

Un Acercamiento al Concepto de la Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Quienes trabajan sobre el concepto de seguridad colectiva han tendido a fundir en sus análisis -y a veces a confundir- la noción teórica con la aplicación práctica del mismo. Consecuentemente, sobran enfoques que desestiman a la seguridad colectiva por su supuesto endeble record histórico, mientras que otros aseguran su viabilidad como un output directo de su parsimonioso planteo teórico. El presente trabajo busca hacer un análisis objetivo de la teoría, yendo luego a los casos prácticos, pero siempre teniendo en cuenta la diferencia entre teoría y praxis. Separar analíticamente ambas áreas es esencial para un cabal entendimiento de las oportunidades y los límites de la seguridad colectiva; entendimiento que es el objetivo primordial del presente estudio sobre un debate central de las relaciones internacionales contemporáneas, históricas y futuras.

Lic. Guzmán Castro¹

Introducción

La seguridad colectiva ha recorrido un considerable trayecto en el camino de la historia de las ideas, más específicamente, del pensamiento teórico de las relaciones internacionales. El concepto ha sido desarrollado por distintas personalidades, adquiriendo, con el paso del tiempo, un carácter por cierto dinámico. Roland N. Stromberg ubica el nacimiento de la noción de la seguridad colectiva como una respuesta, surgida de fuentes emocionales y no intelectuales, a los calvarios de la Primera Guerra Mundial. En contraposición a lo que se cree comúnmente, fue una iniciativa principalmente de personas sin experiencia en el campo de la política internacional.² Sin embargo, pronto se transformaría en uno de los conceptos más discutidos en las relaciones internacionales, no sólo, como afirma Stromberg, por personas inexperientes en la disciplina, sino también en ámbitos estrictamente académicos y de “expertos.”

La seguridad colectiva estaba, y está, lejos de proponer un estado mundial como solución al conflicto entre estados. Contrariamente, se pensó como un mecanismo o

¹ Tesista en la Maestría en Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella, Argentina.

² “*The idea of collective security certainly did not come from the more experienced diplomats and statesmen, who were in the main quite sceptical about it. It came from journalists, moralists, popular politicians, from ‘the people’; it responded a cry of protest against the intolerable existence of world war.*” STROMBERG, Roland N., “The Idea of Collective Security”, *Journal of The History of Ideas*, Vol. 17, No 2, 1956, p. 250.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis Guzmán Castro

modelo para conseguir la paz entre las *naciones*, coherente con la vitalidad de un mundo conformado por estados-nación como agentes indiscutibles. Este mecanismo ha sido el centro de un fuerte debate en la disciplina desde que vio la luz en los albores del siglo XX. En el núcleo del debate contemporáneo en torno a la cuestión de la seguridad colectiva, dos enfoques analíticos pueden ser diferenciados: uno que estudie su carácter teórico y el otro su aplicación práctica. Ambos son esenciales para su entendimiento y serán desarrollados a continuación.

Definiendo la Seguridad Colectiva Teóricamente

Más allá de las naturales modificaciones, avances y un incremento en la sofisticación del argumento que ha sufrido la idea de la seguridad colectiva desde su nacimiento, el núcleo conceptual sigue siendo, *grosso modo*, el mismo: *la lógica de todos contra uno*. Si un estado considera utilizar la fuerza en detrimento de otro, todos los demás se alinearían automáticamente en contra del agresor.³ El objetivo primario y preferible sería disuadir al estado agresor de llevar adelante un ataque, asumiendo que un análisis costo-beneficio debería señalarle que no le conviene enfrentarse al resto del sistema internacional. En caso de fallar esta primera instancia, consumándose la agresión, una gran coalición se alzaría para detener de manera inmediata y total al estado agresor.⁴

Dicho dispositivo surge como una respuesta a la anarquía del sistema internacional y contrapuesto al tradicional balance de poder que predica la escuela realista.⁵ Desde el enfoque realista, los estados, viviendo en un contexto anárquico, competitivo y de auto-ayuda, deben buscarse sus propios medios de supervivencia –

³ WEISS, Thomas G., FORSYTHE, David P., COATE, Roger A. y PEASE, Kelly-Kate. *The United Nations and Changing World Politics*. Westview Press. 2007. p. 4.

⁴ Según Kenneth Thompson: “*This idea of collective security...would do for the international society what police action does for the domestic community.*” THOMPSON, Kenneth, “Collective Security Reexamined”, *The American Political Science Review*, Vol. 47, No 3, 1953, p. 755.

⁵ Woodrow Wilson representa esta oposición: “*The day we left behind us was a day of alliances...of balances of power.*” Citado en MEARSHEIMER, John, “The False Promise of International Institutions”, *International Security*, Vol. 19, No. 3, 1995, p. 27.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

esencialmente, a través del aumento de la capacidad militar como atributo de poder.⁶ Más aún, la primacía de las ganancias relativas, por sobre las absolutas, supone que la cooperación sea una instancia más que excepcional y compleja en las relaciones internacionales.⁷ Si el aumento de las capacidades internas fuese insuficiente para balancear a un posible enemigo, los estados podrían utilizar alianzas militares para balancearlo –vale aclarar que ésta ha sido la tipología más común de arreglos entre entidades políticas desde tiempos remotos-, pero dichas alianzas serían temporales y dependientes de los intereses estratégicos y circunstanciales de las partes. El ejemplo definitivo es la alianza soviético-estadounidense durante la Segunda Guerra Mundial. Es así que la estabilidad, desde el realismo, es el producto *contingente* de la competencia y el equilibrio de poder.

La seguridad colectiva sale al cruce de esta, aparentemente desesperanzada, falta de solución a la “tragedia de la política entre grandes poderes”, como la llama Mearsheimer.⁸ Los beneficios de llevar adelante la lógica de *todos contra uno*, en contraposición al clásico balance de poder, serían de tres tipos:⁹

- a) En primer lugar, el balance que propone la seguridad colectiva es –al menos teóricamente- más eficiente para detener al agresor que el mecanismo balanceador del realismo. El agresor no se enfrenta a un polo que tiene aproximadamente el mismo poder que él –como espera el realismo-, sino que se ve enfrentado a una coalición que es superior y preponderante en términos de poder –i.e. el resto del sistema internacional. A

⁶ Ver MORGENTHAU, Hans J., *Política Entre Las Naciones*, GEL, Buenos Aires, 1986, WALTZ, Kenneth N., *Teoría de la Política Internacional*, GEL, Buenos Aires, 1988, y MEARSHEIMER, op cit.

⁷ Ver GRIECO, Joseph, “Anrchy and the Limits of Cooperation: A Realist Critique of the Newest Liberal Institutionalism”, *International Organization*, Vol. 42, No.3 (1988)

⁸ Según Ziring et al. la diferencia entre equilibrio de poder y seguridad colectiva sería que: “*While an alliance is geared to threats from foes of the alliance, collective security focuses on threats arising within the larger balance of power system. Among states involved, there are no predetermined alignments. All of them, presumably, are ‘friends’ or ‘associates’ until one of them chooses to become an aggressor.*” ZIRING, Lawrence ; RIGGS, Robert E.; PLANO, Jack C. *The United Nations, International Organization and World Politics*. Thomson Wadsworth. 2005. p. 171.

⁹ Los beneficios descriptos a continuación son similares a los presentados por Kupchan y Kupchan, quienes han producido uno de los análisis más sofisticados de la seguridad colectiva moderna.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

su vez, se reducen significativamente las incertidumbres acerca de la concreción de una alianza para equilibrar al estado agresor. La existencia de compromisos previos hace más plausible que los estados se sumen a dicha alianza y que la misma sea predominante comparativamente al agresor.¹⁰

b) En segundo lugar, el mecanismo no es automático como en el realismo, sino que debe estar institucionalizado. Esto supone que la estabilidad va a ser el resultado de la cooperación y no de la competencia como predica el realismo clásico. Kupchan y Kupchan lo señalan elocuentemente: “*Because states believe that they will be met with overwhelming force if they aggress, and because they believe that other states will cooperate with them in resisting aggression, collective security mitigates the rivalry and hostility of a self-help world.*”¹¹ Las normas institucionales también tienen la capacidad de promover aún más la cooperación en una especie de círculo virtuoso.¹²

c) Por último, la seguridad colectiva disminuye el peso del dilema de seguridad¹³ sobre la política exterior de los estados a través de tres instancias:

- i) Promoviendo la cooperación y disminuyendo la competencia, como se señaló anteriormente.
- ii) Incrementando la capacidad y disminuyendo la incertidumbre de la disuasión, reduciendo así la relevancia de las capacidades ofensivas de los estados particularmente involucrados en el asunto. De esta forma se reducen las carreras armamentistas: los

¹⁰ También se puede argumentar en este punto que el realismo supone un mecanismo menos eficiente porque los países que equilibran son únicamente quienes tienen intereses específicos en el asunto. Un ejemplo es la demora estadounidense en ambas guerras mundiales para involucrarse como beligerante. En la seguridad colectiva todos participan porque estaría en su interés mantener el orden internacional.

¹¹ KUPCHAN, Charles A., KUPCHAN, Clifford A., “Concerts, Collective Security, and the Future of Europe”, *International Security*, Vol. 16, No 1, 1991, p. 118.

¹² Ver KEOHANE, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.

¹³ El dilema de seguridad es la dinámica por la que los esfuerzos para incrementar la propia seguridad hacen que los demás estados se sientan más inseguros e incrementen, consecuentemente, su propio poder; dejando, en última instancia, al primer estado más inseguro que antes. Este círculo vicioso es para muchos observadores uno de los fenómenos más perjudiciales sobre la paz del sistema internacional.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

estados saben que tienen por detrás una alianza preponderante y por ende el miedo deja de ser un factor tan importante en la formulación de sus políticas exteriores.

- iii) Los mecanismos institucionalizados de la seguridad colectiva suponen un aumento en la transparencia que conduce una disminución de las dinámicas de espiral –típicas del dilema de seguridad- por la falta de comunicación.

A su vez, los países que no forman parte del selecto club de las grandes potencias obtienen beneficios específicos. En un mundo hobbesiano los grandes poderes están amenazados constantemente. Sin embargo, la capacidad de éstos para defenderse es infinitamente mayor que la de los estados débiles. En el equilibrio de poder, éstos últimos están a merced de los intereses de los jugadores más importantes, siendo objeto de conquista, ataque o simple desinterés. Contrariamente, en un sistema de seguridad colectiva, la suerte de los países menos poderosos ya no queda relegada al azar –o más comúnmente, a los intereses de las potencias. De ser atacados, los demás miembros del sistema acudirían en su ayuda; se establecería, por cierto, un mundo más justo y seguro para los más débiles.¹⁴

En cuanto a su aplicación, son cuatro las precondiciones que deben estar presentes para la implementación efectiva de la seguridad colectiva. La primera es una variable puramente de poder. Estructuralmente, ningún estado debe ser tan poderoso como tener la capacidad de enfrentar exitosamente a una coalición del resto de los estados; en otras palabras: “*all states in the system must be vulnerable to collective sanctions.*”¹⁵ En segundo lugar, la precondición de *consenso*: ninguna de las grandes potencias –que en última instancia siguen siendo vitales para hacer cumplir las normas de la seguridad colectiva- puede presentarse como un estado revisionista o contrario al status

¹⁴ Ver SCHATZBERG, Michael, “Military Intervention and the Myth of Collective Security: the Case of Zaire”, *Journal of Modern African Studies*, 27: No 2 (1989), pp. 315-340.

¹⁵ KUPCHAN y KUPCHAN, op cit. p. 124. Esta idea pone un signo de interrogación sobre la viabilidad del TIAR como acuerdo de seguridad colectiva debiendo convivir con un estado tan poderoso como Estados Unidos en su seno.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

quo –i.e. al sistema de seguridad colectiva. Las visiones y percepciones estatales tienen que ser compatibles y conjugar en un orden internacional donde la noción de todos contra uno prime. Además, un mínimo de confianza es necesaria para que los estados decidan proteger a la comunidad internacional por sobre los beneficios de corto plazo que podrían presentárseles.¹⁶ La tercer precondition es la de *compromiso*. Los estados deben estar comprometidos a utilizar la fuerza en defensa de la seguridad colectiva, es decir, deberían apoyar con una determinada cantidad de recursos –humanos, de capital, militares, etc.- para que se puedan llevar adelante las acciones de carácter militar en contra del estado agresor. Por último, pero no menos importante, la precondition de una *organización*. Esta supone establecer mecanismos, reglas y procedimientos claros para llevar adelante las acciones necesarias.

Para concluir la sección teórica es menester hacer una disquisición entre diferentes tipos de seguridad colectiva.¹⁷ Una posible clasificación es la que los separa en modelos de *seguridad colectiva ideal* y *los basados en conciertos*.

La seguridad colectiva ideal sería, *grosso modo*, el modelo presentado anteriormente. Según Inis Claude: “*The scheme is collective in the fullest sense; it purports to provide security for all states, by action of all states, against all states which might challenge the existing order by the arbitrary unleashing of their power...Ideal collective security...offers the certainty, backed by legal obligation, that any aggressor would be confronted with collective sanctions.*”¹⁸

La modalidad de concierto, por su parte, es la forma más atenuada de seguridad colectiva. Históricamente la membrecía ha estado abierta únicamente a las potencias – mundiales o regionales. Estas acuerdan actuar conjuntamente para evitar cualquier tipo de

¹⁶ Ibidem. pp. 123-125.

¹⁷ Se toma aquí, nuevamente, el trabajo de KUPCHAN y KUPCHAN.

¹⁸ CLAUDE, Inis, *Power and International Relations*, Random House, New York, 1962, pp. 110-168. Citado en KUPCHAN y KUPCHAN, op cit., p. 119.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis Guzmán Castro

agresión o acción que vaya en contra de *sus intereses* y de los fines por los que se creó dicho concierto. El *modus operandi* supone reuniones regulares entre los miembros, es decir, sin arreglos formales y codificados que obliguen a actuar colectivamente. La política de poder no es eliminada pero sí atenuada, impidiendo que la competencia alcance grados de conflicto.¹⁹ El modelo práctico más famoso es el Concierto de Europa (también conocido como Concierto de Metternich) instaurado en 1815 luego del Congreso de Viena.²⁰

La Seguridad Colectiva en la Práctica

Dos intentos de llevar a la práctica las ideas expuestas supra resaltan en la política internacional del Siglo XX. El primero de ellos, la Liga de Naciones. En segundo lugar, y todavía vigente, la Organización de las Naciones Unidas. Si bien se debe aclarar que ninguna de las dos alcanzó un estado de seguridad colectiva ideal, éstos han sido los únicos intentos –para nada irrelevantes- con ese carácter teleológico.

La Liga de Naciones

La Liga de Naciones representa una reacción directa e inmediata a los horrores de la Primera Guerra Mundial. Sustentada en las ideas del Presidente estadounidense Woodrow Wilson y establecida en 1920, una vez puesto en marcha el Tratado de Versalles, tenía como propósito restringir los conflictos en todos los rincones del globo e incluir a todos los estados.²¹

El mayor problema de la Liga de Naciones fue que difícilmente contaba con las precondiciones para la consolidación de la seguridad colectiva señaladas antes (ver página 5). Ningún estado miembro de la Liga –y Estados Unidos como gran potencia

¹⁹ Según KUPCHAN y KUPCHAN, op cit.: “*Concerted-based collective security relies on a small group of major powers to guide the operating of a region wide security structure. This design reflects power realities –an essential condition for a workable structure- while capturing the advantages offered by collective security.*”

²⁰ Ver KISSINGER, Henry, *Un Mundo Restaurado*, FCE, México, 1973.

²¹ Claramente la Liga de Naciones intentaba ser un experimento de seguridad colectiva ideal.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

externa- estaba de acuerdo en qué era una agresión para los intereses de la comunidad internacional –esta es la precondition de *consenso*. Difícilmente había una conciencia colectiva de comunidad internacional y conjugación de intereses nacionales, pero también colectivos. A su vez, no existían ni atisbos de un *compromiso* para usar la fuerza de manera conjunta cuando se presentaba una agresión a un estado miembro.²² Por último, y para empeorar la situación, el surgimiento de tres potencias claramente revisionistas –Alemania Nazi, Japón Imperial, y la Italia Fascista- ponía en jaque la ya débil esperanza del establecimiento de un régimen de seguridad colectiva.²³

Los resultados de la diplomacia del período de entre-guerras son harto conocidos.²⁴ Las falencias en el funcionamiento del primer intento de forjar un sistema de seguridad colectiva han sido desarrolladas extensamente por la disciplina. Parece más interesante buscar alguna otra arista del caso Liga de Naciones.

De la experiencia de la Liga de Naciones surgen algunas preguntas directamente relacionadas con el espíritu del presente trabajo –es decir, entender mejor la relación entre teoría y praxis en la seguridad colectiva-: ¿fue la inoperancia de la Liga la culpable del descenso a la segunda guerra mundial? y ¿confirma el estallido del conflicto en 1939 la inviabilidad de la idea de seguridad colectiva?

Como se señaló supra, las condiciones para efectivizar la seguridad colectiva no estaban dadas, ni de cerca, con la Liga. Usualmente se suele afirmar que la ineficiencia de

²² Seguramente reforzado por la falta de obligación a actuar estipulada en la Carta de la Liga y la necesidad de la unanimidad para la concreción de la mayoría de las acciones. Según el artículo 10 de la Liga los miembros estaban comprometidos a “*undertake to respect and preserve as against external aggression the territorial integrity and existing political independence of all Members of the League*” pero dejaba abiertos los medios por los que esta obligación sería cumplida. Dicha libertad de acción limita seriamente la posibilidad de entender la Liga de Naciones como un caso de representación fiel de seguridad colectiva. KUPCHAN y KUPCHAN, op cit. p. 121, nota al pie 17.

²³ Quizás la única precondition existente era la de organización; aunque las fallas en su estructura eran patentes.

²⁴ Seis fueron los grandes desafíos de la Liga en la década de 1930: la invasión japonesa a Manchuria en 1931; la guerra del Chaco de 1932 al 35; el ataque italiano en Etiopía en 1935; la ocupación alemana del Rhineland en marzo de 1936; la invasión japonesa a China en 1937 y la invasión soviética a Finlandia en 1939. En cada caso la Liga falló estrepitosamente en cumplir los objetivos de la seguridad colectiva.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

la Sociedad de Naciones estuvo estrechamente relacionada al surgimiento de la guerra más sangrienta de la historia. La falta de apoyo de las grandes potencias parecería demostrar, para algunos,²⁵ la absurdidad de la idea de la seguridad colectiva. Lo interesante a preguntarse aquí es si el surgimiento de la guerra demuestra las fallas de la seguridad colectiva o confirma la permanencia de las políticas exteriores –formuladas en su forma clásica- y sus falencias para evitar el ascenso de una potencia revisionista en el seno de Europa. Como afirma Stromberg: “*It was easy to push the terrible burdens of national responsibility onto the shoulders of the League: let Collective Security do it, while Britain and France disarmed.*”²⁶ La responsabilidad de no poder detener el avance hitlerista parece recaer sobre los hombros de las potencias más que sobre los de la seguridad colectiva; el rumbo no hubiese sido significativamente diferente de no haber existido la Liga. Sin embargo, la *aparente existencia* de la seguridad colectiva – personificada en la Liga de Naciones- ha llevado a creer lo contrario. La mejor lección que nos puede dar el primer experimento de seguridad colectiva es que de no existir las precondiciones necesarias para su efectiva implementación, la seguridad colectiva, cuando menos, no va a tener gran influencia sobre la política internacional. También introduce la duda sobre la viabilidad de extraer de este experimento específico, como usualmente se hace, conclusiones acerca de la viabilidad -o no- de la seguridad colectiva como concepto. Al no haber sido aplicada íntegramente, resulta difícil dar una respuesta definitiva acerca de su capacidad como herramienta de política internacional por la sola observación del caso en cuestión.

La Organización de las Naciones Unidas

²⁵ Según Arnold Toynbee: “*The reason why the League failed was that the enforcement of the Covenant had been backed by insufficient armed power and insufficient resolution to use such power as was available.*” Citado en STROMBERG, op cit. p. 252.

²⁶ Ibidem. p. 253.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

La idea de conseguir la paz por medio de la seguridad colectiva ideal no murió con la Liga de Naciones; más aún, se podría decir que volvió con más fuerza, pocos años después de la muerte de la Liga. Nuevamente una guerra impulsaría el siguiente experimento de seguridad colectiva: la Organización de las Naciones Unidas.²⁷

Los órganos centrales para la implementación de la seguridad colectiva son el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) y la Asamblea General (AG). No obstante, el CSNU es el núcleo en la defensa de la seguridad y paz internacional –la diferencia es que el CSNU toma decisiones vinculantes, mientras que la AG hace recomendaciones.²⁸ A su vez, la potestad de tomar decisiones va acompañada de la posibilidad de recurrir a la fuerza: acciones estipuladas en el artículo 42 de la Carta.²⁹ Esto supuso dotar a la organización de armas institucionales más eficaces que las que tenía la Liga, en palabras de Ziring et al.: “*it put sharper teeth into the Charter.*”³⁰

A diferencia de la Liga de Naciones, en la ONU los miembros están comprometidos a acatar las decisiones del CSNU. Pero dichas decisiones deben salir del consenso de los grandes poderes -miembros permanentes del CSNU-³¹ debido al poder de veto con el que cuentan.³² Esto es un importante avance en comparación con la Liga, donde quedaba a discreción de los estados decidir qué situaciones deben ser contrarrestadas con la coacción. El artículo 39 de la Carta dice: “*El Consejo de Seguridad determinará la existencia de cualquier amenaza a la paz, ruptura de la paz o acto de agresión...y decidirá las medidas que deben adoptarse...*”

²⁷ Fue fundada al final de la Segunda Guerra Mundial (1945) y contó con 51 miembros fundadores.

²⁸ WEISS, et al. op cit. p. 9. Aunque en casos de paralización, la AG puede actuar como lo hizo en la guerra de Corea permitiendo la intervención de una fuerza multi-nacional.

²⁹ El corazón de la seguridad colectiva sería el Capítulo VII y dentro de éste los artículos 39 a 51.

³⁰ ZIRING, et al. op cit. p. 174.

³¹ Estados Unidos, China, Gran Bretaña, Francia y Rusia.

³² El veto actúa como muro de contención a la guerra entre grandes poderes. De no existir, la seguridad colectiva se podría aplicar en contra de uno de ellos generando así una guerra entre potencias –quizás el principal mal que la Carta de la ONU trató de eliminar de la política internacional.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

Como en la discusión de la Liga de Naciones, describir la *performance* del sistema de seguridad colectiva en la ONU no parece muy redituable debido a la vasta bibliografía sobre el tema. Si bien se repite el patrón de la Liga, en cuanto a sus falencias, las conclusiones a extraer deben ser complejizadas. En primera instancia, la recurrencia de la guerra demuestra que el sistema de seguridad colectiva de la ONU no funcionó como estaba esperado.³³ Pero nuevamente, ¿comprueban estos problemas la inviabilidad de la *idea* de la seguridad colectiva?

El problema de extraer conclusiones acerca del concepto de seguridad colectiva de sus intentos prácticos es la imposibilidad de desligarlos del contexto internacional – como se vio en el análisis de la Liga. Durante la mayor parte de la existencia de la ONU, un fenómeno opacó el resto de la política internacional: la Guerra Fría. Las concepciones del status quo estadounidenses y soviéticas eran, cuando menos, divergentes.³⁴ No había consenso entre las grandes potencias en cómo debía funcionar la seguridad colectiva, y como se vio en el caso de la Liga de Naciones, la falta de esta precondition condensa al sistema al fracaso. A su vez, el compromiso de aportar recursos era muy endeble. La imposibilidad de llegar a un acuerdo en la provisión de tropas y material de guerra debilitó las herramientas de la seguridad colectiva en la ONU. Según Ziring: “*Despite the intent of the Charter, members retained the right to decide for themselves, according to the circumstances of each case, how their military forces should be used. If collective military action were to be taken at all, it would be on a voluntary basis.*”³⁵ La falta de estas dos preconditiones impide que el experimento de la segunda mitad del siglo XX sea tomado como un caso de seguridad colectiva íntegra y efectiva.

³³ Hay que aceptar que la seguridad colectiva en ONU ha funcionado comparativamente mejor que la de la Liga. Aún así, esta diferencia es de grado.

³⁴ Durante la Guerra Fría se registraron 279 vetos en el CSNU.

³⁵ ZIRING et al., op cit., p. 176. La falta de compromiso se hizo patente en el caso de la Guerra de Corea donde Estados Unidos y Corea del Sur proveyeron más del 90% de los efectivos que pelearon en la península.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

Tanto en el caso de la Liga de Naciones como en el de las Naciones Unidas, la falta de éxito puede derivar en la conclusión que existe una dificultad inherente en intentar pasar de la idea teórica a la realidad. La parsimonia teórica -por cierto muy poderosa- ha chocado infructuosamente contra el muro de la puesta en práctica. Pero como se señaló en ambos casos, las precondiciones estructurales no estaban presentes en su totalidad. *Ergo*, los continuos laberintos prácticos no pueden –por sí solos- derribar el concepto teórico.³⁶ Se debe recurrir a argumentos que refuten la idea de la seguridad colectiva desde un enfoque puramente teórico para profundizar el análisis.

Críticas Conceptuales a la Seguridad Colectiva

Las críticas teóricas han sido realizadas desde diferentes escuelas de pensamiento. No obstante, es acertado afirmar que las más poderosas surgen, esencialmente, de pensadores realistas; son éstas las que forman el núcleo de la siguiente sección.³⁷

Una de las críticas más estudiadas es el peligro del “*free rider*.”³⁸ El dilema es sencillo: ¿por qué una nación no habría de limitarse en sus aportes a la aplicación de la seguridad colectiva y así sacar ventajas de las otras naciones que sí van a realizar esfuerzos para hacer cumplir los principios del sistema?³⁹ La sencillez no disminuye el poder de la idea. Los estados tienen fuertes incentivos para quitarse la mayor responsabilidad posible –lo que en la disciplina se denomina “*buckpassing*”- y dejarle a

³⁶ Si las precondiciones teóricas hubiesen estado presentes completamente las falencias de los ejemplos prácticos sí tendrían la capacidad de derribar el concepto de seguridad colectiva.

³⁷ Esto no resulta extraño ya que en efecto las críticas realistas se pueden pensar como contra-críticas, recuérdese que la idea de seguridad colectiva nace en esencia contrapuesta al realismo. Era esperable que el ataque más duro saliese de las trincheras realistas.

³⁸ El concepto de *free ride* en las relaciones internacionales es antiguo. Por ejemplo, es uno de los puntos esenciales en el pensamiento de política internacional de Jean Jacques Rousseau. En su caso lo ilustra en la parábola del grupo de cazadores: “*Si se trataba de matar un ciervo, todos comprendían que para esto debían guardar fielmente su puesto; pero si acertaba a pasar una liebre al alcance de uno de ellos no hay que dudar que la perseguiría sin escrúpulo...*” ROUSSEAU, J. J., *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres*, Orbis, España, 1973, p. 103. En otras palabras, se plantea el dilema de cómo hacer que un agente privilegie el interés del grupo por sobre el suyo propio.

³⁹ Esta idea está estrechamente relacionada con la noción de ventajas relativas en la política internacional, en contraposición a las ventajas absolutas. Ver GRIECO, op cit.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

otros los costos. Esta tendencia puede hacer que una respuesta militar preponderante – necesaria en la seguridad colectiva- se vea seriamente debilitada.⁴⁰

Por otra parte, la idea de la seguridad colectiva en sus varios exponentes – Wilson, Stimson, entre otros- tiene un trasfondo claramente teleológico. Se cree que la naturaleza del mundo lleva hacia un orden justo, pacífico. Lo que se debe eliminar son esos casos excepcionales de maldad, representados en la guerra. Esta lógica deriva en la idea de que las guerras son causadas por una agresión *clara e identificable*,⁴¹ suposición cuando menos debatible.⁴² Las dificultades que tuvieron la Liga y la ONU para definir qué es un caso de agresión representa este punto en la práctica, complicando así su eficiencia.

Otra crítica que se podría desarrollar es la falta de perspectiva histórico-cultural de la seguridad colectiva. Lazos de amistad o enemistad son fenómenos comunes en el sistema internacional. Entre los primeros, Estados Unidos y Gran Bretaña son un buen ejemplo –más que comprobado por Argentina en la Guerra de Malvinas, caso donde incluso había un tratado de seguridad colectiva regional de por medio entre Argentina y Estados Unidos. Entre los segundos, Alemania y Rusia durante la primera mitad del siglo XX representan el punto.⁴³ En las dos opciones, el accionar conjunto se vería dificultado;

⁴⁰ Ver MEARSHEIMER, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001, p. 157.

⁴¹ Mearsheimer agrega el interesante punto de que no todas las agresiones iniciadas por un estado son necesariamente malas, dando el ejemplo de la invasión Vietnamita a Camboya en 1979 que retiró del poder al nefasto Pol-Pot. MEARSHEIMER, *The False Promise...* p. 31.

⁴² Como señala Stromberg: “*But again, History does not show that most wars have been the result of calculated and cold blooded agresión...No one exactly willed the World War, or the Thirty Years War, or the French Revolutionary War.*” También señala elocuentemente que “*France was the aggressor against Germany in 1870, though most people suppose that Bismarck laid the plot.*” STROMBERG, op cit., p. 256.

⁴³ En las condiciones de amistad también hay que tener muy en cuenta los intereses; es decir, un estado puede no atacar a otro –aún si la seguridad colectiva indicaría que debería hacerlo- porque le interesa su amistad. Este punto puede ser ilustrado en un hecho particular de la Liga: la falta de reacción a la agresión italiana a Etiopía. Para Francia el peligro residía en su totalidad en Alemania. Italia, por el contrario, era el aliado natural de Francia para balancear las fuerzas terrestres alemanas. Esto condujo a la falta de apoyo francés a lo que debería haber concluido en una aplicación de los principios de la seguridad colectiva sobre Italia por su patente agresión a otro estado. THOMPSON, op cit, p. 765.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

si son amigos difícilmente se atacarían, en caso de ser enemigos la cooperación que hace mover las ruedas de la seguridad colectiva sufriría varios reveses.⁴⁴

Para realistas clásicos como Morgenthau la idea de la seguridad colectiva no refleja la realidad del poder en la política internacional: *“Solo bajo el supuesto de que la lucha por el poder como fuerza motriz de la política internacional pudiera atenuarse o ser superada por un principio de mayor entidad, la seguridad colectiva puede tener una chance de éxito. Sin embargo, dado que nada en la realidad de los asuntos internacionales corresponde a ese supuesto, el intento de congelar un statu quo particular mediante la seguridad colectiva en el largo plazo se encuentra condenada al fracaso.”*⁴⁵ En el caso de Morgenthau su cosmovisión de la política internacional descarta de plano cualquier intento de seguridad colectiva por su alejamiento de la inevitable política en términos de lucha de poder.⁴⁶

Para estos críticos los intentos de seguridad colectiva que no se lleven a cabo en perfectas precondiciones no son sólo buenas iniciativas que en última instancia tendrán resultados neutrales. Contrariamente, la seguridad colectiva aplicada en un contexto que no presenta las precondiciones necesarias incrementaría las chances de una guerra cuando se presentan estados revisionistas en el sistema. Más aún, impediría que las mismas fuesen localizadas, pasando toda guerra a ser global.⁴⁷ Desde este ángulo, el tradicional

⁴⁴ Ver Mearsheimer, op cit., p. 31.

⁴⁵ MORGENTHAU, op cit., p. 495.

⁴⁶ En esta misma vena intelectual Kenneth W. Thompson –reconocido discípulo de Morgenthau– señala en su importante trabajo “Collective Security Re-examined” que la diversidad de intereses nacionales es la cuestión más problemática para la seguridad colectiva. Es así que para el autor, las fallas de la Liga de Naciones surgieron como resultado de la brecha entre los intereses nacionales de Francia –frenar a Alemania– y los de Gran Bretaña, a su vez colisionando ambos con los principios de la Liga.

⁴⁷ *“El intento de poner en funcionamiento la seguridad colectiva bajo tales condiciones no contribuirá a la paz sino que hará inevitable la guerra.”* MORGENTHAU, op cit., p. 497. Esta crítica es problemática. Si las precondiciones no están dadas y los estados no respetan los principios de la seguridad colectiva es difícil afirmar que las guerras pasan siempre a ser globales, justamente porque los estados no están cumpliendo con los principios de la seguridad colectiva. La guerra de Corea es un buen contra-ejemplo. Si bien lo que hubo fue más retórica de seguridad colectiva, que aplicación pura, Corea demostró que no necesariamente las guerras peleadas en nombre de la seguridad colectiva deberían pasar a ser globales.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

balance de poder sería más flexible y eficiente que la seguridad colectiva para lidiar con los conflictos entre estados.

Desde otro punto, Mearsheimer toca un nervio central en las críticas. Según él, la seguridad colectiva es una teoría *incompleta*. Esta característica deriva de la inexistencia de un argumento, de parte de quienes han desarrollado la teoría, sobre cuál es el proceso por el que los estados se liberan del miedo mutuo que supone un sistema anárquico; proceso esencial para poder pasar a un contexto de cooperación. La seguridad colectiva no desmenuza a fondo el tema de la incertidumbre. Sin embargo, asume que pueden existir estados agresores –esto es indiscutible, ya que detenerlos es su objetivo fundador. Si entonces se acepta que un estado puede atacar a otro en cualquier momento, la centralidad de la incertidumbre realista debe mantenerse en el tapete. Ningún estado puede estar confiado y el miedo sigue siendo una característica primordial de la “sociedad anárquica.” *Ergo*, se regresa al principio: *¿cómo hacer para que los estados consoliden la confianza mutua que es esencial para el establecimiento de la seguridad colectiva?*

Existe una cuestión de tipo práctica, pero que resulta en extremo relevante ante una situación de conflicto: el tiempo de respuesta. Organizar una respuesta armada no es una tarea sencilla. El reclutamiento de tropas por parte de los estados, la posibilidad de múltiples agresores,⁴⁸ entre otros, pueden dejar por un determinado tiempo al estado atacado en una precaria situación -recuérdese que ante un ataque armado el tiempo es una cuestión de vida o muerte. Se vuelve aquí al tema de la confianza, cómo hacer que los estados confíen en el sistema cuando es muy posible que de ser atacados, la ayuda llegue

⁴⁸ La seguridad colectiva se basa en la idea de un solo agresor –por esto el *todos contra uno*- lo que Claude llama “*lonely aggressor*”. Esta condición ha sido refutada por la historia, donde estados revisionistas se han aliado sistemáticamente en contra del status quo.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

una vez que ya han sido conquistados o seriamente golpeados.⁴⁹ Dejar la seguridad nacional en manos de otro es, cuando menos, un asunto complejo.

Otro argumento, pocas veces analizado, es la conjugación entre democracia y seguridad colectiva. La participación en un sistema de seguridad colectiva supone la posibilidad de tener que recurrir a la guerra –quizás por un conflicto lejano y sin relación directa con el estado en cuestión. A su vez, nadie duda que la guerra es casi siempre una empresa costosa en términos materiales y humanos. Por tanto, la problemática que se presenta es cómo vender la seguridad colectiva, con sus altos costos, a la población de un estado democrático. La complejidad del beneplácito de los electores a un mecanismo que podría costarles la vida, por razones que en principio podrían ser distantes a sus intereses, debe ser tenida en cuenta en los análisis.

Las críticas teóricas son poderosas y desvelan varios puntos problemáticos de la seguridad colectiva. A continuación se bosquejarán una serie de reflexiones integradas en la búsqueda de algunas respuestas a este intrincado asunto.

Conclusión

Sería por cierto naïve pretender extraer conclusiones definitivas en el estudio de ideas tan complejas como la seguridad colectiva. Detractores y adeptos al concepto suelen tener un sustrato intelectual que muchas veces ideologiza o radicaliza sus análisis, negando así una gama de grises que en efecto existe en este tipo de cuestiones. Una postura que acepte estos matices puede ser más útil e iluminadora que el apoyo irrestricto –a veces utópico- o la negación total.⁵⁰

⁴⁹ Mearsheimer da un ejemplo elocuente cuando comenta que le llevó más de cinco meses al estado más capacitado en términos militares –Estados Unidos- organizar la liberación de Kuwait ante el ataque iraquí. MEARSHEIMER, op cit., p. 32.

⁵⁰ Como se mencionó anteriormente, la idea del trabajo es ir un poco más allá de la práctica de la política internacional y del estado contemporáneo de la seguridad colectiva. Los análisis así como las conclusiones, por tanto, coinciden con esta línea y buscan entender el concepto en un sentido más profundo. Por lo tanto se obvia en las conclusiones, en parte, profundizar sobre el estado actual de la seguridad colectiva práctica

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

En la primera sección se expusieron los fundamentos teóricos de la seguridad colectiva. Sus principales ideólogos, pero también sus más acervos críticos, aceptan que internamente la teoría es impecable.⁵¹ Sin embargo, el concepto ideal debe convivir en un contexto y una política internacional determinados que afectan el pilar esencial de la seguridad colectiva: las precondiciones. El problema central está en intentar traspolar un concepto ideal a un contexto que está lejos del ideal. Es por esto que la mayoría de las críticas no se dirigen a la lógica interna de la teoría sino a su ámbito de aplicación –i.e. estados con tendencias *free rider*, vínculos histórico-culturales, mundo hobbesiano y lucha de poder internacional, desconfianza interestatal, entre otros. De darse las precondiciones, no habría obstáculos significativos para su realización.

Así, los experimentos prácticos y las críticas teóricas exponen convincentemente la cuasi-imposibilidad de un contexto ideal para la formación de la seguridad colectiva. Pero, ¿supone esto una negación a ultranza de la idea de la seguridad colectiva, *à la* Mearsheimer? La respuesta debería ser un *prudente* no.⁵²

La permanencia del concepto de seguridad colectiva en la política internacional –hoy en día esencialmente a través de la ONU, pero también de sus formulaciones regionales- es un factor positivo para la paz y estabilidad en el sistema internacional. La lógica de la seguridad colectiva refuerza la cooperación entre los estados, reduce la incertidumbre y aumenta la transparencia.⁵³ A su vez, en las dificultades permanentes de su aplicación la imaginación humana genera alternativas más plausibles y sofisticadas en

–esencialmente en Naciones Unidas- buscando, en cambio, un sentido más abstracto del concepto en la política internacional en general y sus prospectos a futuro.

⁵¹ Según Morgenthau: “*Como ideal, la seguridad colectiva no muestra fallas; ofrece, además, la solución perfecta para el problema del cumplimiento de la ley dentro de una comunidad de naciones soberanas.*” MORGENTHAU, op cit. p. 347.

⁵² En esta proposición debo reconocer una influencia relevante del pensamiento de Kenneth Thompson en la materia.

⁵³ La reciente invasión estadounidense a Irak fue un duro golpe a los principios de la seguridad colectiva. Sin embargo, en el pasado, la potencia que se disponía a atacar un país no hubiese tenido, siquiera, que presentarse ante la comunidad para avisar de forma transparente sus planes, ni tendría que haber buscado (por un tiempo determinando) un consenso en el seno de la ONU; estos son avances menores, pero positivos.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

la misma línea del concepto ideal. El ejemplo clásico son las operaciones de mantenimiento de paz de la ONU.

No obstante, no se pueden desconocer el endeble record histórico y las fuertes críticas teóricas. De no existir un contexto y precondiciones necesarias, la seguridad colectiva, en su enfoque ideal, difícilmente pueda ser aplicada. Más aún, quizás los resultados más pobres de la seguridad colectiva devienen de los repetidos intentos –y esperanzas– de que el concepto funcione a la perfección. Es por eso que se remarcó antes la prudencia. La seguridad colectiva puede ser útil y beneficiosa siempre y cuando se la aplique con moderación y se tenga plena conciencia de los límites que le impone el contexto en que está inserta. Mientras los estados continúen comportándose como lo han venido haciendo desde su génesis –y nada sugiere que no van a seguir de esta forma– la política de poder seguirá siendo uno de los rasgos más relevantes de las relaciones internacionales, quizás el más relevante. Es por esto que una persecución ciega y utópica de los ideales de seguridad colectiva puede derivar en situaciones perjudiciales.⁵⁴ No obstante, la hegemonía de la *Realpolitik* no aparece como un escenario óptimo sobre el cual conformarse. Nuevamente, los grises y la moderación deberían guiar los estudios e intentos prácticos.

Sin intentar hacer una extensa apología a la modalidad de *concierto*, no hay dudas que dicha estrategia debería estar en el menú de la política internacional contemporánea. Su registro empírico,⁵⁵ su realismo conceptual, su aplicabilidad, entre otras características, lo hacen una opción interesante para instaurar un orden estable. En este sentido, la propuesta de Kupchan y Kupchan de establecer una modalidad de

⁵⁴ Por ejemplo, la confianza hasta el paroxismo en el sistema para enfrentar un posible agresor puede terminar siendo letal para algunos estados si la seguridad colectiva sufre las falencias que ha demostrado en sus experimentos prácticos.

⁵⁵ Se considera que la relativa estabilidad y paz que se vivió en Europa durante gran parte del siglo que siguió al Congreso de Viena fue resultado del exitoso modelo de seguridad a través de la modalidad de concierto.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis

Guzmán Castro

concierto en Europa a través de la OTAN y alguna otra estructura de seguridad se presenta como una opción más que sugestiva.⁵⁶ A su vez, las opciones de seguridad regionales, en el caso americano dentro del marco del TIAR, deberían ser estudiadas con más profundidad.

Aceptando la complejidad del asunto, e intentado no caer en la desesperanza realista y el determinismo, la búsqueda de la paz debe seguir siendo un desafío que impulse a la humanidad hacia delante. Buscarla dentro del marco de la seguridad colectiva no ha sido una tarea sencilla y los tropezones estuvieron a la orden del día; sin embargo, los avances no deben ser despreciados. Del sistema en que un Napoleón podía de un momento a otro abocarse a la conquista de un continente sin tener más obstáculos que la fuerza, al orden internacional actual, las diferencias cualitativas son claras. Sin embargo, en el legítimo proceso de la búsqueda de un mundo más justo y pacífico, la prudencia debe permanecer muy presente: la fuerza, más allá de los avances antes mencionados, sigue y seguirá siendo una herramienta de política exterior utilizable y utilizada.

⁵⁶ Ver KUPCHAN y KUPCHAN, op cit., pp. 152-156.

Seguridad Colectiva: Teoría y Praxis
Guzmán Castro

Bibliografía

CLAUDE, Inis, *Power and International Relations*, Random House, New York, 1962.

KEOHANE, Robert, *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*, Princeton University Press, 1984.

KISSINGER, Henry, *Un Mundo Restaurado*, FCE, México, 1973.

MEARSHEIMER, John, *The Tragedy of Great Power Politics*, Norton, New York, 2001.

MORGENTHAU, Hans J., *Política Entre Las Naciones*, GEL, Buenos Aires, 1986.

ROUSSEAU, J. J., *Discurso sobre el Origen de la Desigualdad entre los Hombres*, Orbis, España, 1973.

WALTZ, Kenneth N., *Teoría de la Política Internacional*, GEL, Buenos Aires, 1988.

WEISS, Thomas G., FORSYTHE, David P., COATE, Roger A. y PEASE, Kelly-Kate. *The United Nations and Changing World Politics*. Westview Press, 2007.

ZIRING, Lawrence ; RIGGS, Robert E.; PLANO, Jack C. *The United Nations, International Organization and World Politics*. Thomson Wadsworth, 2005.