

## *Intervenciones en Estados que no pueden evitar las bases terroristas.*

### *Intervención de Israel en el Líbano. La "Operación Litani" (1978)*

El 11 de marzo de 1978, trece militantes palestinos desembarcaron en botes de goma en la localidad israelí de Maagan Michael, a 25 kilómetros al sur de Haifa; asesinaron a una persona en la playa, se apoderaron de un taxi y luego de un autobús. A 13 kilómetros de Tel Aviv, fueron emboscados por las fuerzas de seguridad israelíes y el vehículo volcó, desencadenándose un enfrentamiento armado. Los secuestradores abandonaron el ómnibus, detonando una bomba entre los rehenes. Los hechos provocaron la muerte de 32 civiles, 9 secuestradores y 82 heridos<sup>1</sup>. Posteriormente, Al Fatah se adjudicó el raíd.

La noche del 14 de marzo de ese año, dos grupos de infantería israelíes apoyados por tanques, invadieron el Líbano, atacaron los campos de la Autoridad Nacional Palestina y establecieron una zona de seguridad de 10 kilómetros desde la frontera hasta las orillas del Río Litani<sup>2</sup>. El Gobierno israelí anunció que las tropas se retirarían cuando se hubiera alcanzado un acuerdo formal que impidiera la repetición de ataques terroristas desde el sur libanés; que había ejercido su derecho de legítima defensa; que la acción no había sido una represalia sino la eliminación de las bases terroristas cerca de la frontera desde las que se emprendían las misiones en su territorio<sup>3</sup>. El Ministro de Defensa israelí Ezer Weizman manifestó que confiaba en que el gobierno libanés comprendería que se trataba de una acción preventiva destinada a evitar la repetición de ese tipo de hechos<sup>4</sup>.

La cuestión fue sometida a la consideración del Consejo de Seguridad a pedido de ambas partes. Israel reiteró su derecho a la legítima defensa de su territorio y sus nacionales y a prevenir que se lanzaran nuevos ataques: la amenaza provenía de bases terroristas en un Estado que no podía eliminarlas<sup>5</sup>; por ello, su respuesta estaba dirigida a crear las condiciones para que el Estado libanés pudiera ejercer un control efectivo sobre esa parte de su territorio y no contra su integridad territorial o independencia política: al contrario, el argumento israelí consideraba que su acción contribuiría a reforzar la autoridad del Líbano sobre su propio territorio<sup>6</sup>.

---

<sup>1</sup> La Nación: "Ataque palestino en Israel", 12 de marzo de 1978. Para un racconto israelí de los hechos y sus antecedentes: S/12598, del 13 de marzo de 1978.

<sup>2</sup> Para un análisis detallado de la operación: O'Brien William: "Reprisals, Deterrence and Self-Defense in Counterterror Operations", VJIL, Winter 1990, pág. 446 y ss.

<sup>3</sup> "El objetivo de la operación no es una represalia por el crimen terrorista sino para proteger el Estado de Israel y sus ciudadanos de incursiones de miembros de Fatah y la OLP, que usan el territorio libanés para atacar a los ciudadanos de Israel." Citado en La Nación: "Líbano: incursión de Israel", 15 de marzo de 1978.

<sup>4</sup> La Nación: "Israel permanecerá en territorio libanés", 16 de marzo de 1978.

<sup>5</sup> Herzog (Israel): «...el Gobierno del Líbano ha perdido el control de la situación y, me atrevo a decir, ha perdido soberanía de una parte importante de su propio territorio. A la luz de esta situación, a la luz del indudable incremento de la presencia de la OLP y de sus armas en la región, a la luz de la consolidación que hemos observado en los últimos meses, a la luz de la declarada intención de la OLP de repetir atrocidades tales como las que cometió el último sábado en Israel, el Gobierno de Israel se ha visto obligado a actuar, pues no le quedaba otra alternativa. Actuó de conformidad con su legítimo derecho nacional de autodefensa, ese derecho inherente de defender su territorio y la población y asegurar que nuevos y bárbaros ataques no serán lanzados en su contra en el futuro". S/PV.2071, pág. 7.

<sup>6</sup> Herzog (Israel): "No queremos territorio libanés. Honramos y respetamos la frontera internacional con el Líbano. No deseamos adquirir ni una pulgada de territorio libanés. Nuestro propósito es únicamente el de eliminar las fuerzas

El Gobierno libanés, si bien no condenó la incursión de los comandos, afirmó que no tenía relación con ellos y que “*era un hecho conocido*” que no era responsable por la presencia de las bases en su territorio y que había realizado “*tremendos esfuerzos*” para mantener la situación bajo control<sup>7</sup>.

Los argumentos israelíes fueron rechazados por la mayoría de los miembros del Consejo, incluyendo los Estados Unidos<sup>8</sup>: los países socialistas condenaron la “*agresión directa contra un Estado soberano*”; el bloque árabe calificó la operación de “*genocidio*” y acusó a Israel de “*violación de la Carta de las Naciones Unidas y la integridad de un territorio miembro de la organización*”; los países occidentales, aún cuando se opusieron al terror como método, consideraron que las acciones constituían una represalia que debía ser condenada<sup>9</sup>.

El 18 de marzo, los Estados Unidos propusieron que el Consejo de Seguridad solicitara la retirada de las tropas israelíes del Líbano y su reemplazo por una Fuerza de

---

*terroristas que han llevado el caos, la miseria y la destrucción al Líbano meridional. Queremos ver a las autoridades oficiales centrales del Líbano, respaldadas por una fuerza adecuada, volver a la región y asumir el control en tal forma que las fuerzas terroristas no puedan volver a la zona ahora tomadas por las fuerzas israelíes. (...) Hemos creado condiciones en las cuales el Gobierno del Líbano puede reasumir el control sobre este territorio en el proceso para recuperar su derecho soberano en la región”. S/PV.2071, pág. 8.*

<sup>7</sup> El representante de Israel destacó el hecho de que el gobierno libanés había reconocido que no ejercía el control sobre la parte sur de su territorio. En una carta al presidente del Consejo, el representante de Líbano, Sr. Tuéni, manifestó “*El Gobierno del Líbano, al tiempo de deplora con vehemencia esta agresión y protesta enérgicamente contra ella, desea formular las siguientes aclaraciones: en primer lugar, el Líbano no estuvo vinculado en manera alguna con la incursión de tipo comando efectuada en el camino entre Haifa y Tel Aviv, ni con ninguna operación de este tipo. En segundo lugar, es bien sabido que el Líbano no es responsable por la presencia de bases palestinas en el Líbano meridional en las circunstancias actuales. El Gobierno libanés ha realizado tremendos esfuerzos ante los palestinos y los Estados árabes a fin de mantener bajo control la situación*”. S/12600, 15 de marzo de 1978. El hecho de que debía ayudarse al Líbano a ejercer plena autoridad y control sobre el sur de su territorio fue destacado por el representante israelí, Sr. Herzog: “*Seguramente ha de parecer a todos aquellos que han escuchado las declaraciones de los dirigentes y representantes de Israel y del Líbano que ambos países están pidiendo lo mismo, a saber, el establecimiento de la plena autoridad y soberanía en el Líbano meridional. Lo que muchos representantes han olvidado aparentemente, como es evidente por sus comentarios, es que, antes de esta semana, la autoridad efectiva en la zona del Líbano de que se trata no era el Gobierno del Líbano, como este mismo lo admitió, sino la organización terrorista denominada OLP. Esa organización se ha impuesto brutalmente a los aldeanos del Líbano Meridional y ha utilizado la zona con el propósito específico de lanzar ataques asesinos contra civiles israelíes. Fue contra los terroristas de esa organización que Israel actuó la semana pasada y es para impedir su retorno que Israel busca ahora los arreglos apropiados*”. S/PV.2074, pág. 9.

<sup>8</sup> Young (Estados Unidos): “*El Consejo de Seguridad se reúne hoy debido a sucesos trágicos, pero con la oportunidad de desempeñar un papel constructivo para restablecer la seguridad y la estabilidad en el Líbano Meridional, afligido por la violencia. (...) Los Estados Unidos enfocan este debate y las medidas que esperamos se derivarán de él, teniendo en cuenta tres principios fundamentales. En primer lugar, esperamos que Israel se retire del Líbano Meridional, y hemos dado a conocer al Gobierno israelí nuestra opinión al respecto. En segundo lugar, la integridad territorial del Líbano debe ser respetada plenamente. En tercer lugar, las Naciones Unidas tienen un papel vital que desempeñar para ayudar al Gobierno del Líbano a restablecer en el Líbano Meridional condiciones que ayuden a restaurar su autoridad y disponer un retorno a la seguridad y la vida pacífica para toda la población del sur*”. S/PV.2073, pág. 2.

<sup>9</sup> Así, por ejemplo, Husson (Francia): “*Esta claro que Francia reprueba totalmente los actos terroristas y debe estar claro también que reprobamos igualmente los actos de represalia*”. S/PV.2072, pág. 7; Richard (Reino Unido): “*Deploramos los actos terroristas que redundan en pérdidas de vidas –a menudo inocentes civiles– y en destrucción. Tampoco aceptamos que el problema pueda resolverse con represalias*”. S/PV.2074, pág. 6.

---

Paz de las Naciones Unidas. Al día siguiente, el Consejo aprobó la resolución 425<sup>10</sup> por la que instó a Israel a cesar sus acciones militares contra la integridad territorial libanesa y a retirar sus fuerzas, creando una fuerza internacional que procuraría restablecer el control sobre el sur del territorio, un control que el Estado libanés no podía asegurar. El 21 de marzo Israel aceptó el despliegue de esa fuerza. La resolución no hizo siquiera mención de las acciones terroristas previas a la incursión israelí<sup>11</sup>.

Durante el debate en el Consejo resultó evidente no sólo que la organización que había realizado la operación terrorista era reconocida como un actor internacional en el seno de las Naciones Unidas<sup>12</sup>, sino también que tanto la acción palestina como la reacción israelí eran reconocidas por las partes como episodios de un largo conflicto -que muchos oradores calificaron de "guerra"- que arrancaba desde el origen mismo del Estado de Israel<sup>13</sup> y que iba a continuar en el futuro. Por ello resulta curioso que la consideración del hecho quedara exclusivamente concentrada en la respuesta israelí sin considerar la violación de su territorio por grupos armados y el asesinato de víctimas inocentes, ni que no se hubiera solicitado una evaluación objetiva de lo acontecido.<sup>14</sup>

El caso de la Operación Litani es interesante porque muestra otro de los mecanismos de funcionamiento del Consejo durante la Guerra Fría, con una lógica similar a la aplicada al régimen político que conquista el poder. Una organización aceptada internacionalmente como un movimiento político legitimado por sus fines (movimiento de liberación nacional; "legítimo representante" de los intereses de un pueblo; luchadores por la libertad o la independencia, etc.) instala sus bases de operaciones en un tercer Estado que no puede (por ser un Estado fallido,) o no quiere (como el caso de Túnez que se verá más adelante) evitar que cometan atentados contra otro Estado. Su implantación entre la población civil eleva exponencialmente el costo en vidas humanas de cualquier intervención militar externa de neutralización.

Si el Estado víctima, luego del primer atentado, demanda que se ponga fin a estas operaciones, no obtiene una satisfacción ya sea porque el Estado fallido no puede o porque el Estado que consiente o apoya no quiere. Al denunciar el hecho ante el Consejo, no se aprueba una acción contra las bases por el veto de una de las superpotencias (y, a menudo, por la falta de interés de comprometerse en el conflicto de los otros miembros). Si los atentados continúan, el Estado víctima se encuentra en un dilema kafkiano: o acepta "*ad infinitum*" los atentados terroristas o responde con una intervención militar contra las bases en el tercer Estado alegando la legítima defensa. El costo de la intervención militar en vidas civiles es enorme (porque la organización se encuentra protegida entre la población local), lo que produce una inmediata deslegitimación ante la opinión pública

---

<sup>10</sup> Fue aprobada el 19 de marzo de 1978 por 12 votos a favor y 2 abstenciones -la URSS y Checoslovaquia-. China no votó.

<sup>11</sup> Herzog (Israel): «Durante 30 años no adoptó una sola resolución condenando la muerte de civiles israelíes inocentes. Por ello, el Consejo hace ya mucho tiempo perdió su derecho a juzgar las acciones provenientes de la violencia terrorista". S/PV.2071, pág. 3.

<sup>12</sup> Véase la intervención de su representante, Sr. Terzi, en S/PV.2071.

<sup>13</sup> Véase Herzog (Israel), S/PV.2071, págs. 3 y 4; Terzi (OLP) S/PV.2071, pág. 14.

<sup>14</sup> Esta acumulación de eventos y su no reconocimiento por los países árabes, ha caracterizado el conflicto hasta nuestros días.

mundial; su conducta será denunciada ante el Consejo, que considerará sólo su reacción militar, aislándola del contexto de un enfrentamiento prolongado entre dos partes; por ella será condenado excepto que cuente, a su vez, con el veto de un miembro permanente aliado.

Sin embargo, el Estado víctima tampoco es disuadido en sus acciones por una declaración condenatoria del Consejo, por su habitual carácter meramente declarativo: lo único que debe temer el Estado víctima es que una coyuntura internacional particular pudiera convertir en altamente probable que los miembros permanentes se pusieran de acuerdo con sancionarlo militarmente. Ante la falta de reacción del Consejo, la opinión pública internacional percibe que se ha producido otro caso de “inacción” de las Naciones Unidas, aumentando su descrédito; ciertos juristas encuentran una razón más para afirmar que las normas sobre uso de fuerza han caído en desuetudo; los analistas internacionales afirman que ha triunfado una vez el poder sobre los valores. Con el siguiente atentado, el proceso se pone en marcha una vez más, con los mismos resultados.

#### *Intervención de Israel en el Líbano. Operación “Paz para Galilea” (1982)*

El 3 de junio de 1982, el Embajador de Israel en el Reino Unido, Sr. Shlomo Argov, fue herido gravemente en la cabeza por un miembro de la OLP cuando salía de un hotel céntrico de Londres. El agresor y sus cómplices fueron detenidos por las autoridades británicas<sup>15</sup>.

El día siguiente, el representante de Israel ante las Naciones Unidas, Sr. Blum, envió una carta al Consejo expresando que el atentado contra el embajador formaba parte de la “*larga estrategia*” de la OLP destinada a causar el mayor número de víctimas israelíes en cualquier parte del mundo y que, ante la inacción del Consejo de Seguridad<sup>16</sup>, su país adoptaría las medidas necesarias para salvaguardar la seguridad de sus ciudadanos<sup>17</sup>. Ese mismo día, Israel lanzó una ofensiva aérea contra El Líbano.

Ante el inicio de las operaciones israelíes y el deterioro de la situación en la frontera, el representante libanés, Sr. Tueni, negó que su país fuera responsable del atentado, condenó la agresión israelí y solicitó una reunión de urgencia del Consejo de Seguridad<sup>18</sup>. El Consejo, por unanimidad, aprobó la resolución 508 por la que,

---

<sup>15</sup> Ante el Consejo de Seguridad, la OLP negó toda responsabilidad en el atentado. S/PV.2374, paras. 53 y ss.

<sup>16</sup> Blum (Israel) inscribió la actitud hacia su país en una política deliberada del Consejo de no analizar un conjunto de cuestiones que afectaban al bloque árabe y soviético: “*Es el mismo Consejo que no ha tenido tiempo para considerar el asesinato masivo y el baño de sangre perpetrado por el régimen de los hermanos Assad de Siria en febrero último contra la población de Hama, la quinta ciudad en tamaño de ese país. Es el mismo Consejo que no ha tenido tiempo durante los últimos 19 meses para examinar la agresión iraquí contra el Irán y el sufrimiento resultante para millones de personas, incluidos más de dos millones de refugiados. Es el mismo Consejo que no ha podido debatir desde enero de 1980 la actual violación del Afganistán por el ejército soviético de ocupación. Es el mismo Consejo que no ha tenido tiempo para considerar durante más de tres años, desde enero de 1979 para ser más preciso, el genocidio continuo del pueblo de Kampuchea, país que también ha sido objeto de agresión externa por Viet Nam. Y es el mismo Consejo que tampoco ha tenido tiempo para considerar la opresión del pueblo polaco por un régimen militar impuesto desde el exterior*”. S/PV.2375, para. 36.

<sup>17</sup> S/15158, 4 de junio de 1982.

<sup>18</sup> S/15161, 4 de junio de 1982.

---

preocupado por la integridad territorial y la independencia política del Líbano, exhortó al cese inmediato de las hostilidades.

El representante de los Estados Unidos, Sr. Lichtenstein, señaló que el cese de las hostilidades por todas las partes en el conflicto y el retiro de las fuerzas israelíes eran dos objetivos interrelacionados y que su aplicación debía ser simultánea. Agregó que era necesario evitar el derramamiento de sangre y establecer las condiciones para lograr una paz justa y duradera en la región<sup>19</sup>.

El representante del Reino Unido, Sr. Parsons, condenó el atentado en Londres, pero señaló que el intento de asesinato contra un embajador no justificaba en forma alguna los ataques masivos a las ciudades y aldeas libanesas<sup>20</sup>. Los representantes de Irlanda<sup>21</sup> y Guyana<sup>22</sup> criticaron la respuesta israelí y el intento de vincular el atentado contra el embajador con sus acciones. Por lo tanto, el atentado no constituía un “ataque armado” que diera lugar a la legítima defensa, por lo que la respuesta israelí se trataba de una *represalia armada punitiva* ilegal que, además, superaba todo viso de proporcionalidad frente al daño sufrido.

El representante de Israel, Sr. Blum, manifestó que en el último año, su país había sido víctima de 141 actos de terrorismo -que habían provocado 17 muertos y 241 heridos- instigados por la OLP y originados en el Líbano y que era el momento de enfrentar los hechos<sup>23</sup>; que el Líbano no podía “invocar en su favor los beneficios que se derivan de ciertas disposiciones del derecho internacional sin estar dispuesto, al mismo tiempo, a acatar todos los deberes que dimanar del derecho internacional<sup>24</sup>” y que si el Líbano no estaba dispuesto o no podía impedir que su territorio fuera utilizado por terroristas para lanzar ataques, Israel tomaría las medidas necesarias para poner fin a sus operaciones<sup>25</sup>.

El 6 de junio, desconociendo el cese del fuego impuesto por la resolución 508, Israel lanzó una ofensiva terrestre en el territorio libanés e invadió el sur del Líbano. El representante israelí criticó la inacción del Consejo<sup>26</sup> y afirmó que resultaba imperioso que

---

<sup>19</sup> S/PV.2375, para. 93 y 94.

<sup>20</sup> S/PV.2374, para. 31.

<sup>21</sup> Sr. Dorr (Irlanda): “(...) no encontramos ninguna justificación, ninguna correspondencia, ninguna relación, entre ese atentado y los ataques israelíes en gran escala a la capital libanesa. (...) Fue un intento indiscriminado de desquite (...)” S/PV.2374, para. 35 y 36.

<sup>22</sup> Sr. Karran (Guyana): “Es absurdo vincular la acción israelí con el intento de asesinato del Embajador de Israel en Londres Sr. Shlomo Argov. Resulta muy desafortunado que haya podido ocurrir semejante acto. Mi delegación se une a todas las demás al deplorar este salvaje acto de violencia. Pero aún si se pudieran vincular ambos actos no se justificarían la amplia destrucción y el sufrimiento humano, ni la invasión ilegal del territorio soberano de un Estado vecino. Aceptar esta justificación sería admitir un sistema de relaciones interestatales basado en la venganza y la violencia.” S/PV.2375, para. 96.

<sup>23</sup> S/PV.2374, para. 74 y 75; S/PV.2375, paras. 23 y ss..

<sup>24</sup> S/PV.2374, para. 78.

<sup>25</sup> “Si el Líbano no está dispuesto o no puede impedir que se alojen, se entrenen y se financien terroristas de la OLP, que operan abiertamente desde territorio libanés con miras a hostigar a Israel, a los israelíes y a los judíos en todo el mundo, entonces el Líbano debe estar dispuesto a correr el riesgo de que Israel tome las medidas pertinentes para poner fin a esas operaciones terroristas.” S/PV.2374, para. 78.

<sup>26</sup> “Informamos regularmente al Consejo de todo esto y de muchos cientos de otros ataques terroristas contra Israel, los israelíes y los judíos. Ninguno de esos informes ha sido escuchado. El Consejo ha prestado oídos sordos y no ha considerado apropiado actuar con miras a impedir las actividades criminales de la OLP. Tampoco se pronunció jamás el

su país ejerciera sus derechos a la defensa propia y protegiera a sus ciudadanos; que la OLP había aprovechado la erosión de la soberanía del Líbano para instalar sus bases y cuarteles generales en el sur del país y servir de plataforma para el lanzamiento de incursiones contra Israel<sup>27</sup>, y que esta situación había obligado a Israel a ejercer su derecho de legítima defensa<sup>28</sup> frente a los constantes ataques perpetrados desde el Líbano, con el objetivo de disuadir el continuo terrorismo contra los ciudadanos de Israel e “*inculcar en las mentes de los asesinos de la OLP el concepto básico de que nunca más las vidas judías serán segadas impunemente*”<sup>29</sup>: para ello, Israel había decidido ingresar al territorio libanés y liberar a los habitantes de Galilea del hostigamiento de la OLP<sup>30</sup>. Es decir, se trataba de una intervención armada disuasiva necesaria ante la inacción del Consejo de Seguridad, contra un Estado en gran medida fallido y contra las bases terroristas instaladas en su territorio, desde las que atacaban al Estado víctima de manera regular (doctrina de la acumulación de eventos)<sup>31</sup>, a lo que se sumaban la protección de nacionales y la represalia por el atentado contra un representante diplomático en el extranjero.

El mismo día, el Consejo, nuevamente por unanimidad, aprobó la resolución 509 por la que exigió a Israel el retiro inmediato e incondicional de sus fuerzas hasta las fronteras internacionalmente reconocidas del Líbano e instó a las partes a cesar en sus hostilidades. Existió, por lo tanto, un consenso sobre la ilegalidad de la intervención armada israelí.

Israel no se retiró y avanzó sobre territorio libanés. Sus acciones lograron que en agosto de 1982 la OLP abandonara el Líbano. Paralelamente surgió, con el apoyo de Irán y Siria, la organización Hezbollah. En 1985, Israel decidió el establecimiento de una “zona

---

*Consejo contra el hostigamiento de la OLP a las poblaciones civiles de Israel en la parte septentrional de nuestro país, que han sido sometidas repetidamente a bombardeos masivos, ataques con cañones y con cohetes por parte de la OLP, con piezas de artillería de largo alcance y lanzacohetes Katyusha suministrados a la OLP por la Unión Soviética.” S/PV.2375, para. 35.*

<sup>27</sup> Blum (Israel): “*Tras su expulsión –que estuvo lejos de ser apacible– de Jordania en 1970 y su exclusión de los demás países árabes, la OLP aprovechó la debilidad intrínseca del Líbano para establecer bases de operaciones y cuarteles generales en ese país. En efecto, la erosión de la soberanía libanesa comenzó a principios de los años de 1970, cuando la OLP estableció en el Líbano lo que virtualmente era “un Estado dentro de un Estado”, especialmente en la parte sur, donde se dio en llamar “tierra de Al-Fatah” a una de las zonas*». S/PV.2375, para. 45.

<sup>28</sup> Blum (Israel): “*Por consiguiente, resulta imperioso que el Gobierno de Israel ejerza sus derechos a la defensa propia, proteja las vidas de sus ciudadanos y garantice su seguridad*». S/PV.2375, para. 39.

<sup>29</sup> S/PV.2375, para. 65.

<sup>30</sup> S/PV.2375, para. 67. La operación llevó el nombre de “Paz para Galilea”.

<sup>31</sup> A la luz de los acontecimientos posteriores (en particular, el reemplazo de la OLP por Hezbollah que se verá a continuación), las declaraciones de Blum (Israel) resultaron proféticas: «*Para el observador exterior podría parecer que el Líbano ha sido dividido en esferas de influencia, principalmente entre los sirios, que mantienen su ejército en el norte del país, y los terroristas de la OLP, que operan en gran parte del sur. El hecho es que la OLP opera en el Líbano bajo un control completo de Siria. Siria supervisa el suministro de los armamentos y las instalaciones logísticas de la OLP. Siria decide cómo deberá desplegarse la organización terrorista y qué tareas debe emprender dentro del marco más amplio de los designios sirios. Durante todos esos años en el Líbano, el Consejo no ha considerado adecuado dedicar tiempo alguno a debatir la erosión de la soberanía libanesa, primero por la OLP y luego por Siria, salvo durante los cinco desdeñables minutos que se concedieron al tema el 6 de octubre de 1978 [2089a. sesión], o sea hace ya más de tres años y medio, a cuyo término se aprobó nerviosamente, sin ningún debate oficial, una resolución totalmente insulsa en la que se omitía toda referencia, aún indirecta, a Siria, que estaba a la sazón bombardeando y destruyendo masivamente los barrios de Beirut y una matanza en gran escala de su población. (...) El Consejo, aparentemente, no se percata de que el Líbano es un país ocupado, dominado por el ejército sirio de ocupación y por los terroristas armados de la OLP.*» S/PV.2375, para. 53.

---

segura” de 15 millas al interior del territorio libanés para evitar los ataques de Hezbollah contra las poblaciones del norte de Israel. Esta ocupación continuó hasta el año 2000, fecha en la que decidió retirarse y las Naciones Unidas establecieron la Línea Azul como frontera entre los dos países.

#### *Intervención de Israel contra bases de Hezbollah en el Líbano (2006)*

La aprobación por parte del Consejo de Seguridad de la resolución 1559<sup>32</sup> reafirmó la importancia de que el control del gobierno del Líbano se extendiera a todo su territorio. El Consejo exhortó a que se disolvieran y desarmaran todas las milicias, fueran éstas libanesas (Hezbollah<sup>33</sup>) o no (militares sirios y fuerzas irregulares con el apoyo iraní); además, exigió a las fuerzas extranjeras su retirada inmediata de territorio libanés. El 17 de mayo de 2006, el Consejo aprobó la resolución 1680 por la que reiteró su apoyo a la integridad territorial, la soberanía y la independencia política del Líbano dentro de sus fronteras internacionales y recordó la necesidad de cumplir con todos los términos de la Resolución 1559.

Si bien las tropas sirias, luego de grandes manifestaciones populares y presiones internacionales en su contra, se retiraron del Líbano, el desarme de Hezbollah no ocurrió.

El 12 de julio de 2006, miembros de Hezbollah<sup>34</sup>, desde el territorio libanés, lanzaron un ataque en la frontera con Israel que causó la muerte de ocho soldados israelíes; luego atravesaron la frontera y secuestraron a otros dos soldados, llevándolos como rehenes al Líbano, para luego negociar su intercambio por miembros de Hezbollah detenidos en Israel<sup>35</sup>.

Israel expresó que los hechos eran responsabilidad del gobierno del Líbano, desde cuyo territorio se lanzaban los ataques contra Israel<sup>36</sup>, y de los gobiernos de Irán y Siria porque apoyaban y respaldaban a quienes habían perpetrado el ataque; y que se reservaba su derecho de legítima defensa<sup>37</sup>. El 13 de julio, Israel bombardeó el aeropuerto de Beirut y las bases de Hezbollah y del ejército libanés, estableciendo un bloqueo aéreo y

---

<sup>32</sup> Del 2 de septiembre de 2004.

<sup>33</sup> También conocido como el “Partido de Dios”, fue creado en 1982 luego de la invasión israelí al Líbano. A finales de la guerra civil libanesa (1990), Hezbollah fue el único movimiento que no se desarmó, obteniendo gran popularidad cuando en mayo de 2000 se concretó el retiro israelí del sur del Líbano. Para una información detallada del grupo: Suply, Laurent: “Le Hezbollah, la bête noire d’Israël”, *Le Figaro*, 24 juillet 2006; Norton, Richard: “Hizbullah's backers”, *Prospect Magazine*, September 2006.

<sup>34</sup> Para D’Amato, este incidente fronterizo no constituyó ataque armado bajo el derecho internacional; la respuesta de Israel constituyó, en su opinión, un acto de agresión. D’Amato, Anthony: “The UN Mideast Ceasefire Resolution Paragraph-by-Paragraph”, *Jurist Law*, 13 de agosto de 2006.

<sup>35</sup> S/PV/5489.

<sup>36</sup> “El Gobierno del Líbano emitió una declaración el 12 de julio en la que afirmó que no tenía conocimiento del incidente que ocurrió en la Línea Azul en esa fecha, que no era responsable de ese acto ni lo respaldaba”. S/PV/5489, pág. 5.

<sup>37</sup> S/2006/515, 12 de julio de 2005. En el mismo sentido se expresó el Presidente de los Estados Unidos, George Bush, quien afirmó que todo Estado tenía el derecho de defenderse contra ataques terroristas. “(...) Israel has a right to defend herself. Every nation must defend herself against terrorist attacks and the killing of innocent life. It's a necessary part of the 21st century.» President Bush and German Chancellor Merkel Participate in Press Availability, Office of the Press Secretary, July 13, 2006.

marítimo del Líbano<sup>38</sup>. Los ataques fueron respondidos por Hezbollah mediante el lanzamiento de cohetes Katyusha. El 9 de agosto, Israel decidió extender su ofensiva terrestre hasta el río Litani, para crear una zona de seguridad entre el norte de Israel y el sur del Líbano.

El 11 de agosto de 2006, el representante del Líbano envió una carta al Consejo de Seguridad solicitando el cese del fuego y el retiro de las fuerzas israelíes del territorio libanés; comprometiéndose a ampliar su autoridad sobre su territorio a través del envío de sus fuerzas armadas al sur y solicitando una ampliación (en equipo, efectivos, mandato y alcance de sus operaciones) de la Fuerza Internacional que se encontraba en la zona<sup>39</sup>.

Durante este tiempo, el Consejo estuvo considerando los términos de una resolución, pero recién el 11 de agosto, es decir, un mes después de haberse iniciado las hostilidades, aprobó la resolución 1701 (15 votos a favor, Argentina) por la que pidió un cese total de las hostilidades basado en, por una parte, la cesación inmediata de todos los ataques por Hezbollah, y por el otro, de todas las operaciones militares ofensivas y el retiro de las fuerzas israelíes de territorio libanés; estableció el despliegue de una fuerza combinada (30.000 hombres) de efectivos internacionales y del ejército del Líbano e impuso una prohibición de venta o suministro de armas al Líbano<sup>40</sup>.

El 12 de agosto, Hezbollah anunció la aceptación del cese del fuego; el retiro israelí comenzó el 14 de agosto y se completó el 1 de octubre.

El representante de Israel en el Consejo, Sr. Gillerman, expresó que el incumplimiento por parte del Líbano de las obligaciones internacionales derivadas de las resoluciones 1559 y 1680 había obligado a Israel a hacer lo que el Líbano no hizo; que las operaciones israelíes habían asestado un fuerte golpe a las capacidades de Hezbollah<sup>41</sup> y que su país tenía el derecho y el deber de su país a defender a sus ciudadanos<sup>42</sup>. En la explicación de su voto, Condoleezza Rice afirmó que Hezbollah tenía que cesar de inmediato sus ataques y que Israel debía detener sus operaciones militares ofensivas en el

---

<sup>38</sup> Sr. Gillerman (Israel) *"Israel no tenía más opción que reaccionar, como lo hubiera hecho cualquier otro Gobierno democrático responsable"*. S/PV/5489, pág. 6. Para un detalle de todas las operaciones israelíes: Arkin, William M.: *"Divining Victory. Airpower in the 2006 Israel-Hezbollah War"*, Air University Press, Maxwell Air Force Base, Alabama, July 2007.

<sup>39</sup> S/2006/639, 11 de agosto de 2006.

<sup>40</sup> Para un análisis de la resolución 1701 véase D'Amato, Anthony: *"The UN Mideast Ceasefire Resolution Paragraph-by-Paragraph"*, *Jurist Law*, 13 de agosto de 2006; Aguirre, Mariano: *"Victorias y Derrotas. La Resolución 1701 de la ONU sobre Líbano"*, FRIDE, Agosto 2006.

<sup>41</sup> *"Frente al fracaso de garantizar que se cumplieran las obligaciones dispuestas en esas resoluciones, Israel no ha tenido otra opción que hacer lo que el Líbano no hizo. Por consiguiente, las capacidades letales de Hizbollah han recibido un fuerte golpe: se han desmantelado bases y se han destruido almacenes de misiles provenientes del Irán. El Líbano meridional se ha quedado en gran medida sin la infraestructura del terrorismo, y los terroristas y sus patrocinadores han aprendido que una campaña de terrorismo brutal enfrentará la respuesta enérgica que merece."* S/PV.5511, 11 de agosto de 2006, pág. 22.

<sup>42</sup> *"Israel, al igual que cualquier otro Estado, tiene el derecho y el deber de defender a sus ciudadanos de los ataques no provocados de Hizbollah, traer de regreso a sus soldados detenidos y continuar sus esfuerzos destinados a culminar la tarea de erradicar a los terroristas y eliminar la amenaza que presentan aún para los pueblos de Israel y el Líbano."* S/PV.5511, 11 de agosto de 2006, pág. 23.

---

Líbano, aunque se reservaba el derecho de todo Estado soberano a defenderse<sup>43</sup>. Francia también defendió el derecho de Israel a su seguridad<sup>44</sup>.

El conflicto produjo la muerte de 1164 personas, la mayoría de ellas civiles, 4000 heridos<sup>45</sup>, y el desplazamiento de 900.000 libaneses y 300.000 israelíes<sup>46</sup>. Según informes, los daños a la infraestructura libanesa asciendieron a la suma de 3,5 billones de dólares<sup>47</sup>.

El representante del Líbano, Sr. Mitri, condenó las acciones israelíes por considerarlas una represalia desproporcionada e injustificable; criticó que Israel no hiciera distinción alguna entre civiles y combatientes y expresó que un cese del fuego que preserva el derecho de una de las partes a no dejar de disparar no era una cesación del fuego y que los libaneses no confiaban en la diferencia que hacía Israel entre los que era defensivo y ofensivo<sup>48</sup>. Para Israel, en cambio, su acción era proporcional al objetivo de eliminar las bases de cohetes contra su territorio al sur del río Litani, creando una « zona de seguridad » para su población. En una entrevista con la revista Veintitrés, el representante argentino ante las Naciones Unidas, Sr. Mayoral, expresó que *“Lo de Beirut, a juicio de la Argentina, ha sido un desproporcionado uso de la fuerza. No ha sido legítima defensa. La reacción de Israel ha sido desproporcionada por atacar blancos civiles, aeropuertos, rutas, etc. Causó un daño mucho mayor al que se quería prevenir. La legítima defensa tiene que tener compatibilidad con los daños infligidos.”*<sup>49</sup>.

El Gobierno israelí respondió a las acusaciones de falta de proporcionalidad, argumentando que, por un lado, el derecho internacional considera que la legítima defensa *“incluye no sólo los actos realizados para prevenir la amenaza inmediata, sino también para prevenir los ataques subsiguientes”*, que cada una de las acciones habían tenido una razonabilidad y que sus fuerzas armadas habían tomado todos los recaudos posibles para evitar los daños a civiles, teniendo presente que los combatientes de Hezbollah se encontraban diseminados entre la población<sup>50</sup>.

---

<sup>43</sup> *“Hizbollah tiene que cesar de inmediato sus ataques contra Israel, e Israel tiene que detener sus operaciones militares ofensivas en el Líbano, mientras se reserva el derecho de todo Estado soberano a defenderse.”* S/PV.5511, 11 de agosto de 2006, pág. 6.

<sup>44</sup> S/PV.5511, 11 de agosto de 2006, pág. 8.

<sup>45</sup> Arnaud, Guillermo: *“Bush, Alberdi y la guerra preventiva”*, La Nación, 25 de septiembre de 2006.

<sup>46</sup> Kattan, Victor: *“The Use and Abuse of Self-Defence in International Law”*, British Institute of International and Comparative Law, June 15, 2007, pág. 5.

<sup>47</sup> *“Israel/Lebanon: Deliberate destruction or “collateral damage”? Israeli attacks on civilian infrastructure”*, Amnesty International Index: MDE 18/007/2006, (August 23, 2006), Disponible en <http://web.amnesty.org/library/index/ENGMDE180072006>.

<sup>48</sup> *“A decir verdad, los libaneses no confían en la diferencia que hace Israel entre lo que es “defensivo” y lo que es “ofensivo”.* S/PV.5511, 11 de agosto de 2006, pág. 21.

<sup>49</sup> Goobar, Walter: *“Cortocircuitos”*, Revista Veintitrés, Buenos Aires, Julio-Agosto 2006, pág. 8. Varios países calificaron la respuesta como desproporcionada. S/PV/5489.

<sup>50</sup> Israel Ministry of Foreign Affairs: *«Responding to Hizbullah attacks from Lebanon: Issues of proportionality. Legal Background»*, 25 July 2006. *«Es difícil equilibrar la proporcionalidad porque, como ha indicado la propia Alta Corte de Israel, requiere la realización de determinaciones tanto objetivas como subjetivas, a saber 1) si los medios militares empleados ayudan de manera razonable a alcanzar el objetivo militar; 2) si, incluso asumiendo que el primer examen ha sido satisfecho, el ejército empleó los “medios menos dañinos” para conseguir sus legítimos objetivos; y 3) si el daño causado a los civiles guarda una “proporción adecuada” con los beneficios perseguidos. La Alta Corte de Israel aplicó estos exámenes cuando se cuestionó la construcción de una porción del “muro” israelí, indicando que, lejos de ser anti-semita, la proporcionalidad era un principio tanto del derecho internacional como israelita que debía aplicarse.*

---

El 11 de agosto de 2006, el Consejo de Derechos Humanos adoptó la Resolución S-2/1, referida a la “grave situación de los derechos humanos en el Líbano provocada por las operaciones militares israelíes”, por la que decidió enviar una comisión de investigación de alto nivel para analizar las consecuencias de las acciones de Israel en el Líbano. La propia comisión reconoció en su informe las limitaciones de este mandato para averiguar el conflicto en todas sus dimensiones, incluyendo las acciones de Hezbollah. La Comisión concluyó que: “(...) el excesivo, indiscriminado y desproporcionado uso de la fuerza por la IDF va más allá de los razonables argumentos de necesidad militar y proporcionalidad, y claramente fracasaron en distinguir entre objetivos civiles y militares, constituyendo así una flagrante violación del derecho internacional humanitario. La Comisión se ha formado la clara visión de que, acumulativamente, los deliberados y letales ataques por la IDF a los civiles y objetivos civiles se elevaron a un castigo colectivo”<sup>51</sup>.

El 14 de febrero de 2007, la Asamblea General condenó, por medio de la resolución 61/154, los actos de violencia contra civiles y, en particular, el bombardeo de civiles libaneses por las fuerzas militares israelíes como así también el uso deliberado por parte de Israel de municiones racimo<sup>52</sup>.

Los miembros del Consejo consideraron que las hostilidades habían sido comenzadas por Hezbollah y que Israel tenía el derecho de legítima defensa, aunque lo había hecho de forma desproporcionada<sup>53</sup>. La intervención israelí, si bien siguió el modelo de otras anteriores, permitió comprobar que el contexto internacional se había modificado sustancialmente desde el fin de la Guerra Fría y que un conjunto creciente de Estados, incluyendo varios miembros permanentes del Consejo, ya no estaban dispuestos a avalar acríticamente las acciones de organizaciones irregulares<sup>54</sup>; al contrario, varios miembros

---

*Si bien la Alta Corte le prestó considerablemente mayor importancia a las preocupaciones de seguridad de lo que hizo la Corte Internacional de Justicia (CIJ) en su Opinión Consultiva de 2004 sobre el mismo tema, sostuvo que el estándar de proporcionalidad era "objetivo" al grado de no tratarse de un asunto de decidir meramente si los comandantes militares habían actuado de buena fe. Más aun, la corte israelí, a pesar de estar muy consciente de la amenaza que los actos terroristas representan para la sociedad israelita, sostuvo que la tercera (y decisiva) determinación, que incluye medir los beneficios de seguridad buscados en comparación con los tipos de daños impuestos a la población civil, constituía un cálculo legal y objetivo que podía ser realizado por los jueces». Alvarez, José E.: “Los Cañones de Agosto”, ASIL Newsletter, Notas del Presidente, Septiembre/Octubre 2006.*

<sup>51</sup> A/HRC/3/2, del 23 de noviembre de 2006.

<sup>52</sup> AG Res. 61/154, 14 de febrero de 2007. La Argentina votó a favor. Franck se ha preguntado sobre qué base debía establecerse la “proporcionalidad” de la intervención y si la evaluación no debía tener en cuenta también las víctimas del ataque de Hezbollah del 12 de Julio, o el panorama completo de hostilidades desde el territorio del Líbano que se prolongó durante muchos años. En definitiva, resultaría en la aplicación de la doctrina de la acumulación de eventos a la proporcionalidad de la respuesta. Franck, Thomas: “On proportionality of countermeasures in International Law”, AJIL, Vol. 102 (2008), págs. 733. Véase sobre las acciones de Hezbollah, el Informe del Secretario General: “Report of the Secretary-General on the United Nations Interim Force in Lebanon (for the Period from 21 January 2006 to 18 July 2006)”, UN Doc. S/2006/560, del 21 de Julio de 2006.

<sup>53</sup> Sr. Mayoral (Argentina): *La Argentina no niega que Israel tiene el derecho de defenderse frente a ataques externos, pero también considera que tal defensa debe ejercerse de conformidad con el derecho internacional, y en particular con las disposiciones del derecho internacional humanitario*. S/PV/5489, pág. 10. También: Franck, Thomas: “On proportionality of countermeasures in International Law”, AJIL, Vol. 102 (2008), págs. 733.

<sup>54</sup> Sobre la naturaleza estatal o privada de Hezbollah, véase: Cannizzaro, Enzo: “Entités non-étatiques et régime international de l’emploi de la force une étude sur le cas de la réaction israélienne au Liban”, Revue

del Consejo consideraron que Israel tenía derecho a defenderse; la legalidad de este tipo de respuestas armadas pasó, por lo tanto, de “*ilegales*” a “*controvertidas*”. A ello contribuyó la percepción de que el gobierno de El Líbano era impotente para frenar a Hezbollah, pero que no lo apoyaba material ni políticamente<sup>55</sup>.

---

Générale de Droit International Public, 2007, págs. 331 a 352. El autor sostiene que el control de un territorio que equivale al poder público (como era el caso de Hezbollah) es lo que autoriza el ejercicio de la legítima defensa contra una organización no estatal.

<sup>55</sup> Hezbollah sufrió una derrota electoral en junio de 2009. «Derrota electoral de Hezbollah en el Líbano», La Nación, 8 de junio de 2009.

---