

ESTANCADOS EN LA GUERRA FRÍA

El concepto de la agresión

Luis Mariano Giorgi

"El agresor es siempre un amante de la paz (como Bonaparte siempre invocaba); siempre preferiría tomar nuestro país sin oposición".
Clausewitz, De la Guerra, Libro VI Cap 5.

El derecho a la guerra que se arrogaban las naciones por el derecho internacional clásico fue limitado a partir del fin de la Primera Guerra Mundial por el Pacto de la Sociedad de las Naciones (Artículos 12, 13 y 15). Esa limitación se convirtió en prohibición a partir de la firma del Pacto de París (Pacto Briand-Kellogg) que en su artículo 1º establecía que "Las altas partes contratantes declaran solemnemente, en nombre de sus pueblos respectivos, que condenan el recurso a la guerra para la resolución de los desacuerdos internacionales, y que renuncian a ella, en tanto que instrumento de política nacional, en sus relaciones recíprocas"¹ y definitivamente, desde el 24 de octubre de 1945, cuando entró en vigor la Carta de las Naciones Unidas (CNU), de manera que "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 las Naciones Unidas"².

La importancia de establecer una definición de agresión y su significado se planteó así casi desde el nacimiento mismo de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La Resolución 378 (V), aprobada el 17 de noviembre de 1950, titulada "Deberes de los Estados en caso de ruptura de hostilidades"³, marcó un primer intento que tuvo su origen en la propuesta de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas y fue remitida a la Comisión de Derecho Internacional para su estudio. A ésta iniciativa la siguieron otras como la Resolución 688 (VII) del 20 de diciembre de 1952 denominada "Cuestión de la definición de la agresión"⁴, la Resolución 895 (IX) del 4 de diciembre de 1954⁵ y la

¹ Obtenible en <http://www.historiasiglo20.org/TEXT/pactobriand-kellogg.htm>

² Carta de las Naciones Unidas Art. 2 Párrafo 4.

³ Obtenible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/063/42/IMG/NR006342.pdf?OpenElement> consultada el 12 de abril de 2012.

⁴ Obtenible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/083/04/IMG/NR008304.pdf?OpenElement> consultada 12 de abril de 2012.



Instituto de Relaciones Internacionales

Universidad Nacional de La Plata Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales

Calle 48 entre 6 y 7, 5º piso - Edificio de la Reforma - La Plata - Argentina

(54-221) 4230628 conaresoiri@iri.edu.ar www.iri.edu.ar

Instituto de Relaciones Internacionales - UNLP @iriunlp

Resolución 1181 (XII) del 29 de noviembre de 1957⁶ que también resultaron infructuosas. Por último la Resolución 2330 (XXII) del 18 de diciembre de 1967 denominada "Necesidad de acelerar la elaboración de una definición de la agresión en vista de la actual situación internacional"⁷ inició un proceso de arduos debates cuyo objetivo era alcanzar una definición sobre el tema.

Los intentos fallidos enumerados se dieron en un contexto de Guerra Fría, marco rígido que hizo muy difícil alcanzar una definición de agresión consensuada; una definición era percibida por ambas superpotencias como restrictiva de su libertad de acción para hacerse de ventajas en un enfrentamiento que abarcó todos los campos, incluido el del derecho internacional. Durante ese extenso período se sucedieron guerras y conflictos tales como la guerra de Corea, la crisis de Suez, la revolución húngara, la revolución cubana, la crisis de Berlín, la crisis de los misiles cubanos, la guerra de Vietnam, la guerra de los seis días, la primavera de Praga y otras realidades que presionaban para que la comisión de derecho internacional lograra resultados concretos.

Al explicar el aporte realizado por la Organización de las Naciones Unidas al tema de la definición de la Agresión, Marqués Rueda⁸ explica que el debate giró en torno a cuatro posturas principales: aquellas que buscaban una definición casuística, enumerando todos y cada uno de los posibles actos de agresión; las que sostenían que era más conveniente una definición general y abstracta que englobara las nuevas modalidades de agresión y la posición ecléctica de aquellos que creían mejor combinar las dos posturas anteriores, y terminar con una fórmula que permitiera la inclusión de las agresiones no previstas. Se agregó también una cuarta postura que consideraba que lo mejor sería no tener definición alguna de agresión, sino que un órgano internacional adecuado se encargara en cada situación de determinar si existía o no.

Finalmente prevaleció una posición ecléctica permitiendo que, el 14 de diciembre de 1973, se adoptara por consenso la definición de la agresión en la Resolución 3314 (XXIX)⁹ denominada "Definición de la agresión". Esta Resolución, punto culminante de un proceso de 24 años de negociación, fue el resultado de concesiones otorgadas y compromisos contraídos en el período de distensión imperante que brindó el espacio necesario a la política y estrategia de las potencias para que confluyeran permitiendo

⁵ Obtenible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/099/33/IMG/NR009933.pdf?OpenElement> consultada 12 de abril de 2012.

⁶ Obtenible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/121/72/IMG/NR012172.pdf?OpenElement> consultada 12 de abril de 2012.

⁷ Obtenible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/240/07/IMG/NR024007.pdf?OpenElement> consultada 12 de abril de 2012.

⁸ Obtenible en <http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/9/art/art11.pdf> Pág. 343. consultada el 02 de mayo de 2012.

⁹ Obtenible en <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/743/93/IMG/NR074393.pdf?OpenElement> Consultada el 04 de mayo de 2012.

alcanzar un “equilibrio transaccional”¹⁰ tal que se pudiera destrabar el asunto y arribar a un resultado posible aunque no ideal.

Alcances de la definición de agresión en la Guerra Fría.

La Resolución 3314 en su artículo 4 “Señala a la atención del Consejo de Seguridad la Definición de la agresión que se consigna más abajo, y recomienda que, cuando proceda, tenga en cuenta esa Definición como orientación para determinar, de conformidad con la Carta, la existencia de un acto de agresión”¹¹. Esto implicó que la Resolución una vez aprobada en el seno de la Asamblea General (AG) fue girada al Consejo de Seguridad (CS) para que éste, en virtud de la potestad otorgada por el artículo 39 de la Carta, la empleara a modo referencial, como una guía para evaluar si una situación internacional debe o no ser catalogada como agresión.

Es importante destacar que, a tenor del artículo 10 de la CNU, las funciones de la AG son, entre otras, la de realizar recomendaciones. Por ende la Resolución 3314 tiene esa característica careciendo de fuerza vinculante como tal. El CS es el único organismo que establece, de acuerdo al Art. 39 de la CNU, si una situación internacional es considerada o no una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. El CS para cumplir con su “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”¹² “procederá de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas”¹³. Lo mencionado implica que la enumeración de los actos que se considerarán agresión mencionados en el artículo 3 del Anexo 1 de la resolución 3314¹⁴ serán tomado como un elemento más de juicio, entre otros, a la hora de considerar si una situación internacional es considerada agresión. Esta realidad ha sido reflejada en el artículo 4 del Anexo 1 de la Resolución 3314 al manifestarse que “la enumeración de los actos mencionados anteriormente no es exhaustiva y el Consejo de Seguridad podrá

¹⁰ Obtenible en Twenty-ninth Session of the General Assembly, Sixth Committee, 1477th meeting, 15 October 1974: Report of the Special Committee on the Question of Defining Aggression (A/9619 and Corr. 1) Declaración Sr. Petrella http://untreaty.un.org/cod/avl/ha/da/da_audio.html Consultada el 06 de mayo de 2012.

¹¹ Resolución 3314 art. 4

¹² Art. 24 Inc. 1 Carta de las Naciones Unidas.

¹³ Art. 24 Inc. 2 de la Carta de las Naciones Unidas.

¹⁴ a. La invasión o el ataque por las fuerzas armadas de un Estado del territorio de otro Estado, o toda ocupación militar, aun temporal, que resulte de dicha invasión o ataque, o toda anexión, mediante el uso de la fuerza, del territorio de otro Estado o de parte de él;
b. El bombardeo, por la fuerzas armadas de un Estado, del territorio de otro Estado, o el empleo de cualesquiera armas por un Estado contra el territorio de otro Estado;
c. El bloqueo de los puertos o de las costas de un Estado por las fuerzas armadas de otro Estado;
d. El ataque por la fuerzas armadas de un Estado contra las fuerzas armadas terrestres, navales o aéreas de otro Estado, o contra su flota mercante o aérea;
e. La utilización de fuerzas armadas de un Estado, que se encuentran en el territorio de otro Estado con el acuerdo del Estado receptor, en violación de las condiciones establecidas en el acuerdo o toda prolongación de su presencia en dicho territorio después de terminado el acuerdo;
f. La acción de un Estado que permite que su territorio, que ha puesto a disposición de otro estado, sea utilizado por es otro Estado para perpetrar 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 hechos.

determinar qué otros actos constituyen agresión, con arreglo a las disposiciones de la Carta”¹⁵.

La Resolución 3314 definió la agresión en el artículo 1 del Anexo 1 de la siguiente manera: “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, tal como se enuncia en la presente Definición”. Ese artículo refiere solamente al uso de la fuerza armada como forma de agresión, alcance que deja de lado a las otras dos formas de alterar la paz mencionada en el artículo 39 de la CNU; la amenaza a la paz y el quebrantamiento de la paz. La definición así presentada pareciera restrictiva en su alcance al hacer mención al uso de la fuerza, a la agresión directa y a actores estatales exclusivamente.

La prohibición a la amenaza de la fuerza es un principio rector de la ONU consignado en el Art. 2 Inc. 4 de la CNU y por tanto debiera haber sido considerada en la definición de agresión consensuada. La omisión en la definición refleja, una vez más, la circunstancia histórica que permitió el acuerdo político para alcanzar la tan esperada definición.

No obstante, el tema de la agresión indirecta ya había sido tenido en cuenta 27 años antes en otros foros. El artículo 28 de la Carta de la Organización de Estados Americanos menciona a la agresión en términos genéricos: “Toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano, será considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos”¹⁶, y así la OEA concibe a la agresión con una visión más general que incluye tanto a la directa como la indirecta. El artículo 6 del Tratado de Asistencia Recíproca (TIAR) brinda otro ejemplo de esto al mencionar a la “agresión que no sea ataque armado”¹⁷; cabe destacar que el tema de la agresión indirecta de tipo económica, fue ampliamente abordado por las delegaciones durante los debates previos a la adopción de la Resolución 3314.

El asunto de los actores no estatales en la forma de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios mencionado en el párrafo g del artículo 3 del Anexo 1 refleja una realidad que queda limitada al iniciarse y cerrarse en el mismo estado desconociendo la existencia de entidades que actúan por fuera del estado y que pueden constituirse en amenazas o actuar empleando la fuerza.

Lo expresado por el Embajador Belaúnde Moreyra es muy válido en su aplicabilidad a la definición consensuada: “Si la discusión doctrinaria no fructifica normativamente en épocas de crisis, en tiempos de paz puede servir para normar el presente, pero los parámetros consecuentes pueden no ser garantía para prevenir las crisis del futuro si aquellos son demasiado estrictos o restringidos”¹⁸.

Cambios de escenario y evolución del concepto de seguridad

¹⁵ Artículo 4 – Anexo 1 de la Resolución 3314.

¹⁶ Obtenible en http://www.oas.org/dil/esp/tratados_A-41_Carta_de_la_Organizacion_de_los_Estados_Americanos.htm#ch6 Consultada el 23 de mayo de 2012.

¹⁷ Obtenible en <http://www.oas.org/juridico/spanish/Tratados/b-29.html> Consultada en 26 de mayo de 2012.

¹⁸ Obtenible en http://www.contexto.org/pdfs/comentarios_comentarios_bm.pdf Consultada el 30 de mayo de 2012.

La firma del Tratado de Belovezh, el 8 de diciembre de 1991, por los presidentes de Rusia, Ucrania y Bielorrusia disolvieron la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, como consecuencia la Guerra Fría, finalizó abruptamente. Aunque “el paraíso prometido profetizado al dársela por concluida no se concretó; en su lugar se liberaron tensiones latentes enmascaradas en el enfrentamiento Este-Oeste que provocaron enfrentamientos de distinto tipo”¹⁹. Los conflictos que surgieron modificaron progresiva y profundamente el concepto de seguridad imperante, mutación que resultó del incremento de los conflictos intraestatales que, lenta pero definitivamente, superaron a los interestatales.

En el año 1994 el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) publicó el “Informe sobre Desarrollo Humano 1994: Un programa para la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social” donde desarrolla por primera vez el concepto de la Seguridad Humana el cual está implícito en la siguiente expresión publicada en el capítulo Perspectiva Principal de la publicación “La batalla de la paz debe librarse en dos frentes. El primero es el frente de la seguridad, en que la victoria significa libertad respecto del miedo. El segundo es el frente económico y social, en que la victoria significa libertad respecto de la miseria. Sólo la victoria en ambos frentes puede asegurar al mundo una paz duradera... Ninguna de las disposiciones que puedan incorporarse en la Carta posibilitará que el Consejo de Seguridad garantice que el mundo esté libre de guerras, si los hombres y las mujeres carecen de seguridad en sus hogares y sus empleos”²⁰. Este nuevo concepto se filtró lentamente en el escenario internacional provocando un cambio en el paradigma de la seguridad existente durante la Guerra Fría.

En ese contexto de cambio de paradigma, se produjeron los atentados del 11 de septiembre de 2001, actos terroristas que generaron la enérgica reacción del CS que, a través de la Resolución 1368 (2001), expresó “esos actos, al igual que cualquier acto de terrorismo internacional, constituyen una amenaza para la paz y la seguridad internacionales”²¹. La ONU a través de su Órgano ejecutivo reafirmó enfáticamente lo señalado en la Resolución 1269 (1999) donde “Condena inequívocamente todos los actos, métodos y prácticas terroristas por considerarlos criminales e injustificables, independientemente de su motivación y dondequiera y por quienquiera que sean cometidos, en todas sus formas y manifestaciones, en particular los que puedan representar una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; convalida al terrorismo como una amenaza para la paz y la seguridad internacional”²². La Resolución del CS 1373 (2001) profundizó esto y dejó explícitas otras actividades que pueden constituirse en amenaza para la paz y la seguridad internacional al declarar en el punto 4 que “Observa con preocupación la estrecha conexión que existe entre el terrorismo internacional y la delincuencia organizada transnacional, las drogas ilícitas, el blanqueo de dinero, el tráfico ilícito de armas y la circulación ilícita de materiales nucleares,

¹⁹ Obtenible en http://www.iri.edu.ar/publicaciones_iri/IRI%20COMPLETO%20-%20Publicaciones-V05/Publicaciones/cd%20V%20congreso/ponencias/0%20Giorgi_Compas%20F1ias%20Militares%20Privadas.pdf Página 3. Consultada el 30 de mayo de 2012.

²⁰ Obtenible en http://hdr.undp.org/en/media/hdr_1994_es_resumen.pdf Página 3 y 4, Consultada el 27 de mayo de 2012.

²¹ Resolución 1368 (2001).

²² Resolución 1269 (1999) pto. 1

químicos, biológicos y otros materiales potencialmente letales, y a ese respecto pone de relieve la necesidad de promover la coordinación de las iniciativas en los planos nacional, subregional, regional e internacional, para reforzar la respuesta internacional a este grave problema y a esta gran amenaza a la seguridad internacional”²³. Como podemos observar, el terrorismo era visto por el CS en 1999 como una potencial amenaza a la seguridad internacional aunque de una menor peligrosidad que otras; los atentados del 11 de septiembre de 2001 lo catapultaron a la máxima categoría en el listado de amenazas existentes.

El Trigésimo Segundo Período Ordinario de Sesiones de la Organización de Estados Americanos (OEA) realizado en la ciudad de Bridgetown, Barbados el 04 de junio de 2002 produjo la Declaración de Bridgetown: Enfoque Multidimensional de la Seguridad Hemisférica (AG/DEC. 27 XXXII-O/02) en la cual se declaró que “la seguridad en el Hemisferio abarca aspectos políticos, económicos, sociales, de salud y ambientales”. Esta declaración hace mención también a “nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos multidimensionales a la seguridad hemisférica”.

La Declaración sobre Seguridad en las Américas, resultado de la Conferencia Especial sobre Seguridad, aprobada en la tercera sesión plenaria, celebrada en la Ciudad de México, el 28 de octubre de 2003 mencionó en el punto m las nuevas amenazas, preocupaciones y otros desafíos de naturaleza diversa, a saber: “el terrorismo, la delincuencia organizada transnacional, el problema mundial de las drogas, la corrupción, el lavado de activos, el tráfico ilícito de armas y las conexiones entre ellos; la pobreza extrema y la exclusión social de amplios sectores de la población, que también afectan la estabilidad y la democracia. La pobreza extrema erosiona la cohesión social y vulnera la seguridad de los Estados; los desastres naturales y los de origen humano, el VIH/SIDA y otras enfermedades, otros riesgos a la salud y el deterioro del medio ambiente; la trata de personas; los ataques a la seguridad cibernética; la posibilidad de que surja un daño en el caso de un accidente o incidente durante el transporte marítimo de materiales potencialmente peligrosos, incluidos el petróleo, material radioactivo y desechos tóxicos; y la posibilidad del acceso, posesión y uso de armas de destrucción en masa y sus medios vectores por terroristas”²⁴.

Lo hasta aquí descrito nos habla de un proceso de cambio de paradigma gradual que se inició a partir de 1994 con la aparición del Informe sobre la Seguridad Humana del PNUD. Este documento amplió, con nuevos aportes académicos, el concepto de la seguridad clásica donde la única amenaza considerada era el empleo de la fuerza militar estatal a otro más rico y abarcativo que incorporó nuevas amenazas surgidas de la realidad de la posguerra fría. Hoy las nuevas amenazas no solamente provienen de estados sino también de condiciones, entidades no estatales, organizaciones, grupos y aún personas que pueden afectar a la población, los recursos o las instituciones de un estado.

Los conceptos presentados por el PNUD, la Comisión de Seguridad Hemisférica de la OEA y el CS han sido incorporados, para tener un ejemplo, por la publicación FM 3-0

²³ Resolución 1373 (2001) pto. 4.

²⁴ Obtenible en <http://www.oas.org/es/ssm/CE00339S03.pdf> Punto m. Consultada el 02 de junio de 2012.

Operations²⁵ al clasificar las amenazas; las que identifica como: tradicionales, representadas por el empleo de la fuerza militar convencional por los estados; irregulares, que se manifiestan por el uso de métodos no convencionales asimétricos; catastróficas, que involucran a las armas de destrucción masiva y disruptivas, que consideran el empleo de tecnología para compensar debilidades o explotar capacidades. La Comisión de Derecho Internacional de la ONU no ha generado iniciativa alguna con el propósito de actualizar la definición de la agresión en virtud de los cambios operados en el concepto de seguridad, aunque la definición ha cobrado importancia durante el tratamiento del crimen de agresión en referencia a la Corte Penal Internacional.

Conclusiones

Como hemos visto hasta aquí la definición de agresión tal cual ha sido definida por la Resolución AG 3314 ha sido el resultado de un consenso, sólo posible en el período de distensión de la Guerra Fría. El acuerdo político entre los Estados Unidos y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas sentaron las bases para que se avanzara y se definiera el proceso iniciado 24 años antes.

La definición generada en el ámbito de la AG es un aporte que dicho organismo brinda para orientar al CS en su propósito específico, cuestión que queda reflejada concretamente en el artículo 2 del Anexo 1 de la referida resolución. La definición del artículo 1 del Anexo 1 es limitativa en su alcance ya que refiere al uso de la fuerza militar estatal contra otro estado exclusivamente sin considerar otros casos como el de la agresión indirecta y la aparición, ya presente en la década de 1970, de otros actores internacionales transnacionales además de los Estados.

La definición analizada tiene un alcance restringido y es poco representativa de la variedad de actores internacionales y amenazas actuales; por ende, su utilidad será limitada al emplearla como único punto de partida de un proceso de planeamiento que busque establecer una estrategia nacional y/o militar que permita conjurar y repeler amenazas futuras. Es por eso que en la actualidad, en la inmensa mayoría del mundo se ha optado por un Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa²⁶, en vez de separar seguridad interna de externa. Chile acaba de publicar su estrategia nacional de seguridad y defensa, que reemplaza a su Libro Blanco de Defensa del 2010.

La definición de la Agresión constituye, sin dudas, un punto de partida válido para analizar el devenir del sistema internacional, sus actores, tendencias y amenazas que será muy útil y enriquecedor para alcanzar una cabal comprensión de las relaciones internacionales. Esa vasta comprensión será entonces, condición necesaria, para que el planificador estratégico enfrente, con razonables probabilidades de éxito, el desafío de pensar el futuro.

²⁵ FM 3-0, Headquarters Department of the Army Washington, DC, 27 February 2008 Página 1-4

²⁶ Estrategia de seguridad Española, 2011 obtenible en <http://www.lamoncloa.gob.es/NR/rdonlyres/D0D9A8EB-17D0-45A5-ADFF-46A8AF4C2931/0/EstrategiaEspanolaDeSeguridad.pdf> ; Libro Blanco de defensa y seguridad nacional de Francia, 2008 obtenible en <http://www.defense.gouv.fr/portail-defense/enjeux2/politique-de-defense/livre-blanc> y Estrategia Nacional de Seguridad y Defensa 2012, obtenible en <http://www.defensa.cl/?s=estrategia+nacional+de+seguridad+y+defensa>