

Seguridad Colectiva Versus Defensa Colectiva

MARÍA ANGUSTIAS CARACUEL RAYA

INTRODUCCIÓN

El panorama estratégico de Europa y del mundo se ha transformado. El fin de la bipolaridad y la aparición de un mundo multipolar cada vez más interdependiente,

no sólo ha obligado a las organizaciones internacionales a replantear sus misiones, funciones y estrategias, sino que también ha ocasionado la necesidad de repasar detenidamente ciertos términos técnicos que se utilizan en demasía e incluso, a veces, se confunden en su contenido. Nos referimos a la seguridad colectiva y a la defensa colectiva.

Para distinguir ambos conceptos resulta conveniente, en primer lugar, definirlos claramente; en segundo lugar, estudiar los organismos internacionales en los que se hallan representados y, en tercer lugar, observar la evolución de los mismos ante el gran reto que experimenta la seguridad en el umbral del siglo XXI.

“La defensa colectiva es un sustituto, no una consecuencia de la seguridad colectiva”

Raymond Aron

DEFINIENDO EL PROBLEMA

La idea de *seguridad colectiva* normalmente se vincula con el sistema internacional establecido por la Sociedad de Naciones en 1920, una vez entrado en vigor el Tratado de Versalles y, más concretamente, el artículo 16 de su Convenio constitutivo (1). Con la creación de esta organización internacional se adoptó el último punto de los catorce anunciados por el Presidente Woodrow Wilson quien defendió ante el Congreso americano, el 18 de enero de 1918, el establecimiento de una “*asociación general de naciones*” que asegurara “*garantías para la independencia política y la integridad territorial tanto de grandes como de pequeños Estados*” (2).

Sin embargo, el concepto es más antiguo que la Sociedad de Naciones. Se debe a Alejandro DUMAS cuya obra “Los tres mosqueteros” anunció el principio “*uno para todos, todos para uno*”. Por tanto, la seguridad colectiva *no va en contra de determinados enemigos o coaliciones*; parte de la idea de que todos los miembros del sistema viven en perfecta armonía y cooperación pero, si uno de ellos

viola o altera esa tranquilidad, el resto de ellos deberá condenar al agresor mediante sanciones económicas, diplomáticas y, en última instancia, militares. Su fórmula es $A+B+C+X+Y+n$ contra Z (3).

En cambio, la **defensa colectiva**,

de las alianzas hablan de la indivisibilidad de la seguridad. Esto se observa en el rechazo al sistema de alianzas de los primeros, ya que su idea se basa en el compromiso de todos los miembros del sistema internacional a repeler cualquier

consultas políticas y militares creados al efecto.

Sin embargo, uno de los problemas que observa Hans MORGENHAU en el régimen de seguridad colectiva es el riesgo de que transforme los conflictos locales en conflictos mundiales pues "si un Estado A ataca a B, entonces C, D, E y F, en honor a sus obligaciones colectivas, pueden ir en la ayuda de B, mientras G y H se mantienen al margen y J, K y L apoyan la agresión de A" (8).

Es posible distinguir, por tanto, entre teóricos de las relaciones internacionales que defienden un sistema de seguridad colectiva y la disolución de las alianzas y los que no están en contra de aquélla pero se muestran favorables a mantener éstas, al considerar que no han ocasionado en la sociedad internacional contemporánea ningún tipo de conflicto bélico sino que han permitido, por el contrario, mantener la paz durante muchos años (9).

Pero... ¿cómo responden las organizaciones internacionales a estos principios?

LAS ORGANIZACIONES INTERNACIONALES Y LA SEGURIDAD INTERNACIONAL

Desaparecida la Sociedad de Naciones, todas las obligaciones de un sistema de seguridad colectiva ideal las heredó la Orga-



Primera sesión de la Asamblea de la Sociedad de Naciones, celebrada en Ginebra el 19 de diciembre de 1920

que es otro término con el que se denominan las "alianzas", tiene un origen mucho más antiguo que el primero, pues, a lo largo de toda la historia de la humanidad, siempre han existido coaliciones de sociedades, príncipes y Estados, dirigidas directamente **contra un determinado enemigo** con el propósito de disuadirlo o someterlo. Las alianzas se construyen bajo la fórmula $A + B + C + n$ contra $X + Y + n$. Aunque no existe una teoría suficientemente desarrollada sobre ellas (4), se las define como "la promesa mutua de asistencia militar entre dos o más Estados soberanos" (5).

Es evidente, por tanto, la contraposición que existe entre ambos conceptos. Mientras los teóricos de la seguridad colectiva abogan por una **paz indivisible**, los defensores

de la agresión producida contra cualquier Estado y en cualquier región del planeta, lo que exige la obligación de todos los países del mundo de responder a todo tipo de agresiones dondequiera y cuandoquiera éstas (6) se produzcan.

Si ambos conceptos se diferencian en su origen y naturaleza, presentan también rasgos diferenciadores en su funcionamiento. Debido a que un sistema de seguridad colectiva no está orientado a disuadir a un adversario específico, no funciona continuamente en tiempos de paz. Es un mecanismo de **seguridad de emergencia** que se activa cuando se altera el statu quo (7). En cambio, la defensa colectiva se halla continuamente activada, participando todos los miembros de la alianza en sus mecanismos de



Conferencia de San Francisco, 1945. Fundación de la Organización de las Naciones Unidas

fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales" (10). Además, en el artículo 45 ordena a los Estados que mantengan "contingentes de fuerzas aéreas nacionales inmediatamente disponibles para la ejecución combinada de una acción coercitiva internacional".

Sin embargo, el problema fundamental con que se enfrenta Naciones Unidas es que los Estados miembros que tienen el compromiso de poner a disposición del Consejo de Seguridad "las fuerzas armadas, la ayuda y las facilidades para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales", actúan siempre en conformidad con unos *convenios especiales* acordados con la Organización, lo que significa que la ONU no tiene todavía unas fuerzas permanentes a su disposición (11). Por lo tanto, las misiones de paz se establecen en función del objetivo que se haya de alcanzar en aquel lugar donde ha sido violada la legalidad internacional (12).

nización de Naciones Unidas (ONU) cuando se constituyó como tal en 1945.

Esta organización universal, considerada así por su alcance geográfico y el número de miembros, tiene una autoridad enorme pues, en su Carta de Creación establece en el artículo 42 que el Consejo de Seguridad "podrá ejercer por medio de

Boutros Ghali



Para poder desarrollar plenamente un sistema de seguridad colectiva, la ONU requiere unas Fuerzas Armadas leales a su bandera y a su Organización, y no a ningún Estado. Boutros GHALI, Secretario General de Naciones Unidas, dio un paso decisivo en este esfuerzo con la publicación de su "Agenda para la paz". En ella afirmó que, para hacer efectiva la seguridad colectiva, había que utilizar todas las medidas contenidas en el Capítulo VII de la Carta—referido a la acción en caso de amenazas y quebrantamientos de la paz o actos de agresión— siempre y cuando, todos los mecanismos no militares hubieran fracasado. Por tanto, sus Estados miembros no sólo debían facilitar asistencia en una base *ad hoc*, sino también de una forma permanente (13).

Con todo, ni la Sociedad de Naciones ni la ONU han sido capaces de proporcionar una respuesta satisfactoria a los casos de "agresión" contra leyes internacionales. La utilización de la fuerza en las guerras de Corea y del Golfo fue resultado del establecimiento de una coalición internacional, lo que no merece calificativo de una acción de seguridad colectiva, pues ésta requiere:

1. La supremacía de una obligación colectiva sobre los intereses nacionales.
2. Una respuesta universal de la comunidad mundial.
3. La actuación del Consejo de Seguridad como autoridad máxima y
4. La participación de fuerzas nacionales bajo la dirección, mando y control de Naciones Unidas (14).

Si la ONU todavía se encuentra deficitaria a la hora de proporcionar un sistema de seguridad colectiva, cabe preguntarse si éste puede ser desarrollado a través de la CSCE, ahora OSCE (Organiza-

ción de Seguridad y Cooperación en Europa).

En primer lugar, hay que tener en cuenta que la OSCE es una organización regional de ámbito europeo integrada por Estados Unidos, Canadá y todos los Estados de este continente a excepción de Macedonia, que tiene un status de observador, y la República Yugoslava de Serbia y Montenegro, que se encuentra suspendida en la participación. Por otro lado, se creó en virtud del Capítulo VIII de la Carta de Naciones Unidas sobre los acuerdos regionales (15), encontrándose comprometida con el principio de seguridad colectiva.

En segundo lugar, esta organización internacional ha evolucionado

se encuentra amenazada, lo convierte en un marco inapropiado para desarrollar un sistema de seguridad colectiva pan-europeo, a pesar de los enormes esfuerzos para alcanzarlo realizados por algunos de sus miembros (16).

En consecuencia, tanto las Naciones Unidas como la OSCE se han mostrado muy débiles a la hora de implementar un régimen de seguridad colectiva que parece resultar verdaderamente utópico. Pero, ¿qué ocurre con las alianzas?

Después de la Segunda Guerra Mundial pudimos asistir a un fenómeno de proliferación de alianzas defensivas con claros objetivos directamente vinculados con la tensión Este-Oeste. Algunos auto-



El Ejército USA avanzando en COREA

muy rápidamente en estos últimos años. Desde la aprobación de La Carta de París para una Nueva Europa, en noviembre de 1990, hasta la Cumbre de Budapest del pasado año, se intensificó su proceso de institucionalización, lo que le ha permitido el paso de "Conferencia" a "Organización" y la consolidación de sus órganos. Uno de ellos, el Centro de Prevención de Conflictos, trata directamente los asuntos de seguridad aunque su falta de mecanismos efectivos para la imposición de la paz cuando ésta

res llegaron a afirmar que por ello surgió la *pactomanía* (17) de los años cincuenta. Así nacieron la OTAN, el Pacto de Varsovia, la SEATO (South East Asia Treaty Organization), el CENTO (Central Treaty Organization), el Tratado de Río, etc. y multitud de acuerdos bilaterales defensivos.

Sin embargo, con el fin de la Guerra Fría, muchas alianzas perdieron su razón de ser al desaparecer el enemigo que había ocasionado su creación. Fue entonces cuando numerosos estudiosos de las rela-



Con la caída del muro de Berlín se inicia el fin de la Guerra Fría.

ciones internacionales afirmaron que, habiendo finalizado la lucha ideológica entre el Este y el Oeste, las alianzas habían cumplido su misión en la sociedad internacional por lo que había llegado el momento de que fueran desmanteladas.

No obstante, aunque el fin de la bipolaridad rígida ocasionó en el contexto europeo la desaparición del Pacto de Varsovia, otras organizaciones defensivas como la OTAN y la UEO, asumieron nuevas funciones y misiones para adaptarse a la nueva realidad internacional. El problema que surge en esta nueva era, consiste en determinar contra quién o contra qué están dirigidas estas alianzas pues, si la existencia de un enemigo era la *conditio sine qua non* para el surgimiento de regímenes de defensa colectiva, ¿qué ocurre con éstos cuando aquel elemento desaparece?

Son muchos los interrogantes que surgen en esta etapa de transición y adaptación de las estructuras internacionales al nuevo panorama de la seguridad. El futuro determinará lo que ocurra con la aplicación

de estos conceptos al recién nacido "orden" internacional, también llamado por muchos autores "desorden mundial". Mientras tanto, podemos realizar una valoración.

CONCLUSIONES

El fin de la Guerra Fría parece haber traído consigo la necesidad de seguir trabajando por un régimen de seguridad colectiva con el fin de alcanzar la paz mundial. Hasta ahora, tanto la ONU como la OSCE, han tratado de alcanzarlo sin conseguirlo **por defecto**, mientras la OTAN parece haber logrado **por exceso** su misión de proporcionar seguridad a sus Estados miembros, al mismo tiempo que inicia una política de cooperación con los nuevos "socios" europeos en los aspectos económico, científico, político y militar, lo que aleja a esta alianza de ser únicamente una organización de defensa colectiva.

En este sentido, Josef JOFFE señala que el problema de la seguridad en el caso europeo, es la exis-

tencia de una OTAN que tiene los medios, pero no la misión de convertirse en un sistema de seguridad colectiva; mientras la OSCE e incluso la UEO, tienen la misión, pero no los medios. En adecuar los medios a los fines consiste el gran reto de la seguridad del siglo XXI.

Mientras tanto, podemos observar un movimiento hacia la derecha en un intervalo imaginario, cuyo extremo izquierdo sería la defensa colectiva y su extremo derecho la seguridad colectiva. Pero para alcanzar ésta, muchos teóricos observan la necesidad de establecer un nuevo concierto europeo, similar al establecido en 1815 por Gran Bretaña, Prusia, Rusia y Austria después de las guerras napoleónicas (18). Sin embargo, no es el momento apropiado de crear estructuras organizativas claramente selectivas, pues habría que determinar qué Estados formarían parte de este concierto y cuáles estarían excluidos. Más bien hay que establecer sistemas que promuevan la seguridad desde la cooperación entre Estados. Cuanto mayor sea el

número de iniciativas y mecanismos establecidos en este sentido, mayores posibilidades de éxito.

En resumen, desde la defensa colectiva se puede seguir trabajando para alcanzar una verdade-

ra seguridad colectiva. El único camino que puede conducir a esta meta es la seguridad cooperativa, en cuya fase nos encontramos ahora, como se observa en este gráfico. Quizás sea en esta nueva

era de las relaciones internacionales cuando la defensa colectiva deje de ser "sustituta" de la seguridad colectiva, como dijo Raymond ARON, y ambas se conviertan en las caras de una misma moneda.

defensa colectiva / seguridad cooperativa / seguridad colectiva

notas

(1) Lo recoge Josef JOFFE en su artículo: "Collective security and the future of Europe: Failed Dreams and Dead Ends", *Survival*, Spring 1992, p. 49.

(2) Thomas A. BAILEY: *A Diplomatic History of the American People*, New York, Appleton-Century Crofts, 1964, p. 599.

(3) Esta fórmula es atribuida a Josef JOFFE: *op. cit.* p. 36.

(4) Así lo observa Glenn H. SNYDER: "Alliances, Balance and Stability", *International Organization*, vol. 45, n°1, Winter 1991, p. 121.

(5) Es la definición empleada por Arno WOLFFERS: "Alliances", en David L. SILLS: *International Encyclopedia of Social Sciences*, New York, Mac Millan, 1968, p. 268.

(6) Inis CLAUDE lo define con estas palabras: "El esquema es lo colectivo, en el más amplio sentido de la palabra. Da a entender que proporciona seguridad para todos los Estados, mediante la acción conjunta de todos ellos y contra todos los Estados que puedan desafiar el orden existente. Un sistema de seguridad colectiva ideal ofrece, por tanto, la certidumbre, respaldada por las obligaciones legales de que cualquier agresor deberá enfrentarse con sanciones colectivas". Esta definición se encuentra en su libro *Power and International Relations*, New York, Random House, 1962, p. 110.

(7) Richard Betts: "Systems for Peace or Causes of War? Collective Security, Arms Control and the New Europe", *International Security*, vol. 17, n°1, Summer 1992, p. 10.

(8) Hans MORGENTHAU: *Politics Among Nations*, New York, Knopf, 1973, p. 141.

(9) Véase el libro de Tomás MESTRE VIVES: *La política internacional como política de poder*, Barcelona, Editorial Labor, p. 197.

(10) La Carta de las Naciones Unidas se encuentra en el libro de Juan H. CASTRO, C.R. FERNÁNDEZ y F. M. MARINO: *Organizaciones Internacionales, Naciones Unidas y Organismos especializados. Textos legales*, Madrid, Universidad Carlos III y B.O.E., p. 62.

(11) Actualmente se trabaja en el seno de la Organización y a nivel de Estados miembros para conseguir esta meta mediante lo que se denomina "stand-by forces", que deben estar compuestas por 50.000 o 100.000 soldados según Edward LUCK: "Making Peace", *Foreign Policy*, n° 89, Winter 1992-93, p. 154.

(12) Las OMP.s diferencian entre Misiones de Observación (boinas azules) y Fuerzas de Manteni-



Misión de la OTAN es proporcionar seguridad a sus Estados miembros.

miento de la Paz (casco azul). Sus cometidos son: pacificación interna, interposición mediante patrullas de fronteras, supervisión o verificación. Véase *Misiones de Paz. Militares españoles en el mundo. 1979-1991*, Madrid, Ministerio de Defensa, pp. 19-23.

(13) Boutros Boutros GHALI: *An Agenda for Peace*, New York, U. N. Department of Public Information pp. 42 y 43.

(14) Josef JOFFE, *op. cit.* p. 41.

(15) Los artículos en los que se basa el capítulo VIII son el 52, 53 y 54 de la Carta de Naciones Unidas. En ella se afirma que estos organismos regionales tienen que ser compatibles con los propósitos y principios de la Carta. El Consejo de Seguridad —añade— podrá utilizar dichos acuerdos regionales para aplicar medidas coercitivas bajo su autoridad.

(16) Véase el Memorandum sobre seguridad europea presentado por Checoslovaquia el 9 de abril de 1991. Traducido por el *Federal Broadcasting Information Service-Eastern Europe (FBIS-EEU) 91-069*, 10 April 1991, pp. 8 y 9. Lo analiza también Adrian G. V. HYDE-PRICE: "After the Pact: East Euro-

pean Security in the 1990s", *Arms Control*, vol. 12, n° 2, September 1991, p. 291.

(17) Véase el libro de Ted Galen CARPENTER: *A Search For Enemies. America's Alliances After the Cold War*, Washington D. C. CATO Institute, 1992, p. 95. Analiza, además el papel de estas instituciones defensivas.

(18) Véase el artículo de Charles A. KUPCHAN y Clifford A. Kupchan: "Concepts, Collective Security and the Future of Europe", *Survival*, vol. 16, n°1, Summer 1991, pp 114-154.

María Angustias Caracuel Raya
Licenciada en
Ciencias
Políticas

