

LA DEFINICIÓN DE “AGRESIÓN” EN EL SENO DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS, 1950-1968

ELISABETH ESSER BRAUN
Columbia University

El 26 de septiembre de 1950, Yugoslavia solicitó que se incluyera en la agenda de la quinta sesión de la Asamblea General el tema “Deberes de los Estados en Caso de Rompimiento de Hostilidades.” A pesar de que el tema presentado por Yugoslavia se relacionaba en forma marginal con la cuestión de la definición de los conceptos de agresión y agresor, la intención de este país no era la de incluir su discusión en el tema. Sin embargo, la Unión Soviética, que se ha distinguido como promotora de una definición internacional del concepto de agresión, aprovechó de inmediato la oportunidad que se presentaba y propuso la discusión de la definición de agresión. La Unión Soviética presentó una propuesta, justificando su actuación explicando que el principal propósito de las Naciones Unidas es el de imponer un obstáculo insalvable en el terreno de la agresión y llamar a cuentas al agresor; es decir, prevenir la agresión.

Desde el principio las opiniones se encontraron divididas y hasta el momento actual permanecen en la misma situación. La Unión Soviética sostenía que no solamente era necesario sino urgente definir los conceptos de agresor y agresión y su posición fue apoyada más tarde por muchos otros países miembros de la Organización de las Naciones Unidas. Este punto de vista encontró su contrapartida en el sostenido por un gran número de países occidentales que señalaban las dificultades intrínsecas de la tarea; especialmente si los términos “agresor” y “agresión” debían ser analizados como conceptos políticos más que legales —como sugería la propuesta soviética sobre agresión— y su significado iba a derivarse de las experiencias adquiridas durante confrontaciones políticas en las que hubiese ocurrido alguna forma de agresión.

Colombia, seguida más tarde por Canadá, Francia, Grecia, Estados Unidos y Uruguay, se declaró en contra de la propuesta soviética, poniendo énfasis en el hecho de que a falta de una definición de aceptación universal, correspondía al Consejo de Seguridad, con fundamento en la Carta de las Naciones Unidas, establecer y determinar la existencia de cualquier acto de agresión. Estos países establecían una analogía a partir del hecho de que la organización mundial tiene la responsabilidad de tomar medidas para poner fin a la agresión, y por lo

tanto debe también tener la responsabilidad de determinar quién es el agresor. Estos países se referían principalmente a los artículos 39 y 51 de la Carta de la Organización de las Naciones Unidas. El artículo 39 establece que el Consejo de Seguridad deberá determinar la existencia de cualquier amenaza a la paz, rompimiento de la paz, o acto de agresión, y deberá hacer recomendaciones, o decidir qué medidas serán adoptadas para mantener o restaurar la paz y seguridad internacionales. Por otra parte, el artículo 51 establece que nada deberá impedir el derecho inmanente a la legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado, hasta que el Consejo de Seguridad haya adoptado las medidas necesarias para mantener la paz y seguridad internacionales. Entre los países que se opusieron a la discusión del tema de agresión, Estados Unidos expresó que la cuestión iba más allá de los propósitos de la Carta e invadía la jurisdicción del Consejo de Seguridad: ninguna definición de agresión sería exhaustiva y cualquier omisión necesariamente sería aprovechada por el agresor potencial. ¿Cuál sería el criterio de distinción entre agresión directa e indirecta? ¿No sería factible que se diera el caso de que la definición presentase más problemas que los que viniese a resolver? Canadá apoyó la postura americana mediante referencias históricas: por ejemplo, en 1939, Francia y Gran Bretaña declararon formalmente la guerra a Alemania, sin embargo, ¿podría haberse negado que los nazis eran los agresores? Más aún, el bloqueo a Berlín de 1948 —un bloqueo económico impuesto por la Unión Soviética a la ciudad de Berlín— ¿debería considerarse agresión? ¿agresión indirecta?

Es decir, se volvieron a escuchar los mismos complejos argumentos políticos y legales en pro y en contra de una definición de agresión que veinte años antes se habían oído en la Sociedad de Naciones.

Después de la introducción del tópico dentro de las Naciones Unidas en 1950, la cuestión de la definición del término agresión fue transferida a la Comisión de Derecho Internacional (ILC), a pesar de la objeción de la Unión Soviética y sus aliados que veían el problema como uno de índole política y no legal por lo que quedaba fuera de la esfera de competencia de la ILC.¹

El informe que la ILC presentó a la Asamblea General en el otoño de 1951 estaba restringido a un solo aspecto, el más importante de tan complejo problema: el deseo y la viabilidad de una definición de agresión. Siguiendo las mismas líneas de los antiguos argumentos, el Comité concluyó que la existencia o inexistencia de la “agresión bajo el derecho internacional” se basaba en realidad en la noción “natural” de agresión; que el concepto mismo no era susceptible de una definición y que una definición legal (o política) sería solamente una construcción arti-

¹ En 1950, la ILC consistía de 15 miembros, y de los cuales eran latinoamericanos: Ricardo J. Alfaro (Panamá), Gilberto Amado (Brasil), Roberto Córdova (México) y Jesús María Yepes (Colombia). El presidente del Comité era George Scelle de Francia.

ficial y nunca lo suficientemente global como para abarcar todos los casos imaginables de agresión.²

¿Cómo fue que la Comisión llegó a esta conclusión? ¿Qué definiciones se habían propuesto? El brasileño Gilberto Amado sugería que "cualquier guerra no fundamentada en el ejercicio del derecho de defensa propio o en la aplicación de las provisiones del artículo 42 era ... una guerra agresiva".³ El panameño Ricardo Alfaro proponía una definición más amplia al ver a la agresión como "el uso de la fuerza por un Estado o grupo de Estados, o por un gobierno o grupo de gobiernos en contra del territorio y el pueblo de otros Estados gobiernos de cualquier forma, con cualquier método, con cualquier razón o para cualquier propósito, con excepción de aquellos casos de autodefensa, individual o colectiva, frente a un ataque armado o una acción coercitiva por parte de las Naciones Unidas".⁴ Ambos internacionalistas creían que una definición basada en la enumeración de actos agresivos no podía ser satisfactoria. Su preferencia, que más tarde habría de ser compartida por muchos miembros de las Naciones Unidas, era por una fórmula más general y flexible. El colombiano Jesús María Yepes se mostró primero a favor de una interpretación enumerativa de la agresión, pero en vista del contenido de los artículos 39 y 51 de la Carta de las Naciones Unidas posteriormente rectificó su posición en favor de una definición general.⁵ Compartiendo los puntos de vista de sus colegas panameños y brasileños, Yepes sugirió, sin embargo, incluir la previsión preventiva de que "ninguna consideración política, económica, militar o de otro orden puede servir como una excusa o justificación de un acto de agresión". Consciente de la infinidad de dificultades implícitas en la formulación de una definición mutuamente aceptable, el mexicano Roberto Córdova propuso circunscribir los argumentos sustantivos y los de procedimiento mediante la inclusión en el Código de Ofensas de una previsión que convirtiera en ofensas tanto la agresión como la amenaza de agresión.⁶

La discusión del informe de la ILC en 1951 dentro de la Asamblea General fue un buen augurio de las interminables, frustrantes e incon-

² Un — Doc. A/CN.4/44 ILC, Sexta Sesión, Suplemento Núm. 9, 1951.

³ UN — Doc. A/CN.4/L. 6 y Corr. 1.

⁴ UN — Doc. A-CN.4/L. 8.

⁵ UN — Doc. A/CN.4/L. 7.

⁶ UN — Doc. A/Cn.4/L. 10. Sin embargo, puesto que algunos miembros del Comité consideraron insatisfactoria esta propuesta, porque no se refería a todos los actos concebibles de agresión y tendía a restringir indebidamente la necesaria libertad de acción de los organismos de las Naciones Unidas, la Comisión acabó por rechazar la definición, siendo la votación de 7 en contra (Brasil, Gran Bretaña, China, Siria, Suecia, Grecia y Colombia); 3 a favor (Panamá, México y Holanda); y una abstención (Estados Unidos). El presidente de la Comisión, el representante francés, estuvo ausente durante la votación. La Comisión rechaza también por 6 votos en contra (Brasil, Gran Bretaña, Holanda, Estados Unidos, Siria y Suecia), 4 a favor (Panamá, México, China y Colombia) y una abstención (Grecia), una propuesta para proseguir con los intentos de definir la agresión sobre la base de los textos presentados a la Comisión.

cluyentes negociaciones que habrían de darse años más tarde. Estados Unidos, Gran Bretaña y otros países simpatizantes con Occidente, estuvieron de acuerdo con la opinión de la ILC e inclusive sugirieron que una definición obstaculizaría al Consejo de Seguridad pues haría que se restara importancia a los actos no incluidos en tal definición y daría al mismo tiempo una oportunidad al agresor para causar retrasos.

Este punto de vista contrastaba con el sostenido por la Unión Soviética, sus aliados y un buen número de países latinoamericanos, entre los que se encontraban Colombia y México, el cual sugería que los poderes del Consejo de Seguridad no se verían limitados, una vez que la definición serviría sólo como una útil guía, una advertencia a los agresores potenciales y un movilizador de la opinión pública contra un agresor. La propuesta latinoamericana de que cualquier definición debería incluir una previsión al efecto de que los actos "adicionales" pudieran ser clasificados como agresivos por los órganos competentes de las Naciones Unidas, se basaba directamente en los artículos 6, 7 y sobre todo el 9 del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca, firmado en Río en 1947.⁷

Roberto Córdova resumió el sentido de "agresión" en las Naciones Unidas en 1952, afirmando:

"En realidad no se trata de definir la agresión como una noción, como un concepto que refleje un fenómeno, sino de crear una norma de derecho positivo que establezca que cierta conducta de los Estados responsables de ella sea punible. En otras palabras, se trata de determinar la existencia del delito de agresión mediante sus elementos constitutivos... Creemos que examinando el problema de esta manera es perfectamente posible definir la agresión".⁸

Aparte de incluir la cuestión en la agenda de la Asamblea General de 1952, ninguna otra acción importante respecto a la agresión fue llevada a cabo en 1951. Después de 1951 se hizo evidente que de triunfar alguna vez el intento de definir la agresión, el bloque Occidental, bajo el liderazgo de Estados Unidos y Gran Bretaña, tendría que llegar a una solución de compromiso para determinar si el asunto sería resuelto en el futuro, hasta qué punto y de qué manera.

Después de 1951, las discusiones acerca del concepto de agresión giraron en torno a tres temas:

1. El contenido de la definición del término "agresión";

⁷ Artículo 9 del Tratado de Río (1947): "Además de otros actos que el órgano de Consulta puede caracterizar como agresión, los siguientes deberán ser tomados en cuenta: a) el ataque armado no provocado de un Estado en contra del territorio, el pueblo o las fuerzas terrestres, marítimas o aéreas de cualquier otro Estado; b) la invasión, por las fuerzas armadas de un Estado, del territorio de un Estado americano, mediante el traspaso de las fronteras demarcadas conforme a un tratado, una decisión judicial o un arbitraje, o, en ausencia de fronteras así demarcadas, la invasión que afecte a una región que se encuentra bajo la jurisdicción efectiva de otro Estado".

⁸ UNGA, Sexta Sesión, 368 Reunión Plenaria, 31 de enero de 1952.

2. la relación entre la definición y las facultades del Consejo de Seguridad de tal materia; y

3. la formulación técnica de la definición para presentarla en la organización mundial. Ya en un informe al Secretario General⁹ se había dejado asentado que, a pesar de los cambios en la situación internacional y de que la Sociedad de Naciones fue reemplazada por las Naciones Unidas, el problema de la definición de la agresión seguía vigente. Existían tres diferentes posibilidades de formulación: *a*) la enumeración exhaustiva de todos los actos de agresión; *b*) el enfoque general, que dejaba en manos de los diferentes órganos internacionales la determinación del alcance de los términos de la definición cuando se presentasen casos específicos; y *c*) una definición combinada que abarcara primero, una definición en términos generales y segundo, una lista no exhaustiva que describiese las principales formas de agresión —como dijo Jorge Castañeda: una guía. Es este último concepto el que con el tiempo ha obtenido el apoyo de quienes originalmente rechazaban la idea de una definición.

El segundo, la definición general de agresión estaba relacionada con las facultades del Consejo de Seguridad. El representante mexicano ante el Comité Legal en 1952, Jorge Castañeda, ofreció la siguiente interpretación de las facultades del Consejo de Seguridad de acuerdo con el Artículo 39, y su relación con la definición de agresión propuesta:

El artículo 39 no significa que el Consejo de Seguridad puede calificar arbitrariamente cualquier acto como acto de agresión; su función sería únicamente determinar la existencia de cualquier acto de agresión. Por lo tanto, lógicamente debería basarse en algún criterio preestablecido sobre el cual fundamentar esa determinación: ya que el derecho internacional no era específico sobre la materia la necesidad de una definición específica era obvia.¹⁰

Desde hace muchos años México ha mantenido este punto de vista. De acuerdo con su criterio, una definición de agresión es necesaria; en ninguna forma restringe las facultades del Consejo de Seguridad; y representaría un complemento de los esfuerzos, presentes y futuros de las Naciones Unidas para mantener el orden y la paz internacionales.

Como podría esperarse, las discusiones, a veces agrias y cargadas de matices ideológicos, terminaron en la práctica seguida en todas las organizaciones internacionales, sin excluir a las Naciones Unidas, en caso de indecisión o estancamiento: mediante la Resolución 688 (VIII) de la Asamblea General se creó un Comité Especial integrado por 15 miembros para estudiar el problema. Era demasiado tarde para enviarla a la Asamblea General. Además de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad —Estados Unidos, la Unión Soviética, Gran Bretaña, Francia y China— el Comité acataba el principio de la representación

⁹ UN — Doc A/2211.

¹⁰ UNGA, Sexta Sesión, Sexto Comité, Sesión 338, 1^o de diciembre de 1952.

geográfica. Latinoamérica estaba representada por cuatro países: Bolivia, Brasil, la República Dominicana y México, lo que significa que Latinoamérica contaba con una cuarta parte de la representación del Comité. Europa Occidental estaba representada por Holanda y Noruega; los países de Europa Oriental por Polonia; Medio Oriente por Siria e Irán; y el Lejano Oriente por Pakistán. De estos 15 miembros, 7 de ellos, de acuerdo con sus intervenciones anteriores, estaban a favor de la definición, mientras que entre los 8 restantes había indecisos o francamente opuestos. De los cuatro países latinoamericanos, la República Dominicana y México favorecían la definición, mientras que Bolivia y Brasil se oponían a ella. El panorama global —tomando en cuenta que de las cinco grandes potencias miembros permanentes del Consejo de Seguridad, la Unión Soviética y Francia favorecían la definición mientras que Estados Unidos, Gran Bretaña y China estaban en contra— era tal, que el peso de las opiniones en el Comité Especial de 1952 inclinaba la balanza hacia la no definición del término agresión.

Las subsiguientes discusiones del Comité Especial se basaron en un memorándum del Secretario General titulado “Algunos Aspectos de la Definición de Agresión”.¹¹ El informe trataba principalmente la noción de “agresión indirecta” y así inició el Comité la larga y controvertida interpretación de ese término. Mientras que escasamente había alguna discusión sobre si la intervención en los asuntos internos o externos de otro Estado, la violación de la integridad política de un país mediante actividades subversivas, la incitación a la guerra civil, el establecimiento de una quinta columna, o la agresión económica, representaban formas indirectas de agresión, hubo serias discusiones sobre conceptos tales como “agresión ideológica” y “cultural”. Holanda se negó llanamente a colocar estas formas de agresión al mismo nivel de la agresión armada, aduciendo que la violencia armada es el principal elemento de la agresión y las llamadas agresiones económicas e ideológicas nunca pueden constituir razón para la autodefensa armada.¹²

Asimismo, surgió la pregunta de por qué una definición de agresión a nivel regional parecía útil y no así para un nivel universal.¹³ El Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca de 1947 llegó a una definición porque sus consideraciones se aplicaban a un grupo homogéneo de Estados — argumento que el representante mexicano¹⁴ tomó como punto de partida de su intervención aduciendo que era precisamente por la heterogeneidad y diversidad de los miembros de la Organización de las Naciones Unidas que este organismo debería adoptar una definición.¹⁵ Sus argumentos, sin embargo, condujeron a Holanda e India, entre otros, a reflexionar sobre la guerra fría, y Gran Bretaña, que una vez más se refirió al clima internacional desfavorable, acabó por oponerse

¹¹ UN — Doc. A/AC.66/1.

¹² UNGA, Séptima Sesión, Anexo Núm. 54, p. 9.

¹³ UNGA, Séptima Sesión, Sexto Comité, 340 Reunión, párrafo 8.

¹⁴ UNGA, Séptima Sesión, Sexto Comité, 338 Reunión, párrafo 8.

¹⁵ *Ibid.*, párrafo 9.

a cualquier forma de definición. Francia, Bélgica e Israel consideraban que cualquier instrumento internacional de agresión no obligaba legalmente al Consejo de Seguridad o a la Asamblea General, en vista de la existencia del artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas. Por otra parte, Bolivia¹⁶ y México¹⁷ lo consideraban como obligatorio, sosteniendo que si la definición era tomada como una resolución de la Asamblea General, automáticamente pasaría a formar parte del derecho internacional y por lo tanto obligaría legalmente a los Estados miembros y a los órganos de las Naciones Unidas.

De los cuatro estudios enviados por los miembros del Comité, los de la Unión Soviética y México se adherían al enfoque analítico mientras que los de Bolivia y China, que básicamente se oponían a la definición, restringieron sus comentarios a las observaciones generales, poniendo énfasis nuevamente en las facultades del Consejo de Seguridad en asuntos relacionados con la agresión.

El informe enviado a la Asamblea General por el Comité Especial difería muy poco de los informes o memoranda enviados anteriormente a la Organización sobre tal materia.¹⁸ Contenía los diferentes puntos de vista —Unión Soviética: favorable a la definición; Estados Unidos: opuesto a la definición— mencionaba las diferentes alternativas de definición y decidía unánimemente no incluir las propuestas de definición presentadas a votación, si no únicamente transmitir las a los Estados miembros y a la Asamblea General para comentario y discusión. Hubo aclaraciones y se establecieron opiniones, pero el Comité no avanzó nada en el logro de su meta: presentar a la Asamblea General una propuesta aceptable sobre la definición de agresión.

En 1954, la Asamblea General creó un nuevo Comité para proseguir la labor del Comité Especial de 1952.¹⁹ No se había llegado a ninguna acción importante, pero se encontró una fórmula de procedimiento para, por lo menos, continuar la discusión del tema. A pesar de que fue creado en 1954, el Comité se reunió por primera vez en 1956. Esta era una época particularmente crucial porque 1955 fue testigo de la admisión en bloque de 16 nuevos miembros a la Organización de las Naciones Unidas. Entre los miembros admitidos se encontraban: Italia, España, Austria, Finlandia y Hungría, quienes después de la segunda Guerra Mundial tenían ideas definidas de lo que constituía o no agresión directa e indirecta. El Comité Especial de 1954 consistía de 19 miembros, de los cuales 11 habían trabajado en el Comité de 1952. Además de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Latinoamérica tenía la representación mayoritaria. La República Dominicana y México, que ya habían colaborado en el Comité de 1952, continuaban representados, apoyados por Panamá, Paraguay y Perú, que en principio se oponían a la definición de agresión. El equi-

¹⁶ Bolivia: *Ibid.*, 337 Reunión, párrafo 55.

¹⁷ México: *Ibid.*, 338 Reunión, párrafo 15.

¹⁸ Un — Doc. A/2638.

¹⁹ UN Doc. A/Res/895 (IX), diciembre 4 de 1954.

libro dentro del grupo latinoamericano (2:3) se había inclinado unánimemente a favor de la no definición de agresión. Holanda y Noruega continuaban representando a Europa, mientras que Checoslovaquia y Yugoslavia se unieron a Polonia —miembro del Comité de 1952— aumentando en dos miembros la línea pro-definición dirigida por la Unión Soviética. El incremento de representantes fue un factor sin importancia en las negociaciones, el grupo pro-definición ganó dos voces de las cuatro añadidas al Comité (1952: 15 miembros, 1954: 19 miembros). Además de Siria, Iraq e Israel representaban al Medio Oriente: mientras que Filipinas sustituyó a Pakistán como representante del Lejano Oriente. En relación con el total de Estados miembros (60) de la Organización de las Naciones Unidas en 1954, cerca de un tercio estaban representados en el Comité Especial para la definición de agresión. Éste es un porcentaje bastante grande e indica la gran preocupación por el tema de agresión por parte de la organización mundial. Un breve análisis de los eventos políticos de 1954 justifica esta preocupación. En abril de 1954 tuvo lugar la Conferencia de Ginebra sobre Corea e Indochina, que más tarde habría de desempeñar un importante papel en las negociaciones sobre la terminación de la Guerra de Vietnam. En septiembre de ese mismo año, se creó la Organización del Tratado de Defensa del Sudeste Asiático (SEATO). En octubre 3, el Acuerdo de Londres entre nueve potencias (Bélgica, Canadá, Francia, República Federal de Alemania, Italia, Luxemburgo, Holanda, Reino Unido y Estados Unidos) trató el problema de la seguridad internacional y de la integración europea dentro del marco de la Comunidad Atlántica y poco después se llegó a la conclusión de los Acuerdos de París que hicieron posible el ingreso de Alemania Occidental.

Antes de que se reuniera el Comité Especial en 1956, se había firmado, en febrero de 1955, el Pacto de Bagdad entre Iraq y Turquía; también había entrado en vigor el Pacto de Varsovia entre la Unión Soviética, Albania, Bulgaria, Hungría, Alemania Oriental, Polonia, Rumania y Checoslovaquia; es decir, entre todos los países de Europa Oriental; y Austria había recuperado su categoría de Estado libre el 15 de mayo de 1955, obligándose a seguir una política internacional neutral. Todos estos eventos se refieren a arreglos de seguridad a nivel regional, salvaguardando la soberanía territorial y hasta cierto punto resolviendo finalmente los últimos vestigios de la segunda Guerra Mundial que habían permanecido sin resolución toda una década. La mayoría de los tratados concluidos en ese período intentaban controlar, si no eliminar, las posibilidades de agresión; se trataba de intentos regionales y parecía que las Naciones Unidas seguirían los mismos pasos a escala global, cuando al volverse a tratar la cuestión de la definición de agresión se decidió la creación de un Comité Especial.

El Comité se reunió en octubre y noviembre de 1956; los representantes mexicanos fueron Rafael de la Colina y Enrique Bravo Cano. El tema más importante que se discutió fue el principio de prioridad, que significa el establecimiento y secuencia de criterios definitivos para

la identificación del agresor en una situación de conflicto. La Unión Soviética sugirió que en un conflicto internacional un país debería ser declarado atacante cuando fuese el primero en cometer alguno de los actos anteriormente enumerados.

A pesar de todo, las opiniones estaban divididas. Se preguntaba qué sucedería si un órgano de la Organización de las Naciones Unidas ordenaba las medidas colectivas dispuestas en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas. Por ejemplo, el Estado que hubiese recurrido primero a la fuerza armada e incurrido en uno de los actos enumerados en la propuesta soviética ¿sería condenado como agresor? Un segundo comentario sugería que un país que iniciase un proceso no era necesariamente responsable de todos los actos subsecuentes. Por lo tanto, la cuestión de cuál Estado fue el "primero" en cometer cierto acto era básicamente irrelevante y todo dependía fundamentalmente de las circunstancias de la situación.

La decimosegunda Asamblea General, realizada en el otoño de 1957 para discutir, entre otros muchos temas, el informe del Comité Especial sobre la definición de agresión, llevó a cabo sus labores bajo la sombra del levantamiento húngaro y la subsecuente intensificación de la guerra fría y la carrera armamentista entre Oriente y Occidente.²⁰ Después de las primeras discusiones en la Asamblea General y en los comités creados *ad hoc*, ¿qué más podía hacer la Asamblea General en relación con la agresión? El debate, que una vez más siguió los senderos familiares de las posiciones en pro y en contra de la definición, demostraron que la mayoría de los miembros, encabezados por Estados Unidos, estaban a favor de que la discusión se pospusiera, ya fuera en forma indefinida o por lo menos hasta que el clima internacional fuese más favorable. Otros sostenían la opinión de que el asunto debería permanecer en discusión y que se continuase la labor del Comité Especial auscultando las opiniones de los Estados de reciente ingreso.²¹ Entonces Estados Unidos propuso que esas respuestas fueran enviadas al Comité General de la Asamblea General; un cuerpo político que las estudiaría para poder determinar la fecha adecuada para una posterior consideración del asunto.²² Esta proposición encontró alguna oposición por parte

²⁰ UN — Doc. A/3574.

²¹ Los países admitidos entre 1955 y 1957 fueron: Albania, Austria, Bulgaria, Cambodia, Ceilán, Finlandia, Hungría, Irlanda, Italia, Jordania, Laos, Libia, Nepal, Portugal, Rumania, España (1955). Sudán, Marruecos, Túnez, Japón (1956). Ghana, República Federal de Malasia (1957).

²² Hasta 1966, el Comité General de la Asamblea General estaba compuesto por 21 miembros y ahora cuenta con 25. Los miembros cambian cada año. Se compone del presidente de la Asamblea General, 13 (17) vicepresidentes, y los presidentes de los siete principales comités de la Asamblea General. A pesar de que los nombramientos para este Comité son para honrar al individuo, también se toma en consideración la distribución geográfica. En 1958, por lo tanto, el Comité General se componía —además de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad— de cuatro representantes de América Latina (Ecuador, El Salvador, México y Uruguay), 3 representantes de Europa (Grecia, Irlanda y Holanda); 2 representantes de Europa Oriental (Checoslovaquia y Rumania); un representante del Medio

de algunos Estados, entre ellos México, pero no fue posible impedir su aceptación final por la Asamblea General.²³

El Comité se reunió en abril de 1959 para estudiar las respuestas recibidas. De catorce respuestas, sólo cuatro eran de miembros de la ONU admitidos de 1955 a 1957. De estos cuatro, Bulgaria apoyaba la posición soviética y Japón se expresaba partidario de una definición. Cambodia y Ceilán, sin embargo, expresaban "no tener ningún comentario por el momento". Ya que las diez respuestas restantes pertenecían a países que desde hacía tiempo habían participado en el complejo problema de la definición de agresión y no indicaban ningún cambio de actitud, el Comité decidió posponer la discusión hasta 1962, en contra de los deseos de la Unión Soviética que deseaba discutir el tema durante la sesión anual de la Asamblea General.

En 1962, la composición de las Naciones Unidas y concomitantemente también la del Comité General, había cambiado drásticamente debido a la admonición de 1960 y 1961 de 21 nuevos miembros. La mayoría de Estados africanos de reciente creación. Como se verá, este hecho tuvo poco o ningún impacto sobre la discusión de agresión en la organización mundial.²⁴ Como en todas las ocasiones anteriores, México, representado por Jorge Castañeda y Joaquín Mercado, hizo una presentación en favor de la definición de agresión destacando que tal definición contribuiría a aclarar dudas y a reafirmar la seguridad legal del mundo, particularmente aquella de los países nuevos o de los subdesarrollados, los cuales, al carecer de fuerza militar, veían en el derecho internacional el único medio de salvaguardar su existencia.²⁵ A pesar de que Estados Unidos utilizó la definición de agresión de Sir Austen Chamberlain, según la cual ésta "es una trampa para el inocente y una guía para el culpable", la posición en favor de la definición encontró el apoyo de la mayoría de los miembros del Comité. Por lo tanto, éste decidió realizar una nueva reunión en 1965 por votación de 16 a 0, con 4 abstenciones.

Oriente (Líbano); cinco representantes del Lejano Oriente (Ceilán, Indonesia, Japón, Nepal y Pakistán); y Australia. Después del grupo del Lejano Oriente, que tenía el 25 % de la representación, el grupo latinoamericano era el más fuerte; México, además, había participado en todos los comités anteriores que trataron la definición de agresión.

²³ Mediante la Resolución 1181 (XII) del 29 de noviembre de 1957, la Asamblea General solicitó las opiniones de los 22 Estados miembros nuevos de la ONU y autorizó al Comité General a estudiarlas. La resolución fue adoptada por 42 votos positivos y 24 negativos, 15 países se abstuvieron. La mayoría de los países que constantemente se opusieron a la definición de agresión apoyaron la resolución, mientras que aquellos que siempre estuvieron a favor, entre ellos Guatemala, Haití y México, rechazaron la propuesta. De los países latinoamericanos solamente Bolivia, Panamá y Perú se abstuvieron.

²⁴ En 1962, América Latina estuvo otra vez representada por 4 países: Costa Rica, Argentina, México y Panamá, contando así con el 20 % de la representación. La representación europea (Grecia, Holanda, Italia y Dinamarca) tenía la misma fuerza, y el continente africano, que hasta ese momento nunca había estado representado, contaba ahora con 4 voces, es decir el 20 % de la representación.

²⁵ UN — Doc. A/AC. 91/SR. 9, 15 de agosto de 1962.

La discusión sobre la definición de agresión, considerada por muchos miembros de las Naciones Unidas como una cuestión de vital importancia, parecía haber caído en un terreno distinto que dependía del clima internacional entre Oriente y Occidente y de la tensión de la situación internacional en general. La definición de agresión era considerada como un tema indeseable, o si se discutía se recurría a maniobras de procedimiento encaminadas a mantener congelado el tema.

De acuerdo con este procedimiento, no tuvo lugar ninguna discusión de importancia hasta 1967 cuando la Unión Soviética tomó nuevamente la iniciativa, durante la vigésimo segunda sesión de la Asamblea General, y solicitó activar la discusión sobre el asunto.²⁶ La Unión Soviética sugirió que la necesidad de acelerar los esfuerzos para definir la agresión era más imperiosa en vista de la situación internacional de ese momento; específicamente, la Unión Soviética se refería a la guerra en Vietnam —en la cual la Unión Soviética califica a Estados Unidos como agresor— y a la crisis del Medio Oriente —en la cual los Estados Árabes, apoyados por la Unión Soviética y sus aliados, identificaban a Israel como el único agresor. Este enfoque era rechazado enfáticamente por Israel y visto con serias reservas por los países no comunistas. En contraposición a la práctica anterior, la Unión Soviética propuso discutir el asunto en el primer Comité (Político) de la Asamblea, en lugar de llevarlo ante el Sexto Comité (Legal), como se había hecho en ocasiones anteriores, exaltando en esa forma la importancia política de llegar a una definición de agresión. La Asamblea General, no dispuesta a destacar la naturaleza política del asunto, se limitó a discutirlo primero en la Sesión Plenaria que ya contaba con 123 Estados miembros, y más tarde lo envió al Comité Legal. Esta acción se realizó contraviniendo los deseos de Estados Unidos, Gran Bretaña y sus aliados, pero fue apoyada por la Unión Soviética y Francia y por una aplastante mayoría de Estados africanos, que hasta ese entonces habían tenido escasa oportunidad para expresar sus opiniones al respecto. México, junto con varios países latinoamericanos, se abstuvo. El resultado de la votación fue visto en general como una “victoria” de la Unión Soviética, mientras que las naciones occidentales consideraron la iniciativa soviética como una maniobra política en contra de Estados Unidos y de otras naciones “imperialistas” occidentales. Las discusiones que siguieron en él, no revelaron nuevos argumentos sino que continuaron los lineamientos preestablecidos. Por lo tanto, se refirieron básicamente a las ideologías occidental y oriental, expresadas durante años en la mutante atmósfera de la guerra fría, en donde Estados Unidos y sus aliados ponían énfasis en los principios de la democracia política, mientras que el bloque oriental, encabezado por la Unión Soviética, aún se sentía ligado a la teoría y práctica de la liberación nacional bajo la guía comunista. Obviamente ambas interpretaciones eran mutuamente excluyentes.

²⁶ UN — Doc. A/6833.

El intento de relacionarlas con nuestra actual situación internacional nos conduce a la cristalización de dos conceptos que difícilmente pueden reconciliarse. El primero se refiere al cumplimiento de las obligaciones bajo la Carta de la organización mundial, mientras que el segundo hace hincapié en el equilibrio de las fuerzas política y socioeconómicas como primera condición de la paz y seguridad internacionales. La formulación de una definición que tenga el mismo significado para todos los miembros de las Naciones Unidas es el mayor problema que enfrenta cualquier organismo entregado a la tarea de tratar de definir la agresión. Por sugerencia del Comité Legal la Asamblea General creó otro Comité en 1967 — el cuarto de este tipo en la ya larga discusión (17 años) de la materia.²⁷ En principio se fijó en 30 el número de miembros del Comité, pero ante la insistencia de los pequeños Estados miembros de la organización mundial, se aumentó a 35 para asegurar la representación de tantos países nuevos como fuese posible, sin que por ello se neutralizara la representación de los antiguos defensores o detractores de la definición de agresión. Aún más, se respetó la representación geográfica, así como el hecho de la existencia, en el mundo moderno, de una diversidad de sistemas legales que tienen diferentes concepciones acerca de lo que puede o no constituir una agresión. El nuevo Comité estaba apoyado por una votación favorable de 90 a 1 y 18 abstenciones.

Un examen sobre la composición de este nuevo Comité revela varios factores políticos de interés. En primer lugar, China, que en el pasado siempre estuvo incluida entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, no estuvo representada. El equilibrio entre las opiniones de las superpotencias quedó 2:2 —Estados Unidos y Gran Bretaña continuaban oponiéndose, y la Unión Soviética y Francia continuaban favoreciendo la definición. En segundo lugar, más de un tercio de los miembros de las Naciones Unidas, es decir el 36 %, tenían representación en el Comité; el mayor porcentaje de Estados miembros representados hasta entonces en un órgano creado para la definición del concepto de agresión. En tercer lugar, el 20 % de los Estados representados habían sido admitidos después de 1960; se trataba de Argelia, la República Democrática del Congo, Ghana, Madagascar, Sierra Leona y Uganda. El Lejano Oriente tenía únicamente dos representantes (5 %), en el Comité: Indonesia y Japón; mientras que el Medio Oriente estaba representado por 5 Estados (14 %): Irán, Iraq, Sudán, Siria y la República Árabe Unida. También estaban presentes Australia, Canadá, Chipre y Turquía. Como puede notarse, la mayor parte de los miembros del Comité, con excepción de los siete Estados admitidos después de 1960, habían colaborado anteriormente en organismos dedicados a la definición del término agresión. El gran problema, por lo tanto, era: ¿Habían cambiado sus antiguas opiniones? ¿Se habían modificado o intensificado por las recientes experiencias políticas? ¿La opinión occi-

²⁷ UN — Doc. A/RES/2330 (XXII).

dental de que se debía evitar una definición había ganado nuevos adeptos?

El Comité se reunió en Ginebra durante cinco semanas en junio y julio de 1968. Hubo un fructífero cambio de opiniones, y antes de concluir sus negociaciones, solicitó a la xxiii Asamblea General una extensión de su mandato por un breve período, hasta diciembre de 1968, para poder finalizar su trabajo satisfactoriamente y presentar una definición de aceptación jurídica general del controvertido concepto de agresión. A primera vista parecía que el Comité había logrado más en cinco semanas de sesiones, que lo que los anteriores comités en innumerables años de discusiones. Y todo ello a pesar de que se repitieron los argumentos de los años anteriores y que se presentaron escasas sugerencias nuevas. Lo que pareció tener influencia decisiva fue el tiempo transcurrido de 1957 a 1968, es decir, un período de 11 años. Los antiguos argumentos pudieron en realidad aparecer como nuevos y las viejas proposiciones pudieron presentarse bajo la imagen de nuevos enfoques.

Sin embargo, el optimismo de junio y julio de 1968 probó su falta de fundamento. Como en el pasado, el Comité pronto se concentró otra vez en las dos categorías de agresión existentes: la directa (armada), y la indirecta (agresión ideológica, económica o cultural). Aunque parecía que las opiniones se dividían en torno a si la agresión indirecta podía ser definida con claridad, el representante mexicano, Sergio González Gálvez, decididamente propuso la exclusión de la agresión indirecta, refiriéndose, como tantas veces antes, a los artículos 39 y 51 de la Carta de la ONU, como la única forma adecuada para tratar los problemas sobre agresión indirecta. Mientras que por una parte México abogaba básicamente por una definición combinada, general y enumerativa —apoyando en esa forma a la Unión Soviética y a sus aliados— por la otra se oponía a la inclusión del concepto de agresión indirecta —apoyando a Estados Unidos, Gran Bretaña y a sus aliados opuestos a una definición *per se*.

Respecto a este asunto, se recuerda una de las principales características de la política exterior mexicana, practicada durante años tanto en el seno de las Naciones Unidas como en otros organismos internacionales. México constantemente ha tratado de actuar como mediador de opiniones aparentemente irreconciliables y cada vez ha adoptado la posición que cuando se discute un asunto controversial siempre existen posibilidades de encontrar una solución que satisfaga a ambos grupos.

Las discusiones del Comité se basaron en dos propuestas. La primera fue remitida por Argelia, Ghana, Guyana, Indonesia, Yugoslavia, la República Democrática del Congo, Madagascar, Siria, Uganda, la República Árabe Unida y Chipre —Estados de nuevo ingreso en las discusiones— y en concreto proponía que la Asamblea General adoptara una “Declaración sobre Agresión” que consistiera en la definición precisa de agresión y una enumeración de actos de agresión, que incluían

la “agresión indirecta.”²⁸ Esto significaba un claro apoyo a la Unión Soviética, a pesar de que durante las sesiones la Unión Soviética permaneció en un segundo plano, dejando que las iniciativas corrieran a cargo de los nuevos miembros del Comité. Este documento se enfrentó a un punto de vista un poco distinto, expresado en una propuesta conjunta de tres países: Colombia, México y Uruguay, a los que se unió Ecuador más tarde, que afirmaba que “en el desempeño de sus funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, sólo las Naciones Unidas gozan de la competencia original para recurrir a fuerza de acuerdo con la Carta.”²⁹ Esta proposición enumeraba en forma similar a las anteriores propuestas de la Unión Soviética, y a la de los nuevos miembros, ciertos actos de agresión, pero excluía la agresión indirecta. Con excepción de los diferentes enfoques sobre si el documento debería o no incluir la agresión indirecta, se podían apreciar muchas similitudes, aun de redacción, entre las dos propuestas. Ello condujo a la redacción de un documento conjunto el cual, sin embargo, se encontró con la firme oposición de los Estados árabes, africanos y asiáticos, quienes se quejaban de que la propuesta soslayara por completo el problema del legítimo empleo de la fuerza de un pueblo dependiente en su lucha por la independencia.³⁰ Ante la insistencia de los países occidentales de que no era deseable llegar a una definición, y la igualmente fuerte insistencia de la Unión Soviética y sus aliados de que una definición era más deseable que nunca antes, 14 países entre ellos México, propusieron interrumpir temporalmente el trabajo del Comité y no votar las varias propuestas remitidas, para evitar el estancamiento de las negociaciones que se habían iniciado con gran optimismo y esperanzas. El documento también incluía una propuesta de prórroga del mandato del Comité hasta el fin de la sesión de la Asamblea General de 1968 que fue adoptada por 18 votos a favor y cero en contra. Se abstuvieron ocho países: Australia, Finlandia, Italia, Japón, Noruega, Turquía, Estados Unidos y Gran Bretaña. La mayoría de estos gobiernos se habían venido oponiendo a la definición desde el principio de las negociaciones sobre agresión en 1950, por tanto, podría considerarse que negaban su consentimiento a la propuesta.

El optimismo que caracterizó a las sesiones de Ginebra se vio más adelante ensombrecido, cuando apenas iniciados los trabajos de la XXIII Asamblea General el 24 de septiembre de 1968, el Sexto Comité (Legal) decidió que el Comité no debía reunirse nuevamente en 1968. Las razones invocadas para tal decisión eran de naturaleza técnica y se referían al hecho de que de acuerdo con el Consultor Legal de las Naciones Unidas, Constantin A. Stavropoulos, caía fuera de la práctica acostumbrada el que un Comité finalizara sus labores al mismo tiempo que la Asamblea General estaba en sesiones, particularmente debido a que el Comité (debe recordarse que más de un tercio de los miembros

²⁸ en: UN — Doc. A/7185, p. 5.

²⁹ en: *ibid.*, pp. 6/7.

³⁰ en: *ibid.*, p. 9.

de la organización tenían representantes en el Comité) restringiría el personal y las instalaciones del Secretariado de la Organización de las Naciones Unidas y de las delegaciones.

Las reacciones ante esta inesperada propuesta se dividieron. Mientras que la Unión Soviética, hablando en nombre de una mayoría de los miembros del Comité, expresó su respeto a tales dificultades técnicas, Estados Unidos afirmó que encontraba difícil entender por qué el ardor de los que proponían que la sesión se prolongase durante la XXIII Asamblea General se había enfriado tan rápidamente, "a pesar de que su entusiasmo había alcanzado un grado máximo en Ginebra". Parecía que los papeles se habían cambiado. Durante años la Unión Soviética había promovido la definición de agresión y Estados Unidos se oponía. A pesar de que Estados Unidos no había cambiado su posición inicial, estaba, sin embargo, dispuesto a continuar participando en lo que esencialmente consideraba como discusiones inútiles. Se enfrentaba ahora con tácticas dilatorias de la Unión Soviética — no había duda de que las razones "técnicas" aducidas, escondían una razón política, que se relacionaba sin duda con los recientes sucesos de Checoslovaquia, en virtud de los cuales la Unión Soviética y otros cuatro países miembros del Pacto de Varsovia eran considerados agresores por los países no comunistas. Hubiera resultado muy incómodo para la Unión Soviética discutir sobre agresión en el seno de un Comité cuyos miembros, en su mayoría, le consideraban culpable de agresión en contra de un Estado miembro de la Organización de las Naciones Unidas.

Una vez más, una situación política determinaba la conveniencia o inconveniencia de discutir la definición de agresión. El análisis final de este desarrollo demuestra la opinión, ya expresada en un principio, de que realmente podría alcanzarse una definición estrictamente jurídica pero que difícilmente reflejaría las realidades políticas: cualquier definición debe tomar en consideración situaciones de agresión reales y derivar sus principios a partir de ellas.

Un resumen de las actividades realizadas y de las perspectivas futuras para definir la agresión no permite lugar al optimismo. Oriente y Occidente, encabezados respectivamente por la Unión Soviética y Estados Unidos, continuaron negando que la intervención de Estados Unidos en Vietnam y de la Unión Soviética en Checoslovaquia constituyen una agresión, mientras que los miembros restantes de la organización mundial probablemente contradigan esa opinión. Al lado de estas dos superpotencias hay una multitud de Estados, pequeños o grandes, cuyas opiniones están divididas entre las siguientes posiciones: 1) es deseable llegar a una definición; 2) es posible llegar a una definición; 3) cuál debe ser su contenido; y 4) si una definición podría contribuir efectivamente al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Con excepción de China, la Unión Soviética, Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia continuamente se han visto involucrados en asuntos relacionados con agresión teórica o real —principalmente porque son miembros permanentes del Consejo de Seguridad y encargados de la responsabilidad

de mantener la paz y seguridad internacionales. De estos cuatro países, dos —Estados Unidos y Gran Bretaña— siempre se han opuesto a los diversos esfuerzos encaminados a definir la agresión, mientras que un número igual —la Unión Soviética y Francia— han abogado por la definición. De los 125 miembros de la Organización de las Naciones Unidas, hasta el momento, 51 no han tenido representación alguna en los Comités Especiales creados para definir la agresión.³¹ De éstos, doce, o sea un 25 %, son miembros fundadores de la Organización e incluyen Estados que merecen el respeto internacional como son Bélgica, Etiopía, India o Nueva Zelanda. La representación latinoamericana ha sido en general importante. Con excepción de Estados Unidos y Canadá el Hemisferio occidental, que se vio aumentado con el ingreso de cuatro nuevos Estados independientes: Barbados, Guyana, Jamaica y Trinidad Tabago, ha sido representado por 19 Estados. De éstos, México estuvo representado cinco de siete oportunidades, seguido por Ecuador con tres representaciones, y Bolivia, Costa Rica, República Dominicana, Panamá y Uruguay, dos veces cada uno. Argentina, Brasil, Chile, Colombia, El Salvador, Guatemala, Guyana, Haití, Paraguay, Perú, Trinidad Tabago y Venezuela han representado una vez el Hemisferio occidental. Esto deja a Barbados, Cuba, Honduras, Jamaica y Nicaragua sin ninguna representación. Si se hace una comparación a escala global de miembros, los miembros más activos después de la Unión Soviética, Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña, han sido México, Checoslovaquia y Holanda, quienes colaboraron en cinco de los siete comités creados desde 1951. Les siguen Chipre y Siria con cuatro colaboraciones. Nueve países cooperaron en tres comités, 18 en dos, y 38 en un comité.

La mayoría de aquellos países que hasta la fecha no han participado en la definición de agresión —y esto no significa que deben hacerlo— son nuevos países asiáticos y africanos.

Como lo demostraron las discusiones de junio y julio de 1968 en Ginebra, fue este grupo de Estados el que se quejó acerca de la vaguedad de la fórmula ofrecida y se dio cuenta de su posición decisiva en la votación a favor o en contra de la definición. Con este nuevo elemento, que se introdujo en las ya largas discusiones (18 años) sobre la definición de agresión, se puede predecir que a menos que estos Estados se alinien abiertamente con una u otra de las posiciones sobre la definición, las negociaciones continuarán durante tiempo indefinido y su intensidad o falta de intensidad dependerá de la temperatura del clima internacional. Antes de la crisis en Checoslovaquia y después de las sesiones del Comité en Ginebra todo parecía indicar que se llegaría a una definición de agresión satisfactoria para todos los miembros de la comunidad mundial. Después de la crisis checoslovaca en agosto de 1968, el proyecto del Comité de finalizar sus labores se vio coartado por la acción

³¹ Esta nota fue escrita antes de que la Guinea Ecuatorial fuese admitida en las Naciones Unidas como su miembro número 126, en noviembre 6 de 1968.

de un Estado neutral, Ghana; sin duda alguna previa consulta con la Unión Soviética y sus aliados, considerados como agresores en el caso checoslovaco. Lentamente los sucesos de Checoslovaquia han quedado relegados en la mente de los negociadores internacionales sobre agresión, y el anuncio de que el Comité volvería a reunirse en marzo de 1969 reflejó el sentimiento de que la tensión entre Oriente y Occidente, a lo largo de 1968, se había relajado y que se consideraba que esta atmósfera sería más favorable para continuar las negociaciones. Esta hipótesis no se ve afectada por los conflictos de Vietnam y del Medio Oriente, ya que en ambos casos, Occidente, y más específicamente Estados Unidos, es el que resulta acusado de agresión; pero tal acusación no implica ningún perjuicio a las negociaciones, ya que a través de los años Occidente ha mostrado escaso interés en que se logre una definición de agresión: su posición siempre ha sido que tal interpretación la ofrece la Carta de la Organización de las Naciones Unidas y no necesita de una elaboración técnica más amplia.