

## **La agresión en la práctica del consejo de seguridad** **Aggression in the practice of the security council** **Agressão na prática do conselho de segurança**

Luciano Pezzano<sup>1</sup> ORCID: 0000-0002-6794-7915

<sup>1</sup>Abogado (UCES San Francisco). Magister en Relaciones Internacionales (CEA-UNC). Doctor en Derecho y Ciencias Sociales (UNC). Docente de Derecho Internacional Público (UNC y UCES). Contacto: luciano.pezzano@unc.edu.ar

### **Resumen:**

El artículo propone un exhaustivo análisis de la práctica del Consejo de Seguridad (CS) relativa a la agresión a los fines de evaluar si, en alguna de las más de treinta resoluciones que incluyen el término, pueden encontrarse rasgos que equivalgan a un acto de determinación en el sentido del Art. 39 de la Carta de las Naciones Unidas, así como precisar qué sentido y alcance dio el CS al término "agresión" en dichas resoluciones. Aunque podamos concluir que ninguna constituye una determinación del Capítulo VII, el estudio echa luz sobre el significado de la agresión en la práctica del órgano.

**Palabras clave:** Consejo de Seguridad, acto de agresión, resoluciones, Carta de las Naciones Unidas, Capítulo VII

### **Abstract:**

The article proposes an exhaustive analysis of the practice of the Security Council (SC) regarding aggression in order to assess whether, in any of the more than thirty resolutions that include the term, elements can be found that amount to an act of determination within the meaning of Article 39 of the Charter of the United Nations. It proposes also to specify the meaning and scope given by the SC to the term "aggression" in those resolutions. Although we can conclude that none of them constitutes a Chapter VII determination, the study sheds light on the meaning of aggression in SC practice.

**Keywords:** Security Council, act of aggression, resolutions, United Nations Charter, Chapter VII

### **Resumo:**

O artigo propõe uma análise exaustiva da prática do Conselho de Segurança (CS) em relação à agressão, a fim de avaliar se, em alguma das mais de trinta resoluções que incluem o termo, podem ser encontradas características que equivalem a um ato de

determinação na acepção do artigo 39 da Carta das Nações Unidas, bem como especificar o significado e o alcance dado pelo CS ao termo "agressão" nessas resoluções. Embora possamos concluir que nenhuma delas constitui uma determinação do Capítulo VII, o estudo lança luz sobre o significado da agressão na prática do CS.

**Palavras-chave:** Conselho de Segurança, ato de agressão, resoluções, Carta das Nações Unidas, Capítulo VII

Recibido: 05/03/2024

Aceptado: 13/05/2024

## 1. INTRODUCCIÓN

La Carta de las Naciones Unidas asigna al Consejo de Seguridad (CS) un papel fundamental, tanto en la determinación de la existencia (Art. 39) como en la adopción de las medidas colectivas eficaces para la prevención y supresión (Art. 1.1) de actos de agresión.

Sin embargo, el CS nunca ha determinado explícitamente la existencia de un acto de agresión en el sentido del Art. 39<sup>(1)</sup>. Ello no le impidió aprobar a lo largo de su historia una treintena de resoluciones que contienen referencias a la agresión<sup>(2)</sup>. ¿Cómo deben ser interpretadas tales referencias? ¿Podemos afirmar que no se trató en ningún caso de un acto de determinación en virtud del Art. 39? ¿Qué significado tiene el concepto de "agresión" empleado en tales resoluciones?

Así, el objetivo de este artículo es precisar, mediante un exhaustivo análisis de la práctica, el sentido y alcance que el CS dio al término "agresión" en sus resoluciones y por qué no podemos considerar que se trata de actos de determinación.

Es importante destacar que, si bien abundan en la literatura especializada estudios relativos a las competencias del CS en virtud del Art. 39 de la Carta en general y a la determinación de amenazas a la paz y seguridad internacionales en particular, no se encuentran análisis detenidos sobre la determinación por el CS de la existencia de actos de agresión, probablemente debido a que, como dijimos, el CS nunca ha determinado explícitamente un acto de agresión. Así, por lo general, la cuestión ocupa un lugar menor en obras de carácter amplio sobre las facultades del CS o sobre la agresión, mas no aparece en un rol central. En ese sentido, la Secretaría de las Naciones Unidas, como parte de los trabajos relativos al crimen de agresión encargados al Comité Preparatorio de la Corte Penal Internacional, preparó una reseña histórica sobre la agresión en la que incluye todas las resoluciones del CS con cita de sus párrafos pertinentes (PCNICC, 2002: 178-187). En la doctrina, Greppi también efectuó una reseña similar, indudablemente basada en el estudio de la Secretaría y sin mayores comentarios (2010: 507-510). Por su parte, Strapatsas, en la única

obra íntegramente dedicada a la cuestión, adopta un enfoque orientado desde la perspectiva de las disposiciones del Estatuto de Roma (2017). De allí que el abordaje que aquí proponemos sea original en la bibliografía especializada: buscamos analizar la práctica del CS relativa a la agresión a los fines de evaluar si, en alguna de las más de treinta resoluciones que incluyen el término pueden encontrarse rasgos que equivalgan a un acto de determinación en el sentido del Art. 39 de la Carta de las Naciones Unidas y, en definitiva, precisar qué sentido y alcance dio el CS al término "agresión" en dichas resoluciones.

Con tal fin, y luego de un repaso teórico por las cuestiones relativas al poder de determinación del CS en el Art. 39 y a la definición de la agresión en el derecho internacional, analizaremos las resoluciones que condenan agresiones, continuando luego con los proyectos de resolución encaminados a determinar la existencia de actos de agresión pero que no pudieron prosperar, para finalizar con algunas consideraciones que podemos extraer del análisis.

## **2. EL PODER DE DETERMINACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y LA AGRESIÓN**

La Carta de las Naciones Unidas no contiene muchas disposiciones relativas a la agresión<sup>(3)</sup>. La disposición más importante para nuestro análisis es el Art. 39, que establece:

El Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

De acuerdo a la norma, el CS tiene el poder/deber<sup>(4)</sup> de determinar la existencia de, en lo que a nosotros interesa, todo acto de agresión. Aunque se trata de un órgano político y, como tal sus actos son políticos (D'Argent et al, 2005: 1137), ello no lleva de suyo que tales actos carezcan de efectos jurídicos. Como sostiene autorizada doctrina, al calificar una situación como amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, el pronunciamiento adquiere matices particulares por las consecuencias que la constatación-determinación conlleva; así, el acto de determinación implica un pronunciamiento con consecuencias jurídicas (Drnas de Clément, 2004: 82-83). Ello por cuanto la calificación de las situaciones contempladas en el Art. 39 las deviene en infracciones jurídicamente calificadas (Weckel, 1991: 177); la determinación adquiere, entonces, cierto carácter normativo (Wolfrum, 2007: 435).

Y el efecto jurídico principal<sup>(5)</sup> que tendrá el acto de determinación es la activación del mecanismo previsto en la Carta de las Naciones

Unidas, es decir, habilitar las competencias del CS en el marco del Capítulo VII (Gill, 1995: 39) –de allí que el Art. 39 haya sido llamado “la puerta de entrada” al Capítulo VII (D’Argent et al, 2005: 1134; Dinstein, 2011: 306)–, es decir, la activación del sistema de seguridad colectiva y la adopción de las “medidas colectivas eficaces” a las que hace referencia el Art. 1.1 de la Carta<sup>(6)</sup>.

Pero en el caso particular de la agresión, la determinación de su existencia implica otras consecuencias, fundamentalmente en materia de responsabilidad del agresor (Krisch, 2012: 1293). Esto es así porque el acto de agresión es un concepto jurídico, con una definición en el derecho internacional y consecuencias jurídicas por su comisión.

El acto de agresión del Art. 39 fue definido –luego de un largo proceso (Ferencz, 1975)– en 1974 por la resolución 3314 (XXIV) de la Asamblea General, titulada “Definición de la Agresión”. El Art. 1 provee una definición general:

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.

Esta definición general, no obstante, debe ser complementada con la última parte del Art. 2, con el Art. 3, inc. g) –al que más adelante haremos referencia– y con el quinto párrafo del preámbulo (que expresa que “la agresión constituye la forma más grave y peligrosa del uso ilegítimo de la fuerza”) para concluir, en línea con lo que sostuvo la Corte Internacional de Justicia en el caso *Nicaragua* (CIJ, 1986: párr. 191), que sólo las formas más graves de uso de la fuerza constituyen actos de agresión (Pezzano, 2016).

Junto a la definición general, el Art. 3 –cuyos incisos citaremos más adelante– proporciona una lista de supuestos que “se considerarán” actos de agresión, mientras que el Art. 4 permite al CS determinar otros actos como agresión, confirmando que la lista del Art. 3 no es exhaustiva.

Se trata, sin duda, de una definición jurídica, en cuanto toma el contenido de la prohibición del uso de la fuerza del Art. 2.4 de la Carta<sup>(7)</sup>, y la Corte Internacional de Justicia ha dicho que algunas de las disposiciones de la resolución reflejan el derecho consuetudinario (CIJ, 1986: párr. 195). Asimismo, ha sido tomada como la definición del acto de agresión en el Art. 8 bis del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional (Pezzano, 2021: 76-77).

Respecto de las consecuencias jurídicas de la agresión, estas existen por fuera de la Carta, precisamente por tratarse de un concepto jurídico. Tales consecuencias serán principalmente, se insiste, en materia de responsabilidad internacional, responsabilidad que cabe considerar como un supuesto de responsabilidad *agravada* (Pezzano, 2021: 218-223), puesto que la agresión es el supuesto paradigmático de violación grave de una obligación emanada de una norma

imperativa de derecho internacional general (CDI, 2007: 121), en los términos del Proyecto de Artículos de la Comisión de Derecho Internacional sobre responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos.

Para concluir, abona nuestra postura respecto del carácter jurídico de la determinación del acto de agresión lo resuelto por la Sala de Apelaciones del TPIY en el caso *Tadic*: "*Mientras el 'acto de agresión' es más asimilable a una determinación jurídica, la 'amenaza a la paz' es más un concepto político*" (TPIY, 1995: párr. 29)<sup>(8)</sup>.

Teniendo en consideración estas reflexiones teóricas, pasaremos a nuestro análisis de la práctica del CS.

### **3. RESOLUCIONES QUE CONDENAN AGRESIONES**

#### **3.1 Rhodesia del Sur**

En la década de 1970, el régimen minoritario y racista de Rhodesia del Sur realizó diferentes campañas militares en contra de sus vecinos Angola, Botswana, Mozambique y Zambia, que suscitaron la atención del CS en varias oportunidades, en algunas de las cuales rotuló dichas incursiones como "actos de agresión".

Así, en su resolución 326 (1973)<sup>(9)</sup>, el CS se mostró "*gravemente preocupado ante la situación creada por los actos provocativos y agresivos cometidos por el régimen ilegal de Rhodesia del Sur contra la seguridad y la economía de Zambia*". ¿Cuáles son esos "actos agresivos"<sup>(10)</sup> –expresión no utilizada en la Carta–? El párrafo 1 parece darnos la respuesta al contener la condena del CS de "*todos los actos de provocación y hostigamiento, incluso el bloqueo económico, el chantaje y las amenazas militares contra Zambia*", actos que, en sí mismos, no parecen constituir actos de agresión, aunque la resolución fue aprobada antes de que se adoptara la Definición de la Agresión y podía no existir consenso al respecto. No obstante ello, pensamos que constituye un indicio para no considerar que se trató de una determinación del Art. 39, confirmado por la no utilización del lenguaje del artículo y el hecho de que recuerde su resolución 232 (1966) en la que había determinado que la situación en Rhodesia del Sur constituía una amenaza para la paz y la seguridad internacionales<sup>(11)</sup>.

En su resolución 386 (1976)<sup>(12)</sup>, el CS condenó "*todos los actos de provocación y agresión, incluso incursiones militares*" realizados por el régimen contra Mozambique". Aunque el texto español se refiera a "actos de agresión", debemos señalar que el texto inglés continúa

utilizado la expresión "aggressive acts" <sup>(13)</sup>, pero sí se puede destacar que estos actos incluyen "incursiones militares" y, de acuerdo al preámbulo, son "contra la seguridad y la integridad territorial" de Mozambique, lo que los acerca un poco más a la noción de agresión según el derecho internacional, pese a no tratarse tampoco de un acto de determinación.

En su resolución 411 (1977) <sup>(14)</sup>, el CS condenó al régimen "*por sus recientes actos de agresión contra la República Popular de Mozambique*", y declaró "*solemnemente que esos actos de agresión, así como los reiterados ataques y amenazas contra la República de Zambia y la República de Botswana [...] constituyen un serio agravamiento de la situación en la zona*". Esta sí es la primera resolución donde el CS utiliza la expresión "actos de agresión" en las distintas versiones de su texto, pero ello no debe llevarnos a pensar que se trata de un acto de determinación, toda vez que, tanto en su preámbulo, que recuerda su resolución 232 (1966), como en su párrafo 4, reafirma que la situación constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales <sup>(15)</sup>.

En su resolución 424 (1978) <sup>(16)</sup>, el CS, "*gravemente preocupado por los numerosos actos de agresión, no provocados y de carácter hostil*", cometidos por el régimen "*en violación de la soberanía, el espacio aéreo y la integridad territorial*" de Zambia, que "*culminaron el 6 de marzo de 1978 en la invasión armada de Zambia*", reafirmando que la existencia del régimen y "*la persistencia de sus actos de agresión contra Zambia y otros Estados vecinos constituye una amenaza para la paz y la seguridad internacionales*", y "*consciente de la necesidad de adoptar medidas eficaces para prevenir y eliminar las amenazas a la paz y seguridad internacionales*"; condenó la invasión, por constituir una violación abierta de la soberanía y la integridad territorial de Zambia. Si bien la resolución hace expresa mención a "actos de agresión" <sup>(17)</sup>, la limita al preámbulo y no se encuentra en ningún párrafo operativo. Asimismo, está claro que la mención no implica un acto de determinación, toda vez que lo califica expresamente como una "amenaza para la paz y la seguridad internacionales" y considera a la invasión armada no como una agresión –aunque podría haberlo hecho, de conformidad al art. 3, inc. a) de la Definición de la Agresión <sup>(18)</sup>, sino como una "violación abierta" de la soberanía y la integridad territorial de Zambia <sup>(19)</sup>, es decir, una calificación por fuera de los tipos del Art. 39. Reafirma nuestra posición la paráfrasis que hace el preámbulo del Art. 1.1 de la Carta, en la que omite toda mención a los actos de agresión. A mayor abundamiento, en el párrafo 5 de la resolución, decidió que en caso de que el régimen llevara a cabo nuevos actos de violación de la soberanía y la integridad territorial de Zambia, se reuniría nuevamente para considerar la adopción de medidas más eficaces, "*de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, incluido su Capítulo VII*", lo cual está indicando que la propia resolución 424 (1978) no cae bajo sus disposiciones (Svicevic, 2023: 708-709).

En su resolución 455 (1979) <sup>(20)</sup>, el CS, preocupado *"por los daños y la destrucción de bienes causados por los repetidos actos de agresión"* cometidos por el régimen contra Zambia, y convencido *"de que esos actos injustificados de agresión [...] constituyen un cuadro uniforme y sostenido de violaciones encaminadas a destruir la infraestructura económica de la República de Zambia"*; reafirmó que la existencia del régimen y la continuación de sus actos de agresión constituían una amenaza para la paz y la seguridad internacionales; condenó *"enérgicamente a Rhodesia del Sur por sus actos continuos, intensificados y no provocados de agresión contra Zambia, que constituían una violación abierta de su soberanía y su integridad territorial"* y la continua connivencia de Sudáfrica en los repetidos actos de agresión lanzados contra Zambia; y exhortó *"a que las autoridades responsables paguen una compensación plena y adecuada a la República de Zambia por los daños a las personas y a los bienes resultantes de los actos de agresión"*. Aunque guarda similitudes con las resoluciones anteriores, hay dos diferencias significativas: encontramos reiteradas menciones a "actos de agresión" <sup>(21)</sup> en la parte operativa y por primera vez hallamos una referencia al deber de compensar por daños resultantes de dichos actos. Nada de esto alcanza, no obstante, para considerar la condena como una calificación del Art. 39, ya que la resolución no se tomó en virtud del Capítulo VII, e incluso si así hubiera sido, la expresa calificación de "amenaza a la paz" y una nueva paráfrasis del Art. 1.1 de la Carta sin mencionar a los actos de agresión en el preámbulo son más que elocuentes. El representante del Reino Unido fue muy claro en su declaración luego de la adopción: *"el texto del consenso no implica que se haya tomado una nueva determinación de acuerdo con el Artículo 39 de la Carta"* (CS: 1979b, párr. 104). Respecto de la acusación a Sudáfrica, Strapatsas considera que el concepto de "connivencia" invocado por el CS es ambiguo y podría cubrir cualquier cosa desde la provisión de armas y apoyo logístico a ayudar o instigar la comisión de un acto de agresión o incluso ser coautor de tal acto (2017: 183).

### **3.2 Sudáfrica**

Entre 1976 y 1987, el CS aprobó varias resoluciones en las que condenó ataques e incursiones militares<sup>(22)</sup> perpetrados por la Sudáfrica del *apartheid* contra Angola, Lesotho, Botswana, Seychelles y otros Estados en el África meridional<sup>(23)</sup>. Se trata del conjunto más numeroso de resoluciones de condena que, a los fines de su análisis, hemos clasificado teniendo en cuenta los Estados víctima de los ataques.

### 3.2.1 Actos de agresión contra Angola

En su resolución 387 (1976) <sup>(24)</sup>, el CS,

Teniendo presente que todos los Estados Miembros deben abstenerse, en sus relaciones internacionales, 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,

Profundamente preocupado por los actos de agresión cometidos por Sudáfrica contra la República Popular de Angola y por la violación de su soberanía y su integridad territorial,

condenó *"la agresión de Sudáfrica contra la República Popular de Angola"*, exigió *"que Sudáfrica desista de utilizar el Territorio internacional de Namibia para organizar actos de provocación o agresión contra la República Popular de Angola o cualquier otro Estado africano vecino"* y exhortó a Sudáfrica a *"que pague una justa indemnización total por los daños y la destrucción infligidos a Angola"*. La resolución menciona por primera vez el principio de la abstención del uso de la fuerza en el contexto de una condena por actos de agresión, aunque nada parece indicar que se trate de una determinación en el sentido del Art. 39<sup>(25)</sup>. Asimismo, aunque hay una mención al deber de Sudáfrica de indemnizar a Angola por los daños causados<sup>(26)</sup>, no hay referencia alguna al derecho internacional ni a la agresión en el mismo párrafo. Broms considera que esta resolución es indicativa de una línea de acción más dura del CS, y que es significativa por la inclusión del término "agresión" (1977: 377). Son particularmente interesantes, no obstante, las opiniones de dos miembros permanentes que se abstuvieron: el Reino Unido y Francia. Así, el representante británico señaló:

en el texto se hacen diversas referencias a la agresión de Sudáfrica en contra de Angola. [...] Consideramos que no corresponde al Consejo juzgar lo que ha acontecido en el pasado. Su papel conforme está definido en la Carta es el mantenimiento y la restauración de la paz y la seguridad internacionales. Al respecto, pensamos que algunos términos del texto han sido superados por los acontecimientos (CS, 1976c: párr. 248).

Por su parte, el representante francés sostuvo: *"tenemos reservas en cuanto a la calificación de agresión que se utiliza en dos oportunidades en el texto de la resolución y que se aplica a una situación que ya se ha superado"* CS, 1976c: párr. 253). Pareciera entonces que, de acuerdo a estos representantes, la determinación de la existencia de un acto de agresión está condicionada a ciertos límites temporales y el hecho de que las fuerzas que cometieron el ataque se hayan retirado

del territorio del Estado víctima impide su calificación<sup>(27)</sup>. Pero en el curso de los debates, quienes consideraban que efectivamente se trataba de una agresión recurrieron a la Definición de la Agresión para fundar sus afirmaciones<sup>(28)</sup>. Ese fue el caso de los representantes de Nigeria (CS, 1976a: párr. 61), Rumania (que citó los Arts. 3, inc. a) y 5.1) (CS, 1976b: párr. 22-23) y Mali, quien fue el que más se extendió sobre el particular al señalar que, conforme a la Definición,

los defensores del apartheid son culpables de tres actos de agresión, vale decir, de tres crímenes contra la paz, a saber: primero, invasión por la fuerza del territorio de Angola –inciso a del art. 3–; segundo, utilización del Territorio internacional de Namibia para invadir Angola –inciso e del art. 3<sup>(29)</sup>–; tercero, ocupación militar del sur de Angola –inciso a del art. 3– (CS, 1976c: párr. 34).

También recordó el art. 5 de la Definición y agregó que *"la responsabilidad del Consejo es tanto mayor debido a que se encuentra frente al primer caso de agresión desde la adopción de la histórica resolución 3314 (XXIX)"* (CS, 1976c: párr. 35).

En su resolución 447 (1979)<sup>(30)</sup>, el CS condenó

enérgicamente al régimen racista de Sudáfrica por sus premeditadas, persistentes y sostenidas invasiones armadas de la República Popular de Angola, que constituyen una manifiesta violación de la soberanía y de la integridad territorial de ese país, así como una amenaza grave para la paz y la seguridad internacionales.

Aunque la condena fue por las "invasiones armadas", a las que calificó como manifiesta violación de la soberanía y la integridad territorial de Angola, y una "amenaza grave" para la paz y la seguridad internacionales, en el preámbulo recordó que en su resolución 387 (1976) había condenado la agresión de Sudáfrica contra Angola y en el párrafo 6 solicitó al Secretario General (SG) que obtenga información *"sobre las pérdidas de vidas humanas y los daños materiales y de otra índole resultantes de los repetidos actos de agresión cometidos por el régimen racista de Sudáfrica"*, dándole un plazo para presentarla y poder *"determinar las sanciones más eficaces con arreglo a las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas a fin de asegurar la cesación de los actos de agresión de Sudáfrica"*. Es evidente que, no obstante la mención a los actos de agresión en la parte operativa de la resolución, no estamos frente a una determinación del Art. 39; incluso si pudiera pensarse que la resolución contiene una forma de calificación, explícitamente la considera como una amenaza a la paz y no como una agresión. Las discusiones en el CS abonan la tesis negativa, al declarar el representante del Reino Unido: *"mi Gobierno no entiende o acepta los párrafos 1, 6 o 7 como que constituyan determinaciones en virtud de la Carta"* (CS, 1979a: párr. 38).

En su resolución 454 (1979) <sup>(31)</sup>, el CS, preocupado *"por los daños y la destrucción de propiedades causados por los repetidos actos de agresión cometidos por Sudáfrica"* contra Angola, condenó *"enérgicamente la agresión de Sudáfrica"*; exhortó a Sudáfrica *"a que cese inmediatamente todos los actos de agresión y provocación"* y retire sus fuerzas armadas de Angola; y exigió *"que Sudáfrica desista inmediatamente de utilizar a Namibia, Territorio que ocupa ilegalmente, para lanzar actos de agresión"* <sup>(32)</sup>. Se trata de otra condena de actos de agresión que no implica una determinación en el sentido del Art. 39, como la resolución 475 (1980) <sup>(33)</sup>, que reitera gran parte de sus términos, al condenar los *"actos de agresión hostiles, no provocados y persistentes y las sostenidas invasiones armadas cometidas por el régimen racista de Sudáfrica en violación de la soberanía, el espacio aéreo y la integridad territorial"* de Angola, y pedir que Sudáfrica pague *"una compensación plena y suficiente por las pérdidas de vidas y propiedades resultantes de dichos actos de agresión"* <sup>(34)</sup>. De sus términos, es claro que no constituye una determinación en el sentido del Art. 39: el párrafo 7 se refiere nuevamente a la posibilidad de adoptar medidas más eficaces de conformidad con el Capítulo VII y la situación es calificada como una amenaza a la paz. El representante del Reino Unido se encargó de aclarar que la resolución *"no equivale a una determinación en sentido técnico del Capítulo VII de la Carta"* (CS, 1980: párr. 89). Incluso la mención a la obligación de compensar no incluye referencias al derecho internacional ni a ningún tipo de responsabilidad especial por agresión. Pero tal vez lo más llamativo sea la suerte de distinción que realiza entre *"actos de agresión"* e *"invasiones armadas"*, como si fueran conceptos diferentes o con distinto alcance <sup>(35)</sup>, y solo estas últimas son condenadas *"enérgicamente"* en la parte operativa de la resolución. Ello es un fuerte indicio para considerar que el CS no utiliza la noción de *"acto de agresión"* en un sentido estrictamente jurídico en estas resoluciones de condena.

En su resolución 546 (1984) <sup>(36)</sup>, el CS, *"consciente de la necesidad de tomar medidas eficaces para prevenir y eliminar todas las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por los ataques militares de Sudáfrica"*, condenó enérgicamente a Sudáfrica

por haber reanudado e intensificado, sin provocación y con premeditación el bombardeo de varias partes del territorio de Angola y por continuar ocupándolas, lo cual constituye una violación flagrante de la soberanía y la integridad territorial de ese país y pone gravemente en peligro la paz y la seguridad internacionales,

y por la utilización de Namibia *"como base para perpetrar los ataques armados"*; exigió *"que Sudáfrica ponga fin inmediata y totalmente al bombardeo y otros actos de agresión"* y retire *"sus fuerzas militares que ocupan el territorio de Angola"*; reafirmó el *"derecho de Angola, de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta de las*

*Naciones Unidas y, en particular, con el art. 51, a tomar todas las medidas necesarias para defender y salvaguardar su soberanía, integridad territorial e independencia*"; y reafirmó además *"que Angola tiene derecho a una indemnización rápida y apropiada por la pérdida de vidas y los daños a los bienes causados por esos actos de agresión y la ocupación continuada de partes de su territorio"*. La resolución 546 (1984) es la que presenta, en nuestra opinión, el lenguaje más fuerte y cercano a la Carta de cuantas hemos mencionado. Si bien no es posible considerarla un acto de determinación, sí se refiere al concepto jurídico de agresión, señalando acertadamente que la ocupación militar y el bombardeo están comprendidos dentro de ella (conforme a los incs. a) y b) <sup>(37)</sup> del art. 3 de la Definición de la Agresión), exigiendo (y no meramente "exhortando") a Sudáfrica que ponga fin a sus actos de agresión, reconociendo que son "ataques armados" <sup>(38)</sup> y, por lo tanto, habilitando a la legítima defensa de Angola conforme al Art. 51 de la Carta; también reconoce el derecho de Angola a una indemnización, aunque nuevamente tengamos nuestras dudas respecto de la responsabilidad que el CS declara. Su lenguaje excepcionalmente fuerte llevó al representante del Reino Unido a declarar: *"mi delegación no pudo aceptar, y no acepta, las insinuaciones acerca del art. 39 de la Carta que aún permanecen en el último párrafo del preámbulo y en el párrafo 1 de la parte dispositiva"* (CS, 1984: 27). La posición británica confirma, a nuestro entender, que, pese a no tratarse de un acto de determinación, su lenguaje se acercó mucho al del Capítulo VII. Dinstein comparte nuestra opinión de que esta y las demás resoluciones sobre los ataques sudafricanos no constituyen actos de determinación y la mención a la agresión tiene un sentido meramente descriptivo, pero señala la relevancia de la referencia al art. 51 en esta resolución (2011: 318).

Similares términos encontramos en la resolución 567 (1985) <sup>(39)</sup>, en la que, además, condenó a Sudáfrica

por su reciente acto de agresión contra el territorio de Angola en la provincia de Cabinda, así como por la reanudación de sus actos de agresión intensificados, premeditados y no provocados, que constituyen una violación flagrante de la soberanía y la integridad territorial de ese país y ponen gravemente en peligro la paz y la seguridad internacionales;

exigió nuevamente el retiro de las fuerzas sudafricanas y el cese de los actos de agresión contra Angola, y consideró que Angola tenía derecho a reparación. Es interesante que la condena se refiera explícitamente a la agresión, aunque la califique como una violación de la soberanía y la integridad territorial, lo que, sumado a una nueva paráfrasis del art. 1.1 de la Carta en el preámbulo sin mención a la agresión basta para no considerarlo como una determinación. Asimismo, la omisión a la mención de la agresión en el párrafo relativo a la reparación alimenta nuestras dudas respecto al tipo de responsabilidad que el CS está reconociendo. Los debates del CS refuerzan nuestra postura: luego de

la aprobación de la resolución, el representante del Reino Unido declaró:

No consideramos que el tercer párrafo del preámbulo ni los párrafos 1 y 3 estén dentro de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta o constituyan una conclusión o una decisión con consecuencias concretas con arreglo a la Carta de las Naciones Unidas. Nuestra intención es sencillamente la de manifestar nuestra opinión en la forma más clara posible al Gobierno de Sudáfrica, y nuestra simpatía al Gobierno de Angola (CS, 1985a: párr. 181).

La resolución 571 (1985) <sup>(40)</sup> siguió en gran medida los términos de la precedente, aunque condenó

enérgicamente al régimen racista de Sudáfrica por sus invasiones armadas premeditadas, persistentes y sostenidas de la República Popular de Angola, que constituyen una violación grave de la soberanía y la integridad territorial de ese país, así como una grave amenaza para la paz y la seguridad internacionales.

Es decir, advertimos nuevamente la inexplicable distinción entre "actos de agresión" <sup>(41)</sup> e "invasiones armadas" <sup>(42)</sup>, siendo sólo estas últimas motivo de condena en la parte operativa, y calificadas como "grave amenaza" para la paz y seguridad internacionales, lo que sumado a la paráfrasis parcial del Art. 1.1 de la Carta en el preámbulo confirma que no estamos frente a una determinación del Art. 39. A mayor abundamiento, el representante del Reino Unido declaró:

No es una resolución que esté dentro del marco del Capítulo VII de la Carta; tampoco es una determinación formal en virtud de este Capítulo, pero si indica en forma clara y contundente la condena del Consejo por el ataque sudafricano (CS, 1985c: 43).

Lo más notable de la resolución, no obstante, es que el CS pidió "*a los Estados Miembros que presenten urgentemente toda la asistencia necesaria*" a Angola, "*para fortalecer su capacidad de defensa contra los actos de agresión de Sudáfrica*", insinuando una posibilidad de reconocer el derecho de legítima defensa.

En su resolución 574 (1985) <sup>(43)</sup>, el CS,

Teniendo presente que todos los Estados Miembros están obligados a abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía, la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado y de proceder en cualquier otra forma incompatible con los principios y propósitos de las Naciones Unidas, [...] Gravemente preocupado por los persistentes actos hostiles y no provocados de agresión y de invasión armada sostenida cometidos por el régimen racista de Sudáfrica en violación de

la soberanía, el espacio aéreo y la integridad territorial de la República Popular de Angola, y, en particular, por la invasión armada de Angola llevada a cabo el 28 de septiembre de 1985,

Consciente de la necesidad de adoptar medidas eficaces para la prevención y la eliminación de todas las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por los actos de agresión de Sudáfrica,

condenó a Sudáfrica

por su agresión más reciente, premeditada y no provocada, contra la República Popular de Angola, así como la continuación de su ocupación de partes del territorio de ese Estado, lo que constituye una patente violación de la soberanía y la integridad territorial de Angola y pone en grave peligro la paz y la seguridad internacionales;

y nuevamente por su utilización de Namibia para perpetrar actos de agresión; exigió una vez más que Sudáfrica ponga fin a todos los actos de agresión y se retire de Angola; reafirmó el derecho de Angola, *"de conformidad con las disposiciones pertinentes de la Carta de las Naciones Unidas, en particular el Artículo 51, de adoptar todas las medidas necesarias para defender y salvaguardar su soberanía, integridad territorial e independencia"*; y reiteró

su petición a todos los Estados Miembros de que presten toda la ayuda necesaria a la República Popular de Angola a fin de que fortalezca su capacidad defensiva ante la escalada de los actos de agresión de Sudáfrica y la ocupación de partes de su territorio por las fuerzas militares sudafricanas.

Aunque con un lenguaje duro, que incluye la condena explícita de la agresión en la parte dispositiva y reafirma –sin mencionarlo expresamente, pero con referencia al Art. 51– el derecho de legítima defensa de Angola, la similitud con las resoluciones anteriores demuestra que no estamos ante un acto de determinación en el sentido del Art. 39, máxime teniendo en cuenta que mantiene la inexplicable distinción entre "actos de agresión" <sup>(44)</sup> y "de invasión armada". Es más extraño cuando al menos dos oradores se refirieron expresamente al Art. 3 de la Definición de la Agresión durante los debates, los representantes de Madagascar (CS, 1985g: párr. 59) y los Emiratos Árabes Unidos (CS, 1985g: párr. 128). Sí llama la atención la inclusión de los "actos de agresión" en la paráfrasis del Art. 1.1 de la Carta en el último párrafo del preámbulo, dado que hasta entonces sólo mencionaba los "ataques militares", aunque su sentido no haya cambiado y sea –si lo juzgamos a la luz de la Carta– algo contradictorio: si son actos de agresión, ¿por qué los califica como amenazas a la paz? ¿Por qué no parafrasear el pasaje del Art. 1.1 que se refiere a "suprimir actos de agresión y otros quebrantamientos de

la paz"? Ello sólo refuerza nuestra conclusión negativa. La misma línea siguió la resolución 577 (1985) <sup>(45)</sup>, aunque omitiendo toda referencia a la legítima defensa de Angola.

Finalmente, en la resolución 602 (1987) <sup>(46)</sup>, la última sobre el tema, reiteró su condena a Sudáfrica

por sus continuos y cada vez más intensos actos de agresión contra la República Popular de Angola, así como por su continua ocupación de partes de ese Estado, lo cual constituye una violación flagrante de la soberanía y la integridad territorial de Angola;

y exigió que *"cese de inmediato sus actos de agresión contra Angola y retire incondicionalmente todas sus fuerzas de ocupación del territorio angolés"*. El CS no se apartó de su anterior lenguaje, reiterando en el preámbulo la calificación de "amenaza a la paz" que revestían los actos de agresión de Sudáfrica contra Angola, con paráfrasis del Art.1.1 de la Carta, pero sin mencionar la legítima defensa. No podemos, entonces, pensar que estamos ante un acto de determinación del Art. 39.

### **3.2.2 Actos de agresión contra Lesotho**

En su resolución 527 (1982) <sup>(47)</sup>, el CS, luego de recordar el principio de la abstención de la amenaza y el uso de la fuerza, condenó a Sudáfrica *"por su acto agresivo premeditado contra el Reino de Lesotho, que constituye una violación flagrante de la soberanía y la integridad territorial de ese país"*; y exigió *"que Sudáfrica pague una compensación plena y adecuada al Reino de Lesotho por las pérdidas humanas y materiales resultantes de este acto agresivo"*. Aunque su lenguaje es similar al de las resoluciones sobre las agresiones contra Angola, tanto por la mención del principio de la abstención del uso de la fuerza, como por la condena, la calificación de "violación a la soberanía y la integridad territorial" y la exigencia de una compensación, sorprende la utilización de la expresión "acto agresivo" <sup>(48)</sup>, que no había empleado en el contexto de las otras agresiones sudafricanas. Se ha sostenido que, precisamente por ese contexto, no debería ser considerado diferente a los "actos de agresión" condenados en otras resoluciones (D'Argent *et al.*, 2005: 1169). Por nuestra parte, creemos que la utilización de una expresión que no se encuentra en la Carta, y contraria incluso a su práctica –el único precedente viene dado por el caso ya citado de Rhodesia del Sur– es una confirmación de que no fue la intención del CS realizar un acto de determinación en el sentido del Art. 39. McDougall considera relevante que, aunque deplorable, el ataque que causó treinta y un bajas y daños materiales cae dentro de las formas menos graves de uso de la fuerza entre Estados y que pareciera que el CS no se limitó a emplear el término

“agresión” a casos de uso de la fuerza a gran escala o con graves consecuencias (2021: 110). Volveremos sobre esta cuestión. En su resolución 580 (1985) <sup>(49)</sup>, el CS, luego de recordar nuevamente el principio de la abstención de la amenaza y uso de la fuerza,

Gravemente preocupado por los recientes asesinatos, no provocados y premeditados, de los cuales Sudáfrica es responsable, en violación de la soberanía y la integridad territorial del Reino de Lesotho, y por sus consecuencias para la paz y la seguridad en el África meridional

Gravemente preocupado porque este acto de agresión está destinado a debilitar el apoyo humanitario decidido y tenaz que presta Lesotho a los refugiados sudafricanos;

condenó tales actos y exigió *“que Sudáfrica pague una indemnización plena y adecuada al Reino de Lesotho por las pérdidas de vidas y daños materiales causados por este acto de agresión”*. Sorprende en este texto la caracterización de los hechos que dan lugar a la condena del CS como “actos de agresión”, dado que, si bien implicaron una violación a la soberanía y la integridad territorial y se produjo la pérdida de nueve vidas y daños materiales, los asesinatos como tales no se encuentran en ninguno de los supuestos de la Definición de la Agresión. Strapatsas considera que el CS puso más énfasis en las consecuencias del uso prohibido de la fuerza armada más que en los ataques en sí, los que probablemente caerían bajo las disposiciones del Art. 3, inc. a) de la Definición (2017: 190). No podemos compartir la interpretación. Del texto de la resolución surge que el CS califica a los asesinatos como acto de agresión, y no sólo como la consecuencia de este. Aun cuando interpretáramos el término “ataque” del Art. 3, inc. a) en un sentido muy amplio, tal ataque, por su magnitud y efectos carecería de la gravedad que caracteriza a la agresión. Es evidente, por lo tanto, que no se trató de un acto de determinación en el sentido del Art. 39, pero también es una muestra de la laxitud con la que el CS ha utilizado el concepto de “acto de agresión” en sus resoluciones, apartándose de la noción de “agresión” en el derecho internacional.

### **3.2.3 Actos de agresión contra Botswana**

En su resolución 568 (1985) <sup>(50)</sup>, el CS, reafirmando *“la obligación que tienen todos los Estados de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la soberanía y la integridad territorial de cualquier Estado”*, condenó *“enérgicamente el reciente ataque militar no provocado e injustificado de Sudáfrica contra la capital de Botswana por constituir un acto de agresión contra ese país y una violación flagrante de su integridad territorial y su soberanía nacional”*; exigió *“la cesación inmediata, total e incondicional de todos los actos de agresión de Sudáfrica contra*

*Botswana*” y que *“Sudáfrica pague una indemnización completa y suficiente a Botswana por las pérdidas de vidas y los daños materiales causados por esos actos de agresión”*. Asimismo, pidió al SG que enviara una misión a Botswana con el objeto de, entre otras cosas, determinar los daños causados por los actos de agresión de Sudáfrica. En la resolución 572 (1985) <sup>(51)</sup>, hizo suyo el informe de la misión y, entre otras cosas, exigió *“que Sudáfrica pague una indemnización completa y suficiente a Botswana por las pérdidas de vidas y los daños materiales causados por su acto de agresión”*. El lenguaje excepcionalmente fuerte de la resolución 568 (1985), la mención expresa al principio de la abstención del uso de la fuerza y, sobre todo, la inusual calificación como *“acto de agresión”* del ataque de Sudáfrica a Botswana en la condena del primer párrafo acercan esta resolución al lenguaje del Art. 39 de la Carta. Es por eso que podemos preguntarnos si en esta oportunidad, al condenar un ataque *“por constituir un acto de agresión”* el CS estaba determinando la existencia de dicho acto en el sentido que prevé el Capítulo VII. La discusión en el recinto nos lleva a inclinarnos por la negativa. Así, el representante de los Estados Unidos sostuvo que *“nada en este proyecto de resolución implica que, en este caso, se contempla la aplicación de medidas de conformidad con el Capítulo VII de la Carta”* (CS, 1985b: párr. 121). Es decir, la resolución no se estaba tomando en el ámbito del Capítulo VII<sup>(52)</sup>, por lo que mal podía constituir un acto de determinación, como específicamente señaló el representante británico:

el Reino Unido no interpreta que el término ‘acto de agresión’, que figura en el texto de esta resolución, caiga dentro de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas o que constituya una definición o decisión que tenga consecuencias concretas en virtud de la Carta (CS, 1985b: párr. 183).

Por otra parte, la escala del ataque –que causó doce víctimas fatales y daños materiales– también es tenido en cuenta por McDougall para considerar que el CS parecería ampliar su noción de agresión a otros casos por fuera de los más graves usos de la fuerza (2021: 110).

### **3.3 Benin**

En 1977, Benin fue atacado por una fuerza invasora de mercenarios que, con el presunto apoyo de Marruecos, Francia y Gabón, intentó derrocar al gobierno sin éxito.

En su resolución 405 (1977) <sup>(53)</sup>, el CS, entre otras cosas, condenó *“enérgicamente el acto de agresión armada perpetrado contra la República Popular de Benin el 16 de enero de 1977”* y pidió al SG que proporcione al Gobierno de Benin asistencia para ayudarle a

determinar y evaluar los daños resultantes de dicho acto. En la misma resolución, tomó nota del informe de la Misión Especial que había creado en su resolución 404 (1977) para que investigara el ataque, la que concluyó:

En vista de que la integridad territorial, la independencia y la soberanía del Estado de Benin fueron violados por esa fuerza invasora, procedente de fuera del territorio de ese país, no cabe duda de que el Estado de Benin fue objeto de una agresión. También está claro que la mayoría de los efectivos de la fuerza de ataque, que no eran nacionales de Benin, participaron en esa acción por motivos pecuniarios y, por ende, eran mercenarios (CS, 1977: párr. 142-143).

No cabe duda de que no estamos frente a acto de determinación alguno en el sentido del Art. 39, pero aun así la resolución, así como el informe de la Misión Especial despiertan un interrogante: ¿puede considerarse un ataque de mercenarios como un "acto de agresión" como lo condena el CS en la resolución o una "agresión" como concluyó la Misión Especial? Un grupo de mercenarios es una entidad no estatal<sup>(54)</sup> y, para que un ataque de un grupo mercenario pueda calificar como agresión, debe ser atribuible a un Estado, como surge del art. 3, inc. g)<sup>(55)</sup> de la Definición de la Agresión. Según esta, lo que constituye el acto de agresión es el envío o la sustancial participación del Estado, y no los ataques en sí; es decir, el acto de agresión no lo cometen los mercenarios, sino el Estado que los envía o los apoya sustancialmente. La resolución en ningún momento señala a un Estado como responsable del ataque (Strapatsas, 2017: 183), ni la participación ni apoyo estatal al grupo de mercenarios (Stein, 2005: 9), más allá de referencias generales acerca del deber de todos los Estados de abstenerse de enviar o dar apoyo a mercenarios. ¿Podemos pensar en una calificación implícita, en el sentido de que el CS entendió que había existido una participación estatal aunque no la explicitó y por eso consideró el ataque como un acto de agresión? Afirmar dicha circunstancia sería forzar demasiado la interpretación de la resolución. En suma, no es posible considerar a este ataque mercenario en particular como un acto de agresión. El uso del término por el CS en su resolución 405 (1977)<sup>(56)</sup>, con el único objeto de calificar la acción de los propios mercenarios (Kamto, 2010: 105), es una manifestación de la laxitud con la que recurre al concepto, sin preocuparse por su contenido y alcance conforme al derecho internacional.

### **3.4 Seychelles**

En noviembre de 1981, la República de Seychelles fue víctima de un ataque de mercenarios –organizado y planeado desde Sudáfrica– que tenía por objeto derrocar al gobierno de las islas, pero falló en su

intento.

En su resolución 496 (1981) <sup>(57)</sup>, el CS, luego de recordar el principio de la abstención de la amenaza y uso de la fuerza, condenó la *"agresión perpetrada por mercenarios [el 25 de noviembre de 1981] contra la República de Seychelles y el ulterior secuestro de una aeronave"* y decidió enviar una comisión de investigación a fin de investigar el origen, los antecedentes y la financiación de la agresión perpetrada por mercenarios y estimar los daños para presentar un informe al CS. Sobre la base del informe, que no incluía una calificación jurídica de la agresión (CS, 1983), el CS aprobó la resolución 507 (1982) <sup>(58)</sup>, en la cual, *"gravemente preocupado por la agresión de mercenarios contra la República de Seychelles, preparada y ejecutada desde Sudáfrica"*, condenó *"enérgicamente la agresión de mercenarios contra la República de Seychelles"*; elogió a Seychelles *"por haber logrado repeler la agresión de mercenarios y defender su integridad territorial y su independencia"*; pidió a todos los Estados que le suministraran toda la información de que dispusieran sobre la agresión y exhortó a los Estados y organizaciones internacionales a que presten asistencia a Seychelles *"a fin de reparar los daños ocasionados por el acto de agresión de mercenarios"*.

Estas resoluciones, que indudablemente no constituyen actos de determinación en el sentido del Art. 39, dejan ciertos elementos para el análisis. El primero es que nuevamente nos encontramos ante la calificación como "agresión" y "acto de agresión" a un ataque de mercenarios, es decir, de una entidad no estatal, considerando que, como vimos, que para que uno de tales ataques pueda calificar como agresión debe ser atribuible a un Estado. Ahora bien, ¿surge de las resoluciones la participación sustancial de un Estado en el ataque de los mercenarios a Seychelles? El preámbulo de la resolución 507 (1982) se limita a decir que la agresión fue "preparada y ejecutada desde Sudáfrica"; sin embargo, no se condena a Sudáfrica por la agresión ni se señala su participación en la agresión ni su responsabilidad al respecto. Ello parece indicar que el CS no consideró a Sudáfrica<sup>(59)</sup> –ni a ningún otro Estado (Wood y Sthoeger, 2022:16)– como el responsable de la agresión (Strapatsas, 2017: 183). De esa forma, y a menos que sostuviéramos que al condenar el acto de agresión implícitamente estaba imputándosele a Sudáfrica, único Estado mencionado en la resolución –lo cual es ilógico, considerando las numerosas condenas explícitas que Sudáfrica ya acarreaba en las resoluciones del CS–, el CS consideró como "acto de agresión" a algo que no lo era según el derecho internacional. Esto refuerza nuestra opinión acerca de la laxitud con la que el CS utilizó en su práctica el término "agresión", por fuera de su significado jurídico preciso.

### **3.5. Ataques israelíes en Túnez**

El 1 de octubre de 1985, aviones israelíes bombardearon la sede de la OLP en Túnez, como represalia por el secuestro de un yate por comandos palestinos que había finalizado con el asesinato de tres turistas israelíes la semana anterior. El ataque israelí dejó entre 47 y 71 muertos y alrededor de un centenar de heridos.

En su resolución 573 (1985) <sup>(60)</sup>, el CS,

Considerando que, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 4 del art. 2 de la Carta de las Naciones Unidas, todos los Estados Miembros deben abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado y de proceder en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas,

Gravemente preocupado por la amenaza a la paz y la seguridad en la región del Mediterráneo que plantea el ataque aéreo perpetrado por Israel [...],

Señalando las graves consecuencias que la agresión cometida por Israel y todos los actos contrarios a la Carta tendrán necesariamente para cualquier iniciativa encaminada a establecer una paz completa, justa y duradera en el Oriente Medio,

condenó *"enérgicamente el acto de agresión armada perpetrado por Israel contra el territorio de Túnez en patente violación de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho y las normas de conducta internacionales"*; exigió *"que Israel se abstenga de perpetrar tales actos de agresión o de amenazar con perpetrarlos"*; y estimó que Túnez tenía derecho a reparación por los daños. Al igual que muchas resoluciones del caso sudafricano, cita el principio de la abstención del uso de la fuerza, con expresa mención del Art. 2.4 de la Carta, pero en su paráfrasis, curiosamente divide el contenido del principio en, por un lado, el deber de abstenerse de recurrir a la amenaza o el uso de la fuerza y, por el otro, el deber de abstenerse de proceder en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas, división que no existe en la Carta. Menciona, indistintamente, "la agresión", el "acto de agresión armada" y los "actos de agresión". Llama la atención el uso de la expresión "agresión armada", poco común en las resoluciones que condenan agresiones (sobre todo si consideramos que la agresión es en sí misma el uso de la fuerza armada, de acuerdo al Art. 1 de la Definición), pero ello halla su explicación en el hecho de que el proyecto de resolución (CS, 1985e) se presentó originariamente en francés, idioma en el que la expresión "agression armée" equivale a la de "ataque armado" en el Art. 51 de la Carta. Sin embargo, el hecho de que de la resolución no surja que se está actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta y que se califique el acto de agresión como una "amenaza a la paz y seguridad en la región del Mediterráneo" –sin que pueda considerarse en sí mismo

como una determinación–, son claros indicios de que no estamos frente a un acto de determinación en el sentido del Art. 39. Es también significativo que el párrafo relativo a la reparación no mencione ni a la agresión ni a que aquella deba realizarse conforme al derecho internacional. No obstante, durante los debates se hicieron varias referencias a la resolución 3314 (XXIX), cuya mención había sido muy limitada en las anteriores discusiones. Así, el representante de la República Socialista Soviética de Ucrania consideró el “acto flagrante de agresión” enmarcado en la disposiciones de la resolución 3314 (XXIX) (CS, 1985d: párr. 26), mientras que el representante de Marruecos sostuvo que la “agresión terrorista” era una negación de los principios más elementales del derecho internacional, que figuran, entre otros lugares, en la resolución 3314 (XXIX) (CS, 1985d: párr. 126), y el representante de Siria mencionó expresamente el Art. 3 de la Definición de la Agresión (CS, 1985f: párr. 202).

El 16 de abril de 1988, un comando israelí asesinó al líder palestino Khalil Al-Wazir, principal inspirador de la primer Intifada, en su residencia de Túnez, junto a otras tres personas, aunque Israel no reconoció oficialmente el ataque.

En su resolución 611 (1988) <sup>(61)</sup>, el CS consideró el “nuevo acto de agresión” cometido por Israel contra Túnez y, entre otras cosas: observó *“con preocupación que la agresión perpetrada el 16 de abril de 1988 en la localidad de Sidi Bou Said ha causado pérdidas de vidas”*; recordó el art. 2.4 de la Carta con la misma paráfrasis que en la resolución anterior, la cual citó, se mostró *“profundamente preocupado por este acto de agresión, que constituye una amenaza grave y reiterada contra la paz, la seguridad y la estabilidad en la región del Mediterráneo”*; y condenó *“enérgicamente la agresión perpetrada el 16 de abril de 1988 contra la soberanía y la integridad territorial de Túnez en patente violación de la Carta de las Naciones Unidas”*. La resolución plantea varias cuestiones de interés: en primer lugar, no estamos ante un acto de determinación, toda vez que no se utiliza el lenguaje del Art. 39 ni se invoca el Capítulo VII y, de hecho, mientras por un lado el CS condena la “agresión”, por el otro, la califica como una “amenaza a la paz” (Johansson, 2009: 323) –sin que pueda tampoco considerarse como una determinación del Art. 39–. En segundo lugar, es necesario discutir si el hecho constituyó un “acto de agresión” en el sentido de la Definición de la Agresión, porque resulta difícil encuadrar una incursión armada, llevada a cabo por un reducido grupo de fuerzas especiales que culminó en el homicidio de cuatro personas (Greppi, 2010: 505), dentro de la lista del Art. 3 de la Definición, precisamente por faltarle la característica de gravedad que caracteriza a dichos actos, lo cual lleva a McDougall a la conclusión antes apuntada de pensar que el CS no estaría limitando su noción de agresión a los casos más graves (2021: 110). Indudablemente se trató de un hecho ilícito, mas no creemos que pueda equipararse a un acto de agresión en el sentido en que el derecho internacional lo define. De hecho, durante los debates, muchos representantes calificaron indistintamente el hecho como

“agresión” y “acto terrorista”, mencionando varias de las resoluciones de la Asamblea General que condenan el terrorismo, pero en ningún caso a la resolución 3314 (XXIX), como sí había sucedido en el ataque de 1985. Finalmente, cabe señalar que, aunque el preámbulo de la resolución menciona a Israel, éste no es condenado en la parte operativa, ni se le atribuye directamente la responsabilidad, no obstante haber sido sindicado como el autor. Nos encontraríamos, entonces, desde la perspectiva del CS, con una agresión sin un agresor identificado, con las complejidades que ello acarrea.

A nuestro entender, estas consideraciones confirman, una vez más, el uso político del término “acto de agresión” al que el CS recurre cuando realiza sus condenas, más allá del exacto significado jurídico de la expresión.

### 3.6 Iraq

En la resolución 667 (1990) <sup>(62)</sup>, el CS, indignado por las violaciones de los locales diplomáticos en Kuwait cometidas por el Iraq durante la Guerra del Golfo, y por el secuestro de personal que goza de inmunidad diplomática y de nacionales extranjeros que se hallaban en dichos locales, considerando *“que estas acciones del Iraq constituyen actos de agresión y una violación flagrante de sus obligaciones internacionales que amenazan con destruir el desarrollo de las relaciones internacionales de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas”* y *“Actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta”*, condenó *“enérgicamente los actos de agresión perpetrados por el Iraq contra los locales diplomáticos en Kuwait y su personal, entre ellos el secuestro de nacionales extranjeros que se encontraban en esos locales”*. McDougall señala que la resolución 667 (1990) parece calificar como un acto de determinación (2021: 286). No compartimos su apreciación: nada hay en la resolución que indique que se trata de un nuevo acto de determinación, posterior al de la resolución 660 (1990), en la que determinó que existía un quebrantamiento de la paz (D’Argent *et al.*, 2005: 1149), no obstante ser tomada en virtud del Capítulo VII de la Carta. Es más, los textos inglés y francés de la resolución no se refieren a “actos de agresión” sino a “acto agresivos” (“aggressive acts” y “actes agressifs”, respectivamente), expresión que, como señalamos más arriba, no se encuentra en la Carta, por lo que difícilmente pueda pensarse en una determinación en el sentido del Art. 39 y confirma, como sostiene Remiro Brotóns, el carácter retórico de la mención a la agresión (2006: 16). Por otra parte, creemos que no es posible sostener que materialmente los hechos que se le imputan al Iraq puedan calificar como agresión: los actos de fuerza contra locales diplomáticos son claramente violaciones del derecho internacional, pero no están enumerados en el listado del Art. 3 de la

Definición de la Agresión y resulta complejo encuadrarlos dentro de la definición general del Art. 1. Como sostiene Kreß, el uso de la fuerza por un Estado contra una emanación extraterritorial de la soberanía de otro Estado, como sus embajadas, es relativo a las relaciones internacionales entre esos dos Estados, pero es poco probable que tal uso de la fuerza pase el umbral de intensidad de la agresión (2017: 433).

Durante las discusiones en el CS, solo el representante de Cuba llamó la atención sobre el particular, al comentar:

mi delegación habría preferido que se hubieran formulado de otro modo algunos párrafos de este texto en los cuales se hace referencia a actos de agresión, lo cual nos parece reflejar una cierta desmesura si recordamos que tal expresión no se empleó ni siquiera en el texto de la resolución 660 (1990) referida a la invasión del territorio de Kuwait por el Iraq (CS, 1990: 28).

## **4. PROYECTOS DE RESOLUCIÓN QUE REALIZABAN DETERMINACIONES DE AGRESIÓN**

En ciertas oportunidades, se presentaron al CS proyectos de resolución que contenían la determinación de la existencia de un acto de agresión en el sentido del Art. 39 de la Carta, los que finalmente no fueron aprobados<sup>(63)</sup>. Sin embargo, consideramos pertinente su análisis con el objeto de precisar aún más la práctica del CS en la materia.

### **4.1 La situación en el Oriente Medio**

En la noche del 11 al 12 de diciembre de 1955, fuerzas armadas israelíes llevaron a cabo operaciones en la costa oriental del lago Tiberíades, en territorio sirio, que acabaron con 62 muertos (56 de ellos sirios) y cuantiosos daños materiales. Siria llevó la cuestión al CS, donde su representante sostuvo que se trataba de una agresión con arreglo a las disposiciones del Art. 39 de la Carta (CS, 1955b: párr. 42), a la vez que presentó un proyecto de resolución (CS, 1955a) por el cual el CS habría censurado a Israel por el ataque y habría declarado "*que dicho ataque armado constituye una agresión con arreglo a las disposiciones del art. 39 de la Carta*". El proyecto fue retirado antes de ser sometido a votación en la 715ª sesión, atento a que el CS había aprobado otro proyecto que no contenía referencias a la agresión.

Tampoco abundaron menciones a la agresión en los debates, siendo no obstante significativas las declaraciones del representante de Francia:

No cabe duda de que se trataba de un acto agresivo por su misma naturaleza, aun prescindiendo de las pérdidas y los daños sufridos por las dos partes; se trataba de un acto que, por su índole, se parecía todo lo posible al quebrantamiento de la paz. En verdad era un quebrantamiento de la paz, pero limitado en el tiempo y circunscrito en su objeto. La operación realizada el 12 de diciembre por las fuerzas israelíes no duró más que unas horas; no tenía por objeto la iniciación de hostilidades generalizadas contra Siria. Esta es la única razón por la cual esa operación no cae bajo la sanción de las disposiciones del Capítulo VII de la Carta. Faltó muy poco para que el Consejo se viera obligado a intervenir apoyándose en el Art. 39 y los artículos siguientes de la Carta (CS, 1956: párr. 71).

Aunque pudiera ser discutible, atento a las manifestaciones del representante sirio, es innegable que subyace en el análisis del representante francés que la agresión requiere cierta magnitud e intensidad para configurarse, ratificando así la opinión de que la gravedad es una característica de la agresión (Pezzano, 2016).

Más de un cuarto de siglo después, el 14 de diciembre de 1981, Israel decidió imponer sus leyes, jurisdicción y administración en las Alturas del Golán, territorio que ocupaba desde la Guerra de los Seis Días de junio de 1967. A raíz de ello, Siria solicitó al CS que exigiera a Israel que revocara su decisión, que implicaba en los hechos una anexión del territorio (CS, 1981c: párr. 7). El CS resolvió por unanimidad aprobar la resolución 497 (1981) en la que declaró nula y sin valor la decisión israelí y le exigió que la revocara de inmediato, a la vez que pidió al SG que le presentara un informe acerca de la aplicación de la resolución. En su informe (CS, 1981d), el SG reproduce una nota del representante de Israel donde justifica la adopción de la decisión y responsabiliza a Siria por la situación, rechazando implícitamente la aplicación de la resolución.

Cuando el CS retomó la consideración de la cuestión tras el informe del SG, el representante de Jordania presentó un proyecto de resolución (CS, 1982g), por el cual, entre otras cosas,

Recordando la resolución 3314 (XXIX) de la Asamblea General, de 14 de diciembre de 1974, en la que se caracteriza como acto de agresión "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, Declarando que la continua ocupación del territorio sirio de las Alturas de Golán desde junio de 1967 y su anexión por Israel

el 14 de diciembre de 1981 constituyen una continua amenaza a la paz y la seguridad internacionales, Actuando de conformidad con las disposiciones pertinentes del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, el CS habría declarado

que las medidas adoptadas por Israel en el territorio sirio ocupado de las Alturas de Golán, que culminaron con la decisión de Israel de 14 de diciembre de 1981 de imponer sus leyes, su jurisdicción y su administración en el territorio sirio ocupado de las Alturas del Golán, constituyen un acto de agresión de conformidad con lo dispuesto en el art. 39 de la Carta de las Naciones Unidas.

El proyecto fue sometido a votación en la 2329ª sesión, el 20 de enero de 1982, después de un amplio debate, y recibió 9 votos a favor, 1 en contra (Estados Unidos) y 5 abstenciones (Francia, Irlanda, Japón, Panamá y Reino Unido), no resultando aprobado por el voto negativo de un miembro permanente.

Aunque no haya sido aprobado, el proyecto merece un detenido análisis. En primer lugar, se hubiese tratado de la primera resolución del CS en recurrir a la Definición de la Agresión, que menciona expresamente y cuyo Art. 3, inc. a) cita. En segundo lugar, parece innegable que sus autores pretendieron que constituyera un acto de determinación, toda vez que se tomaba en virtud del Capítulo VII y se invocaba expresamente el Art. 39. Sin embargo, dos circunstancias de carácter formal nos permiten al menos criticar su desacertada técnica legislativa. En primer lugar, nos parece cuestionable la utilización del verbo "declarar" cuando el empleado en el Art. 39 es "determinar", que es, de hecho, el más utilizado en la práctica del CS<sup>(64)</sup>; la función del CS no tiene un mero valor declarativo, es un acto de determinación con consecuencias jurídicas en virtud del Capítulo VII de la Carta. Por otra parte, consideramos que se induce a confusión cuando el preámbulo declara que la ocupación y anexión del Golán por Israel constituye una "amenaza a la paz" mientras que en el párrafo 2 se lo califica como un "acto de agresión". Es indudable que la agresión es también una amenaza a la paz, pero una doble calificación es innecesaria e, insistimos, confusa, máxime teniendo en cuenta que pareciera referirse a dos situaciones diferentes: la ocupación y anexión de las Alturas del Golán –que sería una "amenaza a la paz"– y las medidas tomadas por Israel en el territorio ocupado –que serían el "acto de agresión"–, siendo a nuestro entender la primera de ellas más susceptible de una calificación de agresión que la segunda.

Los debates del CS pueden resultar de interés, puesto que la resolución 3314 (XXIX) jugó un papel central. Fue mencionada por los representantes de Marruecos (CS, 1982d: párr. 131) y Guyana (CS, 1982e: párr. 19), así como por los representantes de Cuba (CS, 1982b: 28), Sudán (CS, 1982c: párr. 102), Libia (CS, 1982c: párr. 132),

Vietnam (CS, 1982d: párr. 111), Afganistán (CS, 1982e: párr. 77), Burundi (CS, 1982f: párr. 72) y Zaire (CS, 1982h: párr. 35), quienes la vincularon al Art. 39 de la Carta. El último de ellos se explayó respecto de la relación entre ambas disposiciones:

nada en la resolución 3314 (XXIX) puede ser interpretado como que afecta de alguna manera al alcance de las disposiciones de la Carta en lo que concierne a las funciones y facultades de los órganos de las Naciones Unidas. Esto ha quedado claramente recordado en el preámbulo de la Definición de la agresión. La existencia de la resolución 3314 (XXIX) no anula ni borra las facultades de apreciación del Consejo (CS, 1982h: párr. 43).

Por su parte, los representantes de Siria (CS, 1982a: 27), Jordania (CS, 1982a: 37) y Emiratos Árabes Unidos (CS, 1982f: párr. 90) citaron expresamente el Art. 3, inc. a) de la Definición, mientras que su Art. 5 fue citado por los representantes de Siria (CS, 1982a: 27; CS, 1982f: párr. 167) y Zaire (CS, 1982h: párr. 33). De allí que quepa considerar que lo que se calificaba como agresión es la ocupación y virtual anexión de las Alturas del Golán resultante de las medidas legislativas tomadas por Israel el 14 de diciembre de 1981, puesto que así cobra relevancia el acto de agresión del Art. 3, inc. a) de la Definición. Podría argumentarse que en realidad el uso de la fuerza constitutivo de la agresión había ocurrido en 1967, y no en el momento de la discusión, y que la calificación podría haber sido inoportuna; sin embargo, la Carta no pone ningún límite temporal al poder del CS de determinar los actos de agresión, máxime teniendo en cuenta que la ocupación por la fuerza continuaba en ese momento –y continúa hasta la actualidad–. El representante de Siria aclaró este punto:

Más allá de toda duda, la situación jurídica de Israel es la de un agresor. Es igualmente claro que esa situación no la adquirió recién el 14 de diciembre de 1981 sino ya en junio de 1967, en cuanto a nuestro territorio [...]. Al modificar la situación jurídica de las Alturas de Golán, de territorio ocupado a la de territorio anexado, Israel amenaza los cimientos mismos del sistema internacional. Si se permite que siga impune este doble acto de agresión –es decir, la ocupación primero y la anexión después–, ello nos hará volver a todos al sistema anterior a la Segunda Guerra Mundial (CS, 1982a: 27).

Es interesante señalar que el propio representante de Israel (CS, 1982a: 66; CS, 1982f: párr. 138) también recurrió a la resolución 3314 (XXIX) en sus argumentos, citando sus Arts. 1 y 2 para señalar que la interpretación de los Estados árabes de la Definición era caprichosa y que la responsabilidad por el primer uso de la fuerza le cabía a Siria, no a Israel.

Del lado de los Estados que no apoyaron el proyecto, es dable mencionar la posición del representante de Irlanda, que señaló:

El párrafo 2 de la parte dispositiva del proyecto, que se hace eco de uno de los párrafos del preámbulo, contiene una redacción en la que se señala que las medidas de Israel constituyen un "acto de agresión". Por nuestra parte, condenamos firmemente estas medidas y las consideramos efectivamente como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, las complejidades del concepto de agresión son tales que consideraríamos más apropiado que este proyecto de resolución expresara que el Consejo decide que las medidas israelíes son una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, como se hace en el preámbulo (CS, 1982h: párr. 144).

Aunque no está de acuerdo con la calificación de agresión, no rechaza expresamente la posible aplicación de la resolución 3314 (XXIX), y se hace eco implícitamente de la ya señalada por nosotros confusión en la que incurre el proyecto calificando doblemente el hecho como una amenaza a la paz y un acto de agresión.

Por su parte, el representante del Reino Unido, al expresar sus reservas sobre el proyecto, afirmó:

dudamos acerca de que el Consejo pueda determinar, al amparo del art. 39 de la Carta, que la acción israelí constituye un "acto de agresión". Consideraríamos tal determinación como la más grave y de amplio alcance de todas las determinaciones que el Consejo está facultado a hacer. Observamos que incluso en la época de la guerra de Corea, cuando cientos de miles de vidas se perdieron, el Consejo en la resolución 82 no fue más allá de una determinación de que los acontecimientos en cuestión constituían un quebrantamiento de la paz (CS, 1982h: párr. 172).

Vemos que el argumento del representante británico se basó en la gravedad como característica inherente de la agresión y, guiándose por la práctica del CS, señaló que ni siquiera en la Guerra de Corea, no obstante su magnitud, se había recurrido a tal determinación.

Finalmente, la representante de los Estados Unidos, responsable final del fracaso del proyecto, no hizo referencias a la calificación en la justificación de su veto, limitándose a señalar que el proyecto era una "aberración" de las funciones que incumben al CS en virtud del Capítulo VII de la Carta (CS, 1982h: párr. 157).

## **4.2 La situación en Namibia**

En la 2276ª sesión, el 29 de abril de 1981, el representante de Uganda

presentó un proyecto de resolución (CS, 1981a) según el cual, el CS, entre otras cosas, "*profundamente preocupado por los repetidos actos de agresión perpetrados contra Estados independientes y soberanos en el África meridional*" y actuando "*de conformidad con el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas*", habría determinado

"dentro del contexto del art. 39: [...] b) que la continuación de la ocupación ilegal de Namibia por Sudáfrica es un quebrantamiento de la paz y un acto de agresión; c) que los repetidos ataques armados perpetrados por Sudáfrica contra Estados independientes y soberanos en el África meridional constituyen graves actos de agresión"

y habría condenado "*a Sudáfrica por sus repetidos actos de agresión contra los Estados independientes y soberanos del África meridional*". Sometido a votación en la 2277ª sesión, el 30 de abril de 1981 el proyecto no fue aprobado por obtener un triple veto, de los Estados Unidos, Francia y el Reino Unido.

Indudablemente, puesto que el proyecto lo consagraba en forma explícita, habríamos estado ante una determinación del Art. 39, que en lo que a la agresión respecta era doble, por cuanto calificaba tanto la ocupación ilegal de Namibia como los ataques armados perpetrados contra los Estados del África meridional. Respecto de los segundos, se trata de los mencionados ataques e invasiones que ya habían sido objeto de condena como "agresiones" o "actos de agresión" por el propio CS –y que continuarían siéndolo– y que, en varios casos, revestían la gravedad suficiente para ser considerados dentro del concepto de "agresión" en el sentido de la Carta y la resolución 3314 (XXIX). Con relación a la ocupación ilegal de Namibia, en cambio, nos surgen algunas dudas, no porque no haya constituido un hecho ilícito de gravedad<sup>(65)</sup>, sino porque, para ser considerada como agresión debería tratarse de un uso de la fuerza por parte de un Estado contra otro Estado, y en el caso la víctima era un pueblo, que precisamente debido a la ocupación ilícita –a través de la fuerza– de su territorio por un Estado extranjero no podía ejercer su derecho a la libre determinación<sup>(66)</sup>.

Las limitadas menciones a la cuestión en el debate del CS pueden arrojar algo de luz para su interpretación. Al presentar el proyecto, el representante de Uganda declaró:

la continua ocupación ilegal de Namibia por Sudáfrica ha suscitado, en el contexto del Artículo 39 de la Carta, los siguientes graves acontecimientos: primero, un quebrantamiento de la paz y la seguridad internacionales; segundo, una amenaza a la paz y la seguridad internacionales; y, tercero, persistentes actos de agresión (CS, 1981b: párr. 9).

Es decir, la ocupación ilegal no sería en sí misma un acto de agresión, sino que estos habrían sido suscitados por ella. Otro de los patrocinadores del proyecto, el representante de Túnez, fue más

explícito al sostener:

Al utilizar el Territorio de Namibia como base militar para perpetuar sus ataques armados contra Estados vecinos, independientes y soberanos, Sudáfrica comete, de acuerdo con los hechos y según las disposiciones del Artículo 39 de la Carta, actos de agresión graves y característicos (CS, 1981b: párr. 35).

Así, parece que es la utilización de Namibia como base para sus ataques contra otros Estados –consecuencia de la ocupación ilegal–, lo que motivó a los autores del proyecto a calificarla también como acto de agresión. Los dos aspectos de la determinación, entonces, estaban íntimamente relacionados.

## 5. CONSIDERACIONES FINALES

Tras nuestro exhaustivo pero necesario análisis, estamos en condiciones de confirmar que el CS nunca ha determinado expresamente la existencia de un acto de agresión (Gowlland-Debbas, 2002: 210; Schuster, 2003: 31; Antonopoulos, 2001: 48)<sup>(67)</sup>. Si bien aprobó resoluciones condenando la agresión en treinta y cuatro ocasiones (Strapatsas, 2017: 181)<sup>(68)</sup>, no podemos identificar ninguna de ellas con el acto de determinación del Art. 39.

Para tal conclusión, nos basamos en los siguientes elementos:

a. en varios casos existía una previa calificación, sea como amenaza a la paz<sup>(69)</sup>, o como quebrantamiento de la paz<sup>(70)</sup> y esa calificación no fue cambiada. Incluso hubo casos en los que el CS señaló que se “ponía en peligro” la paz, sin que ello implique una determinación como amenaza. Como sostiene McDougall, estas referencias vuelven dificultoso concluir que el CS, al emplear el término “agresión” estaba haciendo una determinación en el sentido del Art. 39 (2021: 286).

b. en algunas de ellas se condena “actos de agresión” cometidos por mercenarios sin que se les atribuya a un Estado, lo cual va, como vimos, en contra del sentido jurídico del término “agresión”, mientras que en otras, se condenó como agresiones situaciones que claramente no revestían de la gravedad inherente a esta (Krisch, 2012: 1293);

c. la inmensa mayoría no fueron adoptadas en virtud del Capítulo VII (Paulus, 2010: 1125)<sup>(71)</sup>; y

d. aunque en algunas el CS se refirió al deber de indemnizar los daños causados por un acto de agresión, no parece que lo haya hecho teniendo en cuenta la gravedad de la agresión, ni sus implicancias particulares respecto de la responsabilidad internacional<sup>(72)</sup>.

Al mismo tiempo, el CS no determinó explícitamente la existencia de actos de agresión ni siquiera en casos en los que era evidente, como la invasión de Iraq a Kuwait en 1990 (Gowlland-Debbas, 1994: 63)<sup>(73)</sup>. En cuanto a los motivos de esta actitud, se ha señalado que el CS ha sido reticente a alienar a una parte en un conflicto identificando un acto estatal como agresión, prefiriendo en su lugar determinar amenazas o quebrantamientos de la paz (O'Donovan, 2007: 514). En efecto, calificar una situación como agresión implica determinar que un Estado es el "agresor", y tal rótulo (McDougall, 2021: 284) –además de las consecuencias jurídicas que acarrea– dificulta cualquier tipo de solución política de la cuestión (Gill, 1995: 45) y el objetivo de restablecer la paz y la seguridad internacionales que guía al CS (Cardona Llorens, 2006: 229). De allí que se piense que su efectividad se vería impedida si debiera determinar cuál bando ha sido culpable (De Wet, 2004: 149) de violar sus obligaciones (Schachter, 1964: 960) al cometer un acto de agresión (Reddi, 2008: 667). Además, dado que el CS puede hacer uso de los poderes del Capítulo VII simplemente determinando la existencia de una amenaza a la paz, raramente recurrirá a los otros dos términos, que no le dan poderes extra (Akande y Tzanakopoulos, 2017: 219), puesto que, en cuanto a sus consecuencias para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, no hay diferencias entre las tres categorías de actos del Art. 39 (Reddi, 2008: 667).

Ya que no son actos de determinación, ¿qué valor tienen, entonces, estas "condenas" del CS?

McDougall, reflexionando como apuntáramos sobre la limitada escala de algunos ataques (como los de Sudáfrica contra Lesotho y Botswana y el de Israel contra la OLP en Túnez en 1988), señala que las resoluciones que emplean referencias a la agresión concernientes a esos eventos menos graves estaban dirigidas a las acciones de Sudáfrica e Israel. Así, piensa que el lenguaje de esas resoluciones sugiere que el empleo por el CS del término "agresión" no estaba basado solamente en el evento aislado, sino en el hecho de que el Estado responsable había usado la fuerza armada por un período prolongado de tiempo contra un diferente número de Estados (McDougall, 2021: 110). El argumento es interesante, pero es difícil pensar que pueda tener sustento jurídico, aunque sí político, puesto que la suma de eventos menores contra varios Estados difícilmente pueda calificar como un acto de agresión, pero sí como una "política agresiva" que pueda ser objeto de condena por el CS, como veremos. La propia autora reconoce que se debe actuar con cautela antes de concluir que un evento aislado de pequeña escala pueda o deba ser etiquetado como un acto de agresión (McDougall, 2021: 110).

Así, entendemos que las resoluciones demuestran que cuando el CS ha recurrido a la expresión "agresión" o "acto de agresión" lo ha hecho sin tener en cuenta el significado jurídico del concepto y lo ha utilizado como un rótulo político, que le permite expresar una fuerte condena, pero que no se traduce en la adopción de ninguna medida concreta,

como sí sucedería en el caso de tratarse de un genuino acto de determinación (D'Argent *et al.*, 2005: 1149).

No es casual que la mayoría de las condenas por agresión hayan sido contra Sudáfrica, que durante varias décadas incumplió sistemáticamente las resoluciones del CS y cometió severas violaciones al derecho internacional sin asumir ninguna consecuencia. La calificación –política, insistimos– de sus incursiones en países vecinos como “actos de agresión” y el lenguaje fuerte de las resoluciones constituía una forma de apaciguar a quienes pedían acciones más eficaces contra el régimen racista aliado de ciertas potencias occidentales –responsables, en última instancia, de impedir una acción ulterior del CS–, pero sin entrar en el Capítulo VII de la Carta.

Así, podemos preguntarnos si era necesario este exhaustivo análisis para confirmar lo que la amplia mayoría de la doctrina viene sosteniendo desde hace años. Creemos que sí, no sólo porque no hay antecedentes de un estudio de la práctica del CS con estas características, sino porque ayuda a comprender el enfoque del CS sobre la agresión, y a revelar una faceta más de un concepto complejo en el derecho internacional, que por su gravedad y consecuencias, debe ser estudiado en todos sus aspectos.

#### **REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

Akande, D. y Tzanakopoulos, A. (2017). The International Court of Justice and the Concept of Aggression. En C. Kreß y S. Barriga (eds.), *The Crime of Aggression: A Commentary* (pp. 214-232). Cambridge University Press.

Antonopoulos, C. (2001). Whatever Happened to Crimes against Peace? *Journal of Conflict and Security Law*, 6(1), 33-62.

Blokker, N. (2007). The Crime of Aggression and the United Nations Security Council. *Leiden Journal of International Law*, 20(4), 867-894.

Broms, B. B. (1977). The Definition of Aggression. *RCADI*, 299-400.

Butchard, P. (2020). *The Responsibility to Protect and the Failures of the United Nations Security Council*. Hart Publishing.

Cardona Llorens, J. (2006). El mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. En M. Díez De Velasco, *Las Organizaciones Internacionales*, (14ª ed., pp. 220-274). Tecnos.

CDI (2007). *Anuario de la Comisión de Derecho Internacional 2001, Vol. II (segunda parte)*. Naciones Unidas.

CIJ (1986). *Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicaragua v. United States of America)*. Merits, Judgment. *I.C.J. Reports 1986*, p. 14.

CS (1955a). *Siria: Proyecto de resolución*, UN doc. S/3519.

CS (1955b). *Documentos oficiales. Décimo año. 709ª sesión*, UN doc. S/PV.709.

CS (1956). *Documentos oficiales. Undécimo año. 710ª sesión*, UN doc. S/PV.710.

CS (1976a). *Documentos oficiales. Trigésimo primer año. 1903<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.1903.

CS (1976b). *Documentos oficiales. Trigésimo primer año. 1905<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.1905.

CS (1976c). *Documentos oficiales. Trigésimo primer año. 1906<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.1906.

CS (1977). *Informe de la Misión Especial del CS a la República Popular de Benin establecida en virtud de la resolución 404 (1977)*, UN doc. S/12294/Rev.1.

CS (1979a). *Documentos oficiales. Trigésimo cuarto año. 2139<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2139.

CS (1979b). *Documentos oficiales. Trigésimo cuarto año. 2171<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2717.

CS (1980). *Documentos oficiales. Trigésimo quinto año. 2240<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2240.

CS (1981a). *México, Níger, Panamá, Túnez y Uganda: proyecto de resolución*, UN doc. S/14459.

CS (1981b). *Documentos oficiales. Trigésimo sexto año. 2276<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2276.

CS (1981c). *Documentos oficiales. Trigésimo sexto año. 2316<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2316.

CS (1981d). *Informe del Secretario General*, UN doc. S/14821.

CS (1982a). *Acta taquigráfica provisional de la 2322<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2322.

CS (1982b). *Acta taquigráfica provisional de la 2323<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2323.

CS (1982c). *Documentos oficiales. Trigésimo séptimo año. 2324<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2324.

CS (1982d). *Documentos oficiales. Trigésimo séptimo año. 2325<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2325.

CS (1982e). *Documentos oficiales. Trigésimo séptimo año. 2326<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2326.

CS (1982f). *Documentos oficiales. Trigésimo séptimo año. 2328<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2328.

CS (1982g). *Jordania: proyecto de resolución revisado*, UN doc. S/14832/Rev. 1.

CS (1982h). *Documentos oficiales. Trigésimo séptimo año. 2329<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2329.

CS (1983). *Informe de la comisión de investigación del Consejo de Seguridad establecida por la resolución 496 (1981)*, UN doc. S/14905/Rev.1.

CS (1984). *Acta taquigráfica provisional de la 2511<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2511.

CS (1985a). *Documentos oficiales. Cuadragésimo año. 2597<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2597.

CS (1985b). *Documentos oficiales. Cuadragésimo año. 2599<sup>a</sup> sesión*, UN doc. S/PV.2599.

CS (1985c). *Acta taquigráfica provisional de la 2607ª sesión*, UN doc. S/PV.2607.

CS (1985d): *Documentos oficiales. Cuadragésimo año. 2613ª sesión*, UN doc. S/PV.2613.

CS (1985e). *Burkina Faso, Inde, Madagascar, Pérou et Trinité-et-Tobago: projet de résolution*, UN doc. S/17535.

CS (1985f). *Documentos oficiales. Cuadragésimo año. 2615ª sesión*, UN doc. S/PV.2615.

CS (1985g). *Documentos oficiales. Cuadragésimo año. 2616ª sesión*, UN doc. S/PV.2616.

CS (1990). *Acta taquigráfica provisional de la 2940ª sesión*, UN doc. S/PV.2940.

D'Argent, P., D'Aspremont, J., Dopagne, F. y Van Steenberghe, R. (2005). Article 39. En J. P. Cot y A. Pellet (dirs.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article* (3ª ed., T. I, pp. 1131-1170). Economica.

De Wet, E. (2004). *The Chapter VII Powers of the United Nations Security Council*. Hart Publishing.

Dekker, I. F. y Werner, W. G. (2021). The Crime of Aggression and the Eritrea-Ethiopia Armed Conflict. En A. de Guttry, H. H. G. Post y Gabriella Venturini (eds.), *The 1998–2000 Eritrea-Ethiopia War and Its Aftermath in International Legal Perspective. From the 2000 Algiers Agreements to the 2018 Peace Agreement* (2ª ed., pp. 305-326). T.M.C. Asser Press.

Dinstein, Y. (2005). *War, Aggression and Self-Defence* (4ª ed.). Cambridge University Press.

Dinstein, Y. (2011). *War, Aggression and Self-Defence* (5ª ed.). Cambridge University Press.

Drnas De Clément, Z. (2004). Sentido y alcance de la determinación por parte del Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. En *XXX Curso de Derecho Internacional del Comité Jurídico Interamericano*, (pp. 77-134). Secretaría General de la OEA.

Ferencz, B. B. (1975). *Defining International Aggression. The Search for World Peace. A Documentary History and Analysis*. Oceana Publications.

Gill, T.D. (1995). Legal and some political limitations on the power of the UN Security Council to exercise its enforcement powers under Chapter VII of the Charter. *Netherlands Yearbook of International Law*, XXVI, 33-138.

Gowlland-Debbas, V. (1994). Security Council Enforcement Action and Issues of State Responsibility. *International and Comparative Law Quarterly*, 43, 55-98.

Gowlland-Debbas, V. (2002). The Relationship between Political and Judicial Organs of International Organizations: The Role of the Security Council in the New International Criminal Court. En L. Boisson de Chazournes, C. Romano y R. Mackenzie (eds.),

*International Organizations and International Dispute Settlement: Trends and Prospects* (pp. 195-218). Transnational Publishers Inc.

Graefrath, B. (1995). *Iraqi reparations and the Security Council*". *Heidelberg Journal of International Law*, 55, 1-68.

Graefrath, B. y Mohr, M. (1992). *Legal consequences of an act of aggression: the case of the Iraqi invasion and occupation of Kuwait*". *Austrian Journal of Public International Law*, 43, 109-138.

Greppi, E. (2010). State Responsibility for Acts of Aggression Under the United Nations Charter: A Review of Cases. En R. Bellelli, *International Criminal Justice. Law and Practice from the Rome Statute to Its Review* (pp. 499-518). Ashgate.

Johansson, P. (2009). The Humdrum Use of Ultimate Authority: Defining and Analysing Chapter VII Resolutions. *Nordic Journal of International Law*, 78, 309-342.

Kamto, M. (2010). *L'agresion en droit international*. A. Pedone.

Kemp, G. (2016). *Individual Criminal Liability for the International Crime of Aggression* (2ª ed.). Intersentia.

Kreß, C. (2017). The State Conduct Element. En C. Kreß y S. Barriga (eds.), *The Crime of Aggression: A Commentary* (pp. 412-564). Cambridge University Press.

Krisch, N. (2012). Article 39. En B. Simma et al. (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Vol. II, 3ª ed., pp. 1272-1296). Oxford University Press.

Lobo De Souza, I. M. (2015). Revisiting the Right of Self-Defence against Non-State Armed Entities. *Canadian Yearbook of International Law*, 53, 202-243.

McDougall, C. (2007). When Law and Reality Clash - The Imperative of Compromise in the Context of the Accumulated Evil of the Whole: Conditions for the Exercise of the International Criminal Court's Jurisdiction over the Crime of Aggression. *International Criminal Law Review*, 7(2), 277-333.

McDougall, C. (2021). *The Crime of Aggression under the Rome Statute of the International Criminal Court* (2ª ed.). Cambridge University Press.

O'donovan, M. (2007). Criminalizing war: toward a justifiable crime of aggression. *Boston College International & Comparative Law Review*, 30, 507-530.

Paulus, A. (2010). Second Thoughts on the Crime of Aggression. *EJIL*, 20(4), 1117-1128.

PCNICC (2002). *Examen histórico de la evolución en materia de agresión*, UN doc. PCNICC/2002/WGCA/L.1.

Pezzano, L. (2016). El umbral de gravedad en el crimen de agresión: ¿una nueva categoría en los usos ilícitos de la fuerza?. *Anuario Iberoamericano De Derecho Internacional Penal*, 4, 86-104.

Pezzano, L. (2021). *La relación entre el acto de agresión y el crimen de agresión en el derecho internacional*. Ciencia, Derecho y Sociedad-UNC.

RAE (2024). *Diccionario de la Lengua Española*, 23ª edición, <https://dle.rae.es/incursi%C3%B3n>, al 28 de febrero de 2024.

Reddi, V. J. (2008). The ICC and the Crime of Aggression: A Need to Reconcile the Prerogatives of the SC, the ICC and the ICJ. *International Criminal Law Review*, 8(4), 655-686.

Remiro Brotóns, A. (2006). Crimen de agresión, crimen sin castigo. *Agenda Internacional*, 23, 11-37.

Schachter, O. (1964). The Quasi-Judicial Role of the Security Council and the General Assembly. *The American Journal of International Law*, 58(4), 960-965.

Schuster, M. (2003). The Rome Statute and the crime of aggression: A Gordian knot in search of a sword. *Criminal Law Forum*, 14(1), 1-57.

Stein, M. (2005). The Security Council, the International Criminal Court, and the Crime of Aggression: How Exclusive is the Security Council's power to determine Aggression? *Indiana International & Comparative Law Review*, 16, 1-36.

Strapatsas, N. (2017). The Practice of the Security Council Regarding the Concept of Aggression. En C. Kreß y S. Barriga (eds.), *The Crime of Aggression: A Commentary* (pp. 178-213). Cambridge University Press.

Svicevic, M. (2023). The Invocation of Chapter VII in United Nations Security Council Resolutions: Qualification, Classification, and Legal Bindingness. *Max Planck Yearbook of United Nations Law*, 26(1), 684-716.

TPIY (1995). *Prosecutor v. Dusko Tadic a.k.a. "Dule"*. Decision on the Defence Motion for Interlocutory Appeal on Jurisdiction, 2 de octubre de 1995, IT-94-1-AR72.

Weckel, P. (2008). Le Chapitre VII de la Charte et son Application par le Conseil de Sécurité. *Annuaire Français de Droit International*, 37, 165-202

Weisbord, N. (2008). Prosecuting aggression. *Harvard International Law Journal*, 49(1), 161-220.

Wolfrum, R. (2007). Judicial Control of Security Council Decisions. *Yearbook of Institute of International Law - Tallinn Session*, 76, 413-408.

Wood, M. y Stthoeger, E. (2022). *The UN Security Council and International Law*. Cambridge University Press.

### **Notas:**

El autor agradece a la Mg. Romina Morello por sugerir el tema de este artículo.

<sup>1</sup> Decimos "explícitamente" porque la práctica registra casos, como la invasión de Corea del Norte a Corea del Sur en 1950 y la invasión de Iraq a Kuwait en 1990, en los que, pese a haber calificado la situación como quebrantamientos de la paz, el CS actuó considerando – implícitamente – que tanto Corea del Norte como el Iraq eran agresores (V. Pezzano, 2021: 174-182; Dekker y Werner, 2021:

318).

<sup>2</sup> No analizaremos las meras menciones –a menudo, denuncias y acusaciones– a actos de agresión en los debates del CS que no hayan tenido traducción en resoluciones o proyectos, por no acarrear consecuencias significativas en la práctica del órgano ni en la interpretación del Art. 39 de la Carta. Tampoco analizaremos las resoluciones que se refieren a la agresión con armas nucleares, 255 (1968) y 984 (1995), porque su estudio amerita otro contexto. Tales resoluciones tampoco aparecen en el Estudio de la Secretaría de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> Solamente aparece nombrada –mas no definida– en los Arts. 1.1, 39 y 53. Asimismo, la versión francesa del Artículo 51 reconoce la legítima defensa en caso de “aggression armée” (“agresión armada”), a diferencia de la versión española, que dice “ataque armado”, al igual que la inglesa, con “armed attack”.

<sup>4</sup> Es notable, en este sentido, el carácter imperativo del verbo “determinará”, que parece imponer un deber de determinar al CS. V. Butchard, 2021: 68-71.

<sup>5</sup> Decimos “principal”, porque no descartamos que la determinación del CS de la comisión de un acto de agresión pueda tener otros efectos jurídicos (en contra, D’Argent et al, 2005: 1139).

<sup>6</sup> Que, con el fin de cumplir el propósito principal de mantener la paz y la seguridad internacionales, dispone, en lo que a nosotros interesa, “tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz”.

<sup>7</sup> Para la comparación entre el Art. 2.4 de la Carta y el Art. 1 de la Definición, v. Dinstein, 2005: 127-128.

<sup>8</sup> Traducción propia; “While the “act of aggression” is more amenable to a legal determination, the “threat to the peace” is more of a political concept”.

<sup>9</sup> Aprobada en la 1691ª sesión, el 2 de febrero de 1973, por 13 votos contra ninguno y dos abstenciones (Estados Unidos y Reino Unido).

<sup>10</sup> El texto inglés de la resolución, del cual parece estar tomado el texto español, se refiere a “aggressive acts”, mientras que el texto francés utiliza la expresión “actes d’agression”, más ajustada al lenguaje de la Carta.

<sup>11</sup> En la resolución 328 (1973) volvió a referirse a los “actos provocativos y agresivos” cometidos por Rhodesia del Sur contra Zambia.

<sup>12</sup> Aprobada en la 1892ª sesión, el 17 de marzo de 1976, por unanimidad.

<sup>13</sup> El texto francés, por su parte, continúa con “actes d’agression”, lo que parece convertirlo en la fuente del texto español.

<sup>14</sup> Aprobada en la 2019ª sesión, el 30 de junio de 1977, por unanimidad.

<sup>15</sup> También lo reiteró en la resolución 423 (1978), en la que hizo mención a los “actos de agresión contra Estados independientes

vecinos”.

<sup>16</sup> Aprobada en la 2070ª sesión, el 17 de marzo de 1978, por unanimidad.

<sup>17</sup> Son curiosos los calificativos que la resolución adiciona a los actos de agresión, tales como “no provocados y de carácter hostil”, los que además de no ser requeridos por el derecho internacional, son inherentes a la propia naturaleza de tales actos: ¿qué acto de agresión podría no ser hostil? Veremos estos calificativos en otras resoluciones similares.

<sup>18</sup> Que caracteriza como un acto de agresión 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”.

<sup>19</sup> Similares términos encontramos en la resolución 445 (1979), ampliados a Angola y Mozambique.

<sup>20</sup> Aprobada por consenso en la 2171ª sesión, el 23 de noviembre de 1979.

<sup>21</sup> Encontramos más calificativos adicionales a los “actos de agresión”. Además de “no provocados y de carácter hostil”, la resolución los considera “reiterados”, “continuos”, “intensificados” e “injustificados”. Si bien los tres primeros hacen referencia a la frecuencia y pueden ser útiles en el caso concreto, el último constituye una nueva redundancia: la agresión es en sí misma injustificada, dado que si es justificada, no es agresión. La propia Definición de la Agresión dispone en su art. 5.1: “Ninguna consideración, cualquiera sea su índole, política, económica, militar o de otro carácter, podrá servir de justificación de una agresión”.

<sup>22</sup> Estas incursiones y ataques formaron parte de dos conflictos que el régimen racista de Sudáfrica protagonizó durante las décadas de 1970 y 1980: por un lado, la llamada Guerra de Frontera de Sudáfrica (South African Border War), un conflicto que enfrentó al régimen racista de Sudáfrica con la SWAPO, el movimiento de liberación nacional de Namibia, que recibía apoyo de sus vecinos, particularmente Angola –de allí que esta última haya sido la principal destinataria de los ataques sudafricanos–; y por el otro lado, la violenta represión a la resistencia al apartheid, encabezada por el ANC, movimiento de liberación nacional del pueblo sudafricano, que al tener bases en los países vecinos, se convirtieron en blanco de los ataques del régimen.

<sup>23</sup> El CS hizo una mención genérica a los “persistentes actos de agresión” de Sudáfrica contra los Estados vecinos en el preámbulo de su resolución 418 (1977) y los condenó en su resolución 581 (1986). Es significativo, no obstante, que la resolución 418 (1977) –por la que impuso un embargo de armas a Sudáfrica– determinó que “la adquisición por Sudáfrica de armas y material conexo” constituía una amenaza a la paz. Es decir que, aunque adoptada en virtud del Capítulo VII, el CS optó por otra de las categorías del Art. 39 para su

acto de determinación (McDougall, 2021: 286).

<sup>24</sup> Aprobada en la 1906ª sesión, el 31 de marzo de 1976, por 9 votos contra ninguno y 5 abstenciones (Estados Unidos, Francia, Italia, Japón y el Reino Unido).

<sup>25</sup> En la resolución 428 (1978), el CS volvió a tener presente el principio de la abstención del uso de la fuerza y recordó que en su resolución 387 (1976) había condenado la agresión de Sudáfrica contra Angola, pero condenó "la invasión armada" del régimen sudafricano contra Angola, en similares términos que la resolución 424 (1978) sobre Rhodesia del Sur, incluso en su referencia a posibles medidas ulteriores en virtud del Capítulo VII.

<sup>26</sup> Sobre la cuestión de la responsabilidad, v. Graefrath, 1995: 17-18.

<sup>27</sup> Ello puede vincularse a la opinión de McDougall cuando sostiene que la facultad del CS de determinar la existencia de un acto de agresión debe diferenciarse de la determinación de su ocurrencia (2007: 286).

<sup>28</sup> Kemp considera que el CS empleó la Definición de la Agresión para sus conclusiones en la resolución (2016: 118), pero nada hay en los debates que permita fundar dicha afirmación.

<sup>29</sup> Que caracteriza como un acto de agresión a "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".

<sup>30</sup> Aprobada en la 2139ª sesión, el 28 de marzo de 1979, por 12 votos contra ninguno y 3 abstenciones (Estados Unidos, Francia y Reino Unido).

<sup>31</sup> Aprobada en la 2170ª sesión, el 2 de noviembre de 1979, por 12 votos contra ninguno y 3 abstenciones (Estados Unidos, Francia y Reino Unido).

<sup>32</sup> En la resolución 466 (1980), el CS condenó a Sudáfrica por sus "actos continuos, intensificados y no provocados contra la República de Zambia", a los que consideró "una violación abierta de la soberanía y la integridad territorial de Zambia" y le advirtió sobre la posibilidad de considerar otra acción apropiada con arreglo al Capítulo VII. Se advierte un similar lenguaje al que venía usando con relación a actos de agresión, pero sin nombrarlos como tal, más que al recordar la resolución 455 (1979), sobre Rhodesia del Sur.

<sup>33</sup> Aprobada en la 2240ª sesión, el 27 de junio de 1980, por 12 votos contra ninguno y 3 abstenciones (Estados Unidos, Francia y Reino Unido).

<sup>34</sup> En la resolución 543 (1983), el CS tuvo presente el principio de la abstención del uso de la fuerza, citando expresamente el art. 2.4 de la Carta, condenó enérgicamente "la ocupación militar continuada de partes de Angola meridional por Sudáfrica, que constituye una violación flagrante del derecho internacional y de la independencia, la soberanía y la integridad territorial de Angola". Sorprende por qué el

CS no declaró que se trataba de un acto de agresión ni lo condenó, considerando que ya había realizado condenas de ese tipo en resoluciones anteriores sobre la cuestión, y que la ocupación militar es un obvio caso de agresión, contemplado en la Definición de la Agresión, Art. 3, inc. a).

<sup>35</sup> Recordemos que la invasión es uno de los supuestos de acto de agresión contemplado en la Definición de la Agresión, Art. 3, inc. a).

<sup>36</sup> Aprobada en la 2511ª sesión, el 6 de enero de 1984, por 13 votos contra ninguno y 2 abstenciones (Estados Unidos y Reino Unido).

<sup>37</sup> Que caracteriza como un acto de agresión a: "El bombardeo, por las 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".

<sup>38</sup> Curiosamente, el texto francés de la resolución no dice "agressions armées" (la expresión del art. 51 de la Carta en francés), sino "attaques armées".

<sup>39</sup> Aprobada en la 2597ª sesión, el 20 de junio de 1985, por unanimidad.

<sup>40</sup> Aprobada en la 2607ª sesión, el 20 de septiembre de 1985, por unanimidad, luego de haber sometido el párrafo 5 de la parte dispositiva a votación separada.

<sup>41</sup> V. nota 17.

<sup>42</sup> Expresión que en un párrafo es reemplazada por "incursiones armadas", que cabe distinguir de la agresión. En primer lugar, porque no se encuentra en el texto de la Definición, y en segundo lugar, porque la noción misma de incursión viene asociada a una idea de brevedad ("corta duración", la define el Diccionario de la RAE (RAE, 2024), mientras que Lobo de Souza habla de "temporary raid" (2015: 206)) en el uso de la fuerza que, aunque ilícito, no constituiría a priori un evento de la gravedad suficiente para ser calificado como acto de agresión. Strapatsas piensa, con referencia a las incursiones mencionadas en la resolución 571 (1985) que el concepto se asemeja al lenguaje de los incs. a) y d) del Art. 3 de la Definición (2017: 188), pero, por las razones apuntadas, no advertimos dicha semejanza.

<sup>43</sup> Aprobada en la 2617ª sesión, el 7 de octubre de 1985, por unanimidad, luego de haber sometido el párrafo 6 de la parte dispositiva a votación separada.

<sup>44</sup> V. nota 17.

<sup>45</sup> Aprobada en la 2631ª sesión, el 6 de diciembre de 1985, por unanimidad, luego de haber sometido el párrafo 6 de la parte dispositiva a votación separada.

<sup>46</sup> Aprobada por unanimidad en la 2767ª sesión, el 25 de noviembre de 1987.

<sup>47</sup> Aprobada por unanimidad en la 2407ª sesión, el 15 de diciembre de 1982.

<sup>48</sup> En la versión inglesa, "aggressive acts", y en la francesa, "actes agressifs". Un lenguaje similar aparece en el preámbulo de las resoluciones 535 (1983), y 554 (1984), pero en las versiones

francesa y española se traduce como "actos de agresión".

<sup>49</sup> Aprobada por unanimidad en la 2639ª sesión, el 30 de diciembre de 1985.

<sup>50</sup> Aprobada por unanimidad en la 2599ª sesión, el 21 de junio de 1985.

<sup>51</sup> Aprobada por unanimidad en la 2609ª sesión, el 30 de septiembre de 1985.

<sup>52</sup> Lo cual fue confirmado por las delegaciones que exigían que se adoptaran dichas medidas, como Benin (CS, 1985b: párr. 169), Ucrania (CS, 1985b: párr. 103), Tanzania (CS, 1985b: párr. 96) y Sudán (CS, 1985b: párr. 60).

<sup>53</sup> Aprobada por consenso en la 2005ª sesión, el 14 de abril de 1977.

<sup>54</sup> Remiro Brotóns considera que "lo que se pretendió en este caso fue invocar la autoridad del Consejo para respaldar la tesis de que la autoría de la agresión puede ser no estatal, punto muy discutido del que ahora hacemos gracia" (Remiro Brotóns, 2006: 16).

<sup>55</sup> Que caracteriza como un acto de agresión: "El envío por un Estado, o en su nombre, de bandas armadas, grupos irregulares o mercenarios que lleven a cabo actos de fuerza armada contra otro Estado de tal gravedad que sean equiparables a los actos antes enumerados, o su sustancial participación en dichos actos".

<sup>56</sup> Que se repitió en su posterior resolución 419 (1977), en la que consideró otras "amenazas de agresión por parte de mercenarios" contra Benin.

<sup>57</sup> Aprobada por unanimidad en la 2314ª sesión, el 15 de diciembre de 1981.

<sup>58</sup> Aprobada por unanimidad en la 2370ª sesión, el 28 de mayo de 1982.

<sup>59</sup> Pese a ello, era vox populi la participación de Sudáfrica en la organización del ataque, como lo señalaron varios de los representantes en el CS durante la 2370ª sesión.

<sup>60</sup> Aprobada en la 2615ª sesión, el 4 de octubre de 1985, por 14 votos contra ninguno y una abstención (Estados Unidos).

<sup>61</sup> Aprobada en la 2810ª sesión, el 25 de abril de 1988, por 14 votos contra ninguno y una abstención (Estados Unidos).

<sup>62</sup> Aprobada por unanimidad en la 2940ª sesión, el 16 de septiembre de 1990.

<sup>63</sup> No incluimos en este análisis los proyectos que solamente condenaban actos de agresión, por ejemplo: S/12311, sobre la cuestión de Sudáfrica, S/13022 y S/13117, sobre la situación en el Sudeste Asiático (a partir de la invasión de Vietnam a Camboya); S/17633, sobre la situación en Namibia y, en tiempos más recientes, S/2018/355, sobre la situación en el Oriente Medio (a partir del bombardeo de los Estados Unidos y el Reino Unido contra Siria en represalia por el empleo de armas químicas) y S/2022/155, sobre la situación en Ucrania (a raíz de la invasión rusa).

<sup>64</sup> Aunque debemos conceder que dicha práctica no había sido aún consolidada en 1982.

<sup>65</sup> La ocupación de Namibia por Sudáfrica –que ya había sido declarada ilícita por la Corte Internacional de Justicia en su opinión consultiva de 1971, constituía un crimen internacional, según la terminología vigente en la época, conforme al Art. 19.2, inc. b), del por entonces proyecto de artículos sobre responsabilidad internacional de los Estados, de la Comisión de Derecho Internacional.

<sup>66</sup> Así, la situación implicaba una violación del deber de todos los Estados de “abstenerse de recurrir a cualquier medida de fuerza que prive a los pueblos [...] en la formulación de presente principio de su derecho a la libre determinación y a la libertad y a la independencia”, de acuerdo a la resolución 2625 (XX). La Definición de la Agresión tiene en cuenta la libre determinación en su Art. 7, que dispone: “Nada de lo establecido en esta Definición, y en particular en el artículo 3, podrá perjudicar en forma alguna el derecho a la libre determinación, la libertad y la independencia, tal como surge de la Carta, de pueblos privados por la fuerza de ese derecho, a los que se refiere la Declaración sobre los principios de derecho internacional referentes a las relaciones de amistad y a la cooperación entre los Estados de conformidad con la Carta de las Naciones Unidas, en particular los pueblos que están bajo regímenes coloniales y racistas u otras formas de dominación extranjera; ni el derecho de esos pueblos a luchar con tal fin y pedir y recibir apoyo, de acuerdo con los principios de la Carta y en conformidad con la Declaración antes mencionada”.

<sup>67</sup> En contra, Blokker (2007: 881), quien recurre a varios de los ejemplos aquí citados y los considera como actos de determinación, pese a reconocer que en su mayoría no se realizaron en virtud del Capítulo VII y sin ofrecer mayores argumentos que sustenten su posición.

<sup>68</sup> Weisbord (2008: 169) y McDougall (2021: 286) mencionan solamente treinta y un resoluciones.

<sup>69</sup> Como vimos, en los casos de Rhodesia del Sur y Sudáfrica, la situación había sido calificada como amenaza a la paz.

<sup>70</sup> En el caso de Iraq había determinado que existía un quebrantamiento de la paz.

<sup>71</sup> Las únicas excepciones son las resoluciones 418 (1977) y 667 (1990), pero como vimos, no pueden considerarse como determinaciones de la existencia de un acto de agresión.

<sup>72</sup> V. Graefrath y Mohr (1992).

<sup>73</sup> Esto no nos impide hablar de una calificación implícita en dicho caso, según mencionamos, pero ello excede los límites de este estudio.