

KANT Y LA ILUSION DE LA SEGURIDAD COLECTIVA

Por: DANIEL LARENAS N.

A

Al observar el impacto destructivo de las guerras de religión europeas del siglo diecisiete, Thomas Hobbes concluyó que el hombre por sí mismo es incapaz de preservar la paz y el orden. Asumió que la paz sólo podría ser establecida si se creaba un fuerte monopolio de violencia en las manos de un solo soberano. En esencia, su idea era simple: Si el hombre es agresivo por naturaleza, ninguna paz es posible sin una última autoridad –el Leviatán– capaz de garantizar el orden.

Esta conclusión de Hobbes no ha sido en verdad desafiada por otros filósofos políticos. Aún Locke, quien propuso una versión moderada de gobierno para crear paz interior, estuvo de acuerdo con Hobbes en dos postulados básicos: primero, que ninguna sociedad civil puede ser construida sin una autoridad suprema, tribunales para dictar veredictos y policía autorizada para hacer cumplir tales veredictos; segundo, que dada la existencia de estados soberanos, el proceso de centralización del poder no puede ser reproducido en la esfera internacional. Los estados nunca estarían de acuerdo con ceder sus poderes a un soberano universal omnipotente.

La experiencia histórica provee a este análisis filosófico de un sólido respaldo empírico. El récord sangriento de conflictos políticos que afecta al orden internacional desde el nacimiento del estado moderno confirma la hipótesis de que en tanto la paz y el orden interno son posibles, la guerra internacional es aparentemente inevitable. Pero no obstante este justificado pesimismo, resulta inevitable retornar a la pregunta de cuáles instrumentos, si los hay, podrían erradicar la guerra como forma de hacer política entre las naciones.

En el siglo dieciocho, Immanuel Kant propuso una idea poco convencional. En contra de la opinión general, Kant sostuvo que es un error pensar que la paz depende necesariamente de la imposible tarea de reproducir en la esfera internacional una organización política semejante al Estado Nación. De acuerdo con su interpretación, una sola condición es necesaria para lograr tal objeto: una gran federación de estados comprometidos con el mantenimiento de la paz universal. A pesar de lo simple y atractivo de la propuesta, el proyecto de una federación de estados pacíficos fue considerado un ideal utópico hasta la primera década de este siglo.

Fue recién con la irrupción de la Primera Guerra Mundial, al quedar desacreditada la idea de que la paz puede ser preservada bajo un mero sistema de equilibrio de poder, que la idea de una federación internacional para la paz fue contemplada como un proyecto realizable. Hay una profunda similitud entre los ideales de Kant y los sistemas de seguridad internacional colectiva creados en el siglo veinte. La Liga de las Naciones y su heredera, las Naciones Unidas, estuvieron ambas basadas en la suposición de que la guerra sólo puede evitarse o limitarse a partir de la creación de algún tipo de organización internacional para la paz.

A diferencia del proyecto de Kant, sin embargo, los sistemas contemporáneos de seguridad colectiva descansan en la premisa de que la guerra sólo puede ser prevenida si una coalición de estados acuerdan en detener la agresión de un estado individual recurriendo a la fuerza colectiva si es necesario. Esta solución plantea un serio problema: ¿Cuán efectiva y deseable es la realización de la paz internacional por la fuerza? Como el fin de la guerra fría trae renovadas esperanzas de realizar un mecanismo de Naciones Unidas para la seguridad colectiva, la discusión sobre este punto es crucial.

En este artículo, intento demostrar que el concepto contemporáneo de seguridad colectiva no sólo impide la creación de un sistema efectivo de seguridad internacional sino que también contradice el ideal mismo de la paz internacional. Para proveer al lector de un contexto analítico para mi discusión sobre la seguridad

colectiva, comienzo con un análisis del proyecto de Kant, en comparación con otras teorías de seguridad colectiva. Luego subrayo las principales características de las organizaciones de seguridad colectiva y discuto su debilidad. Apoyándome en los puntos de vista de Kant y reflexionando sobre las lecciones de la Guerra del Golfo, concluyo argumentando que la idea de imponer la paz por medio de la fuerza, sin importar cuán factible esto pueda parecer en el nuevo orden internacional, es un objetivo contradictorio en sí mismo.

KANT Y EL PROBLEMA DE LA PAZ

Con la conclusión de la Paz de Westfalia en 1648, los soberanos europeos pusieron fin a las guerras de religión, haciendo del uso de la fuerza entre estados un asunto político. Cada estado fue reconocido como una parte independiente del naciente orden europeo, dotado de un soberano *jus ad bellum*, carente de fundamentos morales. A este respecto, el nuevo sistema, posteriormente llamado el equilibrio europeo de poder, implicaba algún progreso; eliminaba la devastadora noción cristiana de "guerra justa" que demandaba la destrucción de un enemigo definido en términos religiosos y morales. El establecimiento de una ley internacional europea introdujo el mutuo reconocimiento de estados como adversarios dentro de un orden común en el cual la guerra entre naciones (por virtud de su soberanía absoluta), era desde el principio un *bellum justum*.

En el siglo dieciocho, sin embargo, se hizo aparente para muchos filósofos que esta pronta aceptación de la guerra permanecía como un obstáculo al desarrollo cultural y económico de Europa. Pensadores tales como el Abate Saint-Pierre, Jean-Jacques Rousseau y Jeremy Bentham proyectaron varios esquemas para realizar lo que llamaron, quizás de manera un tanto entusiasta, paz "siempre duradera" o "perpetua". En este sentido, el trabajo más celebrado de la época fue, sin duda, el panfleto de Kant, Paz Perpetua, publicado en Königsberg hacia fines de 1795.

El trabajo de Kant ha sido apropiadamente descripto como una alternativa astuta y balanceada a la perspectiva optimista de Saint-Pierre y la pesimista de Rousseau acerca del problema de la consecución de la paz internacional. El nudo del argumento de Kant fue la cuestión de la factibilidad de una federación capaz de imponer la paz, y las condiciones necesarias para crearla.

En Un Proyecto para la Paz Perpetua, Saint-Pierre sugirió que sólo una federación fuerte y permanente podría mantener el imperio del derecho entre las naciones. Había imaginado una gran alianza de los príncipes y reyes cristianos de Europa a través de la cual podrían renunciar a la guerra, establecer procedimientos para arbitrar disputas y mantener una fuerza policial común. De acuerdo con Saint-Pierre, los estados europeos deberían acordar sobre cuatro requerimientos básicos:

- 1) Los estados deberían crear un cuerpo ejecutivo, llamado Senado de Paz, compuesto por delegados de los 24 estados cristianos de Europa.
- 2) Cada estado debía proveer la renta necesaria para sostener un ejército internacional.
- 3) En caso de disputa entre dos estados, los estados en conflicto debían buscar la reconciliación a través de una mediación comisionada por los miembros de la gran alianza. En caso de fracaso, debían someter la controversia al arbitraje final del Senado de Paz.
- 4) En caso de que un estado rehusara consentir con la decisión de la alianza o del Senado, un ejército internacional debía ser utilizado para forzar la sumisión.

El proyecto de Saint-Pierre era un verdadero intento de crear una suerte de gobierno europeo, independiente y superior a los estados individuales. Con el fin de hacer que el sistema funcionara, cada estado renunciaría al derecho de manejar sus disputas internacionales y aún abandonar el mantenimiento de ejércitos nacionales.

Como el lector puede observar, el problema principal con este proyecto era la dificultad de persuadir a los ambiciosos príncipes de que se beneficiarían con el establecimiento de una federación soberana. La respuesta de Saint-Pierre fue más bien ingenua: asumió que los príncipes estarían de acuerdo en crear el sistema bajo la recompensa de "las inmensas ventajas que una perfectamente certera paz traería a ellos y a sus Casas Reales". Ningún príncipe, sin embargo, tomó seriamente las recomendaciones de Saint-Pierre.

Rousseau, quien preparó un extracto y un resumen del proyecto de Saint Pierre, consideró que el trabajo era una excelente aproximación teórica a la paz, pero demasiado poco realista para ser puesto en práctica. Como Saint-Pierre, Rousseau consideraba la guerra como un mal mayor y como el principal obstáculo al progreso de las reformas sociales y políticas en Europa. También creía que una fuerte federación de estados europeos era la única forma de terminar con la guerra internacional. Pero diferente a Saint-Pierre, Rousseau pensaba que la guerra era simplemente demasiado provechosa como para que príncipes y reyes la abandonaran tan fácilmente. Los reyes, reclamaba, "están preocupados sólo con dos objetivos: extender su dominio hacia afuera o hacerlo más absoluto hacia el interior." A pesar de que la idea de una federación encargada de mantener la paz parecía la mejor aproximación para eliminar la guerra, Rousseau no veía real posibilidad de que los estados europeos se sometieran a una regla federal. Así abandonó el problema como irresoluble.

Cuando Kant emprendió la tarea de escribir un ensayo político acerca del problema de la paz, estaba atento no sólo a los ideales de Saint-Pierre, sino también a la seria advertencia de Rousseau. Sin embargo, Kant abordó el problema desde un punto de vista más amplio yendo más allá del simple análisis de los instrumentos necesarios para alcanzar la paz internacional. Junto con Hobbes, Kant aceptó el postulado pesimista de que "el estado de paz entre los hombres que viven juntos no es el estado natural; el estado natural es el de guerra." Desde esta perspectiva, el estado de paz sólo puede ser una creación artificial y conciente de los hombres. Este razonamiento, en el punto de vista de Kant, es válido tanto para la paz doméstica como la internacional. El hecho de que la paz internacional no existe en realidad, afirmó Kant, no es un argumento para su imposibilidad. Más bien, la paz internacional es una opción necesaria dictada por el mismo imperativo moral que lleva a los hombres a asociarse en una comunidad política en orden a superar el estado insoportable de guerra civil permanente.

Al diseñar un plan para la paz perpetua, Kant distinguió entre condiciones necesarias y suficientes. Entre las primeras, Kant propuso que un orden internacional sólo podía ser creado si se alcanzaban tres requerimientos: primero, que los estados libremente restrinjan su derecho a hacer la guerra o a interferir en los asuntos internos de otro estado a través de un tratado de no agresión mutua; segundo, que se encare un efectivo y progresivo desmantelamiento de los ejércitos nacionales; y tercero, que los estados renuncien al derecho de hacer guerras punitivas contra otros estados soberanos.

Los artículos preliminares de paz claramente indican el absoluto rechazo de Kant a cualquier clase de guerra de agresión. Su divergencia con la doctrina cristiana de *bellum justum* merece especial atención: él creía que el requerimiento de una causa justa para justificar moralmente el uso de la fuerza era particularmente peligroso cuando se aplicaba a guerras ofensivas.

Kant creía que la paz no podía ser alcanzada hasta que los estadistas abandonaran la idea de la guerra justa que daba derecho a una parte a emprender una guerra punitiva contra un malhechor. En esos casos, la violencia podía llegar a tal extremo que un acuerdo de paz llegaría a ser casi imposible. Las guerras de religión habían probado a los europeos que "apelar a la conciencia moral no sólo fallaba en ayudar a poner fin al conflicto, sino más bien, a pesar de que todos los participantes actuaran en buena fe, lo perpetuaba y exacerbaba."

Al formular su alternativa a la doctrina del *bellum justum*, Kant se rehusó a aceptar la entonces prevalente idea de que legalizar toda clase de guerras facilitaría el progreso hacia la paz. Su aseveración estaba dirigida particularmente contra Emerich de Vattel, el representante clásico del derecho internacional del siglo dieciocho. De acuerdo con Vattel, dado que la guerra es un hecho inevitable de la vida política, y dado que no existe una autoridad internacional, cada estado permanece investido de un ejercicio soberano del *jus ad bellum*. Para Vattel, lo máximo que el derecho internacional puede hacer es proveer un conjunto específico de reglas que moderen y limiten el uso de la fuerza entre las naciones; la guerra debe ser transformada en una "*guerre en forme*" (guerra formal), conducida "independientemente de la justicia de la causa". Bajo esta definición de la guerra, los estados por virtud de su reconocimiento mutuo como entidades soberanas en un orden político común estarían de acuerdo en observar ciertos límites en la conducción y finalización de

hostilidades.

Kant acusó a este punto de vista como ilusorio, arguyendo que un orden internacional pacífico y legal sólo puede ser creado si las naciones acuerdan en renunciar a cualquier clase de guerra de agresión. Las únicas guerras que aceptaba como legales eran aquellas defensivas que podían llevarse a cabo por medio del uso de milicias voluntarias nacionales. Esto es consistente con la idea de que la guerra, aún si fuese abandonada en principio, no podía ser erradicada inmediatamente de las relaciones internacionales. Hasta tanto no fuera completado el largo proceso que lleva a establecer la paz perpetua, la guerra debía ser mantenida como forma de legítima defensa.

En combinación con las condiciones necesarias para la paz perpetua, Kant propuso tres artículos de paz "definitivos", probablemente su más importante contribución a la filosofía del derecho internacional. Ellos eran: primero, el establecimiento de una constitución republicana para todos los estados; segundo, la constitución de una unión de naciones; y tercero, la creación de un derecho universal, bajo el cual cada individuo llega a ser un ciudadano del mundo. A pesar de la importancia de este tercer artículo, este ensayo está limitado al análisis del primero y del segundo, más directamente relacionados con los problemas esenciales de la seguridad colectiva.

Por "república", Kant entendía una forma no despótica de gobierno en la cual el poder ejecutivo está separado del legislativo, y donde el soberano gobierna bajo un cuerpo legal que la ciudadanía ha consentido. Una constitución republicana, entonces, es una forma jurídica de estado basada en tres principios: la libertad de todos los miembros de la sociedad en tanto que hombres; la dependencia de todos bajo una única legislación común en tanto que súbditos; y la igualdad de todos en tanto ciudadanos. Kant se apoyaba fuertemente en la idea de que las guerras europeas eran principalmente motivadas por la codicia de los gobernantes y estadistas más que por la de los pueblos. Su supuesto era que "si se requiere el consentimiento de los ciudadanos para decidir si la guerra debe ser declarada... nada es más natural que ellos serían muy cautelosos en comenzar un juego tan pobre, decretando para sí mismos las calamidades de la guerra".

Como en el caso de Saint-Pierre, la idea de Kant puede ser criticada por ingenua. Más de una vez la historia ha mostrado que los pueblos pueden ser tan belicosos como sus líderes, sino más. La relación entre el principio republicano y la paz, sin embargo, no es mecánica. Más bien, Kant imaginó un orden político en el cual la ciudadanía (a través del escrutinio público de la acción gubernamental) se percataría cada vez más de los reales motivos de sus gobernantes para ir a la guerra, así como de los sacrificios que enfrentarían si la nación se comprometiera en hostilidades. En este sentido, la existencia de una constitución republicana no es una garantía de paz per se; más bien, es sólo una forma de gobierno que hace menos probable la iniciación de guerras ofensivas libradas con el propósito de avanzar las ambiciones políticas de los gobernantes.

El establecimiento de un sistema federal, el nudo de la propuesta de Kant, es el aspecto más controvertido de su proyecto. Para Kant, los estados como los individuos— deben abandonar el estado de naturaleza si desean obtener una coexistencia pacífica. Un nuevo orden estaría entonces basado en un contrato en el cual los estados acuerdan terminar todas las guerras proclamando una *foedum pacificum* (liga de la paz). Esta liga o unión de naciones, sin embargo, no involucra la creación de una autoridad común, como la que se encuentra en una constitución política de un estado. Como indica Norberto Bobbio, Kant no propuso un *pactum subiectionis*, en el cual los estados someterían sus derechos a un poder común, sino más bien un *pactum societatis*, un pacto de colaboración entre estados. En otras palabras, la eficacia del pacto de paz no depende de la existencia de un poder coercitivo por encima de los estados individuales. Por esta razón, la alianza podría ser más propiamente descrita como una confederación de estados libres e independientes, antes que como un estado federal .

Al mismo tiempo, Kant también rechazó la idea de una liga con cuerpos ejecutivos nombrados para imponer la paz por medio de la coerción contra los estados agresores. "Esta liga", dice Kant, "no tiende a ninguna dominación sobre el poder del estado sino sólo al mantenimiento y la seguridad de la libertad del estado mismo y de otros estados en la liga con él, sin existir para ellos necesidad de someterse a leyes civiles y su

compulsión, como los hombres en estado de naturaleza deben someterse." Kant previó que si la federación iba a llegar a ser tan fuerte como para imponer la paz contra los estados agresores, llegaría a ser un super-estado, sobrepasando inevitablemente los derechos de sus miembros.

Kant rechazó la idea de tal Leviatán imponiendo la paz por tres razones. Primero, temía que la imposición de la paz a través de un estado mundial o una unión federal podía conducir al establecimiento de una paz despótica. Para él, aún la preservación temporaria del estado de guerra la existencia de estados independientes "es racionalmente preferible a la amalgamación de estados bajo un poder superior, como sería el caso de una monarquía universal." Segundo, dado que la idea de "imponer" la paz presupone que la fuerza sólo puede ser derrotada por la fuerza, esto daría justificación para guerras futuras. Esta posibilidad contradice sus artículos preliminares de paz, en el sentido de que la restricción para guerras futuras estaba incluida en su tratado de no agresión mutua; Kant rechazaba así la justificación de una "guerra para terminar con todas las guerras". Tercero, la posibilidad de recurrir a guerras de defensa común contra un agresor podría conducir a la restauración de la doctrina del *bellum justum*. Este problema no es explícitamente desarrollado por Kant, pero se sigue de sus argumentos contra el uso de guerras punitivas en el nuevo orden internacional. El proyecto de Kant no incluye tales guerras, prescindiendo de si son realizadas por un solo estado, o por una coalición de ellos.

En este punto, la pregunta escéptica es inevitable: ¿Qué garantiza en el proyecto de Kant el mantenimiento de la paz?

La fuerza de la alianza descansa en su capacidad de extender (entre un número creciente de estados), los instrumentos de resolución pacífica de disputas, los principios del derecho internacional y el compromiso de no agresión. Kant pensaba que su federación sólo llegaría a ser universal y efectiva cuando por medio de un consenso libre y no forzado el género humano comprendiese los beneficios de sostener la paz y el respeto a la ley como imperativo racional. En otras palabras, a causa del rechazo de Kant de garantizar la paz por medio del uso de la fuerza, no hay en su alianza ningún mecanismo específico para prevenir guerras futuras. La garantía de paz, sin embargo, descansa en su doctrina moral, y más precisamente, en su filosofía de la historia. La paz es para Kant un deber moral que, como tal, no puede ser impuesto. Como imperativo de la razón práctica, el logro de una coexistencia pacífica es lo que él llama una "idea reguladora" un fin de acción racional que los hombre deben adoptar como máxima de comportamiento, independientemente de su posibilidad de realización. Esto significa que el hombre debe actuar como si la paz perpetua fuera alcanzable y tender a crear las condiciones esenciales para su obtención: una constitución republicana en cada estado y una liga de paz compuesta por naciones libres e independientes.

La filosofía de la historia de Kant se funda en la premisa de que la raza humana ha experimentado un progreso gradual en el triunfo de la razón y la libertad. Desde su perspectiva, la permanencia de la guerra y la violencia a través de la historia, no sólo no contradicen este desarrollo, sino que constituye la misma fuente de su realización. Hay un "propósito oculto" en la naturaleza –dice Kant– "para producir la armonía entre los hombres, contra su voluntad y realmente a través de su discordia." Puesto en términos más simples, Kant sugiere que es sólo a través de la creciente repulsión hacia la guerra que el género humano se dará cuenta de la necesidad de una paz duradera. Este proceso será largo e incierto, pero no debe ser impuesto por medio de la coerción.

Dos siglos después de Kant, el género humano adoptó una postura más pesimista acerca de la probabilidad de este desarrollo final de la historia. La siguiente discusión de los sistemas de seguridad colectiva en el siglo veinte demuestra los resultados contradictorios de la reformulación del proyecto de Kant para la paz.

CONCEPTOS DE SEGURIDAD COLECTIVA

Varios proyectos de paz, basados en la teoría filosófica y política y enfocados en la idea de una federación o

una confederación de poderes, han sido propuesto desde el comienzo del siglo dieciocho. Su característica común: ninguno fue nunca implementado. Sólo en raras ocasiones los políticos y estadistas han considerado seriamente estos proyectos. La ineludible realidad del sistema internacional en los siglos dieciocho y diecinueve fue el equilibrio de poder, en el cual cada estado era investido con un igual derecho a desatar la guerra; cualquier idea de una organización internacional para mantener la paz fue considerada como utópica.

En el comienzo del siglo veinte, el estallido de la Primera Guerra Mundial, la emergencia del nacionalismo y la crisis de los sistemas capitalistas desafiaron las nociones convencionales acerca del problema de la guerra. Filósofos y estadistas a la par se percataron de que eran necesarias algunas reformas en el sistema internacional. Como usualmente sucede en una crisis profunda, un fuerte pesimismo estaba mezclado con un renovado optimismo. "Después de 1914" (ha dicho E. H. Carr) "las mentes de los hombres naturalmente se dieron vuelta a tientas, en busca de una nueva utopía."

La "nueva utopía", en términos de Carr, era el deseo de los estadistas occidentales, hacia el fin de la Primera Guerra Mundial, de revivir ideas acerca de la paz internacional ofrecidas por los filósofos del siglo dieciocho y diecinueve. Este esfuerzo fue liderado por el presidente norteamericano Woodrow Wilson, quien propuso que era necesario algún método de cooperación internacional para mantener la paz internacional y prevenir guerras futuras. "Simples acuerdos," dice Wilson: "... no pueden hacer que la paz sea segura; será absolutamente necesario crear una fuerza como garante de la permanencia del acuerdo, mucho más grande que la fuerza de cualquier nación ahora comprometida o cualquier alianza hasta aquí formada o proyectada, que ninguna nación, ninguna probable combinación de naciones pueda enfrentar o resistir."

En otras palabras, el nuevo modelo para la paz debe ser "no un equilibrio de poder, sino una comunidad de poder; no rivalidades organizadas, sino una paz común organizada." La seguridad colectiva, en contraposición al equilibrio de poder, se convierte en el primer principio del nuevo orden.

El concepto de Wilson de la seguridad colectiva fue, sin embargo, pobremente desarrollado en bases teóricas. La idea estaba dirigida hacia su implementación en la Liga de las Naciones. Tal vez la definición más simple y abarcativa fue la dada por Sir Alfred Zimmern como "la seguridad de todos por todos". Esto implicaba una profunda reforma del sistema legal internacional, bajo el cual estaba basado el equilibrio de poder. Por un lado, sólo las guerras defensivas (por estados individuales o coaliciones—), eran admitidas como guerras legítimas bajo un acuerdo de seguridad colectiva; los estados deberían renunciar al *jus ad bellum* que habían disfrutado bajo el derecho europeo entonces existente. Por otro lado, la creación de una organización internacional sería esencial para instalar los mecanismos de colaboración internacional para prevenir las guerras y, eventualmente, suprimir la agresión.

Tres condiciones son esenciales para este tipo de sistema. Primero, los estados deben renunciar a la posibilidad de recurrir a acciones coercitivas en ausencia de la autorización internacional. Excepto en el caso de agresión, en el cual la defensa propia debe ser admitida, los estados deben someter sus conflictos a la resolución pacífica de disputas provista por la organización internacional. El uso de instrumentos coercitivos, a su tiempo, sólo puede ser aprobado por la autoridad internacional.

Segundo, y en clara oposición con la idea del equilibrio de poder, la idea de seguridad colectiva demanda que los estados no inicien alianzas con o contra otros poderes. La seguridad colectiva requiere la defensa de todos contra todos. La "abstracción" del enemigo, como apunta Inis Claude, "es una característica principal de la seguridad colectiva."

La tercera condición es estructural. Bajo un sistema de seguridad colectiva, es crucial definir los mecanismos por los cuales una coalición multinacional puede ser movilizada en caso de agresión. Tal coalición debe servir para disuadir a cualquier potencial agresor. Esto implica, por otra parte, que debe existir algún cuerpo ejecutivo internacional que organizará y dirigirá la fuerza internacional con capacidad de demandar el apoyo de los estados.

La versión de Wilson de la seguridad colectiva comparte algunos rasgos con el proyecto kantiano: el compromiso de los estados para mantener la paz en beneficio de la comunidad global, la creación de un derecho internacional por encima tanto del derecho interno como del interés nacional de los estados, y la preservación de estados soberanos en una organización internacional confederada. Ambas ideas también comparten el supuesto de que existe un fuerte lazo entre la paz y la existencia de gobiernos basados en el consenso popular. Wilson, como Kant, creía que la paz mundial sólo podía ser establecida a través de una alianza de naciones gobernadas democráticamente.

No obstante, una importante diferencia separa los dos proyectos. A diferencia del proyecto de Kant, pero tal vez similar al ideal de Saint-Pierre, el concepto de Wilson de seguridad colectiva asume que ninguna paz es posible si la unión de estados no tiene un sistema efectivo de colaboración para la imposición de la paz. A este respecto, el proyecto wilsoniano dirige la atención al problema que Kant dejó sin resolver: la prevención efectiva de las guerras de agresión hasta el incierto momento en que los estados libremente abandonen ese instrumento. Este remedio, como mostrará la siguiente discusión, también creó nuevos problemas.

La Liga de las Naciones y las Naciones Unidas

como sistemas de seguridad colectiva

La idea de que el equilibrio de poder es un sistema natural para preservar la paz entre las naciones contiene al menos una verdad parcial. En teoría, un sistema de equilibrio de poder requiere solamente ejércitos y diplomacia, los perennes instrumentos de la política exterior. En contraste, un sistema de seguridad colectiva debe ser creado, y requiere una organización internacional capaz de organizar la cooperación entre los estados para el mantenimiento de la paz.

El primer esfuerzo para establecer tal sistema fue hecho después de la Primera Guerra Mundial, con la creación de la Liga de las Naciones. Como una organización internacional, la Liga no era ni un super-estado ni una simple alianza de los poderes victoriosos. Era, en cambio, un "instrumento de cooperación", abierto a cualquier estado, bajo un modelo organizacional similar a una confederación de estados (35). El compromiso con la paz internacional más allá del interés nacional de los estados fue establecido en el Pacto de la Liga declarando que "cualquier guerra o amenaza de guerra, aún afecte inmediatamente a cualquiera de los miembros de la Liga o no, es por medio de éste declarada un problema que concierne a toda la Liga" (art. 11). Aunque imperfectamente, el Pacto de la Liga proveía algunos de los instrumentos para la implementación de un sistema de seguridad colectiva. Una obligación estatal esencial era "respetar y preservar contra la agresión externa la integridad territorial y la existencia de independencia política de todos los miembros de la Liga" (art. 10). En este sentido, aunque no abiertamente declarado, el nuevo orden legal asumía la prohibición de agresión y la obligación de asistencia a las víctimas de ella. Pero la prohibición de guerra no era absoluta. De acuerdo con el Art. 12, en caso de conflicto, los estados debían someter el problema a arbitraje, acuerdo judicial o examen por el Consejo de la Liga –su cuerpo decisonal ejecutivo. Si no se arribaba a una solución después de tres meses, sin embargo, una interpretación literal del artículo permitía a los litigantes recurrir a la fuerza.

La Liga fue considerada un instrumento internacional abierto a cualquier estado independientemente de la forma e ideología de su gobierno. Wilson aparentemente intentó, sin embargo, rehusar la admisión de regímenes autoritarios y antidemocráticos. La referencia en el Art. 1 para que ningún estado "gobernado por sí mismo" llegara a ser miembro de la Liga fue interpretada para sostener tales exclusiones por muchos comentaristas, aún si en la práctica era comprendido como un requerimiento de soberanía, no de democracia.

El nudo del sistema creado por el Pacto era el Art. 16. De acuerdo con esta provisión, si cualquier miembro de la Liga o un estado no miembro debían recurrir a la guerra en violación a las secciones de la resolución pacífica de disputas (Artículos 12, 13 y 15), sus acciones debían ser consideradas ipso facto como un acto de

guerra contra todos los miembros de la Liga. Las sanciones colectivas vinculadas a responder a tal agresión podían ir desde el bloqueo económico hasta acciones militares ordenadas por el Consejo de la Liga. Ninguna previsión fue hecha, sin embargo, para determinar cómo colaborarían los estados para hacer efectivas esas sanciones.

La brecha entre este sistema y el concepto de Wilson de seguridad colectiva surgió en relación al problema de la imposición de medidas de seguridad colectiva. En contraste con el ideal de Wilson, la Liga carecía de mecanismos efectivos para imponer la paz y no había obligación positiva de los estados para participar de sanciones militares conjuntas. Dos razones pueden explicar esta omisión: primero, la incertidumbre acerca de qué requerimientos técnicos eran necesarios para imponer la obligación; segundo (y más importante), las reservas entre los estados en lo concerniente a lo deseable de esa tarea. Los líderes políticos que crearon la Liga de Naciones eran perfectamente conscientes de que un mecanismo efectivo de seguridad colectiva implicaría un cambio dramático en el sistema inter-estatal en el cual estaban involucrados.

Si el principal propósito de la Liga de naciones era la prevención de otra guerra internacional, el sistema fue un completo fracaso. Las agresiones japonesa e italiana de los '30 no fueron ni previstas ni resueltas por la Liga; en este sentido el inicio de la Segunda Guerra Mundial fue simplemente el anuncio oficial de su fallecimiento. No obstante, la suposición de que la paz internacional puede ser alcanzada sólo a través de un sistema de seguridad colectiva nunca fue cuestionada.

Después de la Segunda Guerra Mundial, los principales poderes llegaron a un consenso para crear una nueva organización internacional las Naciones Unidas- para el mantenimiento de la paz. Esta vez, sin embargo, el diseño organizacional fue más pragmático que en la era de la Liga de Naciones. El Artículo 2 de la Carta de la ONU provee una prohibición absoluta a los estados de recurrir a la guerra como un instrumento para resolver conflictos internacionales. Las disputas internacionales deben ser resueltas por medios pacíficos, de modo que la paz y la seguridad no sean puestas en peligro. Como el Pacto de la Liga, la Carta de la ONU tiene provisiones para el desarme y el cambio pacífico (Artículo 11) y la resolución pacífica de disputas (Artículo 14).

El derecho a la defensa propia en caso de agresión fue también reconocido, pero en términos más circunscriptos que en el Pacto de la Liga. De acuerdo con el Artículo 51, el derecho "inherente" de defensa propia individual o colectiva siempre puede ser usado en caso de ataque armado, pero las medidas tomadas deben reportarse inmediatamente al Consejo de Seguridad de la ONU. Como el órgano clave de la seguridad colectiva, el Consejo de Seguridad tiene la autoridad para decidir las medidas necesarias para mantener la paz internacional y la seguridad.

En otro contraste con el Consejo de la Liga, las funciones del Consejo de Seguridad son más específicas. Sólo él tiene la autoridad para determinar "la existencia de alguna amenaza a la paz, ruptura de la paz, o acto de agresión" (Art. 39). En forma similar, el Consejo de Seguridad tiene el poder de ordenar a los miembros de la ONU a comprometerse en sanciones no militares y desplazar fuerzas militares (Artículos 39 a 50).

Las Naciones Unidas, sin embargo, no logran completamente el ideal contemporáneo de seguridad colectiva. Primero, la Carta de la ONU requiere a los estados proveer contingentes militares en el caso de que el Consejo de Seguridad decida tomar medidas coercitivas contra un agresor. Segundo, el Consejo de Seguridad necesita el consenso unánime de sus cinco miembros permanentes -EE.UU., Gran Bretaña, Rusia, China y Francia- para llegar a una decisión; no puede tomar medidas de seguridad colectiva en caso de agresión perpetrada por cualquiera de ellos.

La historia de las Naciones Unidas demuestra que la organización ha tenido profundos problemas para implementar un nuevo sistema de seguridad colectiva. La rivalidad global entre los Estados Unidos y la Unión Soviética fue el mayor -pero no el único- factor en la impotencia de las Naciones Unidas como garante de la seguridad colectiva internacional. Las tendencias de Washington y Moscú a explotar en su provecho conflictos internacionales usualmente previnieron la posibilidad de llegar a un consenso del Consejo de Seguridad en caso de agresión, especialmente si era el resultado de un involucramiento directo de una

superpotencia militar. La aparición de las opuestas alianzas defensivas NATO y Pacto de Varsovia, fuera del esquema organizativo de la ONU, confirmó el fracaso del sistema.

LA CRITICA DE LA SEGURIDAD COLECTIVA

Tanto la Liga como las Naciones Unidas han a menudo carecido de los recursos y la voluntad política necesarios para detener a los estados que continuaron usando la guerra como un instrumento del manejo estatal. El persistente fracaso de los buenos oficios para preservar la paz ha conducido a duros ataques contra la teoría de la seguridad colectiva –el más importante de ellos proveniente de aquellos pensadores conocidos, desde Maquiavelo, como realistas políticos. Para los realistas, el fracaso de la Liga de Naciones y de las Naciones Unidas no puede ser explicado simplemente en términos de imperfecciones institucionales o de un desfavorable contexto internacional bipolar. De acuerdo con la crítica realista, las políticas internacionales son la arena de los poderes políticos por excelencia. En contraste a la política doméstica, el orden internacional de poder siempre ha sido tanto anárquico como oligárquico: el primero, por la ausencia de un monopolio de violencia legítima; el último, porque ante la inexistencia de una auténtica sociedad de naciones, la realización del derecho descansa fundamentalmente en la fuerza .

En la perspectiva realista, no importa qué esfuerzos sean hechos para mitigar la ausencia de una autoridad común, el estado siempre permanecería *legibus-solutus* (libre de la ley), para tomar el uso de la fuerza como un medio de su política internacional. En el anárquico orden de poder, por lo tanto, lo que importa es el interés nacional. Para los críticos realistas, los principios generales, ideologías o motivaciones éticas no pueden explicar las acciones estatales. Como Hans Morgenthau abundantemente afirmó, "el realismo impone el juicio de que el estadista piensa y actúa en términos del interés definido como poder." Términos como "interés global" o "comunidad internacional" son por lo tanto solamente construcciones racionales sin ninguna referencia con el mundo real. Tanto como el estado nación persiste como la unidad básica de las relaciones internacionales, los pensadores realistas asumen que el sistema de equilibrio de poder es la única opción posible y deseable para disuadir la guerra. De acuerdo con Aron, la paz internacional "podría ser solamente salvaguardada, y siempre temporariamente, por el equilibrio de poderes rivales o la victoria del más fuerte y el establecimiento de un imperio."

Por último, el realismo niega no sólo la posibilidad de la seguridad colectiva, sino también sus fundamentos legales. En este punto de vista, la condena de las guerras de agresión es percibida como un standard moral desconectado de la realidad. Desde que no existe una clara definición de qué es un acto de agresión, sería injusto –y también irreal– condenar sólo al estado que tomó la "iniciativa".

Aunque nunca afirmado abiertamente, el paradigma realista a menudo sostiene el principio del derecho internacional clásico en el cual las guerras serían ecuanímente legítimas. La representación más explícita de esta posición fue el jurista germano Carl Schmitt, quien argumentó que la ley internacional debe dedicar todos los esfuerzos a la moderación, no a la erradicación, de la guerra.

En esta línea de pensamiento, Julien Freund, un eminente discípulo de Schmitt, trata de imaginar la prospectiva de un mundo en el cual fuera posible imponer la paz colectivamente. De acuerdo con Freund, si los principales poderes del mundo pudieran llegar a un consenso acerca del mantenimiento de la paz, el resultado más probable no sería la prevención de las guerras, sino la ilegitimidad de cualquier guerra no justificada en términos de los valores aceptados por los sostenedores del orden internacional. En otras palabras, la seguridad colectiva podría ser implementada pero no significa que la guerra sería erradicada o que un orden internacional más justo sería establecido. En cambio, la creación de una fuerza policial internacional podría conducir a "la más absoluta dictadura universal".

Para Freund, como para Schmitt, la guerra descansa más en la naturaleza del fenómeno político que en las condiciones de un sistema multi-estatal. Aún si el estado-nación fuera eliminado, la guerra permanecería a

menos que una dictadura fuerte y universal fuera constituida para imponer la paz por la fuerza. Por esta razón, el ideal de un ejército internacional para el mantenimiento de la paz (mucho más un estado-mundial) podría ser una realidad despótica en la cual la forma de hacer política entre los estados quedaría reducida a un mero problema policial.

En el otro extremo, los federalistas mundiales el campo "idealista"– ha criticado la seguridad colectiva como un pobre intento de atender al logro deseable de un estado mundial. Es muy interesante que los partidarios del federalismo mundial partan del mismo punto teórico que los realistas: la paz y el orden sólo pueden ser establecidos a través de la creación de un monopolio centralizado de violencia legítima. El establecimiento de una fuerza policial común, un sistema judicial y aún una legislatura internacional son características esenciales de la teoría del federalismo mundial. Este asume que el aparato represivo del estado es el que guarda el orden dentro de una comunidad política. Por lo tanto, un sistema similar debería implementarse en el contexto internacional para evitar la guerra.

Los pensadores federalistas se han apoyado en la analogía del modelo federal de estado como una solución a ser reproducida en el contexto internacional. Al problema crucial de cómo tal modelo de estado mundial podría ser implementado, han dado poco más que vagas respuestas. La propuesta más común es la de que los funcionarios del estado mundial deberían, de alguna manera, ser designados por los pueblos y no por los gobernantes.