

# *El Consejo de Seguridad de la ONU y la seguridad colectiva*

*Marcelo Gullo Omodeo*

Al cumplirse este año el quincuagésimo aniversario de la Organización de las Naciones Unidas (ONU), en el seno del organismo mundial se desarrolla intenso debate sobre su adecuación a un mundo que presenta características distintas a las que prevalecían en 1945.

Los antiguos «enemigos» -Alemania, Italia y Japón- están ahora plenamente integrados a la comunidad internacional y algunos de los «amigos» de entonces -China, Rusia y Cuba- aparecen como rivales o eventuales adversarios de la mayoría. Esto sin hablar de la desaparición del bloque socialista, que se creó después de la aparición de la ONU.

Este nuevo orden internacional, aunque aún no sea definitivo, origina una serie de debates, entre los que destaca, en lo que a la ONU se refiere, el relativo a la ampliación del Consejo de Seguridad y el nuevo papel que debería asumir.

## **1. EL NUEVO CONSEJO DE SEGURIDAD.**

Ya en la Asamblea General de 1992, Japón dio a conocer públicamente su interés en convertirse en miembro del Consejo de Seguridad, pero con categoría de miembro permanente. Argumentó en apoyo de su pretensión su importancia económica y la necesidad de que Asia no estuviese limitada a un solo miembro permanente, China.

Casi inmediatamente, Alemania dio a conocer similar aspiración, aunque no la expresó tan agresivamente como lo hizo Tokio. Los argumentos eran similares.

Hay que tener en cuenta que el Consejo de Seguridad tiene, según la Carta de la ONU, artículo 24, «la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales» y dispone para ello de poderes especiales.

En San Francisco, en 1945, el Consejo de Seguridad quedó formado por once miembros: cinco perma-

nentes (China, Estados Unidos, Francia, Gran Bretaña y Unión Soviética- esta última sustituida por Rusia-) y seis miembros no permanentes, elegidos para un mandato de dos años, tomando en cuenta su contribución a la paz internacional y una distribución geográfica equitativa.

Esta composición fue ampliada para incluir diez miembros no permanentes, por resolución aprobada el 17 de diciembre de 1963 y que entró en vigor el 31 de agosto de 1965. El número de miembros permanentes no fue modificado.

Ahora se intenta ampliar el número de miembros permanentes de cinco a siete, pero esto plantea algunos problemas colaterales.

En primer lugar, sostienen algunos, si se trata de ampliar el número de miembros permanentes ¿por qué a siete y no a nueve, diez o más? Además, opinan, habría que ampliar también el número de miembros no permanentes. Y, por último pero no menos importante, habría que debatir también si se mantiene o no el poder de veto de que gozan los «cinco» y que les permite bloquear incluso propuestas que tienen la aprobación de todos los miembros no permanentes y de los otros cuatro miembros permanentes.

Un caso actual es la utilización del poder de veto por China para oponerse al ingreso de Taiwan (la otra China) a la ONU. No es el único, en una u otra ocasión el veto ha sido empleado por todos los que tienen ese poder.

En el fondo, el debate sobre la ampliación del Consejo de Seguridad plantea un problema de fondo: el concepto de Seguridad Colectiva.

## **2. ¿QUÉ ES SEGURIDAD COLECTIVA?**

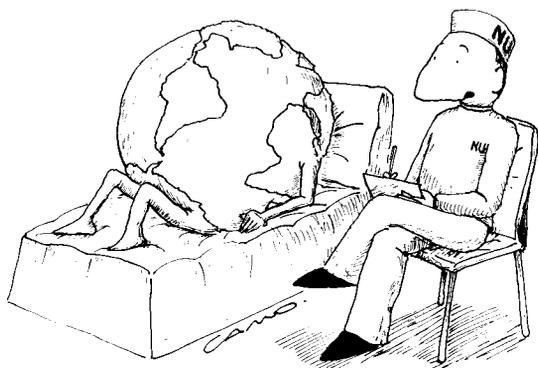
¿Es la seguridad colectiva un concepto esencial para prevenir y eliminar amenazas a la paz y para suprimir actos de agresión, como dice la Carta de la ONU, o se trata de un concepto idealista, pero funda-

mentalmente conservador, cuya aplicación exige condiciones que raramente se producen en la práctica?

De hecho, podemos afirmar que la seguridad es el primer objetivo de todas la entidades políticas.

Raymond Aron, en sus reflexiones sobre los objetivos de la política exterior, plantea la siguiente pregunta: ¿cuál puede ser, entonces, el primer objetivo que lógicamente debe avizorar la unidad política?

Hobbes, en sus reflexiones sobre la ley natural, nos da la respuesta: «Toda unidad política tiende a sobrevivir». Es por esta razón que en la ley natural todo estado «tiene por primer objetivo la seguridad». Es decir que la seguridad es el primer objetivo de todas las unidades del sistema internacional: «La seguridad es el último fin de la política de los estados»<sup>(1)</sup>.



Desde los principios de la sociedad internacional cada unidad política sabe que, en último análisis y a pesar de que establece un sistema de alianzas, solamente puede contar con ella misma. La seguridad puede basarse «sobre la debilidad de los rivales (desarme total o parcial) o sobre la fuerza propia»<sup>(2)</sup>. Se establece así una relación entre los términos seguridad y fuerza.

Si la seguridad es el objetivo prioritario, el último fin de la política de los estados, la fuerza individual constituye -en último análisis- el medio para lograrla.

Esto motiva la conducta clásica y permanente

de las naciones: adquirir armamento y buscar aliados. «El sentimiento de inseguridad», como lo expresa Hans Morgenthau, es el motivo «más generalmente expresado y con frecuencia el más real»<sup>(3)</sup> de la carrera armamentista.

La dinámica del armamentismo combinada con el militarismo es, como lo presenta la escuela opuesta al realismo (el idealismo), una de las causas más frecuentes del estallido de las guerras.

### 3. SEGURIDAD INDIVIDUAL Y SEGURIDAD COLECTIVA.

¿Hay, sin embargo, algún nuevo mecanismo por el que las naciones puedan asegurarse verdaderamente contra los ataques? ¿Un mecanismo que les proporcione la sensación de seguridad que siempre habían buscado a través de las armas y las alianzas?

Una de las consecuencias de la Primera Guerra Mundial consistió en una elaboración teórica con el fin de dar una respuesta positiva a esta pregunta. La respuesta consistía en afirmar que la seguridad debía dejar de ser un asunto individual para ser considerada como un asunto colectivo.

Surgió de esta manera, principalmente bajo la inspiración del presidente Wilson, el concepto de seguridad colectiva y el primer ensayo de ponerla en práctica se concretaría mediante el Pacto de la Liga de Naciones (artículos 11, 15, 16, 19).

Hablando con propiedad, podemos establecer que la seguridad colectiva es producto de un punto de vista idealista, con Wilson en primer lugar, cristalizado en la Liga de Naciones, a la cual podemos denominar la primera experiencia histórica de un intento de poner en práctica el concepto de seguridad colectiva. Primer ensayo que ciertamente fracasó. Pese a todo, la idea será recogida en la Carta de las Naciones Unidas, bajo la influencia de Roosevelt, pero con una concepción más pragmática.

### 4. EL CONCEPTO DE SEGURIDAD COLECTIVA.

En un sistema de seguridad colectiva el problema de la seguridad ya no es un problema individual, una obligación de cada nación en particular, «la que debe ocuparse de proveer las armas y otros elementos

(1) ARON, Raymond. Paz y Guerra entre las naciones. Ed. Calmann Levy, 1954, pág. 82.

(2) ARON, Raymond. Op. cit., pág. 82.

(3) MORGENTHAU, Hans. Política entre las naciones. La lucha por el poder y la paz. Ed. Gel, Buenos Aires. 1986, pág. 493.

que constituyen la fuerza nacional»<sup>(4)</sup>.

La seguridad se convierte así en algo que pertenece a todas las naciones, las cuales se encargan colectivamente de la seguridad de cada una como si fuera la propia seguridad la que está en juego.

La seguridad colectiva presupone que todos los miembros de la comunidad internacional -estén o no concernidos- se encargan de preservar la paz internacional. De esta manera, los futuros agresores se encontrarán ante un frente común de naciones que automáticamente emprenderá acciones colectivas para mantener la paz. Utilizando un ejemplo clásico podemos considerar que si un Estado A amenaza la seguridad del Estado B, el resto, C, D, E, L, M, tomarán las medidas necesarias para defender a B de A, como si las amenazas estuviesen dirigidas también contra ellos. Uno para todos y todos para uno, es el lema de la seguridad colectiva.

Esta fórmula de la seguridad colectiva constituye su lógica y, como lo reconoce Moargenthou, desde el punto de vista teórico es impecable.

## 5. CONDICIONES NECESARIAS PARA APLICAR LA SEGURIDAD COLECTIVA.

Hans Morgenthau establece que para el concepto de seguridad colectiva pueda ponerse en funcionamiento y actuar como mecanismo de prevención de la guerra, en la práctica deben reunirse tres condiciones:

- «El sistema colectivo debe reunir siempre, contra cualquier agresor potencial o coalición de agresores, una fuerza intimidatoria tal que éstos no se atreven a desafiar el orden que el sistema defiende».
- «Las naciones cuya fuerza combinada cumple con el primer punto deben tener, por lo menos, la misma idea de seguridad que aquella que se supone van a defender».
- «Estas naciones deben conjugar y subordinar sus intereses políticos opuestos al bien común, definido en términos de defensa colectiva de todos los estados»<sup>(5)</sup>. Si bien podemos reconocer que todas estas premisas pueden producirse en una situación particular, es justo convenir en que son condiciones que rara-

mente se reúnen en la práctica. Puede ocurrir que alcancen a reunirse, pero, como la escuela realista afirma, nada en la experiencia pasada -o en la naturaleza general de la política internacional- sugiere que las mencionadas condiciones puedan presentarse en forma permanente.

## 6. LA SEGURIDAD COLECTIVA ¿ES UN CONCEPTO IDEALISTA?

Aunque la lógica de la seguridad colectiva parece impecable, las condiciones para su aplicación en la realidad no se presentan de manera satisfactoria en ninguna de las experiencias históricas en que se trató de poner en práctica este concepto. En vista de esta confirmación histórica, el concepto de seguridad colectiva recibe el adjetivo de idealista.

Sin embargo, ¿esta afirmación clásica de la escuela realista, no fue desmentida por la reacción de la comunidad internacional ante la agresión iraquí a Kuwait? «Como confirmación de la realidad de su renovación política, iniciada en 1987, la ONU se mostró, en agosto-setiembre de 1990 plenamente a la altura del desafío planteado por la primera crisis mayor que ensombreció el firmamento político de la post Guerra Fría»<sup>(6)</sup>. Esta renovación de la ONU y el fin de la Guerra Fría ¿no conseguirá, por fin, hacer aplicable el sistema de seguridad colectiva previsto en la Carta? ¿En el futuro, será la seguridad colectiva una realidad y no solamente un ideal?

La escuela realista siempre ha afirmado que, por ser opuestos a la experiencia histórica y a la naturaleza de la política, los fines propuestos por el concepto de seguridad colectiva son muestras de idealismo.

La presunción de que las naciones, en forma permanente y en cualquier tiempo, subordinarán sus intereses políticos al «bien común» definido en términos de defensa colectiva, es llana y simplemente «un ideal». Ninguna nación o coalición de naciones, por firme y fiel que sea su adhesión al derecho internacional, «puede comprometerse, mediante la seguridad colectiva, a oponerse a todas las agresiones, no importa en qué momento se produzcan, de dónde provengan o contra quiénes deban enfrentarse»<sup>(7)</sup>.

---

(4) MORGENTHAU. Op. cit., pág. 493.

(5) Ibidem, pág. 494.

(6) GHEBALI, Víctor-Yves. «El Consejo de Seguridad frente al conflicto Irak-Kuwait: un directorio en acción». En: El trimestre en el Mundo, No. 12, 1990, pág. 156.

(7) MORGENTHAU, Hans. Op. cit., pág. 495.

Solamente bajo el supuesto de que la «lucha por el poder como fuerza motriz de la política internacional» pueda atenuarse o ser superada por «un principio de una entidad superior», la seguridad colectiva podría tener éxito como forma de garantizar la seguridad de los estados<sup>(8)</sup>.

La realidad de la situación internacional cuando la actitud ejemplar del Consejo de Seguridad ante la agresión iraquí y la posterior liberación de Kuwait, a la que contribuyó, directa o indirectamente, casi toda la comunidad internacional ¿corresponde a este supuesto? «En el campo de la moral internacional, la intervención de la Organización ha sido totalmente ejemplar: las resoluciones del Consejo de Seguridad tenían un doble objetivo -y efecto- condenar a Irak y legitimar a Kuwait»<sup>(9)</sup>.

Finalmente, Kuwait recuperó su independencia. ¿Nos encontramos frente al nacimiento de un principio que supera al de la lucha por el poder como motor de la política internacional?

¿Y si las condiciones para que el principio de la seguridad colectiva pudiese ser aplicado, fuesen diferentes en la comunidad internacional?

Hans Morgenthau sostiene que las condiciones para la aplicación del concepto de seguridad colectiva son condiciones que raramente se reúnen en la realidad y que los precedentes reales se oponen a la realización de esta posibilidad. Nada en la política internacional sugiere la probabilidad de que tal situación pueda producirse en forma permanente. En consecuencia, el concepto de seguridad colectiva, basado en condiciones opuestas a la experiencia pasada y a la naturaleza de la política, se manifiesta como un concepto idealista.

Raymond Aron adopta otra aproximación. Sostiene que, incluso si las condiciones para que el principio de la seguridad colectiva pueda aplicarse se produjesen en la realidad, no dejaría de ser un concepto idealista. Ya que el idealismo no se encuentra en las condiciones sino en los elementos de un sistema de seguridad colectiva (1. prohibición de recurrir a la guerra, lo que conduce a la condena de toda agresión; 2.

solución pacífica de las diferencias; 3. utilización de la fuerza para reestablecer el orden internacional).

Según Aron, un sistema basado en el principio de la seguridad colectiva «divide a los estados en buenos y malos, en pacíficos o belicosos... imagina una paz definitiva por el castigo de los primeros y el triunfo de los segundos»<sup>(10)</sup>.

Empero, los estados no se dividen de una vez por todas en buenos y malignos. «Es raro que todas las culpas estén de un solo lado, que un campo sea puro»<sup>(11)</sup>. El concepto de seguridad colectiva imagina una paz definitiva e imagina el castigo del uso de la fuerza. «Pero es difícil condenar moral e históricamente la iniciativa de recurrir a la fuerza»<sup>(12)</sup>.

En primer lugar, porque «esta iniciativa puede ser el único medio de prevenir un ataque, un desafío mortal» y en segundo lugar, porque «ningún tribunal, juzgando equitativamente, está en condiciones de decir qué cambios pacíficos son necesarios y de imponer el respeto de sus decisiones»<sup>(13)</sup>.

Si la iniciativa de recurrir a la fuerza puede ser el único medio de prevenir un ataque, una amenaza mortal, ¿merece ser condenado el país que recurre a la agresión y ser ayudado el que enfrenta la agresión?

Un ejemplo utilizado por Aron puede ayudarnos a aclarar esta cuestión y a discernir la respuesta.

«Si en 1933 Francia hubiera seguido el consejo que le dio el mariscal Pilsudski y hubiese empleado la fuerza para derrocar a Hitler en cuanto llegó al poder, ¿no habría violado el principio de no intromisión en los asuntos internos de otro estado, desconocido el derecho de Alemania a elegir libremente a su gobierno y a su jefe, no habría sido denunciada con indignación por la opinión pública norteamericana, por los moralistas e idealistas lanzados a la defensa, no del nacional-socialismo, sino de la voluntad popular o del principio de la no intervención? La violencia empleada contra la nación alemana habría quedado marcada con el sello de la infamia y los historiadores nunca habrían conocido de qué desgracias se salvó la humanidad con la desaparición de Hitler»<sup>(14)</sup>.

---

(8) Ibidem, pág. 495.

(9) GHEBALI, Víctor-Yves. Op. cit., pág. 157.

(10) ARON, Raymond. Op. cit., pág. 573.

(11) Ibidem, pág. 572.

(12) Ibidem, pág. 571.

(13) ARON, Raymond. Op. cit., pág. 571.

(14) Ibidem, pág. 568.

Si nos colocamos en la hipótesis de que en 1933 existiese un sistema de seguridad colectiva en pleno funcionamiento y que Francia hubiera seguido el consejo del mariscal Pilsudski, se hubiera convertido claramente en un país agresor y en consecuencia todos los otros países habrían tenido que defender la seguridad de Alemania como si se tratase de la suya.

En tal caso, ¿merecería Francia ser condenada y la Alemania hitleriana debía ser ayudada?

De acuerdo a los principios de la seguridad colectiva, la respuesta solamente puede ser un «sí» categórico.

Estos principios reclaman medidas colectivas contra todas las agresiones, independientemente de las circunstancias de fuerza y de intereses. La seguridad colectiva como ideal está dirigida contra todas las agresiones en abstracto. Como recuerda Morgenthau: «La única pregunta que la seguridad colectiva permite es: ¿quién cometió la agresión?»<sup>(15)</sup>.

Aron concluye que, desde el punto de vista de la lógica política y de la moral, es idealismo comprometerse siempre con aquel que sufre la agresión. El concepto de seguridad colectiva es un concepto idealista.

## 7. LA SEGURIDAD COLECTIVA ¿ES UN CONCEPTO FUNDAMENTALMENTE CONSERVADOR?

El concepto de seguridad colectiva de la ONU es un concepto político y militar. Este concepto se compone de tres elementos, el principal de los cuales es la prohibición de usar la fuerza, lo que conduce como consecuencia lógica a la interdicción de la agresión, ya sea contra la integridad territorial o contra la independencia política.

Es decir que el concepto se refiere a la agresión político-militar que puede sufrir un estado-nación. El sistema de seguridad colectiva está dirigido conceptualmente a proteger el estado-nación de una agresión contra su independencia política o contra su integridad territorial.

¿Es que acaso no existen otras categorías de peligro, aparte de la agresión contra la independencia política o la integridad territorial? ¿Es que no han aparecido en los últimos años nuevas formas de agresión que no solamente afectan al estado-nación sino a toda la comunidad internacional?

En las últimas décadas se ha hecho evidente la existencia de nuevos problemas que amenazan a la

comunidad internacional en su conjunto y no solamente a un estado-nación, al margen de los nuevos tipos de agresión que éste puede sufrir.

En esta nueva categoría de peligros se puede señalar: el problema de la superpoblación en regiones determinadas; el hambre creciente de masas humanas en el Tercer Mundo; los flujos migratorios del sur hacia el norte; el terrorismo; la proliferación regional de armamentos (por ejemplo químicos) que en el mundo desarrollado desempeñan un papel disuasivo pero que en el Tercer Mundo son de utilización efectiva; el problema del medio ambiente, etc.

---

*“El sistema de seguridad colectiva está dirigido conceptualmente a proteger el estado-nación de una agresión contra su independencia política o contra su integridad territorial”*

---

En la ONU se habla de cooperación económica, de desarme, del problema ecológico, etc. pero sin establecer una conexión con el problema de la seguridad, sin considerarlos como amenazas contra la seguridad.

Si consideramos como conservador a todo concepto que no se adapta a la evolución, entonces el concepto de seguridad colectiva -tal como hasta ahora está definido- es conservador ya que no es capaz de resolver los nuevos problemas que amenazan la seguridad de la comunidad internacional.

Conservador en el sentido de que la seguridad colectiva tiene por finalidad mantener el estado-nación y no hacerlo evolucionar.

## 8. ¿ES POSIBLE AMPLIAR EL CONCEPTO DE SEGURIDAD?

Consideramos que la idea de seguridad puede ampliarse en el sentido de que tome en cuenta los peligros que pueden amenazar a un estado, o a un

---

(15) MORGENTHAU, Hans. Op. cit., pág. 496.

conjunto de estados pero que no correspondan a una agresión. Por ejemplo, podemos citar el peligro de la contaminación de las aguas, que puede conducirnos a una definición más precisa del término seguridad ecológica y por consiguiente conceptualizar la agresión ecológica.

Esevidente que la deforestación de la Amazonía afecta la seguridad de toda la comunidad internacional en conjunto.

Por consiguiente, la política de deforestación del gobierno brasileño podría ser considerada como una agresión a la comunidad (a la humanidad). Pero una afirmación de este tipo, ¿no sería considerada por el gobierno de Brasilia como una intromisión en los asuntos internos de Brasil?, ¿no sería una agresión a su soberanía cualquier otro intento de controlar internacionalmente la deforestación?

De la solución de este dilema -y de otros- depende la posibilidad de ampliar el concepto de seguridad para que el mismo no se convierta más abiertamente en una idea conservadora.

## 9. EL PUNTO DE VISTA DEL ÓRGANO ENCARGADO DE LA SEGURIDAD COLECTIVA.

Una de las críticas más frecuentes a las Naciones Unidas es que el *statu quo* que la Carta sanciona es

el gobierno de las grandes potencias, es decir de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

«Lo que caracteriza las disposiciones constitutivas de las Naciones Unidas es la oposición entre las pretensiones y la realidad constitucional, entre las expectativas democráticas suscitadas por las palabras de la Carta y el desempeño autocrático que la actual distribución de las funciones implica»<sup>(16)</sup>.

En caso que el mecanismo de seguridad colectiva pudiese ser aplicado en forma permanente, desde el punto de vista práctico toda agresión desencadenaría la aplicación del sistema de seguridad, salvo que la mencionada agresión fuese realizada para bloquear su puesta en marcha (consideramos que no es necesario describir el mecanismo de funcionamiento del Consejo de Seguridad).

De esta manera, la seguridad colectiva, tal como podría aplicarse en la actualidad, pone de relieve que se trata de una idea conservadora.

El mecanismo de seguridad colectiva previsto por la Carta, con el consenso de los miembros permanentes del Consejo, puede garantizar la seguridad internacional e intimidar a un futuro agresor, siempre que ese agresor no sea uno de los cinco miembros permanentes. Esta particularidad del órgano encargado de la seguridad colectiva es la que hace resaltar su carácter conservador. ☞

---

(16) Ibidem, pág. 551.