



LA APORTACIÓN DE ISIDRO FABELA A LA SEGURIDAD COLECTIVA INTERNACIONAL

POR JORCE CASTAÑEDA,
(*abogado internacionalista*)

En Derecho Internacional, los procesos de creación y de aplicación de normas jurídicas, a diferencia de lo que ocurre en otras ramas del Derecho, no suelen ser fáciles de diferenciar. Para que una práctica general se convierta en costumbre jurídica propiamente tal, es decir, para que se *crea* derecho, es preciso que tal práctica vaya acompañada de la conciencia de su obligatoriedad, o en otros términos, que se tenga conciencia de estar aplicando un precepto jurídico preexistente, aunque carente todavía de positividad. Esto es, en el proceso de gestación de normas internacionales por vía consuetudinaria, proceso que todavía en la actualidad es preponderante, creación y aplicación casi se confunden.

Este carácter del Derecho Internacional se acentúa cuando se examinan las normas jurídico-políticas de convivencia entre Estados, sobre todo cuando éstas operan en el seno de estas organizaciones, en el campo político, se llevan a cabo mediante la interpretación, casi siempre extensiva, casi siempre creadora, de un documento básico (Pacto de la Liga o Carta de las Naciones Unidas, por ejemplo), de carácter muy general. Debido a la infinita variedad de situaciones a las cuales debe aplicarse un documento semejante, necesariamente sumario, y a la ausencia de la correspondiente legislación reglamentaria, el proceso de creación de nuevas normas, por aplicación de ese documento constitutivo a situaciones nuevas, es obligado e incesante.

La indiferenciación práctica entre ambos procesos se hace aún más patente cuando se considera la identidad de los órganos a los cuales corresponden una y otra función. No sólo ocurre que las funciones legislativa, ejecutiva y a menudo judicial (salvo los po-

cos asuntos jurídicos que resuelve la Corte Internacional de Justicia) se concentran en los mismos órganos políticos de las Naciones Unidas, sino que en el plano internacional, se confunden gobernantes y gobernados. La autoridad internacional no es más que la reunión de Estados que dictan, como legisladores, y a la vez son objeto, como partes en los juicios políticos que se ventilan ante las Naciones Unidas, de sus propias decisiones.

Como es natural, este rasgo de la sociedad internacional y del Derecho que la rige, se refleja en la selección y carácter de quienes participan en este tipo de actividades. Afirmar que los procesos de creación y de aplicación de las normas del Derecho de Gentes son difíciles de diferenciar, no es sino recordar que es imposible, en la realidad de la vida de relación, escindir los aspectos políticos y jurídicos de los problemas internacionales. Los estadistas que participan en estas labores manejan al propio tiempo, sin poderlos disociar, tanto los objetivos políticos específicos de sus países como los fundamentos jurídicos universales en que se apoyan. Las dos funciones son indisolubles y complementarias.

Por ese motivo, el delegado sobresaliente participa de ambas funciones. Debe ser jurista y político. La ausencia de sensibilidad o de madurez política para concebir y formular con claridad los objetivos políticos de un país da origen en el delegado que es tan sólo jurista, a un característico academismo jurídico, retórico, pedante, y sobre todo ineficaz. El país cuyo representante no acierta, en cambio, a dar un fundamento sólido a sus aspiraciones políticas, suele dar la impresión de que obra arbitrariamente, de que no le asiste la razón. Ello es tanto más grave si el Estado en cuestión es poderoso, ya que provoca de inmediato una reacción de hostilidad, como ha ocurrido en más de una ocasión.

En su actuación internacional, México ha sabido conjugar sus metas políticas con el Derecho. Debido quizá a una auténtica vocación jurídica del pueblo mexicano, o tal vez, porque una lamentable experiencia histórica nos enseñó que la mejor, o por ventura, la única solución a nuestros problemas internacionales consiste en la invocación tenaz e intrasigente del Derecho, lo cierto es que nuestra actuación política en los foros internacionales no ha estado divorciada del Derecho. No sería exagerado, acaso, afirmar que nos hemos acercado más a este ideal que muchos otros países.

Pero a veces, de tiempo en tiempo, se han reunido condicio-

nes óptimas para una actuación extraordinaria: por una parte, las funciones jurídicas y políticas se conjugaron en algún representante mexicano excepcional; por la otra el asunto fue muy importante para México y produjo un fuerte impacto en la opinión pública. El autor de estas líneas recuerda tres casos que considera sobresalientes porque abrieron una huella profunda en la conciencia internacional del país, y porque en relación con ellos se crearon, o reafirmaron vigorosamente, algunos de los postulados básicos de nuestra política internacional.

Estos tres casos son, en orden cronológico, los siguientes: primero, la actuación de Isidro Fabela ante la Liga de las Naciones en el caso de España; segundo, los esfuerzos de Luis Padilla Nervo, entonces delegado de México ante las Naciones Unidas, tendientes a restaurar la paz en Corea; y tercero, la actuación del mismo Padilla Nervo en la Conferencia de Caracas.

Los tres casos citados tuvieron varios elementos comunes: Primero: las metas políticas que perseguía México eran claras, nobles y generosas: en el primer caso, la ayuda solidaria al país agredido; en el segundo, la restauración de la paz, y en el último, la no intervención. Segundo: en las tres ocasiones citadas, el Delegado responsable asentó nuestros objetivos políticos sobre bases legales bien establecidas, pero al propio tiempo, supo innovar en el campo jurídico, adoptando los principios existentes a las circunstancias que se presentaban. Por último, la actuación de ambos representantes mexicanos fue audaz, imaginativa y libre de las dudas y temores que suelen asaltar al diplomático de carrera cuando actúa en los foros internacionales.

Las cualidades excepcionales de los participantes y otras circunstancias propicias se conjugaron para la creación, en los tres casos señalados, de sendos principios guía de la política internacional de México.

La defensa hecha por Fabela de los derechos de la República Española simboliza, mejor que cualquier otro hecho, la voluntad de México de auxiliar al país que ha sufrido una agresión.

Las gestiones de Padilla Nervo para el restablecimiento de la paz en Corea no son tan conocidas y tuvieron menos impacto en México. Sin embargo, su actuación tuvo también una importancia, ya que sus esfuerzos tendientes a la rápida cesación del fuego y a la aprobación de una fórmula idónea para el arreglo político

del problema de Corea son el mejor testimonio —más elocuente que los innumerables discursos que la han proclamado *in abstracto* de la vocación pacifista del pueblo mexicano y de su fe en la eficacia de los medios de solución pacífica.

Por último, la actuación de Padilla Nervo en Caracas también fue creadora y abrió nuevos cauces a nuestra política exterior. Se trataba de adaptar el conocido principio de no intervención a las necesidades y problemas contemporáneos. La intervención moderna se lleva a cabo a través de los organismos internacionales, mediante una acción colectiva “legitimada” por el voto de las mayorías. Contra esa peligrosa tendencia, Padilla Nervo proclama la existencia en América de un dominio reservado del Estado, vedado aún a la acción de los organismos internacionales y que comprende los asuntos que pertenecen esencialmente a la jurisdicción interna del Estado, incluyendo el régimen político y la organización económica y social de los pueblos.¹

Es objeto de estas notas recordar las concepciones de Fabela sobre ciertos problemas esenciales de Derecho Internacional. Como ya se anticipó, Fabela no abordó estos problemas desde un ángulo puramente teórico, sino en función de realidades políticas, o por mejor decirlo, en cuanto constituían fundamento de los objetivos políticos que México perseguía al examinarse el caso de España en la Liga de las Naciones. De manera especial, Fabela exploró la teoría del reconocimiento, la cuestión de la neutralidad y el importante problema relativo al carácter coercitivo del Pacto de la Liga. Por supuesto, diversos aspectos conexos del principio de no intervención también fueron tratados. Por último, apuntó el problema de la definición de la agresión. Sus opiniones sobre estos diversos temas integran, en su conjunto, una posición definida y armónica sobre la seguridad colectiva.

Al llegar Fabela a Ginebra en la primavera de 1937 para hacerse cargo de nuestra representación ante la Liga, se encuentra frente a esta situación: Alemania e Italia habían reconocido a las autoridades franquistas casi desde que se inició la rebelión. Hasta esos momentos, pocos Estados las habían reconocido, aún como be-

¹ En una obra que aún está en prensa, sobre la intervención, Fabela dedica un capítulo especial a la “intervención colectiva”, analizando en sus diversas proyecciones políticas y jurídicas la actuación de México en la Conferencia de Caracas.

ligerantes. México, por supuesto, sólo reconocía al Gobierno de la República. La Gran Bretaña no reconocía a las autoridades franquistas como beligerantes, sino tan sólo como “insurgent government”, es decir, como beligerante con derechos restringidos. Pero en cambio, alejándose radicalmente de la antigua e incuestionada norma en el sentido de que el Gobierno legítimo goza, en todo caso, de derechos de beligerante, el Gobierno británico se negó a reconocer a ambos bandos, por igual, derechos de beligerancia (Oppenheim, *International Law*, 7ª edición, por H. Lauterpacht).

Por las razones que Fabela explica con toda amplitud y claridad en su libro intitulado “Cartas al Presidente Cárdenas”, Inglaterra logra imponer su punto de vista a Francia y a otros países, y el Gobierno francés auspicia y la Liga acepta, la creación del Comité de Londres, mal llamado de No Intervención (agosto de 1936). Este Comité tiene por objeto decretar y vigilar el embargo de armas para los dos bandos en lucha. Como dice Fabela, el Comité de Londres fue lo contrario de lo que decía ser. No fue en realidad, sino un comité de intervención, ya que al violar el principio de la intangibilidad del derecho de todo Gobierno legítimo para comerciar con otros países, en realidad intervino en los asuntos interiores y exteriores de España.

El profesor inglés H. Lauterpacht, quizá el jurista que de manera más sistemática defiende los intereses y las tesis del Imperio Británico, opinó, no obstante esa tendencia, lo siguiente del Comité de No Intervención: “En la medida en que Italia y Alemania se comprometieron a no proporcionar materiales de guerra a las fuerzas rebeldes, estos acuerdos (relativos al Comité de No Intervención), no consisten sino en el compromiso que asumen ciertas Potencias de no cometer actos internacionalmente ilegales, a cambio de la promesa de otras Potencias de no actuar en una manera en que están autorizadas —y en opinión de algunos, legalmente obligadas— a hacerlo” (Oppenheim, *International Law*, 7ª edición, por H. Lauterpacht).

En lo que toca a las relaciones entre terceros Estados y los insurrectos en una guerra civil, la doctrina está dividida. Según algunos autores, como Wiese, Georges Scelle y Wehberg, el trato *exclusivo* de los terceros Estados con el gobierno legítimo equivale a una intervención en los asuntos internos del Estado que está en situación de lucha civil, ya que el hecho de que ésta haya ocurrido

es la mejor prueba de que el gobierno reconocido no expresa ya la voluntad de *todo* el Estado, sino tan sólo de una *parte* (Verdross, Derecho Internacional Público).

Lauterpacht, inclusive, trata de fundar en el principio de no intervención el deber de los terceros Estados de mantenerse neutrales aún antes del reconocimiento de los rebeldes como beligerantes, en cuanto estos dominen una parte apreciable del territorio y logren afirmarse en su lucha contra el gobierno central.

Lord Halifax, actuando como Representante de la Gran Bretaña ante el Consejo de la Liga (mayo de 1938) da expresión a esta corriente doctrinal sobre las restricciones que impone el principio de no intervención, al afirmar: "Cuando surge una lucha en el seno de un Estado sobre la manera en que el pueblo debe ser gobernado, los demás Estados deben abstenerse de ejercer presión alguna sobre el pueblo de ese Estado, en un sentido o en otro".

Como es natural, Fabela se alza contra esta manera de plantear el problema de España.

En primer término, hace ver el engaño que significa calificar la lucha que se desarrolla en España como una simple guerra civil, "cuando todo el mundo sabe que en España existe una guerra internacional" (*Cartas al Presidente Cárdenas*).

Frente a la manera indicada de formular los deberes de terceros Estados derivados del principio de no intervención, invoca la doctrina del Continente Americano plasmado en la Convención de 1928 sobre derechos y deberes de los Estados en caso de guerra civil, conforme a la cual, mientras no esté reconocida la beligerancia de los rebeldes, los demás Estados podrán ayudar al Gobierno legítimo con armas y material de guerra.

Pero es en el campo de la teoría jurídica donde el pensamiento de Fabela se revela más sugestivo y original.

Frente a la importante corriente doctrinal que hemos señalado, según la cual, la actitud neutral de los terceros Estados en una lucha civil se asienta jurídicamente en el deber de no intervención, Fabela invierte totalmente los términos del problema. Demuestra que la pirámide está apoyada sobre su cúspide y no sobre su base, y plantea el problema en sus verdaderos términos: *la no intervención no es base de la neutralidad, sino precisamente lo contrario*. Dice a este respecto lo siguiente (*Cartas al Presidente Cárdenas*):

“...la llamada no intervención que se ha tratado de aplicar en el caso de España sería admisible, eventualmente, si la neutralidad pudiera ser previamente decretada y como una consecuencia de esta neutralidad;... “...las reglas de la neutralidad y sus derivados, como la no intervención, podrían, de acuerdo con el Derecho Internacional, ser invocados quizá por los Estados no pertenecientes a la Sociedad de las Naciones, pero no por los coasociados, pues España tiene todos los títulos jurídicos para recibir —en la persona de su Gobierno legal— todo el apoyo de los Estados miembros de la Liga”.

Así pues, Fabela correctamente sitúa la cuestión de la neutralidad en el centro del caso de España. Aun más, como veremos, la convierte en el eje de la seguridad colectiva.

Ahora bien, ¿cuál es la doctrina del Pacto de la Liga sobre neutralidad?

La respuesta de Fabela es terminante: salvo los casos verdaderamente excepcionales y casi académicos, en que un Estado pudiera recurrir a la guerra sin violación de los Artículos 12, 13 y 15 del Pacto de la Liga, ni del Tratado General para la Renuncia de la Guerra (Pacto Briand-Kellog), *la neutralidad es jurídicamente incompatible con las obligaciones que impone el Pacto de la Liga*. Los Estados miembros no pueden ser neutrales ante la agresión que sufra uno de ellos, porque se comprometieron “a respetar y mantener contra toda agresión exterior la integridad territorial y la independencia política” de cada uno de ellos (Artículo 10); porque “toda guerra interesa a la Sociedad toda entera” (Artículo 11); y porque “si un miembro de la Sociedad recurre a la guerra, *ipso facto* será considerado como habiendo cometido un acto de guerra, y en caso de que no decidieran hacer uso de esa autorización (Artículo 16). Al ocurrir una agresión externa, como sucedió en España, y como una consecuencia de las obligaciones impuestas por las disposiciones citadas, el Artículo 16 autorizaba a los Miembros a considerar que existía entre ellos y el Estado agresor una situación de guerra, y en caso de que no decidieran hacer uso de esa autorización, quedaban de cualquier modo *obligados* —no simplemente autorizados— a aplicar sanciones económicas al agresor. Como es natural, la aplicación de sanciones no es compatible con la imparcialidad pasiva que necesariamente entraña la neutralidad. El Pacto crea una solidaridad activa entre la víctima y los demás miembros

de la Liga, es decir, obliga a estos últimos a *intervenir* en favor de aquella.²

El teorema de la seguridad colectiva se completa: en caso de una agresión, como la que sufrió España, la no intervención sólo estaría jurídicamente fundada si el Pacto de la Liga obligara a los miembros a mantener la neutralidad. Pero es así que no obliga a la neutralidad, sino a lo contrario, a la parcialidad; obliga a imponerle sanciones al agresor y a ayudar al agredido, es decir, a *intervenir* en su favor.

Como hemos visto, otro elemento básico, o por mejor decirlo, otro presupuesto del sistema de seguridad colectiva del Pacto consiste en la necesidad de distinguir entre agresor y agredido. Para ello, es necesario determinar, ante un caso concreto, si ha habido agresión; esta determinación, a su vez, requiere de un concepto previo y claro de lo que es la agresión, o mejor dicho, precisa de una definición de la agresión a través de sus elementos constitutivos.

Este problema de la definición de la agresión, como elemento del sistema de seguridad colectiva, tuvo cierta importancia en la Liga de las Naciones poco después de 1930. Pero no ha sido sino hasta hoy, en las Naciones Unidas, cuando se han examinado a fondo las implicaciones de este problema. Esto no es de extrañar.

² En su prestigiada obra intitulada "Neutralité" (Editions A. Pedone, París, 1949), más conocida en Europa que en México, por cierto, Fabela lleva a cabo un extenso análisis teórico de las principales disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas en materia de seguridad colectiva. Estas son las siguientes: Artículo 2, párrafo 4, que prohíbe recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza; Artículo 2, párrafo 5, que establece la obligación de ayudar a la Organización en cualquier acción que emprenda, así como la de abstenerse de auxiliar al Estado contra el cual las Naciones Unidas estuvieran ejerciendo acción preventiva o coercitiva; Artículo 39, conforme al cual, el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión; los Artículos 41, 42 y 43 que preven una serie de medidas para someter al agresor y restablecer la paz; y por último, el Artículo 51 que establece el derecho de legítima defensa, individual y colectiva, en caso de ataque armado.

La conclusión de Fabela, después de analizar las anteriores disposiciones es la siguiente: "Tales disposiciones no podrían de ninguna manera ser compatibles con la situación de los Estados neutros que pretendieran permanecer aislados de toda guerra, ya que la Organización les obliga a prestar ayuda en toda acción preventiva o coercitiva contra todo Estado que quebrante la paz; es decir, todo Estado miembro de las Naciones Unidas está obligado, en última instancia, a ser un elemento activo, esto es, beligerante, y no un elemento pasivo e imparcial ante un conflicto armado".

La necesidad de una definición de la agresión es aún más patente dentro del sistema de seguridad colectiva de la Carta de las Naciones Unidas: por una parte, el Artículo 39 de la Carta reserva a la Organización (al Consejo de Seguridad) la determinación de los casos de agresión, con todos los efectos jurídicos obligatorios que tal determinación entraña, y por la otra, el Artículo 51 autoriza el ejercicio de la legítima defensa, individual o colectiva, sólo contra el ataque armado (el texto francés de la Carta dice "contre l'aggression armée").

En términos generales, se enfrentan, en las Naciones Unidas, dos tesis opuestas y se han formado sendos grupos de países en relación con este problema.

Un grupo fuerte de Estados, aunque minoritario, se opone a todo intento de definir la agresión. Está formado por los Estados Unidos y la Gran Bretaña, por casi todos los Estados de Europa Occidental, quizá por algún país afro-asiático y por muy pocos latinoamericanos. Sostienen que cualquier definición de la agresión sería inútil y peligrosa, y que en todo caso, los órganos de las Naciones Unidas deben tener libertad para determinar y actuar discrecionalmente en cada caso.

El grupo contrario está formado por Francia y La Unión Soviética, entre las grandes potencias, y por casi todos los Estados afro-asiáticos y latinoamericanos. Es lógico que la definición de la agresión, que en el fondo no es sino un intento de someter la actividad política de las Naciones Unidas al Derecho, sea favorecido por los Estados pequeños.

El autor de estas líneas cree que el mejor homenaje que puede tributarse a Isidro Fabela, teórico de la seguridad colectiva y campeón de los países pequeños, es contribuir, con estas notas sobre la conveniencia de definir la agresión, a explorar una cuestión conexas y complementaria de las que con tanta pasión y originalidad abordó Fabela en toda su actuación internacional.

El argumento que con más frecuencia emplean los adversarios de la definición de la agresión³ es que ésta es inútil, como lo de-

³ Debido al carácter general de este trabajo y a su necesaria brevedad, prescindiremos de los antecedentes históricos del tema y examinaremos los distintos tipos posibles de definición, así como otras cuestiones conexas, limitándonos a exponer algunos argumentos que nos parecen especialmente pertinentes en favor de definir la agre-

muestra el hecho de que cuando se incorporó una definición de la agresión en tratados bilaterales o multilaterales, en el pasado, no tuvo por efecto impedir la agresión contra algunos de los signatarios de tales tratados.

No concedemos fuerza ni seriedad a estos argumentos. Sin examinar los méritos de los ejemplos concretos que se han aducido, podría afirmarse que quienes así argumentan, confunden o desvirtúan la función de las definiciones jurídicas.

Las definiciones jurídicas no tienen por función impedir o estimular, en sí, una conducta, sino delimitar el campo permitido a la acción de los sujetos de derecho; en este caso, de los Estados. Decir que una definición de la agresión es inútil, porque en el pasado no ha impedido agresiones, sería tan absurdo como sostener que en aquellos otros casos en que se han celebrado tratados definiendo la agresión y no han ocurrido agresiones, ello se debe a la eficacia de la definición. Esto es tan falso como la proposición opuesta. Las agresiones ocurren o dejan de ocurrir, entre otros motivos, por la eficacia del aparato coercitivo que está detrás y apoya las definiciones jurídicas, y no directamente por éstas. En verdad, el argumento de que una definición de la agresión es inútil porque no ha impedido agresiones, no es un argumento digno de juristas.

En segundo término, si bien es cierto que una definición sería ante todo una guía para los órganos políticos de las Naciones Unidas, el verdadero destinatario de una definición sería la opinión pública mundial. Es un hecho evidente, sobre todo a últimas fechas, que la opinión pública influye de manera cada vez más decisiva en la evolución de los asuntos internacionales. En la medida en que una definición de la agresión ilustrara a la opinión pública y le facilitara el enjuiciamiento de la actitud de los gobiernos, ya sea del propio o de los ajenos, tal definición constituiría un verdadero freno, indirecto pero eficaz, contra la agresión.

Decía que la función de una definición consiste en delimitar el campo en que una acción está jurídicamente permitida. Su utilidad no será pues directa, como sería la adopción de medidas que

sión. La presente exposición es, en cierto modo, un resumen parcial de diversas intervenciones pronunciadas por el autor en su carácter de Representante de México ante la Comisión Jurídica de la Asamblea General de las Naciones Unidas.

tendieran a reforzar el aparato coercitivo del orden jurídico internacional, como por ejemplo, poner a disposición del Consejo de Seguridad las fuerzas armadas de que habla el artículo 43 de la Carta. La utilidad de una definición será siempre indirecta. Su función específica es proporcionar *seguridad jurídica*; es superar la fase de indeterminación y de subjetivismo a que está sujeto al juicio político no delimitado por el Derecho; en una palabra, su función es dominar la arbitrariedad. Una definición de la agresión sería un elemento jurídico más para someter en general toda la actividad de las Naciones Unidas al Derecho.

Ciertamente, en casos particulares, puede ser conveniente que los órganos competentes de las Naciones Unidas ejerzan una acción libérrima, y por lo tanto arbitraria, para mantener la paz. Una acción arbitraria puede ser justa, y en un momento dado, una acción no sujeta a un patrón pre-establecido de conducta, es decir, una acción arbitraria, puede significar la paz. Esto es cierto; pero debemos convenir en que como régimen permanente y general, esto significa una total ausencia del valor seguridad, en que esto representa el más completo divorcio entre la actividad política de las Naciones Unidas y del Derecho Internacional.

Este es el centro del problema. Se ha hablado mucho de la concepción descarnadamente política de la Carta; de la función puramente policíaca del Consejo de Seguridad. Inclusive, se podría ir más lejos. No es ocioso recordar el lamentable fracaso de los pequeños países en San Francisco, cuando pretendieron someter al Derecho la acción preventiva y restauradora de la paz de las Naciones Unidas. Una proposición de Egipto en el sentido de que la adopción de medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión, estuviera sometida a los principios de la justicia y del derecho internacional, fue derrotada por 21 votos contra 21. Por este motivo, en el artículo 1 de la Carta, la función preventiva y restauradora de la paz no está sujeta al Derecho, sino que tan sólo lo está el ajuste o arreglo de controversias, conforme a la segunda frase del párrafo primero del citado artículo. Es difícil concebir un sistema de seguridad colectiva más ajurídico.

Lo anterior es cierto; también podría reconocerse, inclusive, que esta situación no facilita la elaboración de una definición de la agresión. Pero, precisamente porque en la concepción de la

Carta, el Derecho está desvinculado de la acción política de la Organización para el mantenimiento de la paz, precisamente porque el Derecho, que es la mejor defensa de los países pequeños, prácticamente no opera, consideramos que es un deber de éstos luchar, cada vez que se presente una oportunidad, por acrecentar la función del Derecho en la vida de las Naciones Unidas. La definición de la agresión significa precisamente someter al reino del Derecho y retirar del dominio de la arbitrariedad, una importante actividad de las Naciones Unidas, por lo menos, en la medida máxima que sea compatible con la concepción ajurídica de la Carta.

En los últimos tiempos, han ocurrido ciertos hechos y se han manifestado ciertos desarrollos en el campo de las ideas políticas, que hacen aún más indispensable definir la agresión.

Estimamos hoy en día, como en el pasado, que una clara definición de la agresión serviría, ante todo, para caracterizar y estigmatizar como agresión *toda guerra preventiva*. En la medida en que una definición semejante, respaldada por la autoridad de la Asamblea General de las Naciones Unidas, sirviera para movilizar la opinión pública mundial, constituiría una barrera contra la guerra preventiva.

La necesidad de adoptar una definición de la agresión se hace más patente en nuestros días, en vista de la acentuada tendencia reciente en desvirtuar el sentido del Artículo 51 de la Carta. Este Artículo es uno de los pilares de la Carta, y en cierto modo, de la paz y seguridad de la humanidad.⁴ Y lo es, no sólo por lo que autoriza, en lo cual se pone generalmente el énfasis, sino también por su reverso: el derecho de legítima defensa *no surge, no nace, sino después de que se ha sufrido un ataque armado*. El texto del artículo es muy claro.

⁴ El Artículo 51 de la Carta dice así:

“Ninguna disposición de esta Carta menoscabará el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un Miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales. Las medidas tomadas por los Miembros en ejercicio del derecho de legítima defensa serán comunicadas inmediatamente al Consejo de Seguridad y no afectarán en manera alguna la autoridad y responsabilidad del Consejo conforme a la presente Carta para ejercer en cualquier momento la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.”

Pues bien, en los últimos años ha tomado fuerza una corriente de opinión según la cual, los términos “ataque armado” que emplea la Carta no significan “ataque armado”, sino otra cosa. En una forma o en otra, diversos autores pretenden extender el alcance del Artículo 51. Quizá uno de los estudios más representativos de esta tendencia sea el de G. Schwarzenberger, publicada en el *Recueil des Cours* de la Academia de Derecho Internacional de La Haya, para el año 1955. Este autor llega al extremo de plantear, como uno de los grandes problemas que suscita la interpretación del Artículo 51, si es necesario o no que ocurra previamente un ataque armado para que nazca el derecho de legítima defensa.

El mero hecho de formular una pregunta semejante es un índice de la respuesta que propone. Es bien sencilla. Equivale a decir lo siguiente: el artículo está mal redactado, de manera que no debemos tener demasiados escrúpulos en no observarlo. Dice textualmente lo que sigue:

“(We should) acknowledge frankly that in interpreting article 51, we are dealing with political law. Certainly, this does not mean that the lawyer should become a politician in disguise. It does, however, imply that the wording of an admittedly badly drafted article is hardly the most important aspect of the matter...”

Así pues, el texto mismo del artículo, que es lo único estable, seguro y objetivo, no es decisivo. Los peligros de este subjetivismo y relativismo son patentes. En buenos términos, se trata cínicamente de legitimar la guerra preventiva.

Una definición de la agresión que destacara la noción de ataque armado y que, por implicación, estigmatizara la guerra preventiva, tendería a contrarrestar esta peligrosa corriente.

La utilidad de una definición de la agresión responde también a otra necesidad de nuestra época.

Cuando se examina este problema, generalmente se piensa en las relaciones entre las grandes potencias. Pero el carácter peculiar que han asumido en la post-guerra las relaciones entre las grandes potencias y los países poco desarrollados, le han dado un nuevo sentido y una nueva importancia a la definición de la agresión.

A últimas fechas, ha tomado cuerpo otra corriente, no sólo en el dominio de las ideas, por desgracia, sino también en la práctica de los Estados, que está directamente relacionada con la pro-

hibición del uso de la fuerza y con la definición de la agresión. El mismo autor, G. Schwarzenberger, también es representativo de esta tendencia. En otra parte del mismo estudio publicado en el *Recueil des Cours*, el citado autor expone estas ideas:

El Artículo 2, párrafo 4, de la Carta prohíbe hacer uso de la fuerza. Esta disposición impide a las grandes potencias —supongo que se referiría a los países occidentales altamente industrializados, aún cuando no todos ellos sean grandes potencias— acudir a la fuerza en defensa de sus derechos cuando éstos son violados por los pequeños países. Pero, dice, esta situación no puede continuar. *Ces gens des pays chauds* deben darse cuenta de que la paciencia de las grandes potencias tiene un límite. En el futuro, los pequeños países no podrán seguir violando, impunemente, los derechos de los grandes, escudados en la impunidad de la Carta de las Naciones Unidas.

Los desarrollos anteriores, unidos a la mencionada opinión de Schwarzenberger sobre la obligatoriedad muy relativa y circunstancial de las disposiciones de la Carta, llevan claramente a una conclusión: para algunos, *el uso de la fuerza puede estar autorizado en casos distintos de la legítima defensa contra el ataque armado, o de medidas coercitivas decretadas por las Naciones Unidas. Esto significa autorizar la agresión.*

Por desgracia, este autor no es el único que sostiene semejante tesis, sino que, como decía, se trata de una tendencia no despreciable.

¿Qué podría decirse sobre el anterior planteamiento del problema?

Por una parte, no creo que la situación descrita por Schwarzenberger sea exacta, o en todo caso, justa. Por la otra, aún cuando así fuera, *esto no autorizaría en ningún caso a usar la fuerza.*

En efecto. No sabemos si los casos que dicho autor tuvo presentes al hablar de violaciones de derechos por las pequeñas potencias fueron, efectivamente, actos contrarios al Derecho Internacional, o, simplemente, afectación de intereses de las grandes potencias no amparada por el Derecho Internacional.

En seguida, habría que averiguar si un gran número de reglas internacionales consideradas todavía como vigentes, responden aún a las condiciones de la sociedad internacional de nuestros días. Muchas entre tales reglas fueron creadas por una pequeña oligarquía

internacional, durante el siglo XIX o antes, a la medida de sus necesidades y sin tomar en cuenta los intereses de los pequeños países entonces existentes o futuros. Esto es especialmente cierto en todo el campo de la responsabilidad internacional del Estado. Basta recordar que todavía se afirma la vigencia de una regla de Derecho Internacional según la cual, los extranjeros en un país pueden gozar de mayores derechos que los nacionales.

Por último, habría que preguntarnos si los mecanismos y procedimientos para la revisión de tratados y la liquidación pacífica de situaciones obsoletas son suficientemente flexibles y eficaces. No deja de ser extraño que desde la creación de las Naciones Unidas no se haya invocado expresamente una sola vez esa facultad de la Asamblea comprendida en los términos del Artículo 14 de la Carta.

Así pues, aquellos casos en que pudiera efectivamente comprobarse que la afectación de intereses de las grandes potencias por las pequeñas entrañaba una violación del Derecho Internacional, más que expresión de una voluntad de actuar al margen del Derecho, deberían ser considerados como prueba de la necesidad urgente de adecuar multitud de normas y situaciones jurídicas existentes a las nuevas condiciones que privan en la actualidad.

Pero en todo caso, las anteriores consideraciones no son decisivas.

Lo verdaderamente esencial —y es aquí donde este problema se vincula con el de la definición de la agresión— es que ninguna violación de derechos, ningún acto ilícito, a menos que sea un ataque armado, puede dar origen al derecho de hacer uso de la fuerza. Este es el sistema de la Carta y su escrupulosa observancia es la única garantía de la paz.

Este principio cardinal debería ser perfectamente claro para todo el mundo. Pero como hemos visto, no sólo es cuestionado, sino que se pretende encontrarle excepciones mediante interpretaciones obtenidas por tortura de los textos legales.

Una definición de la agresión serviría para precisar y para subrayar este concepto. En definitiva, ganaría con ello la causa de la paz.

México, D. F., septiembre de 1958.