terreur du colonel Kadhafi».

El atentado de Berlín Occidental, en conjunción con la explosión de una bomba a bordo del Boeign 727 de la TWA, que tuvo lugar el día 2, cuando se hallaba la aeronave en pleno vuelo sobre el territorio griego, permite al Presidente de los Estados Unidos asegurar, el día 9, que se adoptarán «medidas contra Libia» en el caso de que se logre probar la participación de este país en los recientes atentados.

A partir de esta fecha todo hace presagiar que los Estados Unidos están dispuestos a poner en marcha una acción de carácter militar que tendrá como objetivo el territorio libio. La posición de la administración norteamericana es expresada de una forma más terminante por el propio Presidente Reagan, en conferencia de prensa celebrada el día 10, en la que asegura que los Estados Unidos responderán militarmente si hay pruebas suficientes, para continuar indicando que «iremos a donde nos lleve el dedo acusador»<sup>38</sup>.

En todo caso, del conjunto de declaraciones públicas de los miembros del gobierno norteamericano con anterioridad a la ejecución de la acción armada en Libia se desprende:

En primer lugar, que los últimos atentados acaecidos en Europa y centrados primordialmente en intereses norteamericanos van a recibir una respuesta de carácter militar que tendrá, en su caso, un marcado significado represivo y punitivo. En realidad, aunque no se renuncie a la imposición de sanciones de otro tipo, y que no revistan un carácter militar, contra el Estado que resulte responsable de los citados atentados, se advierte que éstas se sitúan en un segundo plano, dándose preeminencia a las medidas de naturaleza armada. Por esta razón la decisión final de actuar por la fuerza no supuso sorpresa alguna en cuanto que existían con anterioridad numerosos indicios de que una acción de este tipo se llevaría a efecto.

En segundo lugar, la decisión de iniciar la acción armada se condiciona a la existencia de pruebas concluyentes y definitivas que permitan identificar sin lugar a dudas al Estado culpable de dichos atentados. Los Estados Unidos aseguran que disponen de pruebas en este sentido, y en relación al atentado del día 5, pero precisan que estas son aún insuficientes para decidirse a emprender la acción. Por esta razón, hacen referencia a la pretensión de obtener y recopilar pruebas «suplementarias» que hagan posible localizar al Estado implicado.

Finalmente, se observa que, pese a la anterior apreciación, Libia es considerada por el Gobierno norteamericano, aún antes de llevarse a efecto la operación armada, como el Estado causante de los atentados de Berlín y Grecia. El día 11, los Estados Unidos aseguran que el dirigente libio es considerado «único» y «definitivo» **sospechoso** de los recientes atentados, opinión que recibe el respaldo de las autoridades de Bonn. En este sentido, se aprecia como en el tiempo que media entre el anuncio de una eventual acción armada y su ejercicio efectivo, la administración norteamericana ni pone en duda la participación e implicación de Libia en dichos atentados, ni baraja otras posibilidades en relación a terceros Estados presuntamente

38. El País, 11/4/86.

implicados, y todo ello a pesar del reconocimiento público de la carencia de pruebas definitivas que permitan sostener que Libia es la única y exclusiva responsable<sup>39</sup>.

Así, se adoptó la decisión pertinente y mediante una operación denominada «Cañón el dorado», cuya duración aproximada es de 12 minutos, los Estados Unidos bombardean cinco objetivos ubicados en territorio libio, tres de ellos se encuentran situados en la ciudad de Bengasi y dos en la capital. Se trata de una acción unilateral de los Estados Unidos que cuentan, sin embargo, con un eficaz y adecuado sostén logístico de Gran Bretaña, al autorizar este país el despeje desde sus bases de Mildenhall, Lakenheath y Upper Heyfor de las aeronaves que tomarán parte en su ejecución. Colaboración que recibe el agradecimiento de los Estados Unidos, pues como señala el Presidente americano «A nos amis et alliés en Europe qui ont apporté leur coopération á la mission de ce jour, je dirai seulement qu'ils ont la gratitude permanente du peuple americain», y que es, por otra parte, objeto de reservas y sometida a duras críticas, entre otros, por el gobierno libio.

El carácter unilateral de este acto armado es inmediatamente señalado por algunos dirigentes de los Estados de la Europa occidental. En particular, por el Presidente del Gobierno Español y el Primer Ministro de Dinamarca en conferencia de prensa celebrada en Madrid con ocasión de la visita de este último a España. Para el Sr. González «no hay relación entre lo que ha ocurrido y la Alianza Atlántica». Más explícito es el Sr. Schluter según el cual la operación es un ataque de los Estados Unidos y no de la OTAN.

En el mismo sentido se expresa el Secretario General de la OTAN, Lord Carrington, a la salida de la sesión extraordinaria del Consejo Atlántico reunido en Bruselas el 17 de abril de 1986, al afirmar que se trata de una acción militar de los Estados Unidos, confirmando de esta forma el anuncio del portavoz oficial de la Secretaría General de esta organización referente a que se trataba de una operación nacional de los Estados Unidos<sup>40</sup>.

En términos generales, estamos ante un supuesto en el cual un Estado recurre a la fuerza armada en el territorio de otro Estado soberano e independiente, sin el consentimiento de este último, con el propósito de imponerle una «sanción» por su supuesta participación en atentados terroristas realizados en el territorio de terceros Estados, de los que han sido víctimas principalmente nacionales del primer Estado. En todo caso, esta acción se presenta, incluso antes de producirse, como una acción militar, limitada, más específicamente como un «golpe quirúrgico y proporcionado» cuya única finalidad es destruir las bases terroristas que se encuentran en el territorio de Libia con la aquiescencia de este Estado y aspira a impedir que desde ellas se facilite y proyecte la comisión de futuros atentados terroristas. Es, por tanto, un empleo «controlado» de la fuerza cuyo objetivo no es alterar o modificar el régimen político existente en Libia ni favorecer, mediante el mismo, el acceso al poder en ese país de los grupos de oposición al gobierno establecido y efectivo del coronel Muammar el Gaddafi<sup>41</sup>.

39. Véase el País, 12, 13 y 14 de abril de 1986.

40. Es conocido que Lord CARRINGTON durante su viaje a los Estados Unidos, había expresado el día 10 que en el caso de que los Estados Unidos decidiesen emprender una acción armada contra Libia, contarían con la «comprensión y apoyo» de los países europeos.

41. Para el Secretario de Estado adjunto, John WHITEHEAD, la intención de los Estados Unidos no era cambiar el régimen instaurado en Libia sino modificar la conducta de este Estado en materia de terrorismo, cit. en Le Monde 15/4/86. Ciertos Estados creen, sin embargo, que el objetivo de los Estados Unidos al emprender la acción era eliminar al coronel Gaddafi y favorecer de este modo el cambio del sistema político existente en Libia. No debe olvidarse que uno de los objetivos de la acción fue el cuartel general del dirigente libio; entre ellos: Siria (S/PV. 2675, p. 16); Congo (S/PV. 2680, p. 26) y Nicaragua (S/PV. 2680, p. 48).

Desde el punto de vista militar, la breve operación es calificada de un éxito total en el que sólo hay que lamentar la pérdida de uno de los sofisticados aparatos que intervienen en la misma. Por su parte, una débil e ineficaz respuesta militar por parte de Libia lanzando dos misiles tierra-tierra contra la base militar situada en la isla italiana de Lampedusa, durante la tarde del día 15, pondrá fin al incidente entre ambos Estados<sup>42</sup>.

### 3. La acción americana implica la adopción de una medida de represalia de naturaleza armada

El examen de las declaraciones públicas emitidas por el gobierno de los Estados Unidos antes, y una vez, que se produjo el bombardeo contra Libia, permite sostener que, pese a la escasa utilización del término «represalia», la acción norteamericana ha de ser caracterizada de este modo. Cuando menos, es posible reconocer los elementos y notas características que definen y configuran un acto de represalia que en esta ocasión reviste un carácter armado<sup>43</sup>.

En realidad, la operación «Cañón el Dorado» se exhibe a la opinión pública internacional como una réplica al terrorismo internacional y a los nefastos resultados que este fenómeno produce; en particular, la acción es la respuesta que merece el atentado terrorista del día 5 en Berlín occidental, cuya responsabilidad recae, según las autoridades de Washington, en el Estado libio. Como hemos reseñado, los Estados Unidos están convencidos de que la conducta seguida por el coronel Gaddafi es incompatible con las normas vigentes del derecho internacional y manifiestan que es indispensable, en consecuencia, acabar con esta conducta y las derivaciones perjudiciales que acarrea. Esto se conseguirá mediante una acción armada perfectamente delimitada que haga recapacitar a las autoridades de Trípoli, de tal modo que cesen de aportar su asistencia al terrorismo internacional. «Esperamos que nuestra acción impida atenta-

42. La isla de Lampedusa, situada a unos 300 Kms de las costas libias, cuenta con una base militar (Base Loran) que posee sistemas de radio y radar muy sofisticados e instalaciones de control y vigilancia de la navegación. Este incidente no dará lugar apenas a ningún tipo de comentario, a pesar de que Italia rechazó enérgicamente y condenó el ataque efectuado por Libia. La acción Libia plantea problemas jurídicos complejos que no serán analizados en este artículo, pero cabe indicar que es preciso preguntarse si Libia se encontraba o no en un estado de legítima defensa teniendo en cuenta que la base Loran forma parte del sistema operativo de la OTAN y que pudo servir de centro de información que hiciera posible el bombardeo norteamericano. El Parlamento italiano solicitó la apertura de una investigación con el fin de saber si esta base tomó parte o no en el ataque. De todos modos, no debe olvidarse que se trató de una acción unilateral de los Estados Unidos.

43. En la sentencia arbitral de 31 de septiembre de 1928, en el conocido asunto del «Naulilaa», se contiene un pasaje en el que el Tribunal, recogiendo la doctrina alemana de la época, dice que «La represalia es un acto de autodefensa del Estado lesionado como respuesta, previa conminación infructuosa, a un acto contrario al derecho de gentes realizado por el Estado ofensor. Tiene como efecto la suspensión momentánea, en las relaciones entre ambos Estados, de la observancia de una determinada norma del derecho de gentes». Tiene como límites los usos de la humanidad y las reglas de la buena fe, aplicables en las relaciones entre Estados. Sería ilegal si no tuviera como motivo un acto previo, contrario al derecho de gentes». *Recueil des Sentences arbitrales*, vol. II (N.U. 1949, vol. 1), pp. 1025 y 1026. Sobre las represalias, en particular: AGO, R. *Octavo informe sobre la responsabilidad de los Estados*, 1979, vol. II, primera parte, pp. 38-46; BOWET, D. *Reprisals involving recourse to armed force*. A.J.I.L., 1972, vol. 66, pp. 1-56; FALK, R.A. *The Beirut raid and the international law of retaliation*. A.J.I.L. 1969, vol. 63, pp. 415-433. BLUM, Y.Z. *The Beirut raid and the international double standard. A reply to Professor R.A. FALK*, A.J.I.L. 1970, vol. 64, pp. 73-105. NAHLIK, S.E. *Le probleme des represailles a la lumiere des travaux de la Conference sur le droit humanitaire*. R.G.D.I.P. 1978, pp. 130-169; WHITEMAN, M. *Digest of international law*, 1965, vol. 12, pp. 148-204. LEBEN, Ch. *Les contre-mesures inter-étatiques et les réactions a l'illicite dans la société internationale*. A.F.D.I., 1982, vol. 37, pp. 9-77 y VENZIA, J.C. *La notion de représailles en Droit international public*. R.G.D.I.P., vol. 64, n.º 3, pp. 465-498.

dos libios contra víctimas inocentes en el futuro» son expresiones del Presidente Reagan que resumen los móviles de la acción.

Si algo distingue verdaderamente a las represalias es el hecho de que están dirigidas contra un Estado al que se le imputa la comisión de un previo acto ilícito contra el Estado que se encarga de poner en práctica el acto de represalia. La diferencia con la legítima defensa estriba, como oportunamente ha señalado ZOUREK<sup>44</sup>, en el hecho de que si bien ambas son acciones llevadas a cabo frente a un hecho ilícito del Estado contra el que se destinan, la legítima defensa sólo es posible cuando este hecho ilícito es, en particular, un ataque armado; mientras que las represalias pueden ser adoptadas frente a actos ilícitos de diversa naturaleza.

Las represalias poseen, con todo, un carácter secundario en el sentido de que no representan una reacción espontánea (inmediata) frente al hecho ilícito que las determina. En buena medida, de aquí deriva que los actos de represalia sean acciones limitadas en el tiempo y en el espacio y que afecten a sectores precisos, previamente determinados, de las relaciones que mantienen los Estados implicados. Finalmente, el acto de represalia está orientado a conseguir el cese de una determinada actividad y/o aspira a obtener el resarcimiento del daño que la anterior conducta ilícita del Estado represaliado ha causado en el Estado que actúa en represalias. No es, sin embargo, una medida que tienda a repeler ad hoc el hecho ilícito en el que encuentra su fundamento como sucede con la legítima defensa.

Todos estos elementos someramente pueden ser contemplados en la operación decidida por las autoridades norteamericanas.

a) Es notorio que por graves que sean las acciones terroristas que dieron lugar al bombardeo americano, éstas no pueden ser consideradas como un ataque armado contra los Estados Unidos. Las fuerzas regulares del ejército libio no ponen en obra ni participan en un ataque armado contra el territorio estadounidense ni aún siquiera contra sus nacionales residentes en territorio extranjero. Los actos terroristas a los que se debe la acción de los Estados Unidos no amenazan en términos rigurosos ni la integridad territorial, ni la independencia política de este Estado.

b) El propio gobierno de los Estados Unidos es quien afirma que la misión ha sido cuidadosamente planeada y circunscrita a golpear objetivos terroristas ubicados en el territorio libio. La operación se efectúa, por tanto, después de una detenida reflexión y selección de los objetivos a atacar. No es una reacción espontánea frente a un ataque inminente que pone en peligro su existencia como Estado soberano e independiente.

c) Por último, el propósito final es eliminar el terrorismo y «prevenir» la realización de atentados de esta índole en el futuro, destruyendo para ello los lugares y centros de planificación desde los que se organiza y resuelve su comisión y castigar específicamente al Estado libio por su decidido apoyo al terrorismo y su participación en el atentado de Berlín occidental. En esta línea, cabe mencionar que los Estados Unidos no demandan, sin embargo, el resarcimiento de los daños que la actividad terrorista les ha causado ni solicita la reparación de los mismos.

En suma, y puesto que la acción americana debe ser entendida como un acto de represalia, es conveniente plantear dos cuestiones básicas de naturaleza eminentemente jurídica que están ligadas tanto a la noción de represalia y su caracterización en el derecho internacional como a las circunstancias en las que se produjo la acción de los Estados Unidos.

44. ZOUREK, J. La notion de légitime défense en droit international. Aperçu historique et principaux aspects du problème. *Annuaire I.D.I.* 1975, vol. 56, pp. 59-61. Para el Sr. FRANCIS hay que «tener presente que, en virtud del artículo 51 de la Carta, la legítima defensa no se asimila en modo alguno a las represalias». *Anuario C.D.I.* 1979, vol. I, p. 59, párr. 6.



En el octavo informe sobre la responsabilidad internacional de los Estados por hechos ilícitos presentado en 1979 a la Comisión de Derecho Internacional, el Sr. AGO mantiene que «un hecho del Estado aunque no esté en conformidad con lo que de él exige una obligación internacional que lo vincula a otro Estado, no es internacionalmente ilícito si constituye la aplicación, con respecto a ese otro Estado, de una medida admitida por el derecho internacional a título de sanción por una infracción internacional cometida por ese otro Estado»<sup>45</sup>. Estas palabras contienen los dos elementos a cuyo comentario queremos proceder.

En primer lugar, se trata de saber si la acción americana contra Libia es una acción lícita en el sentido de que la «obligación internacional que vincula» a los Estados Unidos a Libia y que se traduce en la necesidad de abstenerse de emplear la fuerza en el territorio de dicho Estado, es en este asunto concreto inoperante, es decir, si el derecho internacional admite a título de «sanción» o «contramedida» la acción americana.

En segundo lugar, de la exposición del Sr. AGO se infiere que es preciso que el Estado contra el que se decide la imposición de la medida, haya cometido previamente una infracción internacional contra el Estado que la aplica. Así, determinar si la República Árabe de Libia es o no responsable de los atentados que dan lugar a la acción de Estados Unidos resulta indispensable, y la respuesta que corresponda esta cuestión resolverá probablemente las dudas que suscita la acción norteamericana en orden a su licitud.

Ante todo, es acertado el juicio de AKEHURST, según el cual «It is well established that a State which has been injured by a breach of international law may take reprisals against the State which has injured it»<sup>46</sup>. De similar forma lo entiende el Sr. SCHWEBEL al exponer su posición durante los debates en el seno de la C.D.I., en torno al proyecto del artículo 30, confeccionado en los trabajos relativos a la responsabilidad de los Estados por hechos ilícitos. Para él «en el estado actual del derecho internacional, y en las condiciones de la vida internacional contemporánea, es necesario, aunque sea de lamentar, que los Estados conserven su derecho a ejercer represalias en respuesta a actos cometidos en violación de sus derechos reconocidos»<sup>47</sup>.

Este principio generalmente aceptado y reconocido, y que se revela también, dadas las condiciones de la actual sociedad internacional, de una trascendente utilidad con el fin de eludir la inseguridad político-jurídica en el desarrollo de las relaciones internacionales, se enfrenta, pese a todo, a la delimitación de su alcance normativo. Conocer si existen o no supuestos, conforme al derecho internacional contemporáneo, en los cuales un Estado tiene el deber de abstenerse de realizar actos de represalia, a pesar de haber sufrido las consecuencias perturbadoras del hecho ilícito de otro Estado, es de vital importancia. Como es lógico y teniendo en cuenta que existen diversas formas a través de las cuales pueden materializarse los actos de represalia, nos referimos a si existe alguna modalidad de represalia específicamente excluida del principio anterior.

Esta exclusión esta referida primordialmente a aquellos actos de represalia que entrañan el uso de la fuerza armada. La discrepancia entre la doctrina internacional y las posiciones estatales se refleja en la determinación de si a todas las represalias de naturaleza armada les corresponde o no ser excluidas del principio general.

45. Anuario C.D.I. 1979, vol. II cit. P. 38, párr. 78.

46. AKEHURST, M. Reprisals by third States. B.Y.B.I.L. 1970, vol. XLIV, p. 1.

47. Anuario C.D.I. 1979, vol. I cit. p. 56, párr. 25.

El tema puede ser enfocado desde dos perspectivas distintas:

- Asegurar que todas las represalias que supongan el uso de la fuerza armada, sean cuales sean las circunstancias en las cuales han tenido lugar, conducen a una infracción del derecho internacional en cuanto que representan el ejercicio de una conducta especialmente prohibida, es la línea que marca la citada afirmación contenida en la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General.
- Entender, por el contrario, que en determinadas ocasiones las acciones en represalia no contravienen el ordenamiento jurídico internacional, de tal modo que son una «excepción» a la prohibición general del uso de la fuerza, es la dirección en la que apunta la práctica de ciertos Estados. En este último caso los Estados son, sin embargo, conscientes de que los actos de represalia han de adoptarse en el marco de los límites establecidos.

Optar por una u otra solución es francamente delicado. Lo que parece consagrado, es la existencia en la práctica internacional de una marcada tendencia a considerar las represalias armadas fuera del ordenamiento jurídico internacional. Tendencia que es comprobable tanto en los trabajos doctrinales al respecto y en los instrumentos de alcance jurídico de diverso valor, como en las reacciones de rechazo y condena que los actos de represalia producen en la comunidad internacional, y esto puede observarse en relación a la acción de Estados Unidos en Libia.

En este contexto adquieren pleno sentido las palabras del Sr. AGO cuando afirma que «una acción ejecutada a título de ‘sanción’ por un hecho internacionalmente ilícito, pero que entraña el uso de la fuerza armada, no puede ser considerada *en la mayoría de los casos*, incluso según el derecho internacional general, como una sanción ‘legítima’»<sup>48</sup>. Esta es, sin duda, la línea de pensamiento que prevalece. Ante todo, por la necesidad de evitar que los Estados recurran a la fuerza armada en cualquiera de sus formas y manifestaciones.

Ahora bien, aún admitiendo la licitud de las represalias armadas en ciertos casos, es preciso que éstas sean ejercitadas dentro de los límites que establece el derecho internacional. La cuestión de los límites afecta indudablemente a cualquier «sanción» o «contramedida» que se adopte, pero con mayor razón, y ello por la gravedad de la decisión de actuar militarmente y por los efectos que la materialización de esta decisión supone, han de tenerse en cuenta en aquellos actos realizados mediante la fuerza armada. Como señala el Sr. AGO si las represalias son toleradas por el derecho internacional lo son dentro de límites rigurosos<sup>49</sup>.

En este sentido, es generalmente reconocido que las represalias han de ser proporcionadas al acto ilícito que condiciona su ejercicio, pues «el ejercicio, incluso legítimo, de represalias armadas dejaría de ser una forma legítima de sanción si esas represalias no fueran proporcionadas al perjuicio causado por la infracción y si no respetaran las normas de las convenciones humanitarias»<sup>50</sup>.

Los Estados Unidos han de enfrentarse a la acusación de lo que el Sr. VELAZCO SAN JOSE denomina «bombardeo indiscriminado» contra Libia y de que su acción atacó «objetivos civiles» situados en territorio libio<sup>51</sup>.

48. Anuario C.D.I. 1979, vol. II, cit. p. 42, párr. 89.

49. Ibid, p. 39, párr. 80.

50. Ibid.

51. Representante cubano (S/PV. 2675, p. 37). Numerosos Estados hicieron mención en el Consejo de Seguridad de que fueron alcanzados objetivos civiles. Por su parte el representante británico lamentó la muerte de niños producida por los ataques y expresó su condolencia (S/PV. 2679, p. 28).

Los hechos que se le imputan a los Estados Unidos no coinciden exactamente con la realidad de lo sucedido porque hay que reconocer que la acción fue cuidadosamente preparada, según los Estados Unidos con el objeto de evitar daños a la población civil.

En todo caso, se debe registrar que existe una obvia y absoluta desproporción entre la acción americana que se llevó a efecto y el hecho ilícito que directamente dió lugar a la misma. Desproporción que se advierte no sólo a través de la mera contabilización del número de muertos (alrededor de 38 en Trípoli y 45 en Bengasi) y heridos en ambos casos, sino sobre todo teniendo en cuenta la diferencia de medios utilizados, la amplitud de riesgos asumidos en uno y otro caso y la desigualdad que crea el hecho de que uno de los Estados que cuenta con un mayor poder político y militar en el planeta tome la decisión de poner en marcha su sistema operativo de ataque.

Por supuesto, la acción de los Estados Unidos fue desproporcionada, pero no merece el calificativo de indiscriminada en la medida en que los puntos de ataque fueron fijados con antelación y a las decisiones y órdenes tomadas en este sentido se atuvieron las fuerzas militares norteamericanas que participaron en el hecho. No es tampoco correcto el juicio de que la operación estuvo lanzada contra objetivos civiles, lo cual no significa que los objetivos atacados fueran centros de preparación y organización terroristas, ni que deban menospreciarse las importantes y graves lesiones que esta acción causó en bienes y personas civiles. Hecho que denota la dificultad de deslindar, en la ejecución de un acto armado de esta naturaleza, los diversos objetivos.

Por todo, existen elementos más que suficientes para pensar que el acto de represalia estadounidense es difícilmente acorde al ordenamiento jurídico internacional.

Hay, además, un segundo aspecto de la cuestión que hace que este acto de represalia pierda cualquier apariencia de legalidad como dejábamos entrever al comienzo de este apartado.

El Sr. NJENGA acierta al declarar, ante la C.D.I. que «es obvio que la condición sine qua non de la legitimidad de la sanción es... que sea aplicada en consecuencia de un acto internacionalmente ilícito cometido antes *por... otro Estado*»<sup>52</sup>.

La ilicitud de los actos de terrorismo está, como indicamos en el siguiente apartado, plenamente consagrada en el derecho internacional, el cual sanciona la asistencia y apoyo a la comisión de estos actos. En este sentido, las diversas condenas de las autoridades norteamericanas a los actos terroristas están suficientemente justificadas. Lo que es más difícil de asegurar es la responsabilidad directa o indirecta de la Yamahiriya en los atentados que llevan a la Administración Reagan a recurrir a las armas.

El Comunicado citado de la Casa Blanca señala que Libia «sobrelleva la responsabilidad directa» por el atentado terrorista de Berlín Occidental. El Presidente Reagan es concluyente a la hora de pronunciarse sobre esta responsabilidad «Nuestras pruebas son directas, precisas, irrefutables». Para continuar indicando que ellas son igualmente sólidas en lo que concierne a otros atentados que Gaddafi había preparado contra instalaciones y diplomáticos de los Estados Unidos, incluso contra turistas americanos. Idénticos términos son utilizados por el Sr. WALTERS en el Consejo de Seguridad<sup>53</sup>.

52. Anuario C.D.I. 1979, vol. I, cit. p. 58, párr. 35. En idéntico sentido el Sr. YANKOV, que cree «necesario que la acción sea provocada, es decir, que sea una reacción a un hecho internacionalmente ilícito perpetrado anteriormente *por otro Estado*», *ibid.* p. 57, párr. 30.

53. S/PV. 2679, p. 22. El general Bernard ROGERS, jefe supremo de la OTAN en Europa, afirmó el 17 de abril de que había pruebas indiscutibles de que la bomba de Berlín fue colocada por la red terrorista Libia. *El País* 18/4/86.

Esta idea es recogida por ciertos gobiernos. Así, «The Australian Government accepts that there is a substantial body of evidence of Libyan involvement in and direction of international terrorism»<sup>54</sup> declara el representante australiano. De un modo más concreto se expresa el Gobierno de Dinamarca, cuando el Sr. DENMARK dice que «To my Government it is beyond any doubt that Libya was behind the acts of terrorism which created the tension in the Mediterranean»<sup>55</sup>.

A estas declaraciones se opone, sin embargo, la mayoría de los Estados, comenzando por Libia que niega que su gobierno haya tomado parte alguna en los recientes atentados y que públicamente expresa su clara oposición a la violencia terrorista, condenando la práctica del terrorismo internacional<sup>56</sup>.

Lo cierto es que las acusaciones lanzadas contra Libia por parte de los Estados Unidos no vienen acompañadas de pruebas concluyentes que permitan confirmar la participación de Libia en los atentados.

En cuanto a esto, la Primera Ministra británica, no obstante, sostiene decididamente la versión americana referente al atentado de Berlín occidental, sobre el que se fundamenta la responsabilidad Libia. Ante la Cámara de los comunes de Gran Bretaña, M. THACHER describe los hechos del modo que son entendidos por la administración norteamericana, señalando que el día 20 de marzo, la Oficina Popular de la República Árabe de Libia en Berlín oriental recibió las órdenes e instrucciones concretas de preparar una acción terrorista contra el personal norteamericano destacado en la República Federal Alemana. El día 4 de abril la Oficina Popular Libia comunica que esta acción se llevará a efecto al día siguiente y este día, una vez concluida la operación terrorista, informa que el ataque ha sido un éxito total. En estas palabras están resumidas todas las declaraciones acerca de la participación Libia en el atentado de Berlín de las que se dispone<sup>57</sup>. Los Estados Unidos secundados por algunos Gobiernos europeos insisten en que es Libia la directa responsable del atentado de Berlín, pero no presentan pruebas ni ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, ni ante la opinión pública mundial que avalen su acusación. Es certero el contenido de la declaración del Sr. ADNAN OMRANE, adjunto a la Secretaría General para las relaciones exteriores de la L.E.A. de que «nadie ha presentado pruebas contra Libia». Esta ausencia de pruebas se intenta colmar con vagas referencias al terrorismo internacional y a la presunta implicación de Libia en los atentados de este tipo que sufren ciertos países del mundo. Por esta razón, las palabras del Sr.

54. S/PV. 2676, p. 18.

55. S/PV. 2682, p. 32.

56. El día 9 de abril en declaraciones públicas el coronel Gaddafi se mostró dispuesto a participar en una cumbre internacional que fijara las bases para combatir el terrorismo internacional y acusó al Presidente Reagan de practicar y ejercer el «terrorismo oficial». El día 14 envió un mensaje al Presidente maltés en el que solicitó la convocatoria de una conferencia internacional de los países mediterráneos para tratar el tema del terrorismo y confirmó su postura antiterrorista. El País del día 8 en adelante.

Los representantes libios ante el Consejo de Seguridad reafirmaron que Libia no había ordenado ningún asesinato y declinaron la responsabilidad de su gobierno en los atentados de Europa o en cualquier otro lugar. Además, imputaron al Presidente Reagan el asesinato de niños y la destrucción de escuelas, hospitales y aeropuertos (S/PV. 2677, p. 51) y dijeron que: «We are against terrorism. We condemn terrorism. We are for the freedom of peoples» (S/PV. 2680, p. 21). Esto fue señalado, entre otros, por: La India (S/PV. 2675, p. 48); L.E.A. (S/PV. 2683, p. 62) y Nicaragua en el comunicado oficial de su gobierno, cit. en S/PV. 2680, pp. 49-50 y 51.

57. También, discurso del Presidente Reagan, Le Monde cit. intervención del Sr. OKUN ante el Consejo de Seguridad (S/PV. 2680, p. 51). El día 6 se había hecho ya referencia a la conexión entre el atentado de Berlín y el régimen libio y a la participación de la Embajada libia en la R.D.A. Esta versión señaló que la agencia secreta americana National Security agency interceptó estos mensajes. Sobre esta cuestión: FONTAINE, artículo publicado en Le Monde 15/4/86, pp. 1 y 3.

AL-ANSI relativas a que la campaña lanzada por los Estados Unidos contra la Yamahiriya está basada sobre acusaciones oscuras e insustanciales parecen oportunas<sup>58</sup>.

En realidad, el oscuro e incógnito origen del atentado de Berlín aún no ha sido identificado aunque es muy probable que pronto se resuelva. Interesa, de todos modos, resaltar que la participación de Libia en este atentado no ha sido nunca definitivamente demostrada y que, incluso, suponiendo que Libia haya prestado su colaboración para la comisión del mismo, hay que aceptar que en el momento de decidirse la acción americana no se contaba con las pruebas definitivas y concluyentes a las que se refiere la Administración norteamericana.

#### **4. La acción americana se concibe como una respuesta al terrorismo internacional**

El terrorismo internacional se ha convertido en las últimas décadas en una de las preocupaciones más señaladas de los Estados debido al incremento creciente de las actividades de este tipo y a las graves y serias consecuencias que produce la realización de actos terroristas en orden a la estabilidad interna e internacional<sup>59</sup>.

Combatir, pues, al terrorismo internacional es una de las tareas principales que ha de llevar a cabo la comunidad internacional y representa una misión en la que están de común acuerdo el conjunto de Estados.

La acción norteamericana proporciona una nueva oportunidad para comprobar como todos los Estados expresan sin reservas su oposición a la violencia terrorista. Las palabras del Sr. AL-ANSI al exponer su rechazo al terrorismo en todas sus formas y manifestaciones y en concreto a los actos terroristas recientemente perpetrados en ciertas capitales europeas recoge verdaderamente el sentimiento general que embarga a los Estados<sup>60</sup>.

En este sentido, el debate que tuvo lugar en el Consejo de Seguridad con ocasión del asunto que nos ocupa refleja tanto el lugar preferente que se otorga al terrorismo internacional en la jerarquía de las inquietudes estatales, como revela notoriamente la ausencia de acuerdo a la hora de valorar este fenómeno. Desacuerdo que está en el origen de la carencia de una estrecha y eficaz colaboración estatal que permita erradicarlo.

En verdad, la unanimidad desaparece cuando se quiere indicar qué actos constituyen en concreto actividades de naturaleza terrorista, cuáles son los criterios que permiten diferenciar estos hechos de otros de similares características pero absolutamente distintos y en nada reprochables y, sobre todo, la divergencia es patente en relación a los medios que deben o pueden utilizarse con el fin de contener al terrorismo internacional. El propio Sr. AL-ANSI apunta en su intervención las bases del desacuerdo al señalar en relación a la acción estadounidense que este tipo de acción no debe ser tomada y que existen otros medios a través de los cuales la lucha contra el terrorismo internacional es posible.

La administración norteamericana cree que el terrorismo internacional necesita una réplica de naturaleza militar siguiendo el contenido de la decisión de seguridad nacional n.º 138

58. S/PV. 2675, pp. 24-25. Comunicado oficial del Gobierno de Nicaragua cit.

59. En particular: ABELLAN HONRUBIA, V. El terrorismo internacional. R.E.D.I. 1975, vol. XXVIII, n.º 1-3, pp. 33-56; FRIEDMAN, W. Terrorist and subversive activities. A.J.I.L. 1956, vol. 50, pp. 475-513; LEVASSEUR, G. Les aspects répressifs du terrorisme international. Institut des Hautes Etudes Internationales de Paris, 1976-1977, pp. 62-131; PREVOST, J.F. Les aspects nouveaux du terrorisme international. A.F.D.I. 1973, vol. XIX, pp. 579-600 y VILARIÑO, E. El convenio Europeo sobre represión del terrorismo. R.I.E. 1977, vol. 4, n.º 2, pp. 427-433 (Documentos: pp. 639-645).

60. S/PV. 2675, p. 26.

aprobada por el gobierno el 3 de abril de 1984. Así, el Secretario de Estado Sr. SCHULTZ señala, el día 24, que: nuestra acción armada ha mostrado que los Estados Unidos usarán su poder militar en esta lucha. El objetivo final es poner fin a las actividades terroristas del coronel Gaddafi como apunta el portavoz oficial de la Casa Blanca L. SPEAKES al decir que no es posible aguardar a que Gaddafi ataque de nuevo y expresar la esperanza de que la acción norteamericana tenga por efecto impedir que el dirigente libio vuelva a utilizar el terrorismo contra los Estados Unidos<sup>60bis</sup>.

En todo caso, la acción norteamericana no crea precedente alguno en cuanto a la utilización por un Estado de sus fuerzas armadas con la finalidad de responder a los ataques terroristas. Es conocido que el complejo conflicto de Oriente Próximo ha proporcionado en multitud de ocasiones ejemplos significativos en los que el ejército israelí ha emprendido, en el territorio de países árabes vecinos, acciones militares limitadas y tendentes a golpear las bases y campos de refugiados palestinos desde los que, según la tesis israelita, se proyecta y organiza la práctica de atentados de esta índole.

Asimismo, es notorio que el fenómeno del terrorismo internacional suscita diversos y variados problemas jurídicos que como es lógico no serán tratados en su totalidad a lo largo de este artículo. Es preciso, no obstante, mencionar, en relación a la acción de los Estados Unidos, tres aspectos destacables de este fenómeno que generan implicaciones de naturaleza jurídica.

a) En terminos generales, se acepta que los Estados deben, conforme al principio de no intervención, abstenerse de «organizar, apoyar, fomentar, financiar, instigar o tolerar actividades... terroristas» tal y como se estipula en la resolución 213 (XX) de la Asamblea General; y abstenerse de «consentir actividades organizadas dentro de su territorio» encaminadas a la comisión de dichos actos como recoge la resolución 2625 (XXV) de la Asamblea General<sup>61</sup>. Claro está que la asistencia prestada a la «causa terrorista» es considerada en la actual sociedad internacional como un comportamiento ilícito del Estado que opta por esta vía. Recientemente la Asamblea General ha adoptado por consenso la resolución titulada «Medidas tendentes a prevenir el terrorismo internacional que ponen en peligro o aniquilan vidas humanas inocentes, o comprometen las libertades fundamentales, y estudio de las causas subyacentes de las formas de terrorismo internacional y de los actos de violencia que tienen su origen en la miseria, las decepciones, y la desesperación y que llevan a ciertas personas a sacrificar vidas humanas, comprendida la suya, para intentar producir cambios radicales»<sup>62</sup>. En ella se sientan las líneas bases del comportamiento que han de seguir los Estados frente al fenómeno terrorista y es buena muestra de la evolución experimentada por la sociedad internacional en esta materia.

<sup>60</sup> (bis). El País, 25/4/86.

<sup>61</sup>. La asistencia al terrorismo internacional se contempla, en la resolución 2625, tanto en el principio relativo a la prohibición del uso de la fuerza como en el principio relativo a la no intervención.

<sup>62</sup>. Esta resolución consta de un Preámbulo y de nueve párrafos dispositivos. Es importante destacar que en el Preámbulo, la Asamblea General reafirma el principio de la libre determinación, particularmente en relación a los pueblos sometidos a un régimen racial, dominación colonial o cualquier otra forma de dominación, y apoya la legítima lucha de los movimientos de liberación nacional de acuerdo con los principios de la Carta. También señala la importancia de la cooperación estatal a fin de eliminar el terrorismo y sus causas. En su parte dispositiva hace un llamamiento a los Estados para que tomen parte en las convenciones sobre terrorismo y a que cumplan sus obligaciones, en virtud del derecho internacional, de abstenerse de organizar, instigar, asistir o participar en actos terroristas en otros Estados o consentir en su territorio actividades dirigidas a la comisión de estos actos. Por último, pide a los Estados que contribuyan a la eliminación de las causas que generan el terrorismo, y cita específicamente, entre éstas, el colonialismo, el racismo, las violaciones de los derechos humanos y la ocupación extranjera.

Esta resolución es mencionada en reiteradas ocasiones y por diversos oradores durante los debates en el Consejo de Seguridad.

Baste indicar que en el primer párrafo de su parte dispositiva se condena inequívocamente, en cuanto criminales, todos los actos, métodos y prácticas terroristas.

La preocupación jurídica fundamental es, pese a todo, situar normativamente las actividades de fomento y sostén al terrorismo internacional, es decir, reconocer la regla o reglas jurídicas cuyo ámbito de aplicación cubren la ayuda a las actividades terroristas. En este sentido qué duda cabe de que el principio de no intervención juega un papel decisivo. Ahora bien, es necesario también saber si la norma que prohíbe el recurso a la fuerza armada comprende tales actos. La respuesta a esta cuestión no deja de ofrecer ciertas dificultades.

En principio, hemos de indicar que el terrorismo internacional forma parte de esas figuras que aún no están perfectamente definidas en el derecho internacional contemporáneo, como sucede con las expresiones «intervención subversiva» o «agresión indirecta», al menos hasta que no se logre una definición completa de los actos terroristas que sea generalmente aceptada. Esta expresión permanece, hasta tanto, como un término jurídicamente impreciso.

En ningún momento ello debe interpretarse en el sentido de que los actos de apoyo y asistencia al terrorismo internacional sean tolerados por el derecho internacional, sino que, por el contrario, existe base suficiente para entender que específicamente se hallan prohibidos. Pero, ¿supone la asistencia al terrorismo internacional una violación del artículo 2,4 de la Carta en todos los casos?

Los Estados Unidos aluden al hecho de que su acción se debe a la conducta seguida por Libia y que se plasma en el apoyo, sostén y colaboración que este Estado da al terrorismo internacional. Su acción es concebida en el marco de la amenaza que se cierne sobre los intereses norteamericanos debido a que Libia recurre al instigamiento terrorista. Libia incumple de este modo las obligaciones que le corresponden en virtud de lo dispuesto en el ordenamiento jurídico internacional. En particular, su conducta atenta contra el artículo 2,4 de la Carta.

Las diversas y variadas manifestaciones de la práctica terrorista sólo permiten responder con acierto a esta cuestión al hilo de cada caso concreto y en esta dirección es sumamente útil conocer el grado de participación de un Estado y de sus órganos en la realización de un determinado acto terrorista. La ausencia de una definición aceptada de actos de naturaleza terrorista, los métodos y tácticas diversos empleados para la comisión de los atentados y la dificultad de identificar los centros de decisión desde los que emana la orden de llevar a cabo el acto terrorista hacen aún más compleja esta cuestión.

Lo que resulta de vital importancia es determinar la procedencia de las acciones terroristas, es decir, conocer al sujeto o sujetos a los que se debe atribuir la calificación de «terroristas». Con ese fin, la utilización de los términos «Estado terrorista», con significación técnico-jurídica, me parece inadecuada. Ciertamente, el Estado que emplea la fuerza contra otro Estado de forma incompatible a lo previsto en el derecho internacional puede ser caracterizado como «Estado agresor» o en sentido amplio como Estado que lleva a cabo una acción armada prohibida por el derecho internacional y ser incluido, en consecuencia, en cualquiera de las categorías que el derecho internacional reconoce, pero no como «Estado terrorista». Con ello pretendemos señalar que lo que realmente prohíbe el derecho internacional a los Estados son las actividades indirectas que facilitan o permiten la comisión de atentados terroristas por grupos o individuos, y no la perpetración por el propio Estado del hecho, lo que resulta por definición incongruente.

Desde esta perspectiva, la acusación formulada contra los Estados Unidos de que su acto es terrorista me parece infundada tal y como es formulada por el representante sirio ante el Consejo de Seguridad al indicar que el uso de la fuerza es una forma de terrorismo estatal e

inconsistente es la imputación de Estado terrorista atribuida a Libia<sup>63</sup>. Las prácticas que son entendidas como terrorismo de Estado tienen cabida normalmente en nociones más precisas acuñadas por el derecho internacional y únicamente en sentido político los términos «terrorismo de Estado» encuentran su pleno significado.

b) Es notorio que recurrir a la fuerza directa contra un Estado presuntamente implicado o colaborador en la comisión de atentados terroristas crea el riesgo de producir un efecto contrario al deseado con ese acto, y al tiempo que aumenta la tensión internacional y acrecienta los efectos de la crisis en cuyo contexto se desarrolla, puede ser el detonante de la reacción de grupos incontrolados que a través de acciones violentas causen males mayores que los que se esperan evitar. Con razón la declaración oficial del Gobierno francés, tras conocer la operación de los Estados Unidos, recoge esta idea al lamentar que los sucesivos ataques terroristas hayan conducido a una acción de represalia que «relanza, por sí misma, la espiral de la violencia»<sup>64</sup>.

También es posible indudablemente que la respuesta militar enérgica elimine e impida en el futuro que el Estado que presuntamente sostiene al terrorismo internacional facilite su colaboración en la ejecución de acciones de este tipo. Al menos, ésta es la intención de la Administración norteamericana al poner en marcha el bombardeo contra Libia.

En cualquier caso, el ordenamiento jurídico internacional se fundamenta en el principio de que las controversias entre los Estados han de ser resueltas por medios pacíficos, obligación general y como dijimos complementaria de la prohibición del uso de la fuerza. La efectividad de este procedimiento en orden a crear obstáculos que dificulten la cooperación de ciertos países en la realización de atentados terroristas en el territorio de otros países parece demostrada. Los Estados así lo entienden e innumerables declaraciones estatales consideran que el punto de partida en la lucha antiterrorista ha de ser la utilización de los métodos pacíficos<sup>65</sup>. Sólo la ausencia de resultados prácticos de éstos, nos lleva a interrogarnos acerca de la posibilidad de usar la fuerza con el propósito de que el Estado que fomenta y apoya al terrorismo internacional, desista de su actitud.

Según los Estados Unidos si los medios pacíficos no producen resultados positivos es posible recurrir a la fuerza. El Presidente Reagan así lo declara en su discurso al decir que «nous recherchons toujours les moyens pacifiques avant d'avoir recours a la force. Nous avons essayé la diplomatie secrete, la condamnation publique, les sanctions economiques et les manifestations de force» (contra Libia), para continuar indicando: «rien n'y a fait». Del mismo modo se expresa M. THATCHER ante la Cámara de los comunes, cuando al explicar las razones que han impulsado a su gobierno a apoyar la acción de los Estados Unidos indica, entre ellas, el fracaso de los medios pacíficos que han sido utilizados para disuadir a Libia de su comportamiento a favor del terrorismo internacional.

63. La expresión «terrorismo estatal» es utilizada con bastante frecuencia por los Estados. En particular y en el asunto que nos ocupa, los Estados manifestaron su oposición al terrorismo internacional en cualquiera de sus formas o manifestaciones, y en el Consejo de Seguridad algunos oradores utilizaron los términos «terrorismo de Estado», entre otros: Siria (S/PV. 2675, pp. 19-20); Yemen Democrático (S/PV. 2675, p. 42) y Bangladesh (S/PV. 2679, p. 11).

64. El Presidente del gobierno italiano, B. Craxi, después de mostrar su desacuerdo con la iniciativa norteamericana, declaró que «lejos de acabar con el terrorismo, las acciones militares pueden provocar reacciones explosivas de fanatismo y acciones criminales y suicidas», cit. en El País, 16/4/86. De modo parecido se expresó la Declaración de la Haya cuando estimó que era preciso «evitar una nueva escalada en las tensiones militares».

65. Limitándonos a este asunto es difícil encontrar un Estado que no esté directamente implicado en el mismo y que no haga referencia a la necesidad del empleo de los medios pacíficos para resolver los conflictos. En el Consejo de Seguridad, entre otros: Emiratos Arabes (S/PV. 2674, p. 6); Omán (S/PV. 2675, p. 27); Madagascar (S/PV. 2677, p. 16); China (S/PV. 2677, p. 53); Australia (S/PV. 2676, p. 18); Hungría (S/PV. 2677, pp. 32 y 33) y Venezuela (S/PV. 2678, pp. 4 y 5).



Es, pues, razonable retener que, incluso para los Estados que han usado la fuerza, solamente el fracaso de los medios pacíficos permitirá, en su caso, el empleo de las armas. Ahora bien, si puede considerarse este uso «lícito» estará sometido a las condiciones jurídicas propias de las circunstancias de hecho en las cuales tenga lugar.

Diversos Estados pertenecientes a zonas distintas del mundo y enfrentados, incluso, ideológicamente abogan, al hilo del comentario que para su Gobierno merece la acción norteamericana, por la utilización de medios no violentos y son favorables al previo agotamiento de los mismos. En particular, es oportuno recoger que la C.E.E. se pronuncia en este sentido algunas horas antes de llevarse a cabo el bombardeo de Trípoli y Bengasi. En efecto, el Consejo de Ministros de la Comunidad Económica Europea, reunido en La Haya el día 14, emite una declaración que consta de once puntos relativa al «terrorismo internacional y la crisis en el Mediterráneo». De esta declaración destaca lo siguiente:

- Los doce Estados miembros de la Comunidad condenan sin reservas la violencia terrorista y manifiestan su clara oposición a los actos de esta índole.
- Los doce Estados miembros de la Comunidad estiman que los Estados que sostienen abiertamente al terrorismo internacional deben renunciar a tal sostén y respetar las normas del derecho internacional en esta materia.
- Como corolario de lo anterior exhortan al Estado libio, mencionando expresamente a este país, y a otros Estados a obrar en consecuencia.
- Sin mencionar explícitamente a los Estados Unidos piden a las partes implicadas en la reciente crisis en el Mediterráneo que actúen con «moderación», lo que implícitamente supone un claro rechazo a la utilización de medios violentos que puedan aumentar la tensión ya existente.
- Además se determina la imposición a Libia de ciertas sanciones diplomáticas y se ratifica el embargo de armas y equipamiento militar contra este país decidido en enero<sup>66</sup>.

La declaración de La Haya, que generó vanas expectativas en el ámbito europeo no pudo sin embargo detener la acción americana y puso de relieve una vez más, desde el punto de vista político, la falta de capacidad europea a la hora de decidir o controlar ciertos conflictos internacionales en los que resulta directamente afectado el viejo continente. De la declaración de La Haya se infiere de todas formas la firme resolución de los países europeos de evitar la imposición de «sanciones» de carácter militar sin haber intentado antes poner en práctica otros medios de naturaleza pacífica.

No es preciso tomar posición ahora en relación a si los Estados Unidos habían acudido o no, con anterioridad a su acción armada, a todos los medios pacíficos a su alcance y si exclusivamente el fracaso real de estos medios se debió a su determinación de actuar militarmente, lo que es notorio es que el enfrentamiento libio-norteamericano es muy complejo y que los atentados terroristas sucedidos en Europa son únicamente uno de los aspectos ligados a este

66. La reunión se convoca a solicitud de los gobiernos de España e Italia y asisten los Ministros de Asuntos Exteriores de todos los Estados miembros, excepto los de Grecia y Luxemburgo, países que están representados por sus viceministros. Entre las sanciones diplomáticas que se adoptan en la reunión de La Haya cabe destacar: reducción de personal de las misiones diplomáticas y consulados de Libia en Europa, restricciones a la libertad de movimiento del personal diplomático y consular de Libia y el establecimiento de condiciones más estrictas en la concesión de visados a los ciudadanos libios. Grecia anuncia el día 17 de abril que no aplicará las sanciones acordadas contra Libia hasta que no disponga de pruebas definitivas respecto a la participación de Libia en los actos de terrorismo.

conflicto. Además, no existen dudas de que la acción de los Estados Unidos se produce antes de que las sanciones decididas por la C.E.E. tuvieran la mínima posibilidad de producir resultado alguno. Ello es importante en la medida en que las estrechas relaciones comerciales y económicas que mantiene Libia con determinados países de Europa hacen que las medidas-sanciones que la Comunidad adopte contra Libia repercutan de forma directa en perjuicio de este Estado, y que su puesta en práctica condicione y obligue inevitablemente a Libia a seguir determinadas líneas de conducta. Esto contradice seguramente la opinión del portavoz oficial de la Casa Blanca cuando trata de marcar las distancias entre la acción militar norteamericana y las decisiones tomadas en La Haya.

c) Por último, una de las cuestiones más polémicas referentes al terrorismo internacional y que afecta de manera determinante a la definición de los actos de este tipo, está constituida por la distinción que ha de hacerse entre actividades de naturaleza terrorista y acciones armadas llevadas a cabo por movimientos de liberación nacional en el ejercicio legítimo del derecho a la libre determinación del pueblo al cual representan. A mi juicio, se deben distinguir con claridad ambos supuestos con base en el derecho internacional contemporáneo el cual facilita y alienta esta distinción. Como entiende el Sr. DJOUDI es erróneo identificar el terrorismo y la lucha de los pueblos por la liberación de su propio territorio<sup>67</sup>.

La acción norteamericana ha hecho posible que se discuta una vez más sobre este asunto. El Consejo de seguridad ha sido el foro privilegiado para ello y la indicación del Sr. MAKSOUND, observador de la Liga de Estados Arabes, relativa a que esto «no es un debate sobre el terrorismo internacional»<sup>68</sup> no evita que en buena medida la discusión relativa al bombardeo de Libia por los Estados Unidos se transforme en un debate acerca del terrorismo internacional y de los problemas políticos que padece el mundo árabe.

En el debate se hace evidente la disparidad de puntos de vista que existe y que es habitual en relación a este tema. Divergencia que gira fundamentalmente en torno a dos grandes líneas.

En la actual sociedad internacional un grupo de Estados parece muy preocupado por poner fin a los atentados que realizan grupos terroristas. La razón de esta inquietud se encuentra en la alteración que supone el acto terrorista en el marco de la estabilidad interna de la cual gozan estos Estados y debido al hecho de que los atentados suelen tener lugar en su territorio produciendo la muerte de personas inocentes y ajenas a los conflictos internacionales. Así, estrechar la cooperación internacional en materia de terrorismo, aunar los esfuerzos con el propósito de impedir la comisión de futuros atentados, establecer los mecanismos necesarios que permitan eliminarlos y adoptar medidas comunes de prevención y represión de actos terroristas son entre otras sus principales preocupaciones. Ahora bien, se debe reconocer que este grupo de Estados no atiende de forma sustancial a las causas que producen el terrorismo internacional y se ve frecuentemente inclinado a identificar acciones armadas de muy diverso carácter bajo el calificativo general de «acto terrorista»<sup>69</sup>.

Otro grupo de Estados, que comparte con el anterior, la inquietud que plantea la actividad terrorista en la medida en que se ven afectados por estos hechos, es más sensible a las causas subyacentes al fenómeno terrorista y centra sus preocupaciones en los medios que han de instrumentarse para erradicarlas. El comunicado oficial de la L.E.A. hecho público en Túnez tras la reunión que tuvo lugar el día 13 de abril recoge este pensamiento al señalar la necesidad

67. S/PV. 2676, p. 6. Importantes las intervenciones del Sr. Maksoud, L.E.A. (S/PV. 2678, pp. 41 y 42) y Congo (S/PV. 2680, p. 28).

68. S/PV. 2683, p. 61.

69. Sobre todo las posiciones de los países occidentales. ABELLAN HONRUBIA op. cit.

de eliminar las causas que generan el terrorismo internacional. Asimismo, son conscientes de que han de distinguirse supuestos diversos de uso de la fuerza por grupos armados.

Las «implicaciones políticas» que mencionan DIEZ DE VELASCO<sup>70</sup>, y que rodean al hecho terrorista van a hacer difícil, con seguridad, que se logre adoptar por ahora una línea común de actuación en este sentido; y esto constituye precisamente uno de los importantes desafíos a los que se enfrenta el derecho internacional contemporáneo, que resulta en ocasiones ineficaz puesto que el diseño de los criterios que permitan esta distinción ha de venir necesariamente acompañado de una solución política de los conflictos internacionales graves aún no resueltos y cuya persistencia enturbia cualquier análisis jurídico.

El bombardeo de Estados Unidos hace que salga a la luz la denominada «cuestión palestina» y permite que diversos oradores en el Consejo de Seguridad rompan una lanza a favor de los derechos inalienables del pueblo palestino. No es sorprendente que la cuestión palestina salga a relucir ya que en la mayor parte de los conflictos en los que se ven inmersos los Estados árabes así sucede<sup>71</sup>. Lo que sí llama la atención es que con ocasión de este asunto el problema palestino resulte mencionado teniendo en cuenta que los atentados a los que en particular responde el acto americano no guardan relación alguna con este problema. A pesar de la oscura y desconocida procedencia de los ejecutores de los mismos, los hechos arrojan cierta claridad en una determinada dirección: que no se trata de un atentado llevado a cabo por organización palestina alguna oficial o disidente.

En todo caso, esta actitud es reveladora de la ausencia de condiciones que permitan llegar a un acuerdo internacional amplio en materia de terrorismo. Al igual que los Estados Unidos aspiran a otorgar a su acción armada el carácter de una respuesta al terrorismo internacional en su conjunto, los Estados árabes, en particular, recuerdan problemas político-jurídicos aún pendientes de una solución satisfactoria y que están, claro está, en la base de la existencia del terrorismo.

## **5. La acción armada de los Estados Unidos en Libia ha pretendido ser justificada sobre la base del derecho a la legítima defensa individual**

Como ya adelantamos, el recurso a la noción de legítima defensa, con ocasión de situaciones en las cuales los Estados acuden al empleo de la fuerza, no es infrecuente en la práctica estatal. En concreto, los Estados Unidos entienden que la acción que sus fuerzas armadas han desarrollado en el territorio Libio es conforme al derecho internacional. El comunicado oficial de la Casa Blanca después de referirse al atentado que tuvo lugar en Berlín occidental señala que «A la vista de este acto de violencia condenable y ante la evidencia de que Libia planea futuros ataques, los Estados Unidos han decidido actuar en defensa propia». Para el Presidente Reagan se trata de una misión «parfaitement compatible avec l'article 51 de la Charte des Nations Unies». En igual sentido se pronuncia el Sr. WALTERS al relatar la acción americana ante el Consejo de Seguridad e indicar que «On 14 April, in exercise of the inherent right of self-defence recognized in Article 51 of the Charter of the United Nations, United States

70. DIEZ DE VELASCO, M. Op. cit. vol. I, p. 514.

71. En este asunto, casi todos los países árabes y algunos del tercer mundo mencionaron la cuestión palestina. Particularmente interesante es el punto de vista del representante libio Sr. TREIKI, cuando afirmó que para el Presidente de los Estados Unidos, la lucha por la liberación de su territorio del pueblo palestino o la lucha en Africa con el fin de terminar con la discriminación racial, es terrorismo (S/PV. 2680, p. 16). En una visión opuesta el representante británico consideró que Libia representa un obstáculo para el pueblo palestino (S/PV. 2679, pp. 29-30).

military forces executed a series of carefully planned air strikes against terrorist-related targets in Libya»<sup>72</sup>.

Lo expresado por los Estados Unidos es plenamente compartido por el Gobierno británico. Así, la Primera Ministra, M. Thatcher, declara, el 15 de abril, ante la Cámara de los Comunes de su país que no es posible permanecer pasivos frente al terrorismo internacional y que la acción estadounidense contra Libia supone la aplicación del derecho a la legítima defensa reconocido a los Estados. En términos similares se expresar tanto el Ministro de Asuntos Exteriores británico, Sr. HOWE, como el Sr. THOMSON ante el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas<sup>73</sup>.

Este argumento utilizado por los Estados Unidos merece ser objeto de un detenido análisis puesto que la legítima defensa constituye la excepción principal e indiscutible a la prohibición general del uso de la fuerza prevista en el artículo 2,4.

Ante todo, se ha de retener que, a pesar de que los Estados Unidos aduzcan que se hallan en un estado de legítima defensa, esta alegación se enfrenta al rechazo mayoritario de los Estados que se pronuncian en relación a la operación americana. En realidad, una gran mayoría de Estados califican dicha alegación de improcedente y algunos de ellos consideran que la simple mención del derecho de la legítima defensa es reveladora de una actitud «cínica» e «irónica»<sup>74</sup>. Es significativo, de igual modo, que los gobiernos de los Estados que en el momento de producirse los hechos dejan entrever su tolerancia o no someten, al menos, a duras críticas a la acción estadounidense, son más remisos cuando han de adoptar posiciones que supongan respaldar o avalar la alegación relativa a la legítima defensa. Asimismo, en declaraciones públicas bien conocidas el Secretario General de las Naciones Unidas muestra su disgusto a que los Estados Unidos hayan acudido a invocar este argumento.

Todo ello nos lleva a entender que la pertinencia de aducir el derecho a la legítima defensa en este asunto está, cuando menos, en entredicho y que probablemente no resista un análisis jurídico fundamentado.

A mi juicio, los Estados Unidos emprenden contra Libia una acción armada que no está cubierta por la excepción de legítima defensa tal y como ésta se configura en el derecho internacional contemporáneo.

Hemos dicho que no existe, entre los Estados, divergencia de opinión en lo relativo al reconocimiento de la legítima defensa como excepción a la prohibición del uso de la fuerza. Aceptado este punto el desacuerdo, no obstante, es absoluto en cuanto a los contornos jurídicos que la delimitan. Para el Sr. DJOUDI el artículo 51 de la Carta establece los límites exactos de la excepción a la prohibición del uso de la fuerza en el ejercicio del derecho a la legítima defensa<sup>75</sup>.

La vieja polémica relativa a si estos contornos han de ser fijados exclusivamente sobre la base del artículo 51 de la Carta o acorde a la configuración jurídica de la legítima defensa en el derecho internacional consuetudinario, aún está viva y hace más complejo y dificultoso pronunciarse con claridad sobre los requisitos del ejercicio lícito de la legítima defensa<sup>76</sup>.

72. S/PV. 2674, p. 13.

73. S/PV. 2679, pp. 26 ss. Recuerda las declaraciones del Ministro de asuntos exteriores de su país ante la Cámara de los comunes en el sentido de que el derecho a la legítima defensa no es un derecho enteramente pasivo.

74. Cuba (S/PV. 2675, p. 38) y Yemen (S/PV. 2675, pp. 44-45).

75. S/PV. 2676, p. 5. En particular, las intervenciones de los representantes de Qatar (S/PV. 2677, pp. 5 ss.) y Ghana (S/PV. 2680, p. 32).

76. Sobre la legítima defensa ver, por todos, AGO, R. Adicción al Octavo informe cit. y la bibliografía allí citada, en particular pp. 67-70.

Por supuesto, los límites de este derecho son difíciles de marcar sobre la base de la práctica internacional contemporánea y el problema se debe, ante todo, a la indeterminación de si es o no preceptivo que un ataque armado se produzca para que se cree el estado de legítima defensa. Tomar posición al respecto me parece obligado pues de otro modo cualquier avance en la materia es inútil.

El artículo 51 de la Carta, que los Estados Unidos mencionan de modo explícito a la hora de situar jurídicamente su acción, establece que: «Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales»<sup>77</sup>.

Creo que es sobre la base de este precepto sobre la que se debe resolver y decidir la cuestión anterior, asegurando, en consecuencia, que sólo el ataque armado permite que un Estado actúe en legítima defensa.

Al margen de que así lo disponga el precepto citado existen otras razones que avalan este aserto:

Es generalmente admitido y es un principio general del derecho que las excepciones a las normas han de ser interpretadas de forma estricta. Hacerlo de este modo en el asunto que estudiamos milita en contra de la tesis norteamericana que preconiza el derecho a la legítima defensa frente a las actividades terroristas del coronel Gaddafi que atentan contra la vida de sus nacionales. Estas actividades no suponen, como es obvio, un ataque armado contra el territorio de los Estados Unidos. El representante libio ironiza en el Consejo de Seguridad al rechazar el argumento de legítima defensa invocado por los norteamericanos y se pregunta si la acción de los Estados Unidos es una respuesta a una acción Libia contra Texas o Florida. Es improbable también que sean consideradas las actividades terroristas como expresión de un ataque armado (como se contempla en el artículo 51 contra sus nacionales)<sup>78</sup>.

Asimismo, la indiscutibilidad de la legítima defensa como excepción proviene en buena medida de la gravedad del hecho al que responden los actos ejercitados en legítima defensa. Cuando el ataque armado (equivalente a la agresión armada) contra un Estado se produce únicamente cabe tomar las acciones que lo repelan o, por el contrario, quedar sometido a la voluntad y a los intereses del Estado agresor. En todo caso, actuar en legítima defensa es adoptar una medida excepcional que aspira sólo a paralizar los actos de agresión armada. Por ello es acertado pensar que la relación agresión-legítima defensa se aventura indisoluble en el sentido de que sólo la primera permite la segunda.

Las acciones decididas en virtud del derecho a la legítima defensa gozan también de un elemento de espontaneidad (inmediatez) que les es característico. Elemento que ha de ser entendido del modo en que ya se contenía en la carta enviada el 24 de abril de 1941 al Secretario de Estado norteamericano, Sr. FOX, por el Ministro de Asuntos Exteriores británico, Sr. WEBSTER, en relación al conocido asunto del «Carolina». «Her Majesty's Government to show a necessity of self-defence, instant, overwhelming, leaving no choice of means, and no moment for deliberation»<sup>79</sup>.

77. Recientemente, el comentario de este precepto por CASSESE, A. En «La Charte de Nations Unies», cit. pp. 769-791.

78. Para el Sr. DUMEVI de Ghana, el hecho de que fuesen nacionales de los Estados Unidos los afectados por los actos terroristas no era suficiente para explicar la legítima defensa (S/PV. 2680, p. 32). AGO, R. cit.

79. HARRIS, D.J. op. cit. pp. 655-656.

En definitiva, no basta que un Estado incumpla cualquiera de las obligaciones que dimanán del artículo 2,4 para que se den las condiciones y circunstancias que crean el Estado de legítima defensa. Es preciso y necesario que el núcleo fundamental de esta norma, es decir, la prohibición de la agresión armada sea inobservada.

Ajustado y riguroso es el pensamiento del Sr. RAKOTONDRAMBOA al decir que la legítima defensa requiere tres condiciones: «La primera de todas, debe haber habido un ataque por el adversario; en segundo lugar, este ataque debe haber sido injusto; y, en tercer lugar, la respuesta deberá ser proporcional al ataque»<sup>80</sup>.

Sólo aceptando que los actos terroristas representan un ataque armado contra un Estado, tal y como éste se concibe en el derecho internacional, sería posible admitir la aparición de un estado de legítima defensa en este asunto. No creemos que equiparar los actos de terrorismo a los supuestos de ataque armado sea la tendencia que se dibuja en la actual sociedad internacional.

Si se admite este punto de vista, el significado preventivo que los Estados Unidos conceden a su acción está plenamente descalificado. Según los Estados Unidos, con su acción se impedirá la realización de atentados que se están planeando por el régimen libio o que éste pueda planear.

Desde el punto de vista adoptado, uno de los elementos más significativos en el ejercicio del derecho a la legítima defensa está constituido por la necesidad de que el ataque armado se esté produciendo, de tal modo que si cesa la agresión, actuar en legítima defensa no procede. Esto no significa que las ganancias que obtiene el agresor mediante su acto sean reconocidas o que no puedan ni deban ser reivindicadas, ni tampoco impide que los daños que la agresión ha producido deban ser reparados. Lo que intentamos poner de manifiesto es que los límites de la legítima defensa han de ser y son muy rigurosos por la razón de que un acto ejercitado en legítima defensa no se distingue materialmente de un acto de agresión.

## Conclusión

Está lejos en el recuerdo la concentración de barcos americanos en el Mediterráneo, frente a las costas de Trípoli en 1804, en el contexto de la guerra que comienza en 1801, y la orden del comodoro EDWARD PREBLE de enviar un destacamento a esa ciudad con el propósito de destruir el barco Philadelphia, capturado por los tripolitanos el 31 de octubre de 1803 y que constituyó posiblemente el episodio más relevante de la considerada primera aventura ultramarina de la nación americana. Está próximo en la memoria el bombardeo de las ciudades libias de Trípoli y Bengasi por las fuerzas norteamericanas, con sofisticados aparatos de combate. Ambos sucesos corresponden ciertamente a períodos distintos de la historia y quizá sea difícil encontrar puntos de coincidencia entre ellos. En todo caso, como dice PASTOR RIDRUEJO resulta «del más somero análisis de la realidad internacional que las relaciones entre Estados no son siempre de armonía, entendimiento y cooperación»<sup>81</sup>. Las actuales relaciones libio-norteamericanas son una buena prueba de ello.

80. Representante de Madagascar (S/PV. 2677, p. 12). También Ghana y Qatar. Respecto a la legítima defensa preventiva: AGO, R. 1980, cit. Según el Presidente Reagan esta «acción preventiva contra las instalaciones terroristas permitirá no sólo reducir los medios de los que dispone el coronel Gaddafi para exportar el terror, sino que se le dará igualmente la ocasión de enmendar su comportamiento criminal». Le Monde cit.

81. PASTOR RIDRUEJO, J.A. Curso de Derecho Internacional Público. Madrid, 1986, p. 512.

Por supuesto, la tensión que ha conocido el Mediterráneo oriental en la primera mitad del año 1986, en la que la acción armada de los Estados Unidos contra Libia sobresale y ha sido posiblemente el hecho más grave y preocupante de los que han tenido lugar, se debe a razones de muy diversa índole y es, al tiempo, muestra significativa de que la actual sociedad internacional está sometida a serios conflictos.

El recurso a la fuerza armada en este caso ha deformado sin duda el sereno desarrollo de las relaciones internacionales que son deseables en esta zona encrispada del mundo, y probablemente ha desfigurado sensiblemente la imagen de las relaciones internacionales en su conjunto. Ante evidencias de este tipo, corre el rumor de que el derecho internacional es incapaz e impotente frente a las crisis internacionales en las que se debaten y deciden aspectos substanciales de la realidad internacional, y que esto provoca y es síntoma del deterioro creciente que acompaña a este orden jurídico.

A mi juicio, el derecho internacional continúa contribuyendo en la tarea de lograr que los Estados practiquen la tolerancia y convivan en paz como buenos vecinos y que unan sus fuerzas para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales como queda reflejado en el Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas. No obstante, es verdad que el ordenamiento jurídico internacional está aquejado de males cuya solución únicamente es posible sobre la base de la voluntad real de los Estados.

El comportamiento de los Estados Unidos ha supuesto que ciertas malformaciones propias de la sociedad internacional, y no tanto de su ordenamiento jurídico, salgan a la luz y frente a las cuales el derecho internacional no ofrece aparentemente soluciones que sean satisfactorias.

Los efectos perniciosos del terrorismo internacional en la labor de la consecución de la paz son evidentes y desautorizan a los Estados que prestan su asistencia a la práctica terrorista. El uso directo de la fuerza armada por las tropas de un Estado en el territorio de otro Estado soberano e independiente quiebra los fundamentos sobre los que se asienta el orden internacional. Ambos fenómenos exigen una solución conjunta.

Pese a todo, el panorama que ofrece la actual sociedad internacional no es desolador. Como indica ABELLAN HONRUBIA «las violaciones de las normas de derecho internacional no son nuevas, ni específicas de nuestra era, ni tampoco atribuibles sólo a unos determinados Estados»<sup>82</sup> pero hay que añadir que es deseable y urgente que los Estados sobre los que reposa la principal responsabilidad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales estén dispuestos a cumplir con sus obligaciones. A partir de aquí es posible precisar las normas jurídicas encargadas de regular el uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, determinar adecuadamente su contenido, habilitar, con criterios realistas, los conductos encargados del correcto funcionamiento del sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta de las Naciones Unidas y dulcificar las relaciones internacionales sobre la base del respeto al derecho. De otro modo, quizá la conducta de ciertos actores de las relaciones internacionales tiene cabida en el pensamiento de SCHOPENHAUER de que «en la irritabilidad es en lo que con más viveza tiene el animal conciencia de su existir, y por esto es por lo que se exalta en las manifestaciones de ella»<sup>83</sup>.

82. «El deterioro del Derecho internacional», en dos artículos publicados por El País, 7 y 8 de noviembre de 1985.

83. SCHOPENHAUER, A. Sobre la voluntad en la naturaleza. Madrid, 1982, 3 ed. Versión castellana, p. 77.





**AGRICULTURA Y GANADERIA  
EN LA ESPAÑA  
MODERNA Y CONTEMPORANEA**

