

**LA INVASION DE KUWAIT POR IRAQ Y
LA ACCION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD
DE LAS NACIONES UNIDAS**

por LUIS IGNACIO SANCHEZ RODRIGUEZ

SUMARIO

- I. LOS HECHOS
- II. EL CAPITULO VII DE LA CARTA: LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN CASO DE AMENAZAS A LA PAZ, QUEBRANTAMIENTO DE LA PAZ O ACTOS DE AGRESION
- III. LA CRISIS DEL GOLFO PERSICO Y LAS CALIFICACIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD POR ACTOS DE AMENAZAS A LA PAZ, QUEBRANTAMIENTOS DE LA PAZ O ACTOS DE AGRESION
- IV. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE NO IMPLICARON EL USO DE LA FUERZA ARMADA
- V. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE IMPLICABAN EL USO DE LA FUERZA ARMADA
- VI. LAS RELACIONES ENTRE EL CAPITULO VII DE LA CARTA Y EL ARTICULO 2, 7º DE LA MISMA
- VII. LA ACCION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PARA PALIAR LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DERIVADOS DE LA EJECUCION DE MEDIDAS COERCITIVAS
- VIII. COMPETENCIAS COERCITIVAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL Y COMPENSACION POR DAÑOS

- IX. LA EJECUCION EN ESPAÑA DE LAS MEDIDAS COERCITIVAS DECIDIDAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD
- X. LA ACTUACION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DURANTE LA CRISIS: LUCES Y SOMBRAS
- XI. UN BREVE EPILOGO

I. LOS HECHOS

El día 2 de agosto de 1990, las tropas regulares del ejército iraquí, en un número aproximado de 100.000 hombres, apoyadas por aviones y carros de combate, invadieron el territorio del Estado de Kuwait. Dos días más tarde, dichas tropas invadieron la zona neutral de separación entre Arabia Saudita y Kuwait.

El día 6 de agosto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas aprobó la Resolución 661 por la que se decretaba el embargo total al comercio mundial con Iraq. Ese mismo día, Iraq toma como rehenes a gran número de ciudadanos occidentales. Al día siguiente, Iraq declara la integración del territorio kuwaití en su territorio nacional, al tiempo que un denominado «Gobierno Provisional de Kuwait Libre» anuncia, en un comunicado difundido por la televisión iraquí, la proclamación de una República en Kuwait y la abolición del régimen monárquico.

El día 9 de agosto, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas adopta la Resolución 662, declarando nula y sin efecto alguno la anexión del Emirato de Kuwait, previamente anunciada por Iraq. Ese mismo día, el Ministerio de Asuntos Exteriores de Iraq ordena el cierre de todas las embajadas acreditadas en Kuwait y retiene en Bagdad a diplomáticos estadounidenses.

El día 16 de agosto, el régimen político iraquí ordena a 4.000 ciudadanos británicos y a 2.000 norteamericanos residentes en Kuwait que se concentren en los hoteles, y anuncia además que los rehenes extranjeros servirán como escudos humanos en caso de ataque armado. El día 18 de agosto, el Consejo de Seguridad adopta la Resolución 664, por la que se exige a Iraq la liberación inmediata de la totalidad de los rehenes extranjeros.

El día 24 de agosto, el Gobierno iraquí amenaza con evacuar por la fuerza los locales de las misiones diplomáticas extranjeras acreditadas en Kuwait, al tiempo que las tropas iraquíes cercan las embajadas en Kuwait al expirar el ultimátum de cierre. Un día después, la Resolución 665 autorizó la adopción de medidas excepcionales para hacer cumplir el embargo, sin que el Gobierno iraquí llevara a la práctica su amenaza de cerrar las embajadas occidentales en Kuwait.

El día 28 de agosto, el Gobierno de Iraq procede a la absorción del antiguo Emirato dentro de su estructura administrativa nacional, al mismo tiempo que el Presidente iraquí, Sadam Hussein, anuncia públicamente ante la televisión la liberación de los niños y mujeres extranjeros retenidos en Bagdad. Tres días después comienzan en Ammán las reuniones entre el Secretario General de las Naciones Unidas y el Ministro iraquí Tarek Aziz.

El día 13 de septiembre, el Consejo de Seguridad aprueba por trece votos a favor y dos en contra (Cuba y Yemen) la Resolución 666, que contiene normas y procedimientos para el envío de alimentos a Iraq y Kuwait. Un día más tarde, fuerzas militares iraquíes penetran en los locales de ciertas representaciones diplomáticas extranjeras en Kuwait, entre ellas la de Francia, secuestrando varios súbditos franceses. Dos días después, la Resolución 667 del Consejo de Seguridad censura la entrada de tropas iraquíes en las embajadas acreditadas en Kuwait. El día 18, el Consejo de Mando de la Revolución iraquí decreta el embargo de los bienes y haberes extranjeros en Iraq y Kuwait, como represalia al bloqueo impuesto.

El día 24 de septiembre, la Resolución 669 del Consejo de Seguridad pide al Comité de Sanciones de la O.N.U. que examine todas las peticiones de ayuda financiera que le sean presentadas por los países afectados por el embargo a Iraq. Al día siguiente, la Resolución 670 adoptada por el Consejo de Seguridad pide a todos los Estados miembros de las Naciones Unidas que prohíban los vuelos desde sus territorios a Iraq y Kuwait.

El día 3 de octubre tiene lugar la primera visita a Kuwait por parte del Presidente iraquí, Sadam Hussein. El día 26 de octubre, Iraq procede a reforzar sus tropas situadas en Kuwait y comienza el minado de un tercio de los yacimientos petrolíferos situados en este territorio. El día 29 de octubre, el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 674 en la que expresa su apoyo a la misión de buenos oficios del Secretario General de las Naciones Unidas.

El día 28 de noviembre, el Consejo de Seguridad aprueba las Resoluciones 677 y 678. La primera condena el intento de Iraq de alterar la composición demográfica de Kuwait y de destruir los libros del registro civil del Gobierno legítimo de Kuwait. La segunda autoriza a los Estados miembros a que utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica las resoluciones de las Naciones Unidas y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región, si antes del 15 de enero de 1991 Iraq no cumple plenamente las resoluciones indicadas.

El día 6 de diciembre, Sadam Hussein anuncia oficialmente la inminente liberación de todos los rehenes extranjeros que deseen salir de Iraq, decisión que es ratificada al día siguiente por el Parlamento iraquí. Dos días más tarde comienza la salida masiva de los rehenes occidentales en poder del régimen iraquí.

El día 12 de diciembre, Iraq reitera su amenaza de destruir Israel si participa en un ataque contra su territorio. El día 20 de diciembre se inicia un giro institucional hacia la cuestión palestina, y la Resolución 681 del Consejo de Seguridad se ocupa de la situación de la población palestina bajo ocupación israelí.

El día 15 de enero, el Secretario General de las Naciones Unidas, Javier Pérez de Cuellar, en una declaración leída ante embajadores y diplomáticos de todo el mundo, formula un último llamamiento a Sadam Hussein para que abandone Kuwait. El día 17 de enero de 1991 comienza el bombardeo selectivo y masivo de centros neurálgicos y militares de Iraq y Kuwait por aviones de guerra norteamericanos y británicos. Un día más tarde, Iraq ataca con misiles a Israel. La O.L.P., en un comunicado difundido en Túnez, hace un llamamiento a favor de la paz mundial y pide al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas que «ponga fin a los ataques estadounidenses contra Iraq». El día 20 de enero, los pilotos aliados prisioneros de Iraq son exhibidos ante la televisión en Bagdad, y el Gobierno iraquí amenaza con utilizarlos como escudos humanos en instalaciones militares. El día 22 de enero, un misil iraquí lanzado sobre Tel Aviv causa tres muertos y setenta y tres heridos. Ese mismo día el Gobierno iraquí ordena incendiar los pozos petrolíferos de Kuwait.

El día 24 de enero, Amnistía Internacional denuncia que Iraq ha utilizado treinta y ocho formas diferentes de tortura desde la invasión de Kuwait. Un día después, Estados Unidos acusa a Iraq de estar bombeando millones de litros de crudo en aguas del Golfo Pérsico desde los depósitos petrolíferos kuwaitíes.

El día 13 de febrero, varias bombas lanzadas por la aviación norteamericana sobre Bagdad alcanzan un refugio, causando un elevado número de víctimas civiles. El día 15 de febrero se hace pública una propuesta iraquí de aceptación del cumplimiento de la Resolución 660 del Consejo de Seguridad, bajo ciertas condiciones.

El día 22 de febrero, los Estados Unidos envían un ultimatum a Iraq para que inicie su retirada de Kuwait a partir de las 12 horas del día 23, hora de Nueva York. A las dos de la madrugada (hora española) del día 23 se inicia la ofensiva terrestre de la coalición internacional contra las posiciones iraquíes en Kuwait, ocho horas y media después de expirar el ultimatum dado por el Presidente norteamericano Bush a Iraq para que retirara sus fuerzas del Emirato.

El día 27 de febrero, el Ministro de Asuntos Exteriores de Iraq, Tarek Aziz, envía una carta al Presidente del Consejo de Seguridad aceptando incondicionalmente la totalidad de las resoluciones de las Naciones Unidas. A las doce de la noche (hora de Washington) del día siguiente, el Presidente de los Estados Unidos anuncia el alto el fuego, con interrupción de las operaciones militares de la fuerza multinacional.

El día 1 de marzo de 1991, el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 686 que fija las condiciones del alto el fuego. Dos días después, Iraq acepta formalmente la Resolución 686 del Consejo de Seguridad.

El día 4 de marzo las poblaciones kurda y shii del Iraq aprovechan la situación caótica de los primeros compases posbélicos para reavivar sus viejas reivindicaciones independentistas, manteniendo duros combates con la Guardia Republicana. Sucesivas ocupaciones y pérdidas de ciudades iraquíes desencadenan, en días posteriores, una brutal represión sobre dichas poblaciones por parte de la Guardia Republicana. Al día siguiente, Iraq libera a todos los prisioneros de guerra y anuncia

la devolución de las propiedades extranjeras incautadas desde el 2 de agosto del año anterior.

El día 3 de abril, el Consejo de Seguridad aprueba la Resolución 687 con la que se pone fin oficialmente a la presencia militar en Iraq, a la mayor brevedad posible, de las fuerzas de los Estados miembros que cooperan con Kuwait, imponiendo rigurosas condiciones al efecto. El día 5 de abril, la Resolución 688 condena la represión de la población civil iraquí, especialmente de los kurdos, y se pide a Iraq que ponga fin inmediatamente a esas prácticas inhumanas. El día 6 de abril, el Parlamento iraquí acepta las condiciones para el alto el fuego definitivo contenidas en la Resolución 687. El día 11 de abril, el Presidente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas comunica en una carta la entrada en vigor del cese oficial del fuego al que se refiere el párrafo 33 de la Resolución 687.

El día 20 de mayo, la Resolución 692 del Consejo de Seguridad decide establecer el Fondo para pagar indemnizaciones por los daños producidos por Iraq a Gobiernos, nacionales y empresas extranjeros, y una Comisión para la administración de dicho fondo, de conformidad con el párrafo 18 de la Resolución 687 (1).

II. EL CAPITULO VII DE LA CARTA: LAS COMPETENCIAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN CASO DE AMENAZAS A LA PAZ, QUEBRANTAMIENTOS DE LA PAZ O ACTOS DE AGRESION

La actuación del Consejo de Seguridad durante la crisis que ahora estudiamos ha dado lugar a apasionados juicios de valor en términos políticos; pero ha dado ocasión también para desempolvar las olvidadas páginas del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas para analizar, con mayor precisión, desde un punto de vista jurídico, las competencias que el sistema le atribuye. La crisis ha servido al menos, para reexaminar el sistema en toda su complejidad y con todas sus implicaciones, y para terminar de convencer a los analistas de la potencialidad de un mecanismo al que la guerra fría había sumido en un profundo y largo letargo.

(1) El conflicto del Golfo ha generado una abrumadora avalancha de informaciones en todos los medios de comunicación, incluyendo claro está la prensa escrita. Estas informaciones resultaron en ciertos casos confusas, incompletas o contradictorias, afectando a numerosas manifestaciones del mismo. Pese a las numerosas fuentes procedentes de la prensa escrita, nosotros hemos preferido utilizar para el presente apartado una enumeración cronológica de los hechos derivada de una fuente oficial. Por otra parte, la anterior enumeración no pretende cubrir todos los aspectos que se vieron involucrados en el conflicto, sino solamente aquéllos que presenta una incidencia mayor en el plano institucional y en el jurídico. Por tanto, y teniendo en cuenta las anteriores reservas, para un examen completo de los hechos, remitimos por entero a la publicación de la Oficina de Información Diplomática del Ministerio español de Asuntos Exteriores, *Conflicto del Golfo Pérsico. Invasión iraquí de Kuwait. Acontecimientos, textos y documentos*. Madrid, 1991, pp. 7 a 44. Esta publicación contiene asimismo una extensísima aportación documental a la que haremos referencia en notas posteriores, y cuya consulta recomendamos a quienes estén interesados en el análisis político y jurídico del conflicto.

El artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas indica cuándo, cómo y con qué finalidad actúa el Consejo de Seguridad. En relación a la primera de las cuestiones indicadas, el Consejo actúa cuando estima que existe uno cualquiera de los tres supuestos siguientes: amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. Ello entraña una competencia exclusiva en orden a la *calificación* del supuesto, aunque cuando actúa en aplicación del Capítulo VII admite implícitamente que está en presencia de alguno de los tres (2); y esta facultad de calificación es completamente discrecional respecto a la Asamblea General, y está impregnada de consideraciones de tipo político, no solamente por el juego del derecho de veto de sus miembros permanentes, sino también porque la finalidad de su actuación no consiste en restablecer la justicia o el derecho, sino otra distinta que a continuación mencionaremos (3). Este juicio «previo y determinante» (4) abre paso a una doble posibilidad para el Consejo de Seguridad: o bien formula «recomendaciones» o bien «decide» otras medidas distintas. La primera vía fue utilizada en el caso de Corea, pero el cauce de las decisiones es el utilizado comúnmente, según se desprende del examen empírico de su práctica interna. Dejando a un lado el problema meramente formal, se ha dicho que el contenido material de las medidas (artículo 41 o artículo 42 de la Carta) coercitivas «*releve du pouvoir discrétionnaire du Conseil de sécurité*» (5). Por último, la acción del Consejo debe tener como finalidad «mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales», lo que constituye un objetivo esencialmente político y no de naturaleza formalmente jurídica (6).

Además de las medidas provisionales contempladas en el artículo 40 de la Carta, que no serán objeto de atención en nuestro caso por su nula incidencia durante la crisis del Golfo, el Consejo de Seguridad tiene a su alcance —como ya hemos indicado— medidas que no implican el uso de la fuerza armada (artículo 41) o medidas que implican el uso de la fuerza (artículo 42). Respecto a las primeras, parece aconsejable aludir a ciertas cuestiones de interés. En primer lugar, el catálogo de medidas que figura en el tenor literal del precepto de referencia no es en absoluto cerrado, sino abierto y ejemplificativo, pudiendo el Consejo de Seguridad adoptar en todo momento otras medidas no citadas expresamente. De otro lado, las medidas sancionadoras adoptadas resultan obligatorias para todos los Estados miembros de las Naciones Unidas, de conformidad con el artículo 25 de la Carta. Además, la competencia en materia sancionadora corresponde al Consejo de Seguridad y no a la Asamblea general, como afirmó el Tribunal en su dictamen consultivo de 1962 sobre *ciertos gastos de las Naciones Unidas* (7). Para finalizar este

(2) Cfr. M. VIRALLY, *L'Organisation mondiale*. París, 1972, p. 453.

(3) Es la posición mantenida por G. COHEN JONATHAN en su comentario a este artículo, en la obra dirigida por J.P. COT y A. PELLET, *La Charte des Nations Unies*, 2.^a ed. París, 1991, pp. 648 a 651.

(4) Por utilizar la misma fórmula de CH. CHAUMONT, *L'O.N.U.* París, 1982, p. 65.

(5) G. COHEN JONATHAN, *loc. cit.* en nota 3, p. 664.

(6) Cfr. *ibidem*, p. 648.

(7) Cfr. *C.I.J. Recueil* 1962, p. 163.

apartado, dos palabras sobre las relaciones entre los artículos 41 y 42 de la Carta. Se ha discutido si existe una prelación entre ambos preceptos, en el sentido de si el Consejo de Seguridad está obligado a adoptar con carácter previo medidas que no implican el uso de la fuerza armada, antes de pasar a adoptar las sanciones que sí implican dicho uso. La doctrina es determinante a la hora de negar esa hipótesis, que no está avalada ni por la letra, ni por la práctica misma del Consejo. Se afirma mayoritariamente que el Consejo, a la vista de las condiciones y circunstancias del caso concreto, decidirá en cada supuesto si opta por aplicar unas u otras medidas, incluso ambos tipos de medidas de manera simultánea (8). Por tanto, debe responderse negativamente a la cuestión de si la adopción de las medidas del artículo 42 exige haber adoptado o agotado previamente las medidas del artículo 41.

Pasemos a continuación a las medidas que implican el uso de la fuerza armada, comenzando por el artículo 42 de la Carta. Su texto se refiere a las acciones aéreas, navales o terrestres «de Miembros de las Naciones Unidas», lo que suscita de inmediato la relación exacta entre la letra de este precepto y esa especie de ejército internacional al servicio de la Organización que contempla el artículo 43. Con independencia de las explicaciones ofrecidas al respecto, —y para ir la fondo de la cuestión— no parece ponerse en duda la amplia facultad de que dispone el Consejo de Seguridad en el marco de aplicación del artículo 42, tal como indicara el propio Tribunal en su dictamen sobre *ciertos gastos de las Naciones Unidas* (9). En el presente contexto debe recordarse —porque se olvida con frecuencia— que las resoluciones 82, 83 y 84 de 1950, adoptadas por el Consejo de Seguridad durante la guerra de Corea, eran meras «recomendaciones» adoptadas al margen de la posibilidad decisoria del artículo 42 de la Carta y perseguían ante todo legitimar la actuación de los Estados miembros. En efecto, Corea del Sur era considerada en aquel momento como una entidad no estatal por las Naciones Unidas (10). Hasta el presente, el artículo 42 de la Carta ha sido uno de los grandes ausentes en el proceso de aplicación de la misma, puesto que en toda la historia de la Organización no se había hecho jamás uso del mismo; los Estados miembros nunca pusieron a disposición del Consejo fuerzas armadas para que éste actuara, y la práctica en la materia se confundía con la más completa inacción. Fue necesario que transcurrieran cuarenta y cinco años para que esta pieza del sistema de seguridad colectiva se pusiera en funcionamiento.

Algo parecido sucedió respecto a los contingentes multinacionales al servicio de la Organización previstos en el artículo 43 de la Carta, pues los convenios aludidos nunca llegaron a celebrarse dentro de este contexto, sino en el marco de la legítima defensa colectiva básicamente bipolar derivada de la guerra fría (11). Ni

(8) Cfr. P.M. EISEMANN en su comentario al artículo 41 de la Carta, en la obra dirigida por J.P. COT y A. PELLET, *La Charte des Nations Unies*, op. cit., pp. 695 a 698. En idéntico sentido, vid. M. VIRALLY, op. cit., p. 462.

(9) Cfr. C.I.J. *Recueil* 1962, pp. 167 y 168. Sobre las distintas actitudes doctrinales, vid. el comentario al artículo 42 de G. FISCHER en la obra dirigida por J.P. COT y A. PELLET, op. cit., pp. 710 a 714.

(10) Cfr. G. FISCHER, op. cit. en nota anterior, pp. 714 y 715.

(11) Sobre este precepto, vid. M.F. FURET en la obra dirigida por J.P. COT y A. PELLET, op. cit., pp. 717 a 723.

entonces, ni con ocasión de la crisis del Golfo, llegó a recibir aplicación práctica alguna. Lo anterior explica la razón por la cual tampoco resulta relevante el análisis de los artículos 44 y 45.

Otra de las piezas básicas que parecían destinadas a ofrecer una importancia decisiva, desde el punto de vista operacional, a las acciones que implicaran el uso de la fuerza armada decididas por el Consejo de Seguridad, es el Comité de Estado Mayor contemplado en los artículos 46 y 47 de la Carta. Esta cuestión ha sido suscitada por numerosos comentaristas con ocasión de la llamada guerra del Golfo. Este Comité, cuya función principal habría de consistir en ayudar al Consejo de Seguridad en la confección de los «planes para el empleo de la fuerza armada», de acuerdo con el artículo 43, estaba muy presente en la memoria y en la práctica de ciertos aliados durante la Segunda Guerra Mundial, y ello explica que de forma temprana la Resolución 377 B (V) de la Asamblea General recomendara su puesta en marcha. De conformidad con las previsiones del artículo 47 de la Carta, la composición de pleno derecho del Comité serían «los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes», a los que podrían añadirse eventualmente los representantes de otros miembros no permanentes «cuando el desempeño eficiente de las funciones del Comité requiera la participación de dicho Miembro». En cuanto a sus funciones, cabría distinguir la acción y la prevención. En su calidad de órgano de acción, tiene un papel consultivo del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales (artículo 47,1), así como la dirección estratégica de todas las fuerzas armadas puestas a disposición del Consejo, bajo la autoridad de éste, tanto en tiempo de paz (artículo 45), como en tiempo de guerra (artículo 47,3). En cuanto órgano de prevención, el Comité de Estado Mayor ejerce un control en materia de armamento, de conformidad con los artículos 26 y 47,1 de la Carta (12).

De este Comité de Estado Mayor (y del artículo 47 de la Carta, en suma) se ha dicho que constituyen una de las más expresivas muestras de ingenuidad por parte de sus redactores. En efecto, ¿cómo podrían colaborar entre sí los jefes militares de imperios rivales? Como se puso de relieve durante la crisis de Corea «el enemigo no estaba fuera del Comité de Estado Mayor, sino dentro. Este Comité reunía más que a asociados rivales, a adversarios. Por eso, en el Comité cada jefe de Estado Mayor sospechaba de las propuestas y de las intenciones de los demás... Los jefes militares de los cinco grandes no podían cooperar eficazmente en el seno del Comité de Estado Mayor, desde el momento en que su objetivo era preparar la guerra entre ellos» (13). En suma, la puesta en marcha de este Comité era impensable mientras durara la guerra fría y las tensiones en un esquema de poder bipolar.

Las decisiones del Consejo de Seguridad pueden generar acciones de distinta naturaleza, como pone de relieve el artículo 48 de la Carta. De un lado, el Consejo de Seguridad puede requerir una acción general de todos los miembros de las Na-

(12) Siguiendo a J.C. MARTÍNEZ, en su comentario al artículo 47 en *ibídem*, pp. 742 a 743.

(13) *Ibídem*, p. 746.

ciones Unidas o, por el contrario, una acción selectiva llevada a efecto solamente por determinados Estados miembros, aquéllos que el Consejo estima más útiles a estos fines. Por otra parte, la acción de los Estados miembros concernidos puede ser meramente individual o insertarse también en el plano colectivo de las instituciones especializadas del sistema de Naciones Unidas, actuando en este segundo caso de forma indirecta y convergente con la anterior. En el asunto de Corea, por ejemplo, y también en el de Rodesia, las instituciones especializadas fueron llamadas a cooperar por el Consejo de Seguridad, con la participación obvia de los Estados miembros del sistema general y de dichos sistemas especializados (14).

La acción concertada para la ejecución de las medidas decididas por el Consejo son objeto del artículo 49. Sería el supuesto, por vía de ejemplo, de la obligación de un Estado miembro de autorizar el sobrevuelo de su territorio por las aeronaves de otro miembro que hubiera puesto a disposición del Consejo en virtud de los artículos 42 y ss. Por tanto, no se trata en este caso de una ayuda concertada en el seno de la Organización, sino de una «ayuda mutua» entre los Estados miembros, individualmente considerados, para «llevar a cabo» («exécution» en el texto francés) una acción del Consejo previamente decidida por éste (15).

Por último, para cerrar el sistema, el artículo 50 de la Carta se ocupa de una cuestión que se ha revelado importante durante la reciente crisis del Golfo y que había merecido poca atención hasta el presente, y una muy discreta aplicación en la práctica del sistema de las Naciones Unidas. Me refiero a los problemas económicos especiales que pueden derivarse para los Estados, como consecuencia de la ejecución de medidas preventivas o coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad. En efecto, tanto la ejecución de sanciones económicas internacionales, como la ejecución de medidas que impliquen el uso de la fuerza, pueden generar gastos o suponer perjuicios económicos para los Estados que ejecutan las mencionadas medidas. Así sucede, entre otras hipótesis, con los Estados que ponen a disposición del Consejo de Seguridad contingentes militares, o con los Estados que interrumpen sus exportaciones hacia el Estado sancionado. Dado que la acción «sancionadoras» está dirigida por el Consejo de Seguridad, y teniendo en cuenta asimismo que en su ejecución pueden participar tanto los Estados miembros, como los Estados que no son miembros de las Naciones Unidas pero que se unen voluntariamente asumen las decisiones de aquél, es lógico que ambos tipos de Estados no sufran las consecuencias perjudiciales eventualmente derivadas de la acción institucional.

En supuestos como los aludidos, el artículo 50 de la Carta advierte que el Estado afectado «tendrá el derecho de consultar al Consejo de Seguridad acerca de la solución de esos problemas»; la fórmula retenida es ambigua, fugitiva y escasamente descriptiva respecto a lo que los Estados pueden esperar del Consejo. La realidad es que los Estados —miembros o no— pueden albergar escasas esperanzas. En

(14) Cfr. P.M. EISEMANN, en *ibidem*, pp. 749 a 755.

(15) Cfr. *ibidem*, pp. 757 a 762, con notas críticas respecto a la aplicación práctica de este precepto durante el asunto del Congo.

primer lugar, porque la Consulta al Consejo de Seguridad puede conducir al completo silencio de este órgano, dado que no existe obligación jurídica alguna respecto a los Estados afectados. En segundo término, porque la lógica de una acción emprendida por los Estados al servicio de un sistema institucional —cuyo centro de decisión es el Consejo de Seguridad— debería concluir; en buena lógica, a una respuesta del propio sistema, que se muestra activamente solidario con los Estados que hacen posible la acción institucional. En otras palabras, a que el Consejo decidiera una ayuda financiera al Estado o Estados especialmente afectados con cargo al presupuesto de la Organización. Pero debe perderse toda esperanza al respecto, en primer lugar, porque no existe práctica afirmativa en la materia; en segundo término, porque como ya advirtiera en 1975 el propio Servicio Jurídico de las Naciones Unidas a propósito del asunto de Rodesia, es poco verosímil que el mecanismo presupuestario funcione en un sistema de contribuciones obligatorias. Ciertamente, podrán repercutirse los gastos causados sobre el conjunto de los miembros de la Organización, por medio de contribuciones especiales previamente adoptadas, pero tampoco es previsible que la solución sea eficaz por los precedentes que podrían originarse (16). Se trata, por supuesto, de razonamientos políticos y no jurídicos, pero cuentan con el aval de un patente realismo.

Teniendo en cuenta todo lo anterior conviene, por consiguiente, orientarse hacia la práctica generada por la aplicación del artículo 50. ¿Qué ha hecho el Consejo de Seguridad cuando ha sido consultado por los Estados afectados? El asunto rodesiano constituye una buena referencia, ya que casi todos los Estados limítrofes de Rodesia invocaron el artículo 50. La respuesta no pudo ser más decepcionante. La Resolución S/253 (1968) invitaba a los Estados miembros, a las instituciones especializadas y a las restantes organizaciones internacionales del sistema de las Naciones Unidas a ofrecer a Zambia ayuda para resolver los problemas económicos surgidos, no sabemos muy bien si por la ejecución de las medidas adoptadas contra Rodesia, o a título de los perjuicios indirectos causados por tales medidas. Por lo que respecta a Mozambique, la Resolución 386 (1976) toma nota de las necesidades económicas de este país e invita a todos los Estados a una inmediata asistencia financiera, técnica y material. Con este fin, se abrieron cuentas especiales para recibir las contribuciones voluntarias de los Estados miembros, pero, a juicio del Secretario General, tales aportaciones jamás fueron suficientes. Es decir, la solidaridad fue casi nula (17).

A nuestro juicio, precisamente aquí se sitúa el verdadero talón de Aquiles del Capítulo VII de la Carta y del protagonismo del Consejo de Seguridad, dejando a un lado, como es lógico, la cuestión general de la actitud de los cinco miembros permanentes. Dado que los acuerdos a los que alude el artículo 43 de la Carta con vistas a la creación de una especie de «ejército onusiano» nunca llegaron a cele-

(16) *Vid.* el dictamen del Servicio Jurídico de 15 de junio de 1976 en *A.J.N.U.*, 1976, pp. 212 y 213.

(17) Sobre este tipo de cuestiones hemos seguido el análisis y utilizado los datos ofrecidos por P.M. EISEMANN, *loc. cit.*, pp. 763 a 769.

brarse, las medidas que adopte el Consejo de Seguridad para el mantenimiento o el restablecimiento de la paz y seguridad internacionales van a reposar, en último término, en la acción individual de los Estados, aunque actúen en un plano concertado. Y esta acción que puede ser jurídicamente obligatoria (si el Consejo así lo decide), y también políticamente aconsejable, podrá ser en muchas ocasiones económicamente ruinosa. En ese contexto, la idea del desdoblamiento funcional golpea inevitablemente los espíritus. La adopción de sanciones económicas del artículo 41 van a perjudicar seguramente a los Estados que cuentan con una balanza de pagos favorable en el comercio exterior con el Estado sancionado; e indirectamente van a perjudicar a otros muchos, a la hora de su ejecución. Paralelamente, la ejecución de medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad en el marco del artículo 42, esto es, cuando suponen la utilización de contingentes militares, van a significar cuantiosos gastos económicos para los países «sancionadores». Si no existe solidaridad interna entre los miembros de la Organización y no se habilitan mecanismos institucionales de compensación de gastos mediante ayudas financieras, la conclusión no puede ser más clara. El mayor peso específico de la acción del Consejo de Seguridad dependerá de los países más desarrollados en los planos económico y militar, de los países más ricos. Por consiguiente, la acción institucional en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, sufrirá un condicionamiento decisivo por la actitud que adopten los Estados más fuertes y poderosos. Como tendremos ocasión de comprobar a propósito de la crisis del Golfo Pérsico, la cuestión dista mucho de constituir un mero juicio abstracto y filosófico.

III. LA CRISIS DEL GOLFO PERSICO Y LAS CALIFICACIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD POR ACTOS DE AMENAZAS A LA PAZ, QUEBRANTAMIENTOS DE LA PAZ O ACTOS DE AGRESION

La invasión de Kuwait por Iraq el día 2 de agosto fue calificada por el Consejo de Seguridad como «un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales» en la Resolución 660 (1990), sin que se utilizara en su texto el calificativo de «agresión». Curiosamente, el Consejo calificaría como actos de agresión en la Resolución 667 (1990) «el cierre de las misiones diplomáticas y consulares en Kuwait», la revocación de «las inmunidades y prerrogativas de que gozan dichas misiones y su personal», los «actos de violencia contra las misiones diplomáticas en Kuwait y su personal» y, en particular, las «violaciones de los locales diplomáticos en Kuwait cometidas por el Iraq» y el «secuestro de personal que goza de inmunidad diplomática y de nacionales extranjeros que se hallaban presentes en dichos locales». Esta disparidad en la calificación por uno y otro tipo de actos no deja de llamar la atención, especialmente si nos atenemos al texto de la Resolución 3314 (XXIX) sobre definición de la agresión. En efecto, de conformidad con su artículo 1 se considera agresión «el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro

Estado»; y si nos atenemos a su artículo 3 a) también se caracteriza como un acto de agresión la «invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque...».

A la vista de lo anterior, no cabe duda que la invasión del 2 de agosto del territorio de Kuwait por las fuerzas militares de Iraq, encaja con mayor exactitud en las definiciones de la agresión que ofrece la Resolución 3314 (XXIX) que los actos realizados por Iraq contra los locales de las misiones y el personal diplomático y consular acreditados en Kuwait, pese a que el artículo 4 de la citada resolución advierta que la enumeración de los actos de agresión contenidos en la misma (entre los que no figuran los relativos a los locales y al personal diplomático) no es exhaustiva y que «el Consejo de Seguridad podrá determinar qué otros actos constituyen agresión». Ello podría conducirnos a dos observaciones preliminares. La primera se refiere a la discreta importancia de la Resolución 3314 (XXIX) de la A.G. en orden a la calificación por el Consejo de Seguridad de los actos mencionados en el artículo 39 de la Carta, al menos durante la crisis de Kuwait. La segunda viene a dar la razón a M. VIRALLY cuando sostenía que lo importante es que el Consejo de Seguridad actúe en el marco del Capítulo VII de la Carta (y en particular, en uno de los supuestos del artículo 39), sin que presente mayor relevancia que el Consejo actúe en concepto de una amenaza a la paz, de un quebrantamiento de la paz o de un acto de agresión.

En otras de las resoluciones adoptadas durante la invasión de Iraq por Kuwait, el Consejo constató la existencia de actos realizados por Iraq que eran contrarios al derecho internacional, en general, o a normas internacionales muy precisas, pero sin calificar en ningún momento de qué tipo de actos se trataba entre los mencionados en el artículo 39 de la Carta. Pasemos a examinar dichos actos y su particular apreciación por el Consejo desde el punto de vista del derecho internacional.

La Resolución 662 (1990) pone de manifiesto la grave alarma del Consejo de Seguridad ante la declaración iraquí «sobre una “fusión total y eterna” con Kuwait» y muestra su decisión por «restablecer la soberanía, la independencia y la integridad territorial de Kuwait». Aunque el Consejo no mencione expresamente que tales actos son contrarios al derecho internacional, dicha calificación está implícita en todo momento, así como la inoponibilidad de la situación creada. En efecto, el Consejo decide que la anexión de Kuwait por Iraq «carece de validez jurídica y ha de considerarse nula y sin valor», exhorta a Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados a no reconocer dicha anexión y además exige a Iraq la revocación de las medidas anexionistas.

Por su parte, la Resolución 664 (1990) expresa la profunda preocupación del Consejo por «la seguridad y el bienestar de los nacionales de terceros Estados que se encuentran en el Iraq y Kuwait», y recuerda «las obligaciones del Iraq a este respecto con arreglo al derecho internacional». En esta misma dirección, la Resolución 666 (1990) «reitera que el Iraq sigue teniendo la responsabilidad de su bienestar y seguridad —de los extranjeros— con arreglo al derecho humanitario internacional inclui-

do, cuando proceda, el cuarto Convenio de Ginebra», de 12 de agosto de 1949, relativo a la protección de personas civiles en tiempo de guerra. En términos similares, la Resolución 670 (1990) tras calificar como violación del derecho humanitario internacional la retención contra su voluntad «de nacionales de terceros Estados», condena también como una violación del derecho internacional «el tratamiento por fuerzas iraquíes de nacionales de Kuwait, que ha incluido medidas para obligarlos a dejar su propio país y el trato abusivo de personas y bienes en Kuwait».

De forma más global aún, pero al mismo tiempo de forma mucho más específica en cuanto a las normas internacionales violadas, la Resolución 674 (1990), considera que se ha producido una violación de la Carta de las Naciones Unidas, del Cuarto Convenio de Ginebra de 1949, de las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963 sobre relaciones diplomáticas y consulares, y del derecho internacional, como consecuencia de «los actos de las fuerzas de ocupación y las autoridades iraquíes consistentes en tomar como rehenes a nacionales de terceros Estados y en maltratar y oprimir a nacionales de Kuwait, así como otros actos comunicados al Consejo de Seguridad, como la destrucción de los registros demográficos de Kuwait, la partida forzada de nacionales de Kuwait y el reasentamiento de grupos de población en Kuwait y la destrucción e incautación ilegales e injustificadas de propiedades públicas y privadas en Kuwait, con inclusión de equipo y suministros de hospital». Y la Resolución 677 (1990) vuelve a condenar «el intento de Iraq de alterar la composición demográfica de la población de Kuwait y de destruir los libros del registro civil del Gobierno legítimo de Iraq», por lo que pide al Secretario General que se encargue de la custodia de una copia certificada de dicho registro.

Los pronunciamientos del Consejo de Seguridad muestran mayor cautela a la hora de definir o calificar ciertos actos iraquíes una vez que ya se ha producido con éxito la intervención armada de los Estados miembros frente a Iraq. Así, frente a los ataques con misiles «Scud» por parte de Iraq frente a Israel, Arabia Saudita y Qatar, la Resolución 686 (1991) se limita a exigir el cese de las acciones hostiles iraquíes «incluidos los ataques con misiles». En términos parecidos, frente a la amenaza iraquí de utilizar armas químicas y bacteriológicas, la Resolución 687 (1991) del Consejo de Seguridad afirma únicamente que «si el Iraq volviese a utilizar esas armas se producirían graves consecuencias», sin establecer si se ha producido o no una violación del derecho internacional; y en cuanto al lanzamiento de misiles, el Consejo solamente se declara consciente «de que el Iraq ha utilizado misiles balísticos en ataques no provocados y, por ello, de la necesidad de adoptar medidas concretas respecto de los misiles balísticos emplazados en el Iraq». Obsérvese que el Consejo estima que dichos misiles han sido utilizados «en ataques no provocados», pero evita pronunciarse respecto a la ilicitud del acto de conformidad con el derecho internacional. El silencio en este punto resulta llamativo, especialmente si tenemos en cuenta que en el apartado C.8 de la citada Resolución 687 (1991), el Consejo de Seguridad decide «que el Iraq deberá aceptar incondicionalmente la destrucción, remoción o neutralización» de todos «los misiles balísticos con un alcance de más de 150 kilómetros y de las principales partes conexas, así como las instalaciones de reparación y producción».

Tras la intervención de los Estados miembros y la aceptación de las condiciones impuestas por el Consejo de Seguridad, se produce en el interior de Iraq una cierta desestabilización interna, como consecuencia de la oposición al régimen de Sadam Husein por ciertas minorías, entre ellas la minoría kurda. A este respecto, la Resolución 688 (1991) condenó «los actos de represión perpetrados contra la población civil iraquí en muchas zonas del Iraq, incluídos los perpetrados recientemente en zonas pobladas kurdas, cuyas consecuencias ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región». Por tanto, en este supuesto, a diferencia de algunos de los examinados con anterioridad, el Consejo de Seguridad calificó los actos contra poblaciones kurdas y otras minorías nacionales (por ejemplo, la shii) (18) como actos contemplados por el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas.

Por último, cabe destacar que durante el desarrollo de las operaciones bélicas por la fuerza multinacional contra Iraq, este país procedió a arrojar ingentes cantidades de petróleo a las aguas del Golfo Pérsico —según parece, con fines defensivos—. Más tarde, antes de abandonar el territorio invadido de Kuwait, las fuerzas militares iraquíes incendiaron una gran cantidad de los pozos petrolíferos situados en este país. En ambos casos, además de las pérdidas materiales, se produjeron serios atentados contra el medio ambiente, tanto marino como atmosférico. Pues bien, la única reacción expresa del Consejo de Seguridad fue la referencia contenida en la Resolución 692 (1991), de 20 de mayo, en la que recuerda la responsabilidad internacional de Iraq «por toda pérdida directa y daño directo, incluidos los daños al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales». Aunque la citada resolución no califique directamente estos actos como contrarios al derecho internacional, dicha calificación parece fuera de toda duda, ya que si se menciona la responsabilidad de Iraq por tales hechos, está implícito que se considera los mismos contrarios al derecho internacional, que el hecho internacionalmente ilícito de Iraq consiste en la violación de obligaciones contenidas al respecto en normas de derecho internacional. Todo ello con independencia de que el Consejo no indique de manera directa cuáles son esas normas.

En definitiva, la práctica interna del Consejo de Seguridad demuestra que la invasión de Kuwait por Iraq y los hechos ulteriores realizados por este último país han merecido tres tipos distintos de calificaciones: en unos casos, han sido considerados actos de agresión (los menos); en otros, se ha estimado que constituyan un quebrantamiento de la paz o que afectaban a la paz y seguridad internacionales; los restantes supuestos han merecido el tratamiento más genérico de constituir actuaciones contrarias a ciertas normas internacionales, expresamente citadas, o al derecho internacional genéricamente considerado. Si nos atenemos, en segundo lugar, al contenido de los actos, una minoría han sido considerados ilícitos o susceptibles de generar la intervención del Consejo de Seguridad en el contexto del Capítulo VII de

(18) Así, los doce Estados miembros de la Comunidad Europea suscribieron un comunicado de condena en Luxemburgo el día 3 de abril de 1991 (*vid.* el texto en *loc. cit.* en nota 1, p. 155). Estos mismos actos fueron condenados por el Consejo Europeo, celebrado en esta misma ciudad el día 8 de abril.

la Carta por afectar directamente a Estados extranjeros, mientras que la mayoría presentaban ilicitud por afectar a los derechos de los Estados extranjeros en la persona de los nacionales de éstos. Este último tipo de actos afectaron: a) a nacionales kuwaitíes; b) a nacionales de terceros Estados; c) a nacionales iraquíes; d) a personas físicas o jurídicas (sociedades); e) a personas sin protección especial o a personas especialmente protegidas (agentes diplomáticos y funcionarios consulares); f) por violación del derecho humanitario, especialmente la cuarta Convención de Ginebra de 1949, de los derechos humanos fundamentales, y de las Convenciones de Viena de 1961 y de 1963 sobre relaciones diplomáticas y consulares, respectivamente. Por otra parte, no parece que haya sido preocupación especial del Consejo de Seguridad la cuestión de la calificación entre los actos contemplados en el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, y más particularmente diferenciar los supuestos de agresión de los que no lo eran. Parece, por el contrario, que el Consejo estuvo más atento a la consideración de si los actos iraquíes rompían o ponían en peligro la paz y seguridad internacionales, como elemento finalista que justificaba su intervención en el contexto del Capítulo VII de la Carta.

La grave crisis generada por la invasión de Kuwait por Iraq el 2 de agosto de 1990 parece haber aclarado de una vez por todas que el problema de determinar si la actuación de un Estado constituye amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, supone en realidad una cuestión secundaria y meramente adjetiva. Lo sustantivo es que el Consejo de Seguridad estime que dicha actuación justifica, al título que sea, la puesta en marcha del mecanismo contemplado en el Capítulo VII de la Carta, por poner en peligro la paz y seguridad internacionales.

IV. LAS MEDIDAS ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE NO IMPLICARON USO DE LA FUERZA ARMADA

Entre la actividad sancionadora encuadrable dentro del artículo 41 de la Carta, el Consejo adoptó tempranamente medidas consideradas como sanciones económicas internacionales, ya conocidas en el catálogo no muy extenso de actuaciones anteriores. En este orden de ideas, la Resolución 661 (1990), adoptada con ejemplar premura tan sólo cuatro días después de la invasión, estableció las siguientes medidas:

- a) Cese de las importaciones de productos «originarios del Iraq o Kuwait que sean exportados desde éstos después de la fecha de la presente resolución»;
- b) cese por los Estados miembros de todas «las actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o tengan por objeto promover la exportación o el transbordo de cualesquiera productos o bienes del Iraq o Kuwait; y cualesquiera transacciones por sus nacionales o por buques de su pabellón o en sus territorios de productos o bienes originarios del Iraq o Kuwait y exportados desde éstos después de la fecha de la presente resolución, incluidas en particular cualesquiera transferencias de fondos del Iraq o Kuwait para atender a esas actividades o transacciones».

- c) Cese por los Estados miembros de la «venta o suministro por sus nacionales o desde sus territorios o mediante la utilización de buques con sus pabellones de cualesquiera productos o bienes, incluidas las armas y cualquier otro equipo militar, originarios o no de sus territorios, pero excluidos los suministros destinados estrictamente a fines médicos y, en circunstancias humanitarias, los alimentos, a cualquier persona o entidad en el Iraq o Kuwait, o a cualquier persona o entidad en relación con cualesquiera negocios realizados en el Iraq o Kuwait, o dirigidos desde éstos y cualesquiera actividades de sus nacionales o en sus territorios que promuevan o tengan por objeto promover tal venta o suministro de esos productos o bienes».
- d) Todos los Estados cesarán «de poner a disposición del Gobierno del Iraq, o de cualquier empresa comercial, industrial o de servicios públicos que opere en el Iraq o Kuwait, cualesquiera fondos o cualesquiera otros recursos financieros o económicos, e impedirán que sus nacionales y cualesquiera personas que se encuentren en sus territorios retiren de éstos o pongan de otra manera a disposición de ese Gobierno o de esas empresas, cualesquiera de esos fondos o recursos y remitan cualesquiera otros fondos a personas o entidades que se encuentren en el Iraq o Kuwait, con la única excepción de los pagos con fines estrictamente médicos o humanitarios y, en circunstancias humanitarias, los alimentos».

Este completo y sofisticado cerco económico impuesto a Iraq, que comprendía incluso los alimentos para la población, salvo en circunstancias humanitarias (?), al que se exhortaba incluso a los Estados no miembros de las Naciones Unidas, fue encargado, para su ejecución, a «un Comité del Consejo de Seguridad, integrado por todos los miembros del Consejo (es decir, podían variar únicamente las personas) para que realice las tareas indicadas a continuación e informe al Consejo su labor y le presente observaciones y recomendaciones».

El mecanismo sancionatorio, presentaba, nos obstante, sus fisuras, y por ello se contempla un bloqueo marítimo en la Resolución 665 (1990), aprobada teóricamente ante la alarma del Consejo de Seguridad «por la conducta del Gobierno del Iraq al utilizar buques de bandera iraquí para exportar petróleo». A tal fin, se insta «a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait que están desplegando fuerzas marítimas en la región a que utilicen las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener a todo el transporte marítimo que entre y salga a fin de inspeccionar y verificar sus cargamentos y destinos y asegurar la aplicación estricta de las disposiciones relativas al transporte marítimo establecidas en la resolución 661 (1990)».

El contenido del embargo de productos alimenticios con destino a Iraq o Kuwait fue matizado por la Resolución 666 (1990), conforme a la cual el Secretario General debería reunir la información pertinente, teniendo en cuenta especialmente «los grupos de personas que podrían estar en peor situación, por ejemplo, los ni-

ños menores de quince años, las mujeres embarazadas, las madres, los enfermos y los ancianos»; esta información sería transmitida al Comité del Consejo de Seguridad, para que informara inmediatamente a éste de sus decisiones.

Tras el bloqueo del comercio marítimo, pasó a ponerse en práctica el bloqueo del comercio por vía aérea por la Resolución 670 (1990). Para ello, se adoptaron las medidas (prohibición de vuelos de aeronaves nacionales de los Estados miembros, sobrevuelo de su territorio, etc.) necesarias para impedir la ruptura del embargo económico, con la excepción de aquellas aeronaves que hubieran sido objeto de la correspondiente inspección.

El inicio del levantamiento de ciertas sanciones económicas se producirá en la Resolución 687 (1991), de 2 de abril, a tenor de la cual la prohibición de la venta o suministro al Iraq de artículos o productos «no se aplicará a los alimentos sobre los que se notifique al Comité establecido en virtud de la resolución 661 (1990) ni, con sujeción a la aprobación de dicho Comité... a los materiales y suministros destinados a subvenir necesidades civiles esenciales... ni a otros casos respecto de los cuales el Comité determine la existencia de una recesión de carácter humanitario». No obstante, se decide también que el Consejo realice un seguimiento de las prácticas y políticas seguidas por el Gobierno de Iraq, para decidir acerca de lo anterior, con la posibilidad complementaria de que el Consejo apruebe un programa para dejar «sin fuerza ni efecto la prohibición de importar artículos y productos originarios del Iraq y la posibilidad de realizar transacciones financieras conexas», facultando entre tanto al Comité para que apruebe las correspondientes excepciones. El embargo total se mantiene para la venta o el suministro de todo tipo de armas, servicios o elementos conexos hacia Iraq.

Debe destacarse, en relación con lo anterior, que la resolución 665 del Consejo de Seguridad habilitaba realmente, en determinadas circunstancias y «bajo la autoridad del Consejo», a un uso de la fuerza limitado y proporcional, con objeto de mantener el bloqueo naval hacia Iraq.

V. MEDIDAS ADOPTADAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD QUE IMPLICABAN EL USO DE LA FUERZA ARMADA

Con ser importante la batería de medidas adoptadas en el marco de las sanciones económicas, así como las medidas complementarias para garantizar el éxito del bloqueo aéreo y naval, el aspecto más singular de la actuación del Consejo de Seguridad —ante la inexistencia de precedentes idénticos— lo constituye la Resolución 678 (1990), en cuanto posibilita el uso de la fuerza armada. En su texto se contiene una exigencia de que Iraq cumpla plenamente la Resolución 660 (1990) y las restantes resoluciones complementarias, y decide «dar una última oportunidad al Iraq para que lo haga». Con este fin:

«Autoriza a los Estados miembros que cooperen con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que el Iraq cumpla plenamente para el 15 de enero de

1991 o antes las resoluciones que anteceden, como se indica en el párrafo primero de la presente resolución, utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región».

Esta importante resolución suscita ciertas reflexiones que paso a exponer de inmediato. La primera de las reflexiones se refiere al específico marco de la Carta de las Naciones en que se sitúa el Consejo de Seguridad; y en apariencia para actuar de conformidad con el artículo 42 de la Carta, aunque no se cite expresamente el mencionado precepto, pues el Consejo de Seguridad formula una remisión genérica «al Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas». No debe olvidarse, en este contexto, que el Consejo manifiesta que actúa «para restablecer la paz y la seguridad internacionales», perspectiva finalista que está presente en la letra de los artículos 39, 42 y 51. En segundo lugar, se trata de una verdadera *decisión*, lo que la convierte en obligatoria para los Estados miembros de la Organización, de conformidad con el artículo 25 de la Carta. En tercer lugar, el Consejo pide «a todos los Estados que proporcionen apoyo adecuado para las medidas que se adopten», y solicita asimismo que «los Estados interesados que lo mantengan periódicamente informado». De lo anterior se derivan dos fáciles conclusiones: de una parte, que el Consejo se dirige incluso a los Estados no Miembros de la Organización que deseen colaborar voluntariamente; de otro lado, que el Consejo opta por dirigirse indiscriminadamente a todos los Estados Miembros, y no a algunos de manera selectiva, lo que podría hacer de acuerdo con el artículo 48.

Pero aun teniendo en cuenta todo lo anterior, a nuestro juicio, los aspectos más relevantes de la resolución se localizan en el párrafo segundo de la misma, cuya transcripción literal hemos ofrecido más arriba. Su redacción llama la atención en dos pasajes distintos. En el primero se contempla el título de actuación de los Estados Miembros, y debe tenerse presente que lo hacen en cooperación «con el Gobierno de Kuwait», lo que nos llevada directamente a considerar si estos países actúan estrictamente en nombre y por cuenta del Consejo de Seguridad, como meros instrumentos de una acción genuinamente institucional, o si este órgano decide autorizar una especie de legítima defensa colectiva, más propia del artículo 51 de la Carta. Como tendremos ocasión de comprobar con ocasión de los desarrollos posteriores, parece que la opción elegida es la primera, pero el giro redaccional empleado se presta a ciertos equívocos y puede decirse, al menos, que es poco directo en este punto. El segundo pasaje, también elíptico y opaco, se refiere a las medidas autorizadas por el Consejo: «todos los medios necesarios», evitando públicamente hacer mención del uso de la fuerza o de medidas concretas que implican el uso de la fuerza. De la actuación global del Consejo hasta ese momento se deduce, sin mayor dificultad, que la referencia incluye todas las manifestaciones posibles del uso de la fuerza, de conformidad con el derecho internacional, ya que la finalidad de esta resolución consistía en lograr la aplicación de la Resolución 660

(1190) y de otras concordantes, en buen número de las cuales se contemplaban medidas de sanción económica.

Muchos comentaristas del sistema de la Carta de las Naciones Unidas habían anunciado repetidamente los funerales del artículo 42, muerto —según decían— de simple inanición. He aquí su resurrección aparente.

Desde un punto de vista sistemático, el artículo 42 (y más aún el artículo 43) parece hallarse estrechamente vinculado al Comité de Estado Mayor contemplado en los artículos 45 a 47. Sin embargo, la Resolución 678 (1990) guarda un silencio escrupuloso al respecto, tanto más llamativo cuanto que la Resolución 665 (1990) sí hacía referencia al mencionado comité. Y el dato es relevante, pues la citada Resolución 665 (1990), aun en el marco del embargo económico, instaba a los Estados miembros a que sus fuerzas navales tomaran «las medidas proporcionadas a las circunstancias concretas que sean necesarias bajo la autoridad del Consejo de Seguridad para detener a todo el transporte marítimo», y para ello les pedía que coordinaran su acción «utilizando según corresponda el mecanismo del comité de Estado Mayor». En otras palabras, la Resolución 665 (1990), prevé un uso limitado de la fuerza en el marco naval para garantizar el embargo, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad y utilizando el Comité. Por el contrario, la Resolución 678 (1990) guarda un discreto silencio respecto a los extremos anteriores, lo que ha dado lugar a no pocas críticas, dado que en esta ocasión la autorización para tomar medidas que implicaban el uso de la fuerza era más genérica en su contenido y más amplia en sus posibles manifestaciones. En todo caso, supondría una manifestación evidente de la amplia discrecionalidad mostrada por el Consejo de Seguridad en la interpretación y aplicación del Capítulo VII de la Carta.

El formidable efecto producido en el terreno militar por la aplicación de la Resolución 678 (1990), particularmente por la denominada «Operación Tormenta del Desierto», condujo a Iraq a aceptar las decisiones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. En esta dirección, la Resolución 686 (1991) exigió a Iraq la designación de «comandantes militares para que se reúnan con los comandantes de las fuerzas de Kuwait y de los Estados Miembros que cooperan con Kuwait con arreglo a la resolución 678 (1990), a fin de concertar los aspectos militares de la cesación de las hostilidades a la brevedad posible», así como el inmediato acceso a los prisioneros de guerra y su puesta en libertad. Por su parte, la Resolución 687 (1991) solicitó al Secretario General la presentación de «un plan para el despliegue inmediato de una unidad de observación de las Naciones Unidas que se encargue de vigilar la zona de Khor Abdullah y una zona desmilitarizada que se establece por la presente resolución y que tendrá 10 kilómetros de ancho en el Iraq y 5 kilómetros de ancho en Kuwait... de impedir las violaciones de la frontera con su presencia y con la supervisión de la zona desmilitarizada, y de observar todo acto hostil, o que pudiera ser hostil, emprendido desde el territorio de un Estado contra otro». Dos ejemplos magníficos de una tarea que, bajo la dirección del Consejo de Seguridad, podría haber asumido el Comité de Estado Mayor, en la hipótesis de que hubiera sido constituido para la crisis estudiada.

VI. LAS RELACIONES ENTRE EL CAPITULO VII DE LA CARTA Y EL ARTICULO 2, 7.º DE LA MISMA

La adopción de medidas por el Consejo de Seguridad en el ámbito del Capítulo VII, ya actúe por la vía del artículo 41 o del artículo 42, no supone, en modo alguno, entrar en contradicción con las disposiciones del artículo 2, párrafo 7.º de la Carta. Por decirlo de otra forma, un Estado no puede alegar que una determinada cuestión está situada bajo su jurisdicción exclusiva o bajo su competencia doméstica para negar o desconocer las decisiones del Consejo de Seguridad. Si el Consejo de Seguridad decide que una determinada situación supone una amenaza o quebrantamiento de la paz, o un acto de agresión, y actúa, de conformidad con el artículo 39 de la Carta, «para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales», desaparece la posibilidad jurídica de vulnerar la jurisdicción exclusiva del Estado afectado. El propio tenor literal del artículo 2, párrafo 7.º, tras enunciar el principio mencionado, añade que «este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII». Por consiguiente, los Estados poco amantes de la paz no pueden levantar el escudo de la jurisdicción doméstica desde el punto de vista jurídico (19), aunque políticamente utilicen ese discurso a fines internos.

Resulta significativo que durante la crisis que comentamos, el Consejo de Seguridad solamente haya hecho referencia a este problema en una ocasión. La Resolución 688 (1991), relativa a los actos de represión protagonizados por el Gobierno iraquí contra la población civil, fundamentalmente contra kurdos y shííes, alude precisamente a «lo dispuesto en el párrafo 7 del Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas». Tras condenar tales actos y afirmar que «ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales en la región», el Consejo de Seguridad exige a Iraq que «ponga fin inmediatamente a esos actos de represión y expresa la esperanza en el mismo contexto de que se entable un diálogo abierto con miras a garantizar que se respeten los derechos humanos y políticos de todos los ciudadanos iraquíes».

Esta resolución presenta, a nuestro juicio, un especial interés como precedente. Durante la crisis generada por la invasión de Kuwait por parte de Iraq, es la única ocasión en que el Consejo de Seguridad hace referencia al artículo 2, 7.º de la Carta. La explicación parece bastante simple, pues contempla en este caso una situación que no afecta directamente a otro u otros Estados, como sucedía con la invasión de Kuwait o el lanzamiento de misiles contra ciertos Estados vecinos de Iraq. Por el contrario, se trata de una cuestión vinculada, en principio, al orden interno iraquí, al tratamiento por las autoridades de ciertos nacionales. Por esa razón, el Consejo de Seguridad decide adelantarse a cualquier alegato iraquí sobre la base del artículo 2, 7.º de la Carta, y pone de manifiesto que dicho precepto ha sido tenido en cuenta.

(19) Vid. G. FISCHER, *op. cit.*, p. 713.

Y la resolución es ejemplar en su contenido al poner de manifiesto que una cuestión que, en principio, es de orden interno (trato de un Estado a sus nacionales), pasa a ser de orden internacional cuando se ponen en peligro la paz y la seguridad internacionales. En términos más concretos, la ejemplaridad se deriva de la idea de que una violación de derechos humanos puede poner en peligro la paz, lo que habilita al Consejo de Seguridad para actuar en el marco del Capítulo VII de la Carta, adoptando medidas de los artículos 41 o 42. Ni la idea es nueva, ni se trata de una cuestión que no hubiera recibido críticas por abstenciones anteriores del Consejo de Seguridad. Sin embargo, tampoco debe desconocerse que en la nueva situación política internacional, la Resolución 688 (1991) constituye un precedente política y jurídicamente relevante frente a aquellas situaciones internas caracterizadas por la existencia de un Gobierno estatal que niega derechos fundamentales a sus nacionales. Sería deseable, por tanto, que el Consejo de Seguridad decidiera en el futuro tomar la iniciativa de manera sistemática en dichos supuestos y actuar en el ámbito del Capítulo VII, tomando medidas coercitivas. Junto a casos como los de Rodesia y Sudáfrica, existen también, por desgracia, situaciones internas no tan conocidas o llamativas, que justificarían la intervención del Consejo.

VII. LA ACCION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD PARA PALIAR LOS PROBLEMAS ECONOMICOS DERIVADOS DE LA EJECUCION DE MEDIDAS COERCITIVAS

Las rígidas sanciones económicas establecidas en el Resolución 661 (1990) tenían por objeto provocar la asfixia del aparato productivo iraquí, así como del sistema económico y financiero de dicho país. Pero dichas sanciones producen un efecto de doble sentido: prohibir las importaciones de productos originarios o procedentes de Iraq, y prohibir las exportaciones de bienes, servicios o recursos financieros con destino a Iraq. Como ya habíamos señalado en otro apartado de nuestra exposición (20), la imposición de sanciones económicas por el Consejo de Seguridad produce asimismo un doble efecto: intentar yugular total o parcialmente determinadas actividades o toda la actividad económica del país sancionado, y perjudiciar indirectamente la posición de aquellos Estados miembros que o bien son importadores netos de productos originarios del país sancionado, especialmente cuando tienen importancia estratégica desde el punto de vista económico (por ejemplo, la importación de materias primas energéticas), o bien resultan exportadores netos de ciertos productos, bienes o servicios con destino a dicho país. De ahí la previsión del artículo 50 de la Carta, que hasta el presente ha recibido una aplicación modestísima y de mínima intensidad.

El doble efecto al que acabamos de hacer referencia se ha producido, sin duda, con ocasión de las sanciones impuestas a Iraq. Esta es la razón de ser de la Resolu-

(20) Cfr. *ut supra*, apartado IV.

ción 669 (1990) del Consejo de Seguridad, puesto que en su texto se afirma que «se ha recibido un número cada vez mayor de peticiones de asistencia con arreglo a las disposiciones del Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas». Con este objeto, se encomienda «al Comité establecido en virtud de la resolución 661 (1990) relativa a la situación entre el Iraq y Kuwait la tarea de examinar las peticiones de asistencia recibidas con arreglo a las disposiciones del Artículo 50 de la Carta de las Naciones Unidas y de formular recomendaciones al Presidente del Consejo de Seguridad para que adopte las medidas que corresponda». Por consiguiente, el cauce establecido en este caso fue el de la comunicación directa de los Estados Miembros que hubieren sufrido «problemas económicos especiales» por la ejecución de las sanciones al Comité del Consejo de Seguridad, y del Comité al Presidente del Consejo.

No obstante lo anterior, la Resolución 669 (1990) evita ofrecer cualquier indicio respecto a las medidas que puede o debe adoptar el Consejo de Seguridad en relación a las peticiones recibidas, lo que se corresponde adecuadamente con la amplia discrecionalidad de poderes que el Consejo posee en esta materia. Por lo demás, ignoro todavía en este momento —acaso sea prematuro— el resultado práctico al que ha dado lugar la aplicación de la Resolución 669 (1990), aunque sin duda supondrá una magnífica piedra de toque para observar la actitud del Consejo ante esta cuestión particularmente interesante durante la crisis entre Iraq y Kuwait, a la que habíamos calificado como una de las debilidades congénitas del sistema de sanciones.

VIII. COMPETENCIAS COERCITIVAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD, RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL Y COMPENSACION POR DAÑOS

Uno de los aspectos más originales de la intervención del Consejo de Seguridad, con ocasión de la crisis provocada por Iraq con su invasión de Kuwait, lo constituye el complejo y acabado sistema puesto en práctica para garantizar las compensaciones económicas por el primer país, como consecuencia de los daños económicos producidos por hechos internacionalmente ilícitos. A este respecto, la actuación del Consejo de Seguridad es susceptible de examen en tres fases distintas: en la primera, el Consejo ha establecido la existencia de ciertos hechos o comportamientos atribuibles a Iraq; en la segunda, ha calificado dichos actos como contrarios a normas internacionales generales o particulares, determinando la responsabilidad internacional del mencionado país; en la tercera, ha solicitado informes a los Estados miembros afectados y ha creado un mecanismo específico de indemnización. Vamos a examinar a continuación este proceso, cuyas fases son perceptibles más en sentido intelectual que propiamente procesal.

En la Resolución 674 (1990) se exige «que las autoridades iraquíes y las fuerzas de ocupación cesen y desistan inmediatamente de tomar como rehenes a nacionales de terceros Estados, y de maltratar y oprimir a nacionales de Kuwait y

de terceros Estados», en violación del derecho internacional. Al propio tiempo, se invita «a los Estados a recopilar la información corroborada que obre en su poder o que se les haya presentado acerca de las graves transgresiones cometidas por el Iraq... y a facilitar dicha información al Consejo de Seguridad». Posteriormente, la Resolución 686 (1991) exige a Iraq que acepte «en principio su responsabilidad por las pérdidas, los daños o las lesiones sufridos por Kuwait y por terceros Estados, sus nacionales y sus empresas, como resultado de la invasión y la ocupación ilegal de Kuwait por el Iraq».

El mecanismo se completa inicialmente tras la aprobación de la Resolución 687 (1991), conforme a la cual:

- a) Se pide «al Secretario General que informe al Consejo de Seguridad sobre las medidas que se adopten para facilitar la restitución de todos los bienes kuwaitíes de que se ha apoderado Iraq, incluida una lista de los bienes que Kuwait sostiene que no se han restituido o que no se han restituido intactos».
- b) Se decide «que las declaraciones formuladas por el Iraq desde el 2 de agosto de 1990 en que repudia su deuda externa son nulas y carentes de validez y exige que el Iraq adhiera escrupulosamente a todas sus obligaciones relativas al servicio y la amortización de su deuda externa».
- c) Para llevar a cabo lo anterior, se decide «crear un Fondo para pagar indemnizaciones en respuesta a las reclamaciones que se presenten con arreglo al párrafo 16 y establecer una Comisión que administrará el Fondo».

Esta misma resolución asigna al Secretario General la tarea de formular recomendaciones al Consejo —en un plazo de treinta días— respecto al Fondo para atender al pago de las reclamaciones y, en particular, sobre los siguientes extremos: «la administración del Fondo; los mecanismos para determinar el nivel apropiado de la contribución del Iraq al Fondo sobre la base de un porcentaje del valor de las exportaciones de petróleo y de productos de petróleo del Iraq, hasta un máximo que el Secretario General sugerirá al Consejo teniendo en cuenta las necesidades del pueblo del Iraq, la capacidad de pago del Iraq, evaluada conjuntamente con instituciones financieras internacionales y habida cuenta del servicio de la deuda externa, y las necesidades de la economía iraquí; los arreglos para garantizar que se hagan pagos al Fondo; el proceso por el cual se asignarán los fondos y se harán pagos en respuesta a las reclamaciones; los procedimientos adecuados para evaluar las pérdidas, establecer listas de reclamaciones y verificar su validez y resolver las disputas respecto de reclamaciones en relación con la responsabilidad del Iraq especificada en el párrafo 16 y la composición de la Comisión mencionada anteriormente».

Como puede apreciarse en las anteriores resoluciones, el sistema elaborado por el Consejo de Seguridad para asegurar las restituciones y compensaciones iraquíes tiene pocos precedentes —o inexistentes— en la práctica anterior. A nuestro juicio, merece algunas reflexiones desde tres perspectivas diferentes. La primera, desde el ángulo de los bienes jurídicos protegidos, pues se contemplan en un mis-

mo tiempo los bienes propios de los Estados, los bienes de las personas físicas o jurídicas y otros bienes de interés común, como el medio ambiente o los recursos naturales. La segunda, desde el punto de vista de las características objetivas del Estado internacionalmente responsable, dado que al tratarse de un país productor de materias primas energéticas de alto valor económico y de importancia estratégica para el resto de la sociedad internacional, se entiende que presenta garantías ciertas para la compensación o la indemnización. El capital cautivo que representan las reservas petrolíferas iraquíes parece haber facilitado la acción del Consejo de Seguridad, ya que aun tratándose de un país dotado de una débil estructura económica y condicionado por una fuerte deuda externa, próximo a la bancarrota, presenta, sin embargo, una garantía objetiva para los eventuales reclamantes: el petróleo. La tercera reflexión se refiere, en un sentido jurídicamente más amplio, a los modos de realización del derecho internacional, en particular a las relaciones entre la solución pacífica de controversias internacionales y la responsabilidad internacional de los Estados. Pasemos a considerar esta última.

De conformidad con los artículos 1 y 3 del Proyecto de artículos sobre la Responsabilidad de los Estados aprobado por la C.D.I., la responsabilidad internacional se deriva de un hecho internacionalmente ilícito, y éste existirá cuando se produzca un comportamiento atribuible a un Estado que constituye una violación de una obligación internacional. En la práctica internacional, la primera dificultad radica en que un Estado acepte que es el autor de un ilícito y que tiene, por tanto, la obligación de reparar. De ordinario, esta primera dificultad suele traducirse en una controversia que ha de ser resuelta por los Estados interesados, mediante mecanismos autónomos o heterónomos, jurisdiccionales o no jurisdiccionales. Cuando las consecuencias del hecho internacionalmente ilícito afectan directamente al Estado, la acción de éste se dirigirá al Estado autor del ilícito; cuando afecten al Estado en las personas de sus nacionales (personas físicas o jurídicas), ejercerá, si lo estima oportuno, la protección diplomática. Por el contrario, si el hecho ilícito supone un crimen internacional, de conformidad con la tipología contemplada en el artículo 19 del Proyecto de artículos, la legitimación para reclamar presenta mayores dificultades. En todo caso, si los Estados directamente interesados no resuelven la controversia de forma autónoma, acudirán a un tercero, generalmente a un tribunal arbitral o al Tribunal Internacional de Justicia (21). Pues bien, la crisis provocada por Iraq añade nuevos elementos a este procedimiento habitual.

Como sabemos, el Consejo de Seguridad tiene amplias competencias en materia de arreglo pacífico de controversias, de acuerdo con el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, y los modos de arreglo mencionados en su artículo 33,1 no suponen un catálogo cerrado. Pero las resoluciones citadas anteriormente han sido aprobadas por el Consejo de Seguridad actuando de conformidad con el Capítulo VII, según se indica expresamente en todas ellas. La acción del Consejo esta-

(21) *Vid.* los aspectos generales sobre el arreglo pacífico de controversias en J.D. GONZÁLEZ CAMPOS, L.I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ, M.P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Curso de Derecho Internacional Público*. 4.ª ed. Madrid, 1990, pp. 729. y ss.

blece, a un mismo tiempo, la existencia de distintos tipos de ilícitos internacionales (con expresión en muchos casos, como ya tuvimos ocasión de comprobar, de las normas internacionales violadas), la responsabilidad de Iraq por los mencionados actos, y los sistemas de reparación previstos: la reparación a Kuwait por los bienes sustraídos por Iraq, y la indemnización a los demás Estados, tanto por los daños sufridos directamente por éstos (locales de las misiones diplomáticas, por ejemplo), como por los daños sufridos por sus nacionales. Ha sido el propio Consejo, actuando por el cauce del Capítulo VII de la Carta, quien ha llegado a las anteriores conclusiones, pese a que pocas o ninguna acción había sido iniciada por los Estados miembros ante Iraq por la responsabilidad internacional de este país; en otros términos, desde el punto no institucional, no se había manifestado aún formalmente ninguna controversia específica contra Iraq en el plano de la responsabilidad internacional de Estado a Estado.

Para ir directamente al fondo del problema, la pregunta es ¿puede el Consejo de Seguridad, cuando actúa en el marco del Capítulo VII de la Carta, declarar a un Estado miembro internacionalmente responsable, y establecer las modalidades y los mecanismos de la reparación? La respuesta, en nuestra opinión, resulta más compleja y difícil de lo que a primera vista pudiera suponerse. El artículo 33, 2.º de la Carta prevé la intervención del Consejo de Seguridad en el arreglo pacífico de controversias, ya se ha dicho que esta intervención «est conçue comme devant être exceptionnelle», concibiéndose «comme un ultime recours pour les parties en litige, apres qu'elles ont épuisé les autres moyens pacifique de reglement» (22). Durante la crisis producida por Iraq en Kuwait, a nuestro conocimiento no se había manifestado externa y expresamente ninguna controversia frente a Iraq, en el sentido riguroso del término (23), en el ámbito de la responsabilidad internacional, dejando a un lado acaso la situación de Kuwait. En este punto, las reclamaciones de los Estados ante el Consejo de Seguridad se generan precisamente a partir de su Resolución 687 (1991).

De otra parte, la acción del Consejo de Seguridad en el contexto del Capítulo VI parece de naturaleza preventiva, ya que además de exigir la existencia de una controversia, el artículo 33 reclama que «sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales». El Consejo de Seguridad «podrá investigar toda controversia» (artículo 34) y podrá, además, formular *recomendaciones*, debiendo «tomar también en consideración que las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia» (artículo 36, 3.º de la Carta). Este último texto tiene la virtud de distinguir las controversias políticas de las controversias de orden jurídico, y la práctica del Consejo de Seguridad en casos anteriores en los que coincidía la existencia de una controversia entre dos partes con el uso de la fuerza, se ha orientado hacia una decisión de alto el fuego, acompañada de una recomendación sobre

(22) J.P. QUENEUDEC en su comentario al artículo 33 de la Carta, en *op. cit.* en nota 3, p. 572.

(23) Cfr. la práctica en el comentario al artículo 36 de B. STERN, *ibidem*, pp. 615 a 627.

un método concreto de arreglo pacífico de la controversia. Así sucedió, por ejemplo, en la Resolución 553 (1974), adoptada tras el desembarco turco en la isla de Chipre, en que recomendó a las partes interesadas el inicio de negociaciones, o en la Resolución 502 (1982), adoptada en el asunto de las Malvinas, recomendando a las partes la solución diplomática (23). Pero, en el caso que ahora nos ocupa, el Consejo ha generado la manifestación de la controversia, principalmente con la Resolución 687 (1991), ha resuelto fácticamente la misma estableciendo la responsabilidad internacional de Iraq, y ha creado un mecanismo directamente para solucionar sus efectos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, parece que la base competencial de la actuación del Consejo de Seguridad en esta materia debe buscarse en el Capítulo VII. En ese contexto, la acción del Consejo parece que debería reconducirse al amplísimo poder discrecional que le otorga el artículo 41 de la Carta, pese a que el Consejo en sus resoluciones no menciona ningún precepto concreto, sino que remite su actuación globalmente al Capítulo VII. Dejemos apuntado por el momento el problema, así como ciertas cuestiones que inevitablemente suscita: ¿excluye la acción del Consejo una intervención hipotética y ulterior del Tribunal Internacional de Justicia? ¿Estaría condicionado el tribunal por las calificaciones jurídicas adoptadas por el Consejo de Seguridad? ¿Son tan discrecionales y amplias las competencias del Consejo de Seguridad como las asumidas en este caso, de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas?

En nuestra opinión, el anterior enfoque jurídico de la actuación del Consejo resulta obligado y no tiene nada de académico. En efecto, las previsiones de la Resolución 687 (1991) fueron llevadas afectivamente a la práctica por la Resolución 692 (1991), de 20 de mayo de 1991, que recuerda las mencionadas en este apartado «en relación con la responsabilidad del Iraq ante los gobiernos, nacionales y empresas extranjeras, independientemente de sus deudas y obligaciones anteriores al 2 de agosto de 1990, por toda pérdida directa y daño directo, incluidos los daños al medio ambiente y la destrucción de recursos naturales, y por todo el perjuicio directo resultante de la invasión y ocupación ilícitas de Kuwait por el Iraq». Dos observaciones previas: solamente se alude a los daños directos, y no a los indirectos; además, alude a la responsabilidad de Iraq ante nacionales y empresas extranjeros, cuando creíamos que tales situaciones se encuadraban en el ámbito del derecho internacional privado, pues en el marco jurídico-público la responsabilidad se produce entre Estados o entre sujetos de derecho internacional.

La Resolución 692 (1991) decide en efecto «establecer el Fondo y la Comisión a que se hace referencia en el párrafo 18 de la resolución 687 (1991)», y que el Consejo de Administración quede ubicado en la Oficina de las Naciones Unidas en Ginebra. A continuación, adopta dos decisiones no menos importantes:

- a) De una parte, decide «que la disposición relativa a las contribuciones del Iraq se aplicará en el modo que determine el Consejo de Administración a todo el petróleo y los productos petrolíferos iraquíes exportados desde el Iraq con posterioridad al 3 de abril de 1991, así como al petróleo y los

productos petrolíferos exportados anteriormente pero no entregados ni pagados como resultado concreto de las prohibiciones contenidas en la resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad».

- b) De otro lado, tras instar al Consejo de Administración a que proceda a aplicar las disposiciones pertinentes de la Resolución 687 (1991), le pide también «que informe a la mayor brevedad posible sobre las medidas que ha adoptado en relación con los mecanismos para determinar el nivel apropiado de la contribución del Iraq al Fondo y los arreglos para asegurar que se efectúen los pagos al Fondo, a fin de que el Consejo de Seguridad pueda dar su aprobación de conformidad con el párrafo 22 de la resolución 687 (1991)».

Una vez terminada la acción bélica contra Iraq por las fuerzas multinacionales actuantes en ejecución de la Resolución 678 (1990), el Consejo comenzó a tejer una pieza de verdadera filigrana jurídica para que el Estado iraquí respondiera por los daños directos causados como consecuencia de su invasión armada a Kuwait. Y este original mecanismo jurídico va a contar, imparable, con nuevas manifestaciones.

En esta dirección, la Resolución 699 (1991), aprobada por el Consejo de Seguridad el 10 de junio, confirma la autoridad de la Comisión Especial y del Organismo Internacional de Energía Atómica, para la destrucción, la remoción y la neutralización del armamento químico, bacteriológico y nuclear de Iraq, de conformidad con la Resolución 687 (1991). A este fin, decide «alentar la máxima asistencia, en efectivo y en especie, de todos los Estados Miembros para asegurar» dichas actividades, pero afirma asimismo que «el Gobierno del Iraq será responsable por el total de los gastos de la ejecución de las tareas autorizadas por la sección C» de la Resolución 687 (1991). Por su parte, la Resolución 700 (1991) del Consejo de Seguridad, de 12 de junio de 1991, pide a todos los Estados «que informen al Secretario General en el plazo de 45 días sobre las medidas que hayan adoptado para atender a las obligaciones estipuladas en el párrafo 24 de la resolución 687 (1991)», esto es, la prohibición de venta o suministro de armas, tecnología o servicios de armamento a Iraq, encargando al Comité establecido en virtud de la Resolución 661 (1990) la supervisión de dicha prohibición.

IX. LA EJECUCION EN ESPAÑA DE LAS MEDIDAS COERCITIVAS DECIDIDAS POR EL CONSEJO DE SEGURIDAD

España, como país miembro de las Naciones Unidas, estaba obligado a la ejecución de las medidas coercitivas adoptadas por el Consejo de Seguridad, tanto las contempladas en el artículo 41, como las previstas por el artículo 42. La base de dicha obligatoriedad jurídica parece indiscutible, de acuerdo con los artículos 25 y 48, 1.º de la Carta de las Naciones Unidas, en relación con el artículo 96, 1.º de la Constitución. No obstante, dado que las resoluciones del Consejo de Seguridad tienen de ordinario un carácter no *self-executing*, reclaman para su ejecución interna medidas normativas nacionales complementarias.

Examinemos, en primer lugar, la ejecución de las medidas económicas sancionadoras aprobadas por el Consejo de Seguridad. Con ejemplar presteza, la Orden de 4 de agosto de 1990 del Ministerio de Economía y Hacienda (24), sometía a la previa autorización ministerial «cualesquiera transferencias al exterior de fondos u otros activos financieros que pretendan realizar las personas físicas o jurídicas residentes en Kuwait, los establecimientos o Sociedades, españolas o extranjeras, controladas por aquéllas y, en general, cualesquiera personas físicas o jurídicas que actúen por cuenta de los anteriores», con la única excepción de «los pagos que constituyan mera ejecución de contratos celebrados por tales Sociedades con anterioridad al pasado 2 de agosto de 1990». El sistema se completa, en esta primera fase, con la Orden de 6 de agosto de 1990 del mismo ministerio (25), por la que se adopta idéntica precaución para las transferencias o actos de disposición «sobre valores, cuentas u otros activos financieros poseídos en España que pretendan realizar las personas físicas o jurídicas residentes en Iraq».

Estas dos primeras normas españolas merecen algún comentario. En primer lugar, la Orden de 4 de agosto es anterior a la Resolución 661 (1990) y dos días posterior a la Resolución 660 (1990) del Consejo de Seguridad; y dado que en la resolución citada en segundo término no se adoptaba sanción económica alguna contra Iraq difícilmente puede considerarse la norma española como un acto estricto de ejecución de lo acordado por el Consejo de Seguridad. Por su parte, la segunda disposición española citada coincide exactamente con la fecha de aprobación de la Resolución 661 del Consejo de Seguridad, siendo inverosímil que pretendiera ejecutarla en el plano interno. Ello explica que en ningún caso se aluda a las actuaciones del Consejo de Seguridad. En realidad, ambas órdenes ministeriales constituyen una labor de anticipación a las sanciones del Consejo de Seguridad, y no puede afirmarse que sean normas internas en aplicación de dichas sanciones. Por tanto, desde el punto de vista internacional resultan poco explicables en términos jurídicos, pues no se trata de medidas de autotutela, ni tampoco de represalias.

En segundo término, la Orden de 10 de agosto de 1990 del Ministerio de Economía y Hacienda(26) sometía a previa autorización administrativa «las exportaciones a Iraq o Kuwait de los productos alimenticios destinados a fines humanitarios en el marco de operaciones de ayuda de emergencia», quedando derogada, en lo concerniente «a las exportaciones a Kuwait» por la Resolución de 11 de marzo de 1991 del mismo departamento ministerial (27). La singularidad de estas disposiciones radica en que la primera se adopta en virtud de que el Reglamento (CEE) núm. 2340/90 del Consejo, que prohibía en general los intercambios comerciales entre la Comunidad e Iraq o Kuwait «no se aplica a la exportación desde la Comunidad de los productos alimenticios destinados a fines humanitarios»; por

(24) B.O.E. n.º 187, de 6 de agosto de 1990.

(25) B.O.E. n.º 188, de 7 de agosto de 1990.

(26) B.O.E. n.º 197, de 17 de agosto de 1990.

(27) B.O.E. n.º 64, de 15 de marzo de 1991.

tanto, se hizo necesaria una norma interna de complemento. Y la segunda se adopta en virtud del Reglamento (CEE) núm. 542/91, que derogaba la anterior prohibición respecto a Kuwait. Aparentemente, pues, la justificación jurídica de estas disposiciones no se hallaba en las resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como hubiera sido deseable, sino en dos actos normativos de las Comunidades Europeas. Sin embargo, tampoco resulta así en realidad, ya que el Reglamento (CEE) núm. 2340/90 resultaba inaplicable a las exportaciones de productos alimenticios de carácter humanitario, razón por la cual mal podía servir de fundamento a la disposición española, la cual no tenía otra base jurídica que el párrafo 3 c) de la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad. Por tanto, desde el punto de vista de la técnica jurídica, las disposiciones españolas citadas merecen ser criticadas por buscar su fundamento en sendos reglamentos comunitarios (que, no se olvide, son de aplicación directa en nuestro ordenamiento, sin necesidad de medida alguna de ejecución), ignorando que nuestro país quedaba legitimado para sancionar —y también obligado— en virtud de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, y no en virtud de reglamentos comunitarios de muy dudosa regularidad en el plano general de las sanciones internacionales.

En resumen, cabe manifestar una actitud crítica respecto al conjunto de disposiciones normativas españolas. Las primeras fueron publicadas sin ningún apoyo en las resoluciones del Consejo de Seguridad; las segundas se adoptan aludiendo a reglamentos comunitarios, con absoluto olvido de la Resolución 661 (1990) del Consejo de Seguridad. Así pues, puede afirmarse que en ambos casos nuestro legislador careció por completo de conceptos claros en relación al fundamento jurídico-internacional que justificaba su actuación en el plano interno. La actitud del Ministerio de Economía y Hacienda puede ser plausible por su ágil respuesta a las obligaciones internacionales de España, en su calidad de miembro de las Naciones Unidas, cuando no excesivamente prematura, pero desconoce en el fondo el origen de las mismas. Porque, para ser sinceros, las disposiciones iniciales de los días 4 y 6 de agosto no parecen ser otra cosa que la aplicación pura y simple de la declaración de Roma, de 4 de agosto de 1990, hecha por los Estados miembros de la Comunidad Europea en el marco de la Cooperación Política Europea (28). Así lo prueba el comunicado de la Oficina de Información Diplomática de 4 de agosto, en el que se justifica la Orden ministerial de esta misma fecha por el «conjunto de medidas que los países comunitarios han adoptado» (29).

Pero España participó también de forma activa en la aplicación de otras medidas del Consejo de Seguridad que implicaban o podían implicar, directa o indirectamente, en un esfuerzo bélico internacional contra Iraq. En particular, la Resolución 665 (1990) del Consejo, como ya hemos visto, instaba a los Estados Miembros a cooperar en el bloqueo marítimo impuesto a Iraq por su parte, la Re-

(28) *Vid.* la referencia en *loc. cit.* en nota 1, pp. 129 y 130.

(29) *Vid. ibidem*, p. 51.

solución 678 (1990) solicitaba a todos los Estados el «apoyo adecuado» para las medidas adoptadas con objeto de «hacer valer y llevar a la práctica la Resolución 660 (1990); además, la Resolución 688 (1991) del Consejo de Seguridad hizo un llamamiento a todos los Estados Miembros «para que contribuyan a esas actividades humanitarias de socorro» en beneficio principalmente de la población civil iraquí de origen kurdo.

Pues bien, en aplicación de la Resolución 665 (1990), el Gobierno español decidió el envío de una flota española para participar en misiones de vigilancia y control, que llevó a cabo 3.678 misiones de identificación, 149 visitas a buques sospechosos, 4 desvíos de buques y 1 disparo de aviso (30). En cuanto al apoyo logístico prestado a la fuerza multinacional —en realidad, de manera casi exclusiva, a las fuerzas armadas de los Estados Unidos— la ayuda española fue profusa y se manifestó en varias direcciones. Cabría destacar, sin ánimo de exhaustividad, que las bases españolas fueron utilizadas para 20.000 vuelos hacia o desde el teatro de operaciones, trasportándose 205.000 toneladas de material y 105.000 efectivos de personal, que partieron de España 294 misiones de los bombarderos B-52, que el Ejército del Aire español trasportó a la base de Morón más de 800.000 kilos de material, que el Ejército de Tierra trasportó personal y material del Ala Táctica 401 de Estados Unidos» —así como material del Reino Unido— hacia la zona del Golfo, que la Marina de los Estados Unidos recibió, en concepto de préstamo, para sus F-18 perturbadores de radio procedentes de los F-18 españoles, que recalaron en puertos y bases españoles 237 buques norteamericanos, que se incrementó el bombeo de combustible para la aviación hasta 835.000 toneladas o que España habilitó 1.000 camas hospitalarias para posibles bajas de soldados norteamericanos, y más de 700 para la misma finalidad, respecto de los países de la U.E.O. (31). Por último, la aportación económico-financiera y en concepto de ayuda humanitaria de España, comprendiendo tanto la participación española con cargo al presupuesto comunitario, como la ayuda alimentaria, refugio y repatriación a refugiados y desplazados, incluyendo la ayuda a la población kurda, superó los 87 millones de dólares (32).

En suma, los datos anteriores revelan que España cumplió razonablemente las resoluciones del Consejo de Seguridad pues según afirmó el Presidente del Gobierno español ante el Congreso de los Diputados «estamos participando de una acción internacional en el ámbito del más estricto respeto a la Carta de las Naciones Unidas y a las Resoluciones de su Consejo de Seguridad», y ante la determinación expresada por la «comunidad internacional, cada país, y en este caso nosotros como país, tenemos que saber medir cuál es nuestro grado de compromiso en el funcionamiento de esa comunidad internacional» (33).

(30) *Vid. ibidem*, p. 708.

(31) *Vid. ibidem*, p. 705.

(32) *Vid. ibidem*, p. 707.

(33) *Vid.* la intervención de Presidente del Gobierno ante el Congreso de los Diputados en la sesión de 11 de septiembre de 1990 en *ibidem*, pp. 258 y 259.

XI. LA ACTUACION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DURANTE LA CRISIS: LUCES Y SOMBRAS

A) *Un problema constitucional español: la competencia de decisión durante la crisis.* La ejecución política, administrativa y normativa de las medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad durante la crisis de Iraq en Kuwait, tanto las que implicaban embargo o bloqueo, como aquellas otras adoptadas en el marco de la Resolución 678 (1991), ha corrido a cargo en todo instante del Gobierno de la Nación, naturalmente con información y debate en las Cámaras (34). Sin embargo, la letra del artículo 63.3 de la Constitución («Al Rey corresponde, previa autorización de las Cortes Generales, declarar la guerra y hacer la paz»), ha planteado problemas para algunos comentaristas de nuestro sistema.

Así, en relación a la flota española enviada para participar en el bloqueo naval a Iraq, en aplicación de la Resolución 665 (1990), se ha sostenido «que el envío de buques de guerra es un acto de agresión a una potencia extranjera, que de modo automático legitima a ésta para repeler la agresión», razón por la cual «sería igualmente cierto que el Presidente del Gobierno habría vulnerado la Constitución española, sin que su actuación pudiera recibir la cobertura de la Ley Orgánica de la Defensa, que de ningún modo podría interpretarse contra la Constitución, ni en las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU, ni de ninguna otra organización internacional» (35). El razonamiento que se ofrece consiste básicamente en señalar que «el cumplimiento de las Resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU (a excepción de la Resolución 678) no exigiría otra cosa a sus miembros que el cese de sus relaciones con Iraq (lo que sería un embargo llevado a sus últimas consecuencias). No obstante, ninguno de los países beligerantes ha roto relaciones diplomáticas con Iraq, lo que hace el panorama todavía más confuso. La Resolución 678 introduce como novedad el permitir que, de persistir Iraq en la vulneración del Derecho Internacional, todos y cada uno de sus miembros puedan utilizar los medios para restablecer la situación anterior a la invasión de Kuwait. Ahora bien, dicha autorización, para surtir efectos, tiene que someterse al Derecho interno de cada uno de los países miembros: en el caso de España, a la declaración de guerra por el Rey previa autorización de las Cortes Generales. Por tanto, las Resoluciones de la ONU pueden ser un argumento legitimador de las decisiones del Estado español adoptadas por los órganos y el procedimiento adecuado, pero en ningún caso excluyen la intervención de los órganos competentes. Y esto, porque no se ha producido la enajenación o transferencia a la ONU, ni a ninguna otra organización internacional, de la competencia soberana de España

(34) *Vid.* en este sentido los discursos y declaraciones del Rey, del Presidente del Gobierno ante el Pleno del Congreso de los Diputados, y de los Ministros de Asuntos Exteriores y de Defensa ante el Congreso de los Diputados y ante el senado en *ibidem*, pp. 245 a 703.

(35) E. LINDE PANIAGUA y D. de LARIO, «La crisis del Golfo: España abandona la neutralidad», en *Foro Exterior*, n.º 1, enero-junio 1991, p. 44.

de declarar la guerra, es decir de declarar o practicar la beligerancia armada contra otras potencias» (36).

Una interpretación como la anterior del sistema de la Carta de las Naciones Unidas y del sistema constitucional español, además de extremista, me parece asistemática, descontextualizada y carente de rigor jurídico. Este juicio puede explicarse en las páginas anteriores, y también en otras construcciones doctrinales posteriores, cuyas líneas generales de argumentación comparto y me parecen mejor fundadas tanto en relación al derecho internacional, como a la Constitución española (37).

En pocas palabras, la acción de la flota española para asegurar el bloqueo naval, en aplicación de la Resolución 665 (1990), y de conformidad con los artículos 25 y 48 de la Carta de las Naciones Unidas, nada tiene que ver con una acción de guerra, al menos en los términos del artículo 63.3 de la Constitución. Las acciones emprendidas por los Estados miembros en el contexto del Capítulo VII de la Carta, a instancia o solicitud del Consejo de Seguridad, a título de acciones en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión, mal pueden identificarse con el concepto clásico e inespecífico de «guerra», contemplado fundamentalmente en el artículo 2, 4.º de la Carta. Las resoluciones mismas del Consejo de Seguridad no contemplan —ni pueden jurídicamente contemplar— la declaración formal de guerra de los Estados miembros a Iraq, ni se encuentran ubicadas constitucionalmente en el contexto del artículo 63.3 de la Constitución. En el contexto constitucional, las acciones contra Iraq se localizan sistemáticamente en los artículos 96.1 y 97, y afectan fundamentalmente a la dirección de la política exterior del Estado (artículo 97) y al cumplimiento interno de actos del Consejo de Seguridad (artículo 96.1), sin que en ningún caso fuera atinada jurídicamente la declaración formal de guerra, que no la exige —más bien la prohíbe en el caso— el derecho internacional, ni el derecho constitucional español, al margen, repito, de una interpretación literalista y asistemática. Y algo parecido sucede con la aplicación de la Resolución 678 (1990) y la asistencia directa e indirecta a las hostilidades de la fuerza multinacional contra Iraq desde territorio español, con implicación incluso del Convenio de Cooperación para la Defensa hispano-norteamericano de 1988, pues tampoco suscita específicos problemas constitucionales (38). El concepto de guerra del artículo 63.3 de la Constitución debe ser ponderado de conformidad con el derecho internacional aceptado y reconocido por España, tal como se regula en la Carta de las Naciones Unidas y en las normas generales, a las que

(36) *Ibidem*, p. 46.

(37) *Vid.* el trabajo de Luis PÉREZ PRATS y C. IZQUIERDO amablemente cedido por sus autores titulado «La guerra constitucional», para su publicación en *Foro Exterior*, n.º 2, julio-diciembre de 1991, y que actualmente está en prensa. En este trabajo no solamente se analizan las competencias del Presidente del Gobierno, sino el concepto constitucional de «guerra» a los fines del artículo 63.3 de la Constitución.

(38) *Vid.* el análisis de M. PÉREZ GONZÁLEZ, «Conflicto del Golfo, sanciones internacionales y uso de la fuerza: la posición de España», en *Tiempo de Paz*, n.º 19-20, primavera 1991, p. 36 a 38.

hace referencia el artículo 96.1 de la Constitución; las acciones armadas en las que ha participado España con motivo de la crisis del Golfo, tanto directa como indirectamente, no han sido objeto de calificación como acciones de guerra ni por las Cortes Generales, ni por el Rey.

En consecuencia, al margen de la valoración política que nos merezcan las Resoluciones 665 (1990) y 678 (1990), su ejecución en nuestro país no ha afectado en nada —según nuestra opinión— el reparto competencial establecido en la Constitución.

B) *Las medidas de embargo y los contratos españoles.* El embargo impuesto por España a los productos iraquíes ha tenido sus consecuencias más graves, en términos económicos, en el ámbito de las adquisiciones de crudo iraquí ya que, según parece, de conformidad con el «Protocolo de cooperación económica entre la República de Iraq y el Reino de España» las empresas españolas se comprometían a pagar 100.000 barriles diarios de crudo: el 30 por 100 del valor del crudo adquirido se destina a pagar a los exportadores españoles hacia el mercado iraquí; por tanto, se produjo tras la aplicación de las medidas de embargo un perjuicio a estos exportadores, con aparición de numerosos problemas jurídicos conexos (39).

C) *Las acciones del Capítulo VII de la Carta y la aplicación del Derecho humanitario bélico.* Hasta el presente no se había prestado gran atención a las relaciones existentes entre el llamado derecho internacional humanitario, y el Capítulo VII de la Carta, como consecuencia de la ausencia de precedentes en esta materia. En un trabajo encomiable por su ponderación —frente a las pasiones desbordadas durante el desarrollo de las operaciones bélicas— Araceli Mangas (40) ha puesto de manifiesto la dificultad y la complejidad ante las que nos hallamos en supuestos como el estudiado. El uso de la fuerza, aunque sea limitado, provoca situaciones de difícil compatibilidad con las exigencias del derecho.

En primer lugar, la distinción entre objetivos militares permitidos y objetivos civiles no permitidos se dificultó extraordinariamente con ocasión de las operaciones militares de la fuerza multinacional en ciertas ciudades iraquíes (especialmente Bagdad), que habían sido fuertemente fortificadas, así como en relación a algunos objetivos susceptibles de un doble uso, a fines militares y civiles. En muchos casos, ciertos sectores de la opinión pública manifestaron su desazón por la violación de normas humanitarias por quienes actuaban precisamente en nombre de las Naciones Unidas; el análisis citado muestra que, en términos generales, las acciones militares no violaban norma alguna, aunque subsistan dudas clamorosas, como el bombardeo a una fábrica de leche maternizada (en versión oficial iraquí) o a una fábrica de productos químicos (según el portavoz del Mando aliado); o como el bombardeo a un refugio civil (en versión oficial iraquí) o a un centro militar de mando y comunicaciones (de aceptar la versión aliada). Tampoco se analizó sufi-

(39) Vid. el análisis de F.J. GARCIMARTÍN ALFÉREZ en *R.E.D.I.*, 1990-2, pp. 693 a 696.

(40) Vid. su trabajo «Normas internacionales y objetivos militares en la guerra del Golfo Pérsico», en *Tiempo de Paz*, n.º 19-20, primavera 1991, pp. 24 y ss.

cientemente durante el conflicto el disparo indiscriminado de misiles iraquíes Scud sobre ciudades de Israel, Arabia Saudí, Bahrein y Qatar, pese a tratarse de violaciones «flagrantes» del derecho humanitario (41). En efecto, los primeros análisis de tales acciones iraquíes se hicieron principalmente desde la óptica de la soberanía territorial de dichos Estados, pero no desde el ángulo especialmente agravado del derecho internacional humanitario, en cuanto perspectiva concreta de los derechos humanos de las poblaciones civiles envueltas en un conflicto.

Y otro tanto cabe decir sobre la destrucción mediante incendio de centenares de pozos petrolíferos en Kuwait, con su doble impacto socio-económico y medio-ambiental, así como de otros bienes en ese mismo Estado.

Por supuesto, dentro del ámbito relacional que ahora estudiamos, no debe olvidarse el trato a los miembros de las fuerzas armadas de las partes implicadas en un conflicto calificado por el Consejo de Seguridad dentro del Capítulo VII de la Carta. Durante los primeros días del conflicto se produjeron críticas a las fuerzas armadas iraquíes por el trato dado a prisioneros de guerra de las fuerzas aliadas, y a corresponsales de guerra americanos. Más adelante, cuando la derrota militar iraquí fue estrepitosa, también fueron criticadas ciertas prácticas con los prisioneros iraquíes. Sin entrar en el fondo del problema, se trata en ambos casos de cuestiones reguladas tanto por el Reglamento de Guerra Terrestre, como por el Convenio de Ginebra de 1949 sobre prisioneros de guerra.

No siendo ésta la sede adecuada para proceder a una examen exhaustivo de los problemas de aplicación del derecho internacional humanitario a lo largo del desarrollo de la crisis del Golfo, sí parece imprescindible destacar la advertencia de la conexión intrínseca entre ambos aspectos, esto es, entre el sector del derecho internacional al que acabo de hacer referencia y las operaciones que implican el uso la fuerza en el marco del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. El derecho internacional humanitario obliga a las dos partes, a los Estados que actúan a instancias del Consejo de Seguridad como agentes sancionadores, y al Estado o Estados que son objeto de sanción. Esta relación intersectorial ha sido puesta de manifiesto en varias resoluciones del Consejo de Seguridad de las Naciones durante la crisis referida, aunque ciertamente se dirigieran siempre contra Iraq. Así, la Resolución 666 (1990) recordaba a este país sus obligaciones respecto al bienestar y seguridad de los nacionales de terceros Estados retenidos en Kuwait. En este mismo sentido, la Resolución 670 (1990) condenaba a Iraq por la violación del derecho humanitario internacional en la persona de los nacionales de terceros Estados retenidos contra su voluntad. Y otro tanto cabe decir de la Resolución 674 (1990), y de la Resolución 681 (1990) que se dirigió a Israel por el trato dado a los palestinos civiles residentes en los territorios ocupados, y por fin de la Resolución 686 (1991) con el conflicto armado ya finalizado, en la que se ordenaba a Iraq el inmediato «acceso a todos los prisioneros de guerra bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja» y la entrega de los «restos de los fallecidos de las fuerzas de Kuwait y de los Estados Miembros».

(41) Cfr. *Ibidem*, pp. 25 a 29.

Debe advertirse, como ya anunciábamos antes, que las resoluciones del Consejo de Seguridad se dirigen siempre hacia Iraq, nunca hacia la fuerza multinacional aliada, lo que parece sugerir —desde la estricta óptica de la actuación del Consejo de Seguridad— que dicha fuerza habría cumplido con las obligaciones derivadas del derecho humanitario internacional. Así se explica el beneplácito con el que acoge la Resolución 686 (1991) «la decisión de Kuwait y de los Estados miembros que cooperan con Kuwait de conformidad con la resolución 678 (1990) de permitir acceso a los prisioneros de guerra iraquíes e iniciar su puesta en libertad de conformidad con los términos del Tercer Convenio de Ginebra de 1949, bajo los auspicios del Comité Internacional de la Cruz Roja». No obstante, esta presunción del Consejo de Seguridad admitió lógicamente la prueba en contrario de los actos realizados por los Estados miembros en contra del derecho humanitario internacional. Y esa es precisamente la eterna cuestión de este derecho: las intrínsecas dificultades de prueba, en caso de uso de la fuerza, de las violaciones protagonizadas por cualquiera de los actores (42).

D) *Controversias territoriales y solución por el Consejo de Seguridad*. Uno de los motivos —retórico o no— que parecieron motivar la agresión armada de Iraq contra Kuwait fue la reivindicación territorial del primer país sobre un territorio fuertemente incentivado por las reservas de petróleo (43). Esta reivindicación territorial, manifestada por Iraq desde el nacimiento de Kuwait como Estado soberano, tuvo manifestaciones incluso durante la pasada década. Y una de las partes involucradas en el conflicto sostenía externa y formalmente la existencia de una controversia jurídica de naturaleza territorial.

No vamos a entrar en el análisis de esta controversia. Pero debe atribuirse relevancia a la Resolución 687 (1991), en la cual el Consejo de Seguridad, tras observar «que el Iraq y Kuwait, en su calidad de Estados soberanos independientes, firmaron en Bagdad, el 4 de octubre de 1963, las «Minutas convenidas sobre el restablecimiento de las relaciones de amistad, el reconocimiento y asuntos conexos», por las que se reconocían oficialmente la frontera entre el Iraq y Kuwait y la asignación de islas, instrumento que fue registrado en las Naciones Unidas de conformidad con el Artículo 102 de la Carta y en el que el Iraq reconocía la independencia y la soberanía absoluta del Estado de Kuwait dentro de sus fronteras, tal como se había precisado y aceptado en la carta del Primer Ministro del Iraq de fecha 21 de julio de 1932, y tal como había aceptado el gobernante de Kuwait en carta de fecha 10 de agosto de 1932», afirmó lo siguiente en su apartado A:

(42) *Ibidem*, p. 29.

(43) Sobre los orígenes y manifestaciones de esta controversia territorial, *vid.* A. J. DAY (ed.), *Border and Territorial Disputes (A Keesing's Reference Publication)*. Logman House, Harlow, Essex. 1982, pp. 222 a 225. *Vid.* a este respecto J.A. PEREA UNZUETA, El uso de la fuerza en el Derecho Internacional: El conflicto del Golfo Árabe (agosto 1990-enero 1991), en *Anuario Jurídico y Económico Escurialense*, 1990-1991, pp. 127 y ss.

«2. Exige que el Iraq y Kuwait respeten la inviolabilidad de la frontera internacional y la asignación de islas establecidas en las «Minutas convenidas entre el Estado de Kuwait y la República del Iraq sobre el restablecimiento de las relaciones de amistad, el reconocimiento y asuntos conexos», firmado por esos países en el ejercicio de su soberanía en Bagdad, el 4 de octubre de 1963 registradas en las Naciones Unidas y publicadas por las Naciones Unidas en el documento 7063, correspondientes a *United Nations Treaty Series*, 1964.

3. Pide al Secretario General que preste su asistencia para hacer arreglos con el Iraq y Kuwait, a fin de demarcar la frontera entre el Iraq y Kuwait utilizando para ello material apropiado, incluido el mapa que figura en el documento S/22412 del Consejo de Seguridad, y que informe al respecto al Consejo de Seguridad en el plazo de un mes.

4. Decide garantizar la inviolabilidad de la frontera internacional mencionada y tomar, según corresponda, las medidas necesarias para ese fin de conformidad con la Carta».

En otras palabras, el Consejo de Seguridad entró directamente al examen no sólo de la acción próxima iraquí, sino también de su causa remota, de la que podría denominarse la «controversia sobre la controversia» o también la «madre de todas las controversias» (entre Iraq y Kuwait). Y en la citada Resolución 687 (1990), el Consejo de Seguridad adopta importantes decisiones: la primera, que no puede existir controversia fronteriza, ni en materia de delimitación, ni en materia de atribución del territorio, puesto que Iraq ha reconocido convencionalmente la frontera existente entre ambos países; la segunda, que considera la frontera actualmente existente como definitiva y, por tanto, inviolable; la tercera, que solamente existe o puede existir una controversia en orden a la demarcación material de la frontera previamente acordada por las partes en el conflicto.

La anterior acción del Consejo de Seguridad suscita delicados límites de interpretación entre los Capítulos VI («Arreglo pacífico de controversias») y VII de la Carta, en orden a las respectivas competencias del Consejo. En principio, no cabe duda de que si una controversia (incluidas las territoriales) es susceptible de amenazar, quebrantar la paz o generar un acto de agresión, la calificación del Consejo de Seguridad puede inducirle a actuar en el marco competencial del Capítulo VII. Ahora bien, en el ámbito del Capítulo VI las competencias del Consejo resultan más modestas, ya que «podrá investigar toda controversia» (artículo 34) y formular recomendaciones (artículos 36 a 38). Más concretamente debe recordarse que «las controversias de orden jurídico, por regla general, deben ser sometidas por las partes a la Corte Internacional de Justicia, de conformidad con las disposiciones del Estatuto de la Corte» (artículo 36.3), y debe tenerse asimismo presente que si el Consejo de Seguridad «estimare que la continuación de la controversia es real mente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el Consejo decidirá si ha de proceder de conformidad con el Artículo 36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados». En suma,

vuelve a plantearse idéntica cuestión que la señala más arriba en materia de responsabilidad internacional de los Estados (44).

La Resolución 687 (1991) no indica de modo expreso que el Consejo actúa con arreglo al Capítulo VII de la Carta, sino que guarda silencio sobre este punto, a diferencia de otras anteriores. Sin embargo, no parece dudoso que actúa en dicho marco, pues recuerda anteriores resoluciones en las que actuaba precisamente dentro del Capítulo VII. Pero las dudas respecto a la cuestión territorial ahora examinada persisten, en todo caso. Si aceptamos el discurso iraquí (existencia de una antigua controversia territorial) y el resto del planteamiento erigido por el Consejo de Seguridad (existencia de un acto de agresión), ¿no podrían y deberían separarse ambas cuestiones en la actuación del Consejo? ¿No podría y debería actuar el Consejo de acuerdo con el Capítulo VI, formulando recomendaciones e incluso investigando la existencia de la controversia territorial aludida por Iraq? Como ya hemos tenido ocasión de comprobar, el Consejo de Seguridad puede formular recomendaciones y decidir medidas (se supone que de los artículos 41 y 42), de conformidad con el artículo 39 de la Carta. Suscita entonces grandes dudas que la adopción de decisiones constituya el vehículo más correcto cuando existe una controversia territorial remota, ya que el Consejo podría haber formulado recomendaciones aun actuando en virtud del Capítulo VII.

Pero el Consejo de Seguridad adoptó decisiones en relación a la controversia territorial, ignorando el recurso a otros medios de solución pacífica como el arreglo judicial, admitiendo que existe una cuestión pendiente de demarcación de los límites fronterizos entre Iraq y Kuwait. ¿Cuál es el efecto jurídico de esta decisión respecto a las partes implicadas, o también respecto a una futura actuación de la Corte Internacional de Justicia? ¿Es suficiente la invocación a las «Minutas» mencionadas por el Consejo de Seguridad para *decidir* que ya hay frontera internacional reconocida por los dos Estados y para *admitir* que subsisten problemas de demarcación?. En definitiva, la actuación del Consejo en este punto suscita una duda de carácter teórico —pero también de gran interés práctico— en relación a si la controversia territorial esgrimida por Iraq en relación con Kuwait ha quedado definitivamente resuelta o si, por el contrario, constituye un hito más en una cuestión que no está saldada de modo definitivo. Y podría aceptarse sin mayores violencias intelectuales que, en el mejor de los casos, la actuación del Consejo de Seguridad dista mucho de ser clara en el título competencial y en sus efectos jurídicos.

Teniendo en cuenta lo anterior, cabe preguntarse dónde quedan situados los principios tradicionales que rigen el arreglo pacífico de controversias que están contemplados en el artículo 33 de la Carta, y que tienen igualmente el carácter de reglas consuetudinarias (45). Entre estos principios cabe mencionar el de arreglo pacífico, igualdad soberana de los Estados, y solución pronta y justa. Pero destaca

(44) Cfr. *ut supra*, apartado VIII.

(45) Por seguir la construcción realizada por la Corte en el asunto *Nicaragua c. Estados Unidos (fondo)*, en *C.I.J. Recueil 1986*, p. 145.

con luz propia también el principio de libre elección de medios (46). Es obvio que aun aceptando que Iraq violó con descaro y gravedad el primero de ellos con la invasión de Kuwait, lo que desencadenó justificadamente la intervención del Consejo de Seguridad, este órgano no formuló recomendación alguna tras la crisis en orden a los medios que podrían haber sido utilizados por las partes; si el Consejo ignora las razones de reivindicación territorial iraquíes como meramente retóricas y manifiestamente insuficientes para justificar la agresión, no es menos cierto que debe respetar los principios y las normas de la Carta en relación al presunto conflicto. Primeramente investigando, después interviniendo y, por último, formulando recomendaciones al respecto. En lugar de ello, ha decidido directamente sobre el fondo de la cuestión ignorando palmariamente el Capítulo VI de la Carta.

E) *La Resolución 678 (1990) y el uso de la fuerza: ¿existen límites?* Las iniciales actuaciones del Consejo de Seguridad, incluidos los acuerdos que imponían sanciones económicas a Iraq, fueron saludadas como un renacimiento del mecanismo contemplado en la Carta y que se creía ya muerto, como un signo inequívoco de que la agresión ya no queda sin castigo alguno en la sociedad internacional actual (47). Muy al contrario, la aprobación de la Resolución 678 (1990) provocó dudas en cuanto a su contenido y, en particular, respecto al uso de la fuerza contemplado en la misma. De una parte, se ha señalado que la Resolución 678 (1990) supuso dejar las acciones armadas contra Iraq al margen del sistema institucional de las Naciones Unidas, tanto por el discretísimo papel del Consejo de Seguridad en la dirección y el control de las operaciones, manifestado en el no funcionamiento del Comité de Estado Mayor, como por su difícil encaje sistemático (artículo 42 versus artículo 51 de la Carta) (48), pues las fuerzas multinacionales no se sabe si actuaban por cuenta y en nombre del Consejo de Seguridad. De otro lado, y lo que es aún más importante, se ha puesto en duda la adecuación misma de la Resolución 678 (1990) a la Carta de las Naciones Unidas. En este sentido, se ha sostenido que las medidas que implican el uso de la fuerza «tiene unos mínimos irrenunciables que pasan por asegurar al Consejo, en todo caso, el control de las medidas a adoptar, en su contenido y en su materialización», razón por la cual dicha resolución «no alcanza los mínimos inexcusables para mantenerse dentro de la legalidad de la Carta» (49). Además se ha reprochado incluso al Consejo de Seguridad haber

(46) En relación al alcance y contenido de estos principios, nos remitimos a la exposición que se encuentra en J. D. GONZÁLEZ CAMPOS, L. I. SÁNCHEZ RODRÍGUEZ y M. P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, *Curso...*, op. cit., pp. 735 y ss.

(47) Vid. en este orden de ideas las afirmaciones de A. REMIRO, «La crisis del Golfo y el nuevo orden internacional», *Política Exterior*, vol. IV, n.º 17, 1990, pp. 90 y ss.

(48) Es esta una crítica en la que coinciden M. PÉREZ GONZÁLEZ, op. cit. en nota 38, pp. 36 y 37, y P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA, («Las Naciones Unidas y la guerra del Golfo», *Tiempo de Paz*, op. cit., pp. 50 a 52).

(49) Es la opinión sostenida por P. ANDRÉS SÁENZ DE SANTA MARÍA («Cuestiones de legalidad en las acciones armadas contra Irak», original mecanografiado de su trabajo amablemente cedido por la autora, que será publicado próximamente en R.E.D.I., 1991-1).

desbordado el marco del conflicto al incluir dentro del objeto de las medidas o acciones el de «restablecer la paz y la seguridad en la región» (50).

Como puede observarse, las críticas son severas tanto en la forma, como en el fondo, pues la acusación de ilegalidad —en estrictos términos jurídicos— pondría en tela de juicio la medida más importante adoptada por este órgano durante la crisis, y de la que han derivado numerosas y complejas consecuencias.

Es cierto, en primer lugar, que no se ha constituido el Comité de Estado Mayor en los términos del artículo 47 de la Carta, lo que plantea dos cuestiones distintas: la obligatoriedad jurídica de su constitución, y la utilidad institucional de su funcionamiento en el caso que nos ocupa. En relación a la primera, los propios términos del artículo 47 («Se establecerá») parece dejar en manos del Consejo la decisión respecto al momento de su constitución, y antes de la crisis no se consideraba que este órgano hubiera faltado a sus deberes estatutarios por la no constitución, dejando a un lado la amplitud de poderes que la Carta deja en manos del Consejo. En relación a la segunda, tengo serias dudas de que el funcionamiento de dicho Comité (que está completamente subordinado al Consejo de Seguridad) hubiera garantizado una mayor grado de institucionalización, pues no debe olvidarse que lo componen representantes militares de los cinco miembros permanentes, todos los cuales han consensuado la Resolución 678 (1990), por no mencionar la inverosímil operatividad de un Comité compuesto por los Jefes de Estado Mayor de tres países miembros directamente involucrados en la ejecución de dicha Resolución y por dos miembros que no intervinieron activamente en el cumplimiento de la misma. Desde mi personalísimo punto de vista, la constitución del Comité de Estado Mayor no hubiera ni garantizado, ni posibilitado un mayor grado de institucionalización en las operaciones armadas durante la crisis; ello dependía exclusivamente de la voluntad política del Consejo de Seguridad en su conjunto, y la constitución del Comité podría haber dificultado incluso la formación de mayorías estables —como las hubo— incluso en el seno de los cinco grandes.

También es cierto que la Resolución 678 (1990) al autorizar «a los Estados Miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait» (y no que aplican lo decidido por el Consejo) para el uso de la fuerza («utilicen todos los medios necesarios»), supone un ejemplo de extrema descentralización. Únicamente se reserva el Consejo de Seguridad el ser informado de los acontecimientos por los actores, y continuar el examen de la cuestión. En otras palabras, su intervención es discreta, indirecta y de segundo grado, pero no participa activamente en la dirección de las operaciones en marcha. Y ello es lamentable en términos de concepción política de este órgano dentro del sistema institucional, pero quizá no vulnere la amplia discrecionalidad que la Carta le otorga en sentido jurídico. La laxitud del Consejo durante el desarrollo de las operaciones militares contrasta fuertemente con el protagonismo que este órgano ha retomado respecto a la crisis una vez finalizadas las hostilidades, como se pone de manifiesto con las Resoluciones 692 (1991), 699 (1991) y 700 (1991).

(50) Cfr. *ibidem*.

En cuanto al reproche sobre el posible deslizamiento del Consejo de Seguridad hacia el artículo 51 de la Carta, se trata de una duda lícita que viene avalada por las difusas e inespecíficas referencias del Consejo al Capítulo VII. Dejando a un lado las cuestiones vinculadas a la legítima defensa individual por parte de Kuwait (51), la Resolución 678 (1990) podría constituir una manifestación original de la legítima defensa colectiva. Si tenemos en cuenta la práctica convergente de la Unión Soviética y de los Estados Unidos en este punto (Checoslovaquia, Afganistán, Líbano y Vietnam), la existencia de una agresión declarada formalmente como tal, la referencia de la Resolución 661 (1990) al «derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en respuesta al ataque armado del Iraq contra Kuwait, de conformidad con el artículo 51 de la Carta» y el propio tenor literal de la Resolución 678 (1990) respecto a la cooperación de los Estados con Kuwait (país agredido), nos hallaremos ante los ingredientes esenciales que componen el derecho a la legítima defensa colectiva (52). La originalidad residiría en este caso, a diferencia de la práctica anterior, en que vendría avalada para los Estados intervinientes por decisiones del propio Consejo de Seguridad.

Así pues, ¿dónde ha actuado el consejo de Seguridad, en el marco del artículo 42 o en el ámbito del artículo 51? La respuesta obviamente sólo puede ofrecerla de modo veraz el propio Consejo, pero del conjunto de su actuación durante la crisis del Golfo pueden inducirse en efecto tesis próximas a uno u otro precepto, dada la ambigüedad (¿calculada?) que presidió la actuación de este órgano.

Y para finalizar este apartado, me parece que las acusaciones de ilegalidad vertidas contra la Resolución 678 (1990) merecen, por su gravedad, algunos elementos para su análisis. Como punto de partida, puede afirmarse sin temor a equivocación que el Consejo de Seguridad tiene establecidas sus competencias en la Carta y, por consiguiente, su ejercicio debe realizarse también de conformidad con las prescripciones allí contenidas. Tras este primer paso surgen, de inmediato, dos cuestiones complementarias: de un lado, el contenido material de dichas competencias y los límites para su ejercicio, lo que nos conduce a un terreno inseguro al margen de la afirmación genérica y abstracta de subordinación a la letra de la Carta, dados los términos de redacción de su Capítulo VII. De otra parte, queda la cuestión de su interpretación, debiendo aceptarse que *ab initio* la interpretación del sistema corresponde al propio Consejo de Seguridad.

Lo anterior nos conduciría de nuevo a la Resolución 377 (V), episodio bien conocido y que sirve para manifestar la continua tensión dialéctica que se produce entre el monopolio que tiene el Consejo de Seguridad para calificar de manera dis-

(51) Sobre esta cuestión particular, *vid.* el trabajo de M. ORTEGA CARCELÉN, «Nota sobre la legítima defensa de Kuwait», R.E.D.I., 1990-2, pp. 673 a 679.

(52) Tal como han sido analizados por A. CASSESE en su comentario publicado en la obra *La Charte des Nations Unies*, *op. cit.*, pp. 771 a 792. Sobre las características de la legítima defensa colectiva en el asunto *Nicaragua c. Estados Unidos (fondo)*, *vid.* la construcción jurisprudencial en *C.I.J. Recueil* 1986, pp. 103 a 105.

creccional las situaciones del artículo 39 de la Carta (53), y la extensión que en la práctica lleva a cabo la Asamblea General en las operaciones de mantenimiento de la paz (54). Y el Consejo de Seguridad utiliza criterios eminentemente políticos a la hora de calificar las situaciones y de tomar las decisiones oportunas (55), ya que no se trata de un órgano jurídico, sino político. Ello no quiere decir, sin embargo que se sitúe al margen del derecho. ¿Y quién puede sostener que el Consejo de Seguridad ha calificado o decidido *ultra vires*? Jurídicamente resulta dudosa la prevalencia de una calificación jurídica diferente o de una crítica a las medidas aprobadas, por parte de la Asamblea General, al menos en los términos del artículo 12.1 de la Carta. Lo que sí podría hacer la Asamblea General si estimare que el Consejo de Seguridad hubiere vulnerado la legalidad de la Carta, sería solicitar una opinión consultiva a la Corte internacional de Justicia a los fines de establecer la interpretación exacta del precepto o preceptos de la Carta presumiblemente vulnerados, de conformidad con su artículo 96, en relación con el artículo 65 del Estatuto de la Corte. Pero incluso esta intervención judicial podría no resolver de finitivamente el conflicto interinstitucional en términos políticos, aunque sin duda contribuiría a despejar las dudas de orden jurídico.

En el caso que nos ocupa, y en relación a la Resolución 678 (1990), el Consejo de Seguridad aplicó el Capítulo VII de la Carta (y, por tanto, lo interpretó) y decidió asumir una dirección de segundo grado de la situación (información y examen), ofreciendo el mayor protagonismo a los Estados intervinientes. Y ello nos lleva de nuevo a la duda de si actuaba en virtud del artículo 42 o del artículo 51, aunque, en cualquier caso, los términos de la Carta dejan al Consejo un amplísimo margen de maniobra, ya que podrá decidir «qué medidas serán tomadas» (artículo 39), podrá ejercer «la acción que sea necesaria» (artículo 42) y, de conformidad con la Carta, podrá «ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales» (artículo 51). En semejante contexto normativo se hace difícil, a mi juicio, determinar la existencia de una obligación estatutaria por la cual el Consejo de Seguridad deba asumir directamente la dirección y el control de las acciones armadas previamente decididas en el ámbito del Capítulo VII. Cosa distinta es que política e institucionalmente hubiera sido conveniente la actuación en esta dirección, y desde este punto de vista la actuación del Consejo de Seguridad puede y debe ser objeto de un análisis crítico.

Si el centro de gravedad de la actuación del sistema de Naciones Unidas en caso de amenaza, quebrantamiento de la paz o actos de agresión se localiza en el Consejo de Seguridad, la lógica política e institucional aconsejaría que este órgano dirigiera directamente todas las operaciones militares emprendidas con este objeto. En el caso de la invasión de Kuwait por Iraq quizá la actuación del Consejo de

(53) Según G. COHEN JONATHAN, *op cit.* en nota 5, pp. 649 a 651.

(54) *Vid.* M. VIRALLY, *op. cit.* en nota 2, p. 481.

(55) Siguiendo el análisis de S. BASTID, *Le probleme de la sécurité depuis 1945*. Polycopié de «Les Cours de Droit». París, 1962, p. 453.

Seguridad mereciera alguna comprensión en un punto concreto: el Capítulo VII de la Carta enfatiza más el elemento teleológico de la actuación del Consejo («mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales», según frase común a los artículos 39, 42 y 51), que los aspectos procesales de su intervención. A diferencia de otras crisis anteriores, se hallaba en peligro extremo uno de los principios estructurales de la Carta mencionado en su artículo 2, 4.º, y uno de los Estados Miembros había sido borrado material y formalmente del mundo de los vivos por otro Estado. Por tanto, la situación requería una actuación de extrema urgencia, ya que la anexión de un Estado por otro puede conducir a una situación de no retorno si no se actúa con la mayor diligencia, y las manifestaciones públicas del Gobierno de Iraq resultaban sumamente intranquilizadoras durante el tiempo en que duró la ocupación. Desde esta óptica concreta, la Resolución 678 (1990) podría responder más al deseo del Consejo para lograr los fines estatutarios, que a entrar en una discusión juricidista sobre los imprecisos límites de sus competencias y obligaciones particulares.

XI. UN BREVE EPILOGO

El Capítulo VII de la Carta parecía sumido en un sueño eterno, y no precisamente en el sueño de los justos. La agresión de Iraq contra Kuwait ha tenido la virtualidad de resucitarlo, pues contaba para ello con la poderosa ayuda no de los poderes ocultos, sino de los profundos cambios políticos advertibles en el núcleo íntimo de la sociedad internacional: liquidación definitiva (según parece) de la guerra fría, ruptura del esquema bipolar, perestroika soviética, desintegración del bloque socialista, poder cuasihegemónico de los Estados Unidos y de sus aliados occidentales, desaparición del modelo de economía planificada, retroceso de las ideologías marxistas-leninistas, etc. El sistema ha funcionado con desigual fortuna, con mayor apoyo en las medidas económicas de embargo, con mayores dificultades y críticas respecto a las técnicas de bloqueo y con una cierta dualidad de posiciones en relación a las medidas que implicaban el uso de la fuerza. Con todas las reservas del caso, y desde una óptica finalista, debe admitirse que el sistema ha funcionado eficazmente en cuanto a las consecuencias últimas de la agresión y de su final.

Al margen de los análisis y valoraciones de orden político que la invasión de Kuwait ha generado, nos hemos encontrado de bruces con problemas jurídicos inadvertidos o inexplorados, y con efectos potenciales insospechados hasta el presente. Si la actual situación política de la sociedad internacional se mantiene en sus términos actuales, debe admitirse que la actuación del Consejo de Seguridad durante la crisis del Golfo supondrá un precedente político y jurídico de primera magnitud, y que las resoluciones adoptadas merecen un análisis jurídico en profundidad que prescinda de los componentes coyunturalistas y que prime el análisis desde el sistema de valores que está presente en el Capítulo VII de la Carta y en dichas resoluciones. En este orden de ideas, el presente estudio supone un modesto, inicial y provisional aporte a este esfuerzo.

Hasta el presente era un lugar común la afirmación de que el ordenamiento internacional carecía de mecanismos para sancionar las conductas contrarias, que los delitos internacionales de especial gravedad y los crímenes internacionales quedaban sin castigo, que la debilidad del ordenamiento en este punto era patente. La actuación del Consejo de Seguridad durante la crisis estudiada sirve para demostrar que las anteriores afirmaciones no eran ciertas. Pero a muchos parece asustarles que no sea así. En todo caso, los precedentes en presencia adquieren importancia de primer orden (por ejemplo, respecto al artículo 2, 7.º de la Carta y el trato a minorías nacionales), siendo de esperar que, en el futuro, el Consejo de Seguridad actúe en el mantenimiento y observancia de la Carta y de sus valores, sin incurrir en calificaciones maniqueas, que consideren infractor a quien en realidad sea un mero adversario político de la superpotencia que en la actualidad observa un mayor protagonismo en el seno del Consejo.

Julio, 1991