

CAPÍTULO CUARTO

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

LA SEGURIDAD COLECTIVA EN EL UMBRAL DEL SIGLO XXI

Por JOSÉ A. JAUDENES LAMEIRO

EVOLUCIÓN DE LOS SISTEMAS DE SEGURIDAD Y ANÁLISIS COMPARATIVO DE SUS INSTRUMENTOS

Así como el derecho interno de los diferentes países protege al individuo contra las agresiones de que pueda ser objeto, así también la comunidad internacional trata de garantizar la seguridad y el mantenimiento de la paz entre los Estados. En el primer caso, la protección se articula a través del Derecho Penal en el que, previa la identificación de las acciones ilícitas, se establece su punibilidad; en el segundo, el mantenimiento de la paz se intenta conseguir por el Derecho Internacional que identifica también las acciones lícitas e ilícitas en el ámbito de las relaciones internacionales, distinguiendo lo que constituye agresión y lo que es uso legítimo de la fuerza y estableciendo también las medidas de represión aplicables en su caso.

Es curioso observar como en su evolución histórica, los procedimientos de protección de las personas atraviesan por etapas que se identifican con aquellas que garantizan, o al menos tratan de garantizar, la seguridad y el mantenimiento de la paz entre los Estados.

Por lo que se refiere a la protección de la persona en el entorno social en el que desarrolla su existencia, podemos distinguir dos momentos o etapas evolutivas, siendo la primitiva, propia de los primeros tiempos, aquella en la que la protección y defensa del individuo era realizada por el propio sujeto o, todo lo más, por la unidad familiar a la que pertenecía. La

defensa era, pues, en esta primera etapa, individuo contra individuo o unidad familiar contra unidad familiar, sin que la defensa tuviera limitación alguna en su ejercicio por lo que frecuentemente se identificaba con la venganza, que en España se conocía con la expresión *saña vieja*.

Estos planteamientos defensivos de la sociedad primitiva eran prácticamente idénticos en todas las comunidades y así en los pueblos germánicos la *saña vieja* se conocía como la *venganza de sangre (blutrache)*, que iba precedida por una declaración formal de carencia de paz hecha por la familia, que establecía así la enemistad y el derecho de venganza. Cuando esta enemistad era declarada por lo grupos familiares que constituían la comunidad (Bund), se privaba de protección al inculpado y se abría contra él una persecución general que podía terminar con la muerte. En principio, esta acción de venganza no prescribía, pero posteriormente se estableció una limitación temporal de veinte años (1).

A esta primera fase le sigue otra en la que la sociedad, ya organizada, asume la responsabilidad de proteger y defender a sus miembros, cometido que, como decimos, hasta entonces venía desempeñando la familia. En ésta segunda fase podemos distinguir, a su vez, dos etapas, caracterizándose la primera por un planteamiento preventivo encaminado a mantener la paz social, objetivo que se pretendía conseguir infundiendo temor al potencial agresor que así no se atrevía a actuar por miedo a las represalias que se le anunciaban.

Este sistema sólo podía existir en aquellas sociedades en las que los poderes públicos fueran autoritarios e implacables, como ocurría en la sociedad medieval y de la que aún hoy en día podemos encontrar ejemplos de ello en algunos pueblos en los que todavía se imponen castigos corporales al delincuente, incluso mutilaciones.

La segunda etapa se inicia a finales del siglo XVIII con la Revolución francesa, que dio paso a procedimientos que significaron un mayor respeto de la condición humana, construidos sobre la base del acatamiento de principios superiores en los que se inspiraba toda la legislación.

En el ámbito internacional podemos distinguir también las dos etapas que hemos señalado en el derecho interno, es decir, una primera etapa en la que el problema de la seguridad se trata de resolver con una solución individualista, y una segunda etapa de *seguridad colectiva*.

(1) PÉREZ-PRENDES MUÑOZ-ARRACO, JOSÉ MANUEL. "Breviario de Derecho Germánico", Universidad Complutense de Madrid.

En opinión del ilustre Profesor de la Universidad de París Charles Rousseau (2), el sistema individualista encuentra su fundamento en las siguientes causas: a) libertad de armamento, ya que, en un principio, los Estados movidos por una reacción instintiva procuraban bastarse a sí mismos, organizando sus fuerzas armadas según su criterio; b) la política de alianzas, porque los Estados expuestos a un mismo peligro exterior se esforzaban en unir sus fuerzas contra la amenaza común y c) el derecho a la guerra, pues se consideraba lícito el recurrir a la fuerza sin ningún tipo de limitación, incluso con fines ofensivos o de conquista.

La concepción individualista de la seguridad estaba abocada al fracaso pues sus fundamentos y principios en los que se inspiraba, lejos de asegurar el mantenimiento de la paz, producían el efecto contrario propiciando la inseguridad. La máxima *si vis pacem para bellum*, la llamada *paz armada*, llevada a sus últimas consecuencias, sólo conducía a la carrera de armamentos, ante la necesidad sentida por los Estados de lograr el equilibrio de fuerzas.

Por otra parte, las alianzas defensivas provocaban como reacción la constitución de contraalianzas, con lo que el riesgo de confrontación de ambos bloques se incrementaba.

No obstante lo anterior, la concepción individualista se mantuvo en pleno vigor hasta después de la Primera Guerra mundial en que se abrió paso la concepción de la seguridad colectiva, remodelada después al término de la Segunda Guerra mundial. Obviamente, de no haberse producido estos dos importantes acontecimientos históricos, el último de los cuales dio lugar a una posición hegemónica de los países denominados los *cuatro grandes*, la seguridad internacional no se hubiera desarrollado en los términos en que hoy la conocemos.

El sistema de la seguridad colectiva se configuró aunando en un mismo esquema de seguridad a todos los Estados de la comunidad internacional, a diferencia de lo que ocurría con las Alianzas, que aglutinaban sólo a los Estados con ideologías compartidas o intereses comunes. Esta característica ha permitido, por primera vez en la historia, un consenso universal sobre un instrumento Jurídico como es la Carta de las NN.UU.

No cabe duda que con la aceptación a nivel mundial de los principios y esquemas de la Carta, sobre los que se configuran actualmente los sis-

(2) ROUSSEAU, CHARLES. "Derecho Internacional Público", Ed. Ariel.

tema de seguridad, se ha dado un avance en el proceso de mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales como nunca hasta ahora se habían conseguido. Claro está que tampoco hasta entonces se habían dado las condiciones precisas para ello.

Pero el advenimiento del sistema de seguridad colectiva no supuso la desaparición total o el abandono de las tesis individualistas, sino que, de forma más o menos velada, ambos sistemas coexisten en la actualidad. Las ayudas y los apoyos de todo tipo entre Estados con afinidades ideológicas, étnicas o religiosas son una constante en nuestros días, aun en el caso de que con ello se esté poniendo en riesgo la paz. La carrera de armamentos es un hecho indudable, la posesión de armas nucleares es para muchos Estados, en especial para los que tienen problemas en su región, garantía de seguridad. El armamento nuclear en manos de países económicamente poco desarrollados es un peligro latente que la comunidad internacional trata de conjurar con escasos resultados.

El Tratado de No Proliferación de Armas Nucleares de 1.968 no sirvió de freno a la carrera por la posesión de estas armas. Ello dio lugar a numerosas Resoluciones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, entre ellas la Resolución 3261F, de 9 de diciembre de 1974, sobre la necesidad de emprender un amplio estudio de la cuestión de las zonas libres de armas nucleares en todos sus aspectos, en un intento más para detener su difusión. En estas zonas se prohíbe el emplazamiento y ensayo de armas nucleares y se establecen o bien por Resoluciones de la Asamblea General, o bien por Tratados concertados con tal finalidad bajo los auspicios de las NN.UU. Sin ánimo de ser exhaustivos mencionamos las Resoluciones 1652 de 24 de Noviembre de 1961 y 2033 de 3 de Diciembre de 1965 sobre desnuclearización de Africa, las Resoluciones 3263 y 3265, de 11 de Diciembre de 1974, sobre desnuclearización de Oriente Medio y Sur de Asia y los Tratados de Tlatelolco, de 14 de Febrero de 1967, sobre prohibición de armas nucleares en América Latina y de Rarotonga, de 6 de Agosto de 1965, sobre creación de una zona libre de armas nucleares en el Pacífico Sur.

EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVA

El sistema de seguridad colectiva precisó de cincuenta años para llegar a la situación actual de desarrollo. Después de la Primera Guerra mundial y por el gran número de víctimas y daños que causó, la comunidad

internacional sintió la necesidad de limitar el recurso a la guerra como medio de solución de los conflictos. Anteriormente ya se había producido una llamada al arreglo pacífico de las controversias en la Convención de 1907, la cual, aun cuando fue suscrita por 63 países, no llegó a alcanzar el objetivo propuesto.

Los pilares sobre los que se asienta la seguridad colectiva son: 1) la inicial prohibición del uso de la fuerza y las excepciones admitidas a este principio; 2) arreglo pacífico de las controversias como solución alternativa al uso de la fuerza; 3) sanciones que se pueden imponer al transgresor; y, por último, una cuarta de carácter preventivo, íntimamente relacionada con la primera, que es el desarme.

El desarrollo de estos principios hasta su configuración actual, tal como se recogen en los esquemas de las vigentes organizaciones de seguridad, ha precisado, como ya hemos señalado, de cincuenta años de evolución y de dos guerras mundiales. Se inicia en 1919 con el Pacto de la Sociedad de Naciones de forma tímida, pues si bien en su texto no se prohibía el uso de la fuerza de modo expreso, la orientación era clara en ese sentido. Era lógico que así fuera, pues no se podía pasar de una concepción individualista en la que el derecho a la guerra era prácticamente ilimitado, a un sistema de seguridad colectiva basado precisamente en la interdicción del uso de la fuerza. Inicialmente, pues, el Pacto estableció una especie de condición suspensiva por virtud de la cual los Estados Parte se comprometían a someter sus diferencias a arbitraje, arreglo judicial o decisión del Consejo, sin poder acudir a la guerra antes de tres meses después del fallo judicial o, en su caso, decisión del Consejo (Art.12,1).

Por tímido que nos parezca hoy en día, no cabe duda de que el Pacto significó un gran avance en materia de seguridad, iniciando el camino de la seguridad colectiva en la que se implican actualmente todos los Estados. No era fácil, por obvias razones, introducir un esquema de seguridad que se apartaba en sus principios de los sistemas que estuvieron vigentes durante siglos.

En el recorrido histórico que estamos haciendo de la evolución de la seguridad internacional, debemos hacer mención, siquiera sea para dejar constancia de ello, del denominado "Tratado de renuncia de la guerra" que tiene su origen en la fórmula "poner la guerra fuera de la Ley" que preconizó el Ministro francés de Asuntos Exteriores Aristides Briand en 1927. Pese a la rotundidad del término, la expresión no se refería a todas las

guerras sino solo a las guerras de agresión. El mencionado Tratado fue firmado en París el 27 de Agosto de 1928.

En el artículo primero de este Pacto, se proclamaba la renuncia de la guerra en las relaciones entre los Estados "*como instrumento de la política nacional*", es decir, la guerra planificada para obtener objetivos políticos, o lo que es lo mismo, la guerra como instrumento o medio de acción.

Así las cosas, sobreviene la Segunda Guerra mundial, a cuyo término se dan las condiciones precisas para que la comunidad internacional asuma la prohibición del recurso a la guerra como uno de los principios fundamentales de la seguridad.

Fueron dos las causas que propiciaron el consenso generalizado sobre el nuevo esquema de seguridad. De una parte, el hecho de que prácticamente todos los países del Globo se vieron inmersos en la guerra, directa o indirectamente, y sufrieron sus consecuencias, lo que en sí mismo constituyó un factor de cohesión. En segundo lugar, la posición hegemónica alcanzada por los países aliados, Estados Unidos, Rusia, Gran Bretaña y Francia, sin competidores en los campos tecnológico, científico y económico, especialmente en el caso de Estados Unidos. Con la desolación y destrucción industrial en la mayor parte del mundo, *los cuatro grandes* estaban en condiciones de imponer una filosofía de seguridad para el futuro en cuyos esquemas se reservaron un papel predominante.

Ya hemos indicado que los cuatro pilares fundamentales del sistema de seguridad colectiva eran, además de la prohibición del uso de la fuerza, el desarme como acción preventiva, el establecimiento de sanciones contra el agresor y el mecanismo para su aplicación y los procedimientos de solución pacífica de los conflictos como solución alternativa al uso de la fuerza. Veamos el tratamiento que se les da a estos principios en los instrumentos vigentes de Derecho Internacional con especial atención al más importante de ellos: La Carta de las Naciones Unidas.

LA SEGURIDAD Y LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS

A diferencia de lo que ocurría en el Pacto Briand-Kellogg o de renuncia de la guerra al que ya nos hemos referido, que limitaba la licitud del uso de la fuerza a la legítima defensa, pues en tales situaciones el agredido no persigue con su reacción un objetivo político, la Carta admite además otras causas de uso lícito de la fuerza según las circunstancias y la finalidad que se persiga, si bien con ciertos condicionantes.

El artículo 1 de la Carta recoge los Propósitos (objetivos) que en síntesis son los siguientes: a) mantenimiento de la paz y seguridad internacionales adoptando medidas colectivas para eliminar las amenazas a la paz y suprimir los actos de agresión; b) igualdad de derechos y respeto a la libre determinación de los pueblos; c) respeto a los derechos humanos y a las libertades fundamentales del individuo; d) arreglo pacífico de las controversias; y e) cooperación internacional en materias de carácter económico, social y cultural. El artículo 2 recoge los siete Principios para alcanzar los objetivos propuestos antes señalados, de los cuales nosotros vamos a referir principalmente al número 4, uno de los textos más analizados y controvertidos y que constituye el inicio de un entramado a cuyo término está el Consejo de Seguridad. En el número 4 de este artículo se dice textualmente:

Los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de la Naciones Unidas.

De estos artículos, la primera conclusión a la que llegamos es que está fuera de toda duda la prohibición del uso de la fuerza cuando atente contra la integridad territorial o la independencia política de un Estado, o sea, cuando se persiga la modificación de las fronteras de un Estado. Se supone que las fronteras existentes después de la Segunda Guerra mundial configuradas en la Conferencia de Yalta. Asimismo está también claro la prohibición del uso de la fuerza cuando se persiga o atente contra la independencia política de un Estado, es decir, cuando se atente contra la soberanía de ese Estado, que es lo que constituye la intervención ilícita. Los otros dos supuestos mencionados en el artículo 1, los actos de agresión y los que amenazan la paz, no resultan claros, precisando de delimitación.

Por lo que se refiere en especial a los actos de amenaza de la paz, éstos son de tal amplitud que prácticamente engloban a todos los demás. La Carta no nos dice ni cuáles son los actos que amenazan la paz, ni cuáles son sus características, y el problema lo soluciona remitiéndonos al Consejo de Seguridad en el artículo 39, que dice:

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión ...

En principio parece que llegamos a la misma solución que la contenida en el Pacto de la Sociedad de Naciones en el cual, como hemos visto, era el Consejo el que resolvía, si bien por unanimidad (artículos 12.1 y 15.6 del Pacto). Sin embargo, como apunta Rousseau (3), la diferencia fundamental es que mientras que en el Pacto se precisaba el voto unánime, en la Carta sólo se precisa el voto de la mayoría de nueve de los quince miembros *con el voto afirmativo de todos los miembros permanentes (Art. 27 de la Carta)*.

Si, como decimos, los actos que amenazan la paz son de tal amplitud que engloban no sólo los que se manifiestan con el uso de la fuerza, sino también aquellos otros susceptibles de desestabilizar una situación, habremos de concluir que la declaración formal de ilicitud del uso de la fuerza sólo puede efectuarse con el consentimiento de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. En definitiva, la ilicitud se subjetiviza y por eso no se matiza el concepto en la Carta, lo que puede dar lugar a que dos acontecimientos de idéntico contenido y significación, sea uno declarado formalmente ilícito y el otro no, con lo que no se podrían aplicar a este último las medidas de represión.

Al hacer las anteriores consideraciones queremos insistir en que nos estamos refiriendo a la Carta como instrumento internacional que inspira el actual sistema de seguridad colectiva. Por eso la Asamblea General se ha visto obligada a hacer algunas puntualizaciones en relación con el contenido de la amenaza y el significado de la agresión, en las Resoluciones 2625 y 3314, respectivamente, y a ellas nos vamos a referir seguidamente, dejando antes constancia de que, en nuestra opinión, las Resoluciones de la Asamblea General podrán ser fuente del Derecho internacional pero no constituyen normas de derecho dotadas de vigencia inexorable. Además, en ellas no se dan los requisitos formales exigibles para obligarse, por lo que ni en la Constitución ni en el derecho interno español existe disposición alguna en este sentido. Las Resoluciones ni complementan ni modifican la Carta, pues para ello está el procedimiento establecido en el artículo 109 de la misma.

Con las anteriores aclaraciones no queremos decir que las resoluciones sean inocuas o carentes de significación, sino que en el análisis de los sistemas de seguridad debemos atenernos a los instrumentos internacionales que los establecen.

(3) Op. Citada.

LA RESOLUCIÓN 2625 DE LA ASAMBLEA GENERAL Y EL ARTICULO 2 DE LA CARTA DE LAS NN.UU

Ya hemos indicado que uno de los textos más analizados de la Carta era el Principio contenido en el número 4 del artículo 2, pues a pesar de constituir el pilar básico de la seguridad internacional en nuestros días, su redacción es poco afortunada, confusa y, desde luego, incompleta para la finalidad que pretende. La Resolución 2625 trata de completar no sólo el Principio contenido en el número 4 del artículo 2, sino también otros de los enunciados en este precepto fundamental y en el artículo 1 de la Carta. Si bien la Resolución desarrolla siete principios, aquí nos vamos a referir al primero de ellos, relativo a la amenaza o al uso de la fuerza, lo que no significa que los restantes no tengan alguna vinculación con la seguridad. Así el principio de arreglo pacífico de las controversias, el de no intervención, el de cooperación internacional, el de igualdad soberana y el de cumplimiento de las obligaciones contraídas.

Algunos tratadistas opinan que la Resolución 2625 de la Asamblea General (XXV), de 24 de Octubre de 1970, constituye el desarrollo normativo del artículo 2 de la Carta. Parece difícil que esto sea así *sensu strictu*, entre otras razones porque no corresponde a la Asamblea General el desarrollo normativo del articulado de la Carta.

El artículo 11 dice que la Asamblea General podrá considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y podrá también hacer recomendaciones respecto de tales principios a los Miembros o al Consejo de Seguridad. Pero una cosa es hacer recomendaciones respecto a los principios de mantenimiento de la paz y seguridad y otra distinta es efectuar un desarrollo normativo de los mismos.

A mayor abundamiento, la expresión *considerar los principios generales de la cooperación....* excluye, a nuestro juicio, toda acción que no sea referida concretamente a la cooperación entre los Estados a los fines de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Parece que esta expresión se esta refiriendo al contenido del artículo 43.1.

En cualquier caso y con independencia del carácter de simple recomendación, lo cierto es que la Asamblea General se ha visto obligada a manifestarse sobre el contenido del artículo 2 de la Carta. Ciertamente que hacía falta una interpretación de este artículo, pues los acontecimientos ocurridos con el paso del tiempo pusieron de relieve su parquedad.

La Asamblea no sólo se ha ocupado de esta cuestión en la Resolución que comentamos, sino que también lo ha hecho en otras ocasiones, como en la 42/22, de 17 de Marzo de 1988, sobre Declaración para el mejoramiento de la eficacia del principio de la abstención de la amenaza o de la utilización de la fuerza en las relaciones internacionales; en la 27/34, sobre fortalecimiento de la seguridad internacional; en la 43/51, sobre la prevención y eliminación de controversias y situaciones que puedan amenazar la paz y la seguridad internacionales y el papel de las Naciones Unidas en esta esfera; en las 46/59 y 49/57, sobre cooperación de las Naciones Unidas con las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, etc.

A diferencia de lo que ocurría en el Pacto Briand-Kellogg, en cuyo artículo 1 se condena recurrir a la guerra, la Carta, en este número 4 del artículo 2, impone a los Estados Miembros una obligación de *no hacer*, la abstención, es decir, una conducta determinada y no una simple reprobación moral de la guerra.

La abstención al recurso de la amenaza o al uso de la fuerza lo limita este artículo a tres supuestos: a) a la integridad territorial de un Estado; b) a su independencia política y c) a cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas.

La Resolución 2625 amplía este marco y, después de calificar la amenaza o uso de la fuerza como violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas, señala que *no se empleará nunca como medio para resolver cuestiones internacionales*, con lo cual se comprenden todas las que se pueden dar en este ámbito.

En principio pudiera criticarse que la Resolución diga "*violación del derecho internacional y de la Carta de las Naciones Unidas*", como si ésta no fuera parte de aquel, por lo que sería suficiente decir *violación del derecho internacional*, pero debemos considerar que la Asamblea General no es un Organismo al que le corresponda interpretar el derecho aunque sí la Carta, y si la Resolución sólo mencionara la violación de ésta, se estaría dirigiendo a los Estados Miembros exclusivamente. Por esta misma razón, la Resolución comienza siempre sus párrafos diciendo: *Todo Estado tiene el deber de abstenerse* y no dice *se abstendrán*, expresión imperativa que figura en el artículo 2.4 de la Carta.

Continúa esta importante Resolución desarrollando o complementando en estos primeros párrafos el principio 2.4, condenando expresa-

mente la *guerra de agresión* e imponiendo el deber de abstenerse de realizar actos de propaganda de estas guerras.

No cabe duda de que esta referencia a las guerras de agresión fue un gran acierto de la Comisión encargada de la redacción, y ello debido a la polémica que surgió en torno a la interpretación que habría de darse a la expresión uso de la fuerza, es decir, si la fuerza a la que se refiere el punto 4 del artículo 2 es exclusivamente la fuerza armada, o también la fuerza como sinónimo de coacción, ya sea de carácter político o económico o cualquier otro tipo de presión. En definitiva, además de la guerra en cualquier forma e intensidad, sea guerra abierta, guerra de guerrillas o incursiones o *raids*, también se comprende en el término cualquier otra forma de forzar a un Estado a hacer lo que no quiere.

La cuestión, desde luego, era fundamental pues no se trataba sólo de calificar o hacer un juicio de valor de una determinada acción, sino de la aplicación o no de represalias internacionales.

La opinión mayoritaria, y existen sólidos argumentos para ello, es que el término se refiere exclusivamente a la fuerza armada, pues esta expresión se encuentra así en varios pasajes de la Carta (Preámbulo y artículos 43 al 47). Pero si esto es cierto, también lo es que en otros lugares de la Carta se mencionan también otros tipos de acciones de presión que no constituyen uso de la fuerza armada, como son las que el Consejo de Seguridad puede tomar, e instar a los países Miembros a que tomen, antes de decidir el uso de la fuerza armada, o sea la interrupción de las relaciones económicas, las comunicaciones y los transportes y la ruptura de relaciones diplomáticas (Art 41).

Jiménez de Arechaga (4) aporta otro argumento en favor de aquella interpretación, y es que en la Conferencia de San Francisco una enmienda de Brasil tendente a incluir en el artículo 2.4 una referencia a la *amenaza o al uso de medidas económicas* fue rechazada, lo que no significa, como dice Pastor Ridruejo, que estén permitidas pues su ilicitud proviene del principio de no intervención (5).

La Resolución 2625 que estamos comentando vigoriza la interpretación de fuerza militar al declarar que:

(4) JIMÉNEZ DE ARECHEGA, E. "*El Derecho Internacional Contemporáneo*", Ed. Tecnos, Madrid.

(5) PASTOR RIDRUEJO, JOSÉ A. "*Curso de Derecho Internacional Público y Organizaciones Internacionales*", Ed. Tecnos.

La guerra de agresión constituye un crimen contra la paz que, con arreglo al derecho internacional, entraña responsabilidad.

Surge naturalmente la duda de qué se entiende por guerra de agresión o qué actos son los que califican a un Estado como agresor. También en la Carta de las NN.UU., entre los propósitos contenidos en el artículo 1º, figura el de suprimir los actos de agresión pero no se nos dice cuáles son o cuáles son sus características. Por ello la Asamblea General trató de suplir esta importante omisión en la Resolución 3314 a la que más adelante nos referiremos.

Continuando con el análisis de este principio en la Resolución 2625, después de condenar las guerras de agresión, se hacen algunas referencias a actuaciones de empleo de la fuerza que habremos de identificar como actos de agresión, al menos si comparamos esta Resolución con la 3314. Los casos que se mencionan los podemos agrupar en los siguientes: violación de las fronteras de un Estado o de las líneas internacionales de demarcación, señalando que no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada del uso de la fuerza; realización de actos de represalia contra un Estado; impedir el ejercicio del derecho de libre determinación de los pueblos; y ocupar militarmente el territorio de otro Estado, en contravención de las disposiciones de la Carta o hacer incursiones en dicho territorio con fuerzas irregulares o bandas armadas. Se refiere igualmente al simple apoyo a uno de los bandos en una guerra civil o a actos de terrorismo en otro Estado o, sin prestar ayuda material, al consentimiento de actividades organizadas dentro de su territorio encaminadas a la comisión de estos actos de terrorismo.

Resta por señalar que esta Resolución contiene dos reservas, en el sentido de que nada de lo dispuesto en la misma afectará, por una parte, a las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas ni a los Poderes del Consejo de Seguridad, y, por otra, a las disposiciones de la Carta relativas a los casos en que es legítimo el uso de la fuerza, cuyo alcance no amplía o disminuye en forma alguna.

LA AGRESIÓN Y LA RESOLUCIÓN 3314

La determinación del agresor en un conflicto armado es cuestión de la mayor importancia, ya que de ello se derivan una serie de consecuencias para el agresor y derechos para el agredido, y aun cabría añadir que para terceros Estados. Por esta razón, la definición de la agresión es conflictiva y lleva más de medio siglo en discusión.

Fue Rusia el primer país que propuso una definición de agresión en 1933 en la Conferencia de Desarme, que no llegó a aprobarla en el Pleno. No obstante, tal propuesta constituye referencia obligada al tratar la agresión y no solo por constituir el primer intento serio de definición, sino porque su contenido ha sido recogido en algunos convenios internacionales (6) y por la propia Asamblea General de las NNUU en la Resolución 3314.

La propuesta rusa estaba redactada en los siguientes términos:

Art. 1. Será reconocido como agresor en un conflicto internacional, bajo reserva de acuerdos en vigor entre las partes en conflicto, el Estado que sea el primero en cometer una de las acciones siguientes:

- 1. Declaración de guerra a otro Estado.*
- 2. Invasión por sus fuerzas armadas, aun sin declaración de guerra, del territorio de otro Estado.*
- 3. Ataque por sus fuerzas terrestres, navales o aéreas, aun sin declaración de guerra, del territorio, navíos o aeronaves de otro Estado.*
- 4. Bloqueo naval de costas o puertos de otro Estado.*
- 5. Apoyo dado a bandas armadas que, formadas sobre su territorio, hayan invadido el territorio de otro Estado, o negativa, a pesar de la petición del Estado invadido, de tomar sobre su propio territorio todas las medidas en su poder para privar a dichas bandas de toda ayuda o protección.*

Art. 2. Ninguna consideración de orden político, militar, económico u otro podrá servir de excusa o justificación de la agresión prevista en el artículo 1º.

Aun cuando esta propuesta no fue aprobada por la Conferencia de Desarme, no puede hablarse de fracaso, sino muy al contrario, pues a partir de entonces todos los intentos de definición tomaron como referencia esta iniciativa. Tanto es así que los EEUU propusieron este mismo texto en la Conferencia de Londres de 8 de Agosto de 1945 entre los cuatro grandes, para su inclusión en el Estatuto del Tribunal Internacional de Núremberg, lo que fue rechazado por la Unión Soviética por entender que la

(6) Ver "Tratado Interamericano de asistencia recíproca", Río de Janeiro 2 de Septiembre de 1947.

Conferencia se había constituido para redactar un Estatuto del Tribunal y no para hacer definiciones en el ámbito del derecho internacional (7).

Así pues, el Estatuto del Tribunal estableció en el artículo 6 como crímenes que han de ser juzgados:

- a) Crímenes contra la paz, es decir, planteamiento, iniciación o preparación de una guerra de agresión, o una guerra por violación de tratados internacionales, convenios o seguridades o participación en un plan común o conspiración para el cumplimiento de alguno de los casos mencionados.
- b) Crímenes de guerra...
- c) Crímenes contra la humanidad...

Como vemos, se menciona expresamente la guerra de agresión pero, por las razones expuestas, no se define. Con ello, la única solución era dar amplias facultades al Tribunal para apreciar cuando un hecho constituía agresión sin sujetarse a un esquema predeterminado.

Así se hace en este mismo artículo del Estatuto, en los siguientes términos:

Estos preceptos serán valederos para el Tribunal como ley para ser aplicada en cada caso. El Tribunal podrá después discutirlos más detalladamente pero, antes de hacerlo, es necesario revisar los hechos. Con el propósito de exponer los antecedentes de la guerra agresiva y los crímenes de guerra que se recogen en el dictamen, el Tribunal comenzará por revisar algunos de los acontecimientos que siguieron a la Primera Guerra Mundial...

La conclusión a la que podemos llegar es que el Estatuto del Tribunal Militar Internacional de Nüremberg sigue caminos paralelos al sistema establecido en la Carta de las NNUU, esto es, indefinición del término agresión y amplias facultades en un caso al Tribunal (art. 6 del Estatuto) y en otro al Consejo de Seguridad, (art. 39 de la Carta). No es de extrañar esta semejanza si tenemos en cuenta que el 25 de Junio de 1945 se firmó la Carta de las NN.UU. y, un mes después, el 8 de Agosto siguiente, se firmó el Acuerdo tripartito de Londres con el Estatuto del Tribunal Militar que se constituyó e inició sus actuaciones el 20 de Noviembre de 1945. La estrecha relación entre el Estatuto y las NNUU se evidencia en la Reso-

(7) BERMEJO GARCÍA, ROMUALDO. "El marco jurídico internacional en materia de uso de la fuerza: ambigüedades y límites". Ed Cívitas.

lución de la Asamblea General 95/1 de 11 de Diciembre de 1946 que afirmó que los principios del Estatuto, que antes hemos transcrito, constituyen principios de derecho internacional.

La cuestión de si es conveniente disponer de una definición de agresión fue y aún es muy discutida por la doctrina. Los partidarios de una definición señalan que ello permitiría identificar desde el primer momento al Estado transgresor, pudiéndose así adoptar de inmediato las acciones pertinentes por terceros Estados, sin necesidad de esperar a que lo haga un organismo internacional. Además, al objetivizarse el concepto, se evitan posibles extralimitaciones del Consejo de Seguridad. Por el contrario, los detractores sostienen que no es posible una definición que recoja todos los supuestos de agresión, por lo que no se puede objetivizar. La agresión habría que determinarla en cada caso, atendiendo a las circunstancias que motivaron el ataque armado. Por otra parte, alegan que no es conveniente mermar o limitar las facultades del Consejo de Seguridad.

Esta última fue la postura que ha prevalecido en las NNUU en el último medio siglo, desde que en 1950 la URSS pusiera de nuevo la cuestión sobre el tapete con el mismo texto que el presentado en la Conferencia de Desarme de 1933. A partir de esta fecha no se consiguió una definición hasta el 14 de Diciembre de 1974 con la Resolución 3314, después de haberse constituido cuatro comités especiales, 1952, 1954, 1957 y por último el Comité de 35 miembros creado en 1967 que fue el que después de siete años presentó el proyecto de definición aprobado por la Resolución 3314.

Es indudable que la agresión y la legítima defensa están íntimamente relacionados, ya que ésta es una reacción lícita a aquélla. En este contexto, es agresión el uso de la fuerza sin causa justificada. Por ello están en lo cierto, a nuestro juicio, aquellos que opinan que no es posible definir la agresión, por ser una acción cuya licitud o ilicitud habrá de determinarse atendiendo a las circunstancias en que se haya producido.

Sin entrar en el análisis de la legítima defensa, que ya ha sido objeto de estudio en estos Cuadernos de Estrategia (8), pasamos a analizar la Resolución de la Asamblea General 3314 de 14 de Diciembre de 1974.

Lo primero que hemos de recordar es que las Resoluciones de la Asamblea General, como ya hemos indicado, no constituyen normas de

(8) JAUDENES LAMEIRO, JOSÉ A. *"La intervención en las relaciones internacionales. Intervenciones lícitas e ilícitas"*. Cuaderno de Estrategia nº 79 Agosto 1995.

obligado cumplimiento para los Estados, sin perjuicio, naturalmente, del valor intrínseco que poseen.

En el artículo 1 de la Resolución se define la agresión como:

La agresión es el uso de la fuerza armada por un Estado contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de otro Estado o en cualquier otra forma incompatible con la Carta de las Naciones Unidas.

Esta definición reproduce sustancialmente el contenido del artículo 2.4 de la Carta, si bien aclarando que la fuerza que ha de utilizarse es exclusivamente *la fuerza armada* y no cualquier otra de carácter político o económico. Nos remitimos a lo dicho sobre el particular cuando analizamos la Resolución 2625. La única novedad es la inclusión del atentado contra la soberanía de un Estado, referencia que no figura ni entre los Principios ni Propósitos de las NNUU (Artículos 1 y 2), sino sólo en el 2.1 a efectos de igualdad soberana.

Si tenemos en cuenta que el término soberanía es de mayor contenido que el de integridad territorial o independencia política, a los cuales comprende, la inclusión del término puede ser perturbadora.

La soberanía comprende todas aquellas materias en las que el Estado es libre de decidir con exclusividad, por ser materias de su propia y exclusiva competencia como es, por ejemplo, en el ámbito interno, la configuración política de un Estado o su sistema económico, social y cultural, y en el externo, la planificación de su política exterior. En este sentido se expresó el Tribunal Internacional de Justicia de La Haya en la sentencia sobre el asunto de *las actividades militares y paramilitares en y contra Nicaragua (párrafo 205)*.

El artículo 2, al igual que en el texto de la propuesta rusa de 1933, se establece la presunción *iuris tamtun* de que el primero que hace uso de la fuerza es el agresor.

En la práctica resulta a veces muy difícil determinar quién inició una contienda, sobre todo cuando no hay un ataque frontal, sino iniciado por pequeños ataques o escaramuzas, pero es evidente el interés de esta presunción pues, en definitiva, lo primero que habrá de valorarse es si esa acción de utilización de la fuerza armada estaba o no justificada.

Conforme a este artículo, corresponde al Consejo de Seguridad concluir sobre el particular, incluido el hecho de que los actos de que se trata

o sus consecuencias no son de suficiente gravedad. Esto último es de interés, pues muchos de los actos que atentan indudablemente contra la soberanía de un Estado carecen de entidad suficiente como para ser considerados actos de agresión al Estado, en un contexto de seguridad internacional. Recuérdese el incidente entre China y los EE.UU. por el bombardeo de la Embajada china en Belgrado en el curso de una operación militar de mayor alcance y distinto objetivo.

Siguiendo también la propuesta rusa de 1933, el artículo 3º enumera una serie de actos de agresión en una lista no exhaustiva, pudiendo el Consejo de Seguridad determinar otros no comprendidos en ella (artículo 4). Dicha enumeración comprende:

- a) La invasión por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro, o toda ocupación o anexión territorial. Este punto se identifica con el b) de la propuesta rusa de 1933.
- b) El bombardeo del territorio de otro Estado. Se identifica con el c) de la propuesta rusa.
- c) El bloqueo de sus puertos y costas. Se identifica con el d) de la referida propuesta.
- d) El ataque contra las fuerzas armadas de un Estado o contra su flota mercante o aérea. Se corresponde con el c) del documento ruso de 1933.
- e) La permanencia de las fuerzas armadas de un Estado en el territorio de otro, en violación del Acuerdo de acogida.
- f) Permitir la utilización del territorio propio por otro Estado para realizar un acto de agresión contra un tercer Estado.
- g) El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos. Es semejante al e) de la propuesta rusa de 1933.

El apartado g) es lo que constituye la agresión indirecta que ha sido objeto de particular atención por la doctrina.

Hasta aquí hemos hecho un breve repaso de los acontecimientos más importantes en la evolución de la seguridad internacional, con especial atención a este siglo XX que está a punto de finalizar y en el que la seguridad internacional se ha ido paulatinamente afianzando y la renuncia a la guerra consolidándose como principio pacificador.

Sin embargo, hay que desterrar la creencia de que actitudes pacifistas son el preludio de la paz. Muy al contrario. Por eso terminamos con las acertadas palabras de Giorgio del Vecchio (9): la renuncia a la guerra no puede ser absoluta, mientras exista un peligro de agresión o de desenfrenada opresión; peligro que hasta ahora en modo alguno ha desaparecido y que aun resultaría evidentemente mayor si, por causa de un pacifismo mal entendido, faltase en los pueblos toda disposición o inclinación a la resistencia. La paz, no obstante, sigue afirmándose siempre como uno de los más altos ideales humanos, pero, bien entendido, siempre que vaya hermanada con la aspiración a la justicia.

(9) VECCHIO, GIORGIO DEL. *"El Derecho Internacional y el problema de la paz"*. Ed. Bosch Barcelona 1959.