



COMENTARIOS AL TEXTO “COMENTARIOS A LA DEFINICIÓN DE LA AGRESIÓN” del Embajador Antonio Balaúnde Moreyra

por Alejandro Deustua
Academia Diplomática del Perú

Mayo de 2004

Agradezco la invitación del Embajador Antonio Belaúnde y de la Academia Diplomática para comentar el texto Comentarios a la Definición de la Agresión que se presenta hoy.

Empecemos por recordar que el ámbito de acción del Derecho Internacional Público no es el del orden interno. Es decir, el Derecho Internacional no rige bajo condiciones de soberanía absoluta, ni de jurisdicción coactiva, ni de jerarquía aceptada. Bajo estas limitaciones e interactuando con el poder de los Estados, el Derecho Internacional pretende ordenar el contexto.

El olvido de estas consideraciones básicas conduce a la imprudencia en la que, lamentablemente, han incurrido ciertas aproximaciones idealistas radicales una de cuyas vertientes podríamos denominar como “pacifismo jurídico”. Un ejemplo de ello fue el Tratado Briand-Kellogg de 1928 que pretendió abolir la guerra justo cuando las fuerzas de la guerra agresiva empezaban a confabularse en Europa estimuladas por el fascismo emergente. Ese tratado incurrió en imprudencia flagrante al inhibir, con un manto doctrinario y jurídico, el adecuado desarrollo de fuerzas y actitudes defensivas y preventivas de lo que sería la mayor conflagración bélica que la historia ha registrado. En 1928 los firmantes del Tratado Briand-Kellogg olvidaron que el Derecho Internacional desempeña también un vital rol preventivo de los conflictos especialmente cuando el juego de poder predomina en el contexto internacional.

Al respecto, debemos destacar que, aunque el texto que se presenta es eminentemente jurídico, éste recuerda constantemente el rol de las circunstancias de poder que condiciona la formación del Derecho Internacional y que, en este caso, influyeron determinadamente en la definición de agresión. En esa medida, el texto no acoge las tendencias idealistas que, sin embargo, registra como antecedentes de la definición de agresión.

De otro lado, si el origen institucional de la Resolución 3314 que define la agresión fue la Asamblea General de la ONU, es pertinente recordar cuáles son las funciones de ese organismo como distintas de las del Consejo de Seguridad para evaluar la naturaleza y efectos de sus resoluciones. Según el artículo 10 de la Carta de San Francisco el rol de la Asamblea se limita a la deliberancia y a realizar recomendaciones. Es decir, debate y genera consensos –y, en consecuencia, también doctrina- como base de una norma. Pero sus resoluciones no tienen fuerza vinculante. La resolución 3314 tiene estas características.

En cambio, el Consejo de Seguridad, de acuerdo al artículo 24 de la Carta, en tanto encargado efectivo de mantener la paz y seguridad internacionales, decide y determina qué constituye una amenaza para la paz y seguridad y actúa en consecuencia. Sus decisiones, también expresadas en resoluciones, tienen carácter vinculante a este respecto. Si nos atenemos al mandato jurídico original, ningún Estado debiera dejar de cumplir con las resoluciones emanadas de ese cuerpo colegiado. Lamentablemente para la paz y estabilidad internacionales ello no ocurre con la consistencia requerida. Este es un caso típico en que las circunstancias, el interés y el poder limitan la implementación del Derecho Internacional.

En consecuencia, por razones de mandato original y de contexto, la Asamblea General puede proponer que la definición de agresión consista en el uso de la fuerza de un Estado contra otro. Pero esa definición tendrá esencialmente carácter referencial para el comportamiento de los Estados (además del doctrinario en la formación del derecho).

Por lo demás, el artículo 4 de la resolución 3314 reconoce sus propias limitaciones al establecer que el Consejo de Seguridad determinará “otros” actos de agresión considerando que la enumeración que plantea no es exhaustiva. Esa salvedad ratifica la amplia facultad discrecional del Consejo en la materia al tiempo que se lo reconoce como jerárquicamente superior en la consideración de las decisiones de la Asamblea General en la materia.

Pero más relevante al respecto es el artículo 39 de la Carta que encarga al Consejo de Seguridad la determinación de **toda** amenaza a la paz, quebrantamiento a la misma o **agresión**. Es decir, desde 1945, mucho antes de la definición de agresión por la Asamblea en 1974, quedó firmemente establecido que sólo el Consejo define qué es agresión para los efectos específicos de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Es más, según el artículo 39 referido, la agresión constituye sólo una de las formas de alterar la paz. Los otros dos variables son la amenaza y el quebrantamiento propiamente dicho. Ello implica que los contenidos de la agresión –en este caso, de la agresión directa- no son los únicos sobre los que el Consejo debe actuar para mantener la paz y seguridad internacionales. Por mandato debe actuar también contra las amenazas y, en consecuencia, no sólo contra las directas sino también sobre los acciones que pueden definirse como agresión indirecta. Ello es así porque el artículo 39 no distingue entre agresión directa o indirecta –como tampoco define el concepto de amenaza ni de quebrantamiento de la paz-. La intención del mandato de la comunidad internacional al Consejo ha sido el de otorgarle flexibilidad suficiente en la determinación de los acciones que pongan en peligro la paz y estabilidad internacionales en todos los casos al tiempo que le presenta un escenario amplio y no restrictivo. Es decir, el Consejo deberá actuar también en aquellas circunstancias en donde el uso de la fuerza no se haya producido o en donde un Estado no sea el agente necesario de la amenaza. Para mantener la paz y la estabilidad internacionales, el Consejo deberá actuar en un escenario que supera ampliamente el de la agresión tal cual la define la Asamblea.

El problema que presenta la Resolución 3314 en esta materia es triple. Primero limita la flexibilidad del Consejo de Seguridad al proponer una definición de agresión fuertemente restrictiva que no sólo no considera la amenaza ni el quebrantamiento de la paz, sino que tampoco involucra a la agresión indirecta. La omisión es aquí clamorosa porque desde 1947 el tema ya había sido abordado por regímenes de seguridad colectiva regionales como el TIAR. Al distinguir donde la norma principal no distingue, la Resolución 3314 abre un espacio de incertidumbre al excluir la realidad de la agresión indirecta de la definición de agresión. Segundo, la Resolución restringe la definición de agresión sólo al uso de la fuerza olvidando que la amenaza de su uso puede requerir respuesta o que aquélla puede plantearse a través de otros medios de poder que no impliquen necesariamente el uso de la fuerza. Tercero, la norma en cuestión no reconoce a otros actores de la agresión que no sean los estatales cuando, en el momento en que se aprueba la Resolución –1974-, la acción agresiva de actores no estatales o para-estatales ya era ostensible y manifiesta en diferentes escenarios regionales.

Concluir al respecto que no toda norma jurídica que emana de los organismos multilaterales (que son foros donde se negocia políticamente a la vez que se discute jurídicamente) mejora el contexto de la seguridad internacional puede ser apresurado. Pero ciertamente la Resolución 3314 induce aquella afirmación. Más aún cuando ha procurado el consenso necesario para su aprobación en medio de grandes conflictos lo que, como veremos más adelante, revela la naturaleza política de la norma en tanto ésta ha sido objeto de numerosas transacciones de intereses no convergentes. Difícilmente entonces pueda decirse que la Resolución 3314 es un logro universal del Derecho Internacional en puridad y menos que constituya la pieza que faltaba en el sistema mundial de seguridad colectiva.

En efecto, la seguridad colectiva contemporánea no se organiza sólo contra una agresión definida como el uso de la fuerza de un Estado contra otro. La seguridad colectiva se organiza contra la amenaza común contra la paz y la estabilidad internacionales. Ella se articula a través de regímenes internacionales que se rigen por el principio de solidaridad (la amenaza a uno es la amenaza a todos, como en el caso de la OTAN o del TIAR) o por el que rige la seguridad

cooperativa (que enfatiza la capacidad discrecional de los Estados de confrontar en conjunto amenazas al conjunto, especialmente las no convencionales). La organización de este tipo de regímenes, en el ámbito de las organizaciones regionales, está expresamente autorizada por el artículo 52 del Capítulo VIII de la Carta de la ONU.

Tanto la OTAN como el TIAR son regímenes regionales de seguridad colectiva que entraron en vigor mucho antes de la adopción de la Resolución 3314. El TIAR se anticipa a dicha Resolución en 37 años y su reforma el año 1975, siendo apenas un año posterior a la norma en cuestión, es superior a ella en tanto conforma un tratado con fuerza vinculante entre las partes. En ese marco, el artículo 3 del TIAR se refiere a la agresión directa como el ataque armado de un Estado contra otro (entendiendo que esa agresión es considerada como ataque contra los demás miembros del sistema). Al hacerlo se anticipa largamente a la Resolución 3314. Pero además, el artículo 6 del TIAR perfecciona los objetivos de seguridad que persigue considerando como agresión también a aquella “que no sea ataque armado”. La referencia es aquí amplísima al referirse a “**cualquier otro hecho** que pueda poner en peligro la paz de América”.

Por lo demás, el artículo 28 de la Carta de la OEA refiere, en el Capítulo VI sobre seguridad colectiva, el ámbito de la agresión tanto al ataque armado como a la “agresión que no sea ataque armado”. Y lo hace al invocar la aplicación del principio de solidaridad (la agresión a uno es agresión a todos) para **toda** agresión sin limitar ese concepto al uso de la fuerza por un Estado contra otro.

Está claro entonces que en el marco de la ONU y del sistema interamericano se define como agresión tanto a la directa como a la indirecta. Con ello no sólo se cubre un universo de seguridad bastante más realista y sensato contra la agresión sino que se procede a ello en el ámbito de tratados con validez universal y regional con fuerza vinculante. La Resolución 3314 ciertamente no tiene esa dimensión.

Más aún, apenas unos meses después de aprobada la Resolución 3314, el sistema interamericano consolidó en 1975 la reforma del TIAR. El Protocolo resultante definió, en el artículo 9, la agresión directa en los términos de la Resolución 3314, aunque de manera más precisa y desagregada, al tiempo que mantuvo la vigencia del artículo 6 original sobre la agresión que no sea ataque armado y del artículo 8 que establece las medias de respuesta a la agresión (éstas son compatibles con las señaladas en el capítulo VI y VII de la Carta de la ONU).

¿Era acaso el TIAR –o el de seguridad colectiva de la OEA- un régimen demasiado amplio que arriesgaba definiciones contra las que la Asamblea General de la ONU debiera reaccionar restringiendo la definición de agresión? No parece ser este el caso. ¿Por qué la Asamblea General no tuvo en cuenta estos antecedentes? Definitivamente no fue por razones jurídicas. ¿Puede haberlo sido por razones políticas? Efectivamente. En todo caso ésta es una respuesta más adecuada que la simple inobservancia de los antecedentes.

No parece haber otra explicación para la insistencia de la Asamblea General en el criterio restrictivo ya no sólo frente a las definiciones de agresión de los regímenes de seguridad global y regional sino frente a la tradición de los mismos en esta materia. En efecto, la vocación por la definición no restrictiva está tan arraigada en el sistema interamericano que la Comisión de Seguridad Hemisférica que se ocupa hoy del proceso de redefinición del sistema de seguridad colectiva interamericano amplía aún más su rango. No sólo la definición restringida de agresión parece ser para la Comisión poco relevante, sino que la realidad de su extenso universo cubre amenazas convencionales, no convencionales, preocupaciones y riesgos de seguridad.

Es más, para la Comisión está claro que el uso del término amenaza implica una eventual respuesta que puede incluir o no el uso de la fuerza. Si ese uso estuviera condicionado por los términos de la definición de agresión de la Resolución 3314, la respuesta sólo estaría limitada a circunstancias en que un Estado ha empleado la fuerza con anterioridad a la respuesta en todos los casos. Ciertamente éste no es el espíritu de la Comisión que considera tanto las



amenazas convencionales como las no convencionales. Por tanto, si tuviera que volver a definir la agresión, lo haría bajo términos que reconoce tanto la agresión directa como la indirecta. Es decir, ingresaría al terreno conceptual guiada por criterios amplios, no restringidos. Especialmente cuando la seguridad ha adquirido hoy una dimensión compleja.

A manera de conclusión previa se puede decir, por lo tanto, que si bien la Resolución 3314 tiene la virtud de haber generado algún consenso inicial sobre esta materia en el ámbito global, éste es confrontado por la masiva realidad de los regímenes vigentes que emplean una versión no excluyente de la agresión considerada en su dimensión directa e indirecta.

Por lo demás, el consenso del que emana la Resolución habiendo sido producto de la conflictiva interacción de circunstancias políticas e intereses estratégicos, como veremos más adelante, plantea serias limitaciones a la aplicación de sus contenidos. Estos son de tal manera restrictivos que resultan disfuncionales al sistema de seguridad colectiva global y regional que consideran la agresión directa e indirecta como dos caras de la misma moneda. Tal realidad contrasta con la simpleza primaria de la Resolución. Ésta no sólo ha quedado rezagada frente a la evolución del Derecho Internacional Público en materia de seguridad colectiva, sino que parece no haber tenido en cuenta el punto en que se encontraba el Derecho Internacional al momento de iniciar el debate sobre esta cuestión.

El atraso de esta definición restrictiva y excluyente es tal que no ha contemplado siquiera la teoría de las relaciones internacionales que hacia 1974 ya había considerado que la fuerza no es la única expresión de poder con que un Estado puede vulnerar la soberanía de otro y que los actores no estatales capaces de comprometer el interés público y hasta la seguridad nacional son la moneda corriente de las relaciones exteriores. Y tampoco ha tomado en cuenta la realidad jurídica propia del momento en que emerge la norma. Por ejemplo, la reforma del TIAR de 1975 incluye en el Protocolo correspondiente la seguridad económica colectiva como materia de su incumbencia (Artículo 11 del Protocolo). Y si lo hizo fue porque los Estados que coadyuvaron a su planteamiento consideraron que la amenaza económica puede manifestarse, eventualmente, como agresión económica. La definición de agresión de la resolución 3314 no bordea siquiera el tema con el agravante de que, en 1974, la propia Asamblea era el foro en que, en ese momento, se desarrollaba el debate Norte-Sur (que tuvo a la economía como tema central) y el intenso activismo del Movimiento No Alineado (que consideró la existencia de problemas de seguridad emergentes como tan o más importantes que los derivados de la contienda Este-Oeste).

Por ello es que el texto que se comenta destaca que la Resolución 3314, si bien se contextualiza en la contienda ideológica propia de la Guerra Fría, es el producto de circunstancias sistémicas e intereses nacionales muy particulares. El texto así lo reconoce desde antes de la Guerra Fría señalando que ya “en 1933 la situación se hizo demasiado crítica para dejar a un esfuerzo doctrinario la definición de agresión”.

Pero no es éste el único momento en que el texto registra los apremios del contexto sobre la doctrina. Al respecto recuerda, por ejemplo, que la resolución 3314 fue de inspiración soviética y que siéndolo, su consideración durante la década de 1950 (específicamente, entre 1950 y 1957), la intensidad de la Guerra Fría de esos años impidió su adecuado procesamiento.

Es más, el texto añade al peso de las circunstancias el de los intereses nacionales recordando que los Estados latinoamericanos deseaban incorporar, en ese momento, la discusión de la agresión indirecta. Ello era razonable a la luz del corolario anticomunista que rigió el sistema hemisférico de seguridad colectiva a partir de 1954. Como razonable para estos Estados debe haber sido la intención de incluir la agresión económica y, especialmente, la ideológica. Ciertamente estos intereses no convergían con los de la URSS (y, en ese momento, quizás ni con los de los miembros originales del incipiente Movimiento No Alineado de la época).

A mayor abundamiento, el texto registra que ni Estados Unidos ni el Reino Unido estaban interesados, en esos años, en alguna definición de agresión. La razón es sencilla: tanto la gran potencia articuladora del sistema bipolar como la que era privilegiada con la “relación especial” que hasta ahora vincula a esos Estados marítimos y angloparlantes deseaban, probablemente, verse libres de obstáculos para confrontar las múltiples facetas de la contienda bipolar.

Por lo demás, debemos recordar que a inicios de la década de los 50, la URSS trataba de alcanzar la paridad nuclear con Estados Unidos. Mientras ello ocurría, era lógico que deseara reducir las posibilidades de conflicto en esta área (en la que Estados Unidos tenía aún superioridad) tanto o más que en el ámbito convencional (en la que la URSS tenía superioridad en el frente europeo). De allí que insistiera en una definición restringida al uso de la fuerza con el propósito de sancionarla e inhibirla. Y que, al hacerlo, preservara su capacidad de actuar de manera “indirecta” (acápito negado por la definición soviética) en la emergencia de las contiendas de liberación nacional escenificadas en el denominado Tercer Mundo. La URSS no tenía mayor interés en considerar la agresión indirecta como parte de la definición de agresión.

Si éstos fueron los intereses en juego en la década de 1950, las circunstancias de poder –la “correlación de fuerzas” o el “balance de poder” dependiendo de quién realizara el diagnóstico del caso– fueron más propicias en el período que va de 1967 a 1974 cuando se discutió nuevamente la iniciativa soviética. El texto recuerda que ésta fue la era de la “distensión” o de “convivencia pacífica” en la Guerra Fría. Si éste fue el contexto propicio para que la Resolución 3314 se aprobara y su contenido dependió a tal punto de las circunstancias, puede decirse que la definición de agresión tiene el sello exclusivo de esa época y que, a la luz de sus limitaciones, tiene mucho menos dimensión conceptual o jurídica de futuro.

Sobre este punto cabe también una conclusión previa. Si la discusión doctrinaria no fructifica normativamente en épocas de crisis, en tiempos de paz puede servir para normar el presente, pero los parámetros consecuentes pueden no ser garantía para prevenir las crisis del futuro si aquellos son demasiado estrictos o restringidos. La primera parte de la conclusión se refiere obviamente al proceso de discusión y aprobación de la resolución 3314. Pero la segunda desea ilustrar más bien lo que ocurre hoy en el seno de la Comisión de Seguridad Hemisférica que tiene a su cargo la redefinición del sistema interamericano de seguridad colectiva. Aun en tiempos de paz sistémica como el que vivimos (situación que no se ve afectada, en términos inmediatos, por los conflictos regionales), la discusión doctrinaria sobre la definición de seguridad ha debido cancelarse ante la proliferación de definiciones que expresaron intereses o percepciones nacionales distintos sobre seguridad colectiva. Éstas definiciones tienen muy poco de conceptual y mucho de político al punto que se han planteado tantas que casi parecen equivalentes al número de participantes. Aunque extenso, ése no ha sido un ejercicio serio. Como alternativa se ha optado por un proceso de enumeración de las amenazas no convencionales luego de afirmarse la persistencia de las convencionales (que son menos intensas) y de marginarse la discusión sobre preocupaciones y riesgos.

La enumeración de amenazas no convencionales –que es una desagregación de las amenazas indirectas– es útil siempre que tenga sentido operativo. De no tenerlo, el ejercicio puede añadir a su infertilidad la eventualidad de terminar en una lista cerrada que no identifique futuras amenazas y que, por tanto, inhiba la reacción colectiva frente a ellas. En ese sentido afirmamos más arriba que las definiciones exhaustivas no brindan necesariamente las garantías de seguridad suficiente frente a un futuro de amenazas no convencionales cada vez más complejo e impredecible.

Esta constación nos obliga a llamar la atención sobre la importancia de los compromisos concretos derivados de definiciones genéricas y no cerradas de amenazas complejas tal como las que refiere el TIAR para el caso de la agresión indirecta. Tales definiciones reclaman además el complemento de una institucionalidad suficientemente representativa encargada de determinar o identificar la amenaza con el propósito práctico de producir la respuesta colectiva. Este es el caso del Consejo de Seguridad de la ONU y también del Consejo Permanente de la OEA o la Reunión de Consulta de los Ministros de Relaciones Exteriores de ese organismo.



En conclusión, reiteramos, la Resolución 3314 representa quizás un avance en la práctica conflictiva de la formación del consenso en la Asamblea General de la ONU. Pero éste es insuficiente en términos del Derecho Internacional Público y también en términos políticos en tanto desconoce la vigencia de normas superiores, en el primer caso, y el amplio bagaje los elementos políticos que componen la agresión, en el segundo. Por lo demás, la Resolución 3314 se frustra en esta materia a sí misma ya que hasta cuando intenta abrir su definición a los actores no estatales eventualmente implicados en la agresión (bandas armadas, grupos irregulares) como en el artículo 3 g), vuelve inmediatamente a cerrarse al referir esos agentes al comportamiento de un Estado del que éstos dependerían. Aún en este punto, la Resolución 3314 desconoce, por ejemplo, la agresión del agente terrorista “común” restringiendo su ámbito de competencia sólo al campo del terrorismo de Estado.

Siendo éste un caso de insuficiencia política y jurídica, sin embargo, también puede llegar a plantear el absurdo en materia de seguridad. Así, si la agresión sólo se refiere al uso de la fuerza de un Estado en contra de otro, el resultado absurdo deviene de que, en sentido estricto, el Estado que reacciona frente a la amenaza puede ser considerado como el agresor especialmente si el artículo 2 de la Resolución 3314 establece, sin matiz alguno, que el primer uso de la fuerza es el criterio para definir al agresor (el matiz sí es considerado en este punto por el artículo 9 del TIAR que atribuye al Órgano de Consulta la potestad eventual de determinar que el uso de la fuerza prima facie puede no ser suficiente para determinar la agresión dependiendo de las circunstancias). La única respuesta posible sin importar la magnitud, ni la inminencia, ni las circunstancias de la amenaza es, según la resolución 3314, la legítima defensa contemplada en el artículo 5 que por definición se produce después de cometida la agresión. En otras palabras, la definición de agresión de la Resolución 3314 no encuentra atenuantes para la reacción de un Estado que usa la fuerza es circunstancias de muy grave amenaza que no es provocada por él o que, por ejemplo, pueda estar referida a lo que en inglés se denomina “hot pursuit”, sino que olvida la capacidad preventiva que el artículo 50 de la Carta de la ONU reconoce explícitamente al Consejo de Seguridad.

La prevención de la agresión forma parte de la práctica y de la normatividad de la seguridad colectiva. Ésta es, además, una responsabilidad principalísima del Secretario General que, según el artículo 99 de la Carta, debe llamar la atención del Consejo de Seguridad sobre “cualquier asunto” (la agresión definida por la Resolución 3314 es sólo uno de ellos) que en su opinión pueda poner en peligro la paz o la estabilidad internacionales. Es claro que un Estado bajo amenaza puede inducir en el Secretario General –y hasta en el Consejo de Seguridad– esta reacción sin deponer su derecho a la legítima defensa. Este fundamento preventivo escapa también a la definición de agresión de la Resolución 3314 que, presentada sin matiz y sin ninguna norma complementaria, plantea la defensa sólo ex-post sin atender la magnitud del peligro inminente. Este argumento no se refiere sólo al ataque preventivo –que es tan antiguo como la historia de los Estados–, ni a la doctrina de seguridad preventiva de los Estados Unidos, sino a una actividad central de la seguridad colectiva que debe ser ejercida por las más altas instancias de Naciones Unidas (y también por las regionales). La definición de agresión de la Resolución 3314 –que se supone es una pieza clave de la seguridad colectiva– sencillamente no considera el caso.