

---

## Sistemas de seguridad internacional a través de la historia

Melina Pasquet<sup>18\*</sup>

### Introducción

Es posible identificar, a lo largo de la historia, los esfuerzos de los Estados por crear estructuras políticas que salvaguarden la paz internacional. Aunque cada uno de ellos cualitativamente diferente, ya que surge desde las condiciones particulares de su contexto. En ese sentido, para este caso, se propone traer al análisis dos estructuras políticas paradigmáticas, cuyos esfuerzos estaban dirigidos en esta dirección. Estos son el Sistema de Alianzas y Congresos pertenecientes al Concierto Europeo del siglo XIX, y Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas, nacido a mediados del siglo XX. En tanto, resulta posible establecer un paralelismo entre ambos. Surgidos tras grandes conflagraciones, tales como las guerras napoleónicas o la II Guerra Mundial, han aparecido en el sistema internacional con la meta de establecer unas bases sólidas para unas relaciones internacionales del período posbélico. El primero de ellos nos permite hablar de un sistema de Seguridad Común, y el segundo lo que se conoce en rigor como un sistema de Seguridad Colectiva. Ambos conceptos articuladores se basan en la premisa de que hay una concertación sobre el uso de la fuerza entre los Estados, y una cierta garantía del mantenimiento del orden internacional.

Ahora bien, el núcleo de la cual parte este análisis se encuentra siguiendo a Luis Artemio Melo (1979, p. 22), quien sostiene que la explicación de la realidad comprende un aspecto institucional y uno dinámico. Es a partir de allí que se propone pensar el siguiente fenómeno, en esa coexistencia clave de los componentes de poder, instituciones y derecho. Teniendo en cuenta este proceso de estabilización de las relaciones de poder vigentes al momento (es decir, aquello dinámico), con la estructuración y organización de un cuadro institucional más o menos formal. Pero a la vez, considerando que este proceso da por resultado institucionalidades diferentes, al tener en cuenta las divergencias entre los contextos históricos de partida.

La institucionalización es el proceso por el cual adquieren valor y estabilidad las organizaciones y procedimientos. A la vez que, las organizaciones y los procedimientos son dispositivos para mantener el orden, resolver conflictos, elegir líderes representativos y dotados de autoridad. Es así como puede arribarse a la idea de cuál ha sido el objetivo perseguido, desde el aspecto dinámico, por parte de los Estados a través de este proceso ejecutado conscientemente por sus élites políticas. Estos se han valido de la estabilización y legitimación del poder que brinda la institucionalización (como racionalización, en términos de Max Weber) como un medio para el mantenimiento del orden político existente (*statu quo*). De todas formas, recuperando a Melo (1979, p. 30), es de aclarar que en el plano internacional la relación entre poder-derecho (es decir, institucionalización) no está plenamente configurada (en comparación con el derecho al interior de los Estados), y solo se llega a configurar un orden de coordinación interestatal.

### Concierto Europeo: Sistema de alianzas y seguridad común

El Concierto Europeo que se inició con la Europa de la Restauración, significó un avance en la cooperación europea y en las acciones de seguridad conjuntas. Y se fundamentó en el principio del equilibrio de poder y del legitimismo.

Siguiendo a Pierre Renouvin (1990, pp. 795-900), a partir del Congreso de Viena de 1815 se conformó el Directorio europeo. El sistema de relaciones internacionales producto del congreso era articulado entre las grandes potencias y aplicado en el Viejo Continente. Esta dominación de las potencias les fue posible por la acumulación de poder que logran tras vencer en las últimas coaliciones contra Francia: una cuota de poder que les permite forjar un *statu quo* del sistema internacional. Estas buscaron asegurar y mantener ese *status quo* que creaban los tratados del fin de las Guerras Napoleónicas mediante una garantía colectiva.

Comprendían la idea fundamental de seguridad internacional y la paz en la definición de un cierto orden territorial, que implicaba asimismo la afirmación de legitimidad de cierto orden político internacional. Este orden se regulaba mediante conferencias internacionales, donde tiene origen la llamada "práctica de los Congresos", que

---

<sup>18</sup> Estudiante avanzada de la Licenciatura en Relaciones Internacionales (UNR).

preveía la celebración periódica de conferencias cuyo objetivo era mantener la paz y custodiar los intereses comunes en Europa.

El gobierno de las potencias vencedoras es conocido como la Tetrarquía: la alianza de Austria, Gran Bretaña, Prusia y Rusia. Luego devenida en Pentarquía en el congreso de Aquisgrán de 1818, con la entrada de la Francia, cuando de Luis XVIII adhirió al Tratado. A lo que se le adiciona el rol cumplido por la Santa Alianza, tratado por el cual Austria, Rusia y Prusia se unieron en torno a las ideas religiosas en común para enfrentar a las amenazas que pudieran desestabilizar sus gobiernos monárquicos y la región (Potemkin, pp. 395-409). Las potencias se obligaron a concurrir a la manutención y fortalecimiento de un sistema que dio la paz a Europa, considerado el único que les podría garantizar su seguridad y estabilidad.

La política de alianzas sostenida fue el primer paso hacia el establecimiento de una solidaridad regional definidora de un espacio político, e incluía el concepto de una legitimidad compartida para acciones comunes. Esta no contó con un mecanismo supranacional que limite las referidas soberanías, sino que las alianzas se asentaron en el principio de la soberanía nacional. Por las cuales, como en el caso de la Santa Alianza de 1815, los Estados solo se obligan a consultas mutuas sobre sus conductas de cara a los problemas futuros que les interesen en común, o los Estados se obligan a una ayuda mutua, política y militar, cara a los casos típicos estrechamente previstos. Aun así, la Europa de los Congresos es exponente del concepto "seguridad común", y el primer antecedente importante de una tentativa de organización regional institucionalizada, aunque sin un mecanismo permanente de intervención.

Este rol se correspondía con la declaración en el Tratado de Chaumont de 1814, durante las campañas napoleónicas, en que los aliados de entonces afirmaban que "entre los aliados, la alianza no se limita a proseguir la guerra, sino que define entre las grandes potencias los medios de mantener, contra cualquier atentado, el orden de cosas que venga a ser establecido" (art. 1). Los aliados concertaron seguir una política común, incluso después de alcanzada la paz frente a Francia. Más allá de la unidad ideológica de la Santa Alianza, era un fin de seguridad colectiva lo que se tenía por meta, a cargo de las grandes potencias que asumieron aristocráticamente la dirección del mundo.

En la Paz de París de 1815, se establece la intención de sus firmantes "para el bienestar del mundo" en "convocar, en épocas determinadas, ... reuniones consagradas a los grandes intereses comunes y al examen de las medidas que, en cada una de esas épocas, fueran juzgadas las más saludables para el reposo y la prosperidad de los pueblos y para el mantenimiento de la paz en Europa" (art. 6). Es de destacar sobre esto último, las limitaciones geográficas del sistema, ya que las potencias se erigen como los gendarmes de Europa. Las grandes potencias europeas se arrogaban la representación de los otros Estados, y conservaron en todo momento la primacía en cuanto a la convocatoria, la conducción y las negociaciones en tales conferencias. No había una centralización de poder voluntariamente aceptada por el resto de los Estados soberanos.

En Aquisgrán, Troppau, Leybach y Verona, el gobierno de las potencias se empeñó en mantener el principio de legitimidad. Los fenómenos que atentaran contra el trazado territorial y de poder establecido eran señalados como amenazas a esa paz y seguridad europea consagrada en la Paz de París y el Tratado de Garantía. Para ello el directorio se valió de la intervención en otras naciones: el no reconocimiento de regímenes políticos ilegítimos, el uso de la fuerza armada (delegado en alguno de sus miembros, como el caso de Austria o Francia). Es por ello por lo que las conferencias fueron convocadas siempre que surgía alguna cuestión de particular importancia en el continente, como las medidas decididas frente a la aparición de movimientos y revueltas de carácter liberal y nacionalista.

En una primera fase del Congreso Europeo, este se preocupaba principalmente por la unidad ideológica de Europa (sistema político legitimista en vigor) y la manutención del status quo territorial. Luego, ya no es la uniformidad de los sistemas políticos, sino el equilibrio entre las potencias lo que prevalece, y la principal responsable de esta evolución fue Inglaterra, que se resistió siempre a la intervención en los negocios internos.

La política del Concierto Europeo fue de carácter regional (eurocéntrica), statusquoista (basada en el principio del legitimismo, más que el de las naciones) y limitada, con un proceso de toma de decisión que regula el sistema europeo centralizado en las cinco grandes potencias. Si bien hacia mediados y fines del siglo XIX fue en descomposición y se tornó incapaz de resolver desacuerdos entre las grandes potencias (ya que el regionalismo europeo no consiguió vencer la tendencia de cada Estado a la acción aislada). Pero aun así permitió años de estabilidad general, y la ausencia de guerras sistemáticas y generalizadas en Europa. La política exterior de las grandes potencias estuvo caracterizada por la cautela, aunque esto no evitó que la amenaza del uso de la fuerza fuese un recurso frecuente durante este periodo. Los Estados europeos optaron generalmente por la diplomacia como

instrumento preferente para resolver los conflictos, seguido del uso de sanciones, y en último lugar la intervención militar, entendida como un instrumento legítimo de la política exterior

## Organización de las Naciones Unidas: Sistema de Seguridad Colectiva

Con el fin de la II Guerra Mundial, el escenario internacional busca valerse nuevamente de formas de estabilidad que permitan la seguridad y paz internacional. En este contexto, se puede dar cuenta de la evolución de la alianza contra el eje de la Carta de las Naciones Unidas de 1942, hacia una manera que perdurase en la política de cada uno de los Estados obligados. Así la alianza se encaminó hacia el establecimiento de solidaridades permanentes, que conducen a la institucionalización de este gran espacio político.

La cristalización del poder en una institución internacional supone una evidente mejora sobre el antecedente asentado, que era un régimen de facto. La Organización de las Naciones Unidas (ONU) brinda un régimen de jure, que desde su creación fue obra de un tratado multilateral y posee una estructura organizacional que le brinda permanencia. El objetivo primordial de la ONU es el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, y la promoción de la cooperación de todo orden entre los Estados (Pereira, 2001, pp. 267-268).

Su surgimiento implicó un cambio de parámetros que regían el clásico sistema de equilibrio entre poderes por un nuevo sistema, denominado a partir de entonces “comunidad de naciones”. Este nuevo sistema estaba basado en la responsabilidad común por la seguridad colectiva y la oposición conjunta ante la osadía de una nación de violentar la paz conseguida: se considera al Estado agresor como autor de un acto de guerra contra todos los demás miembros de la sociedad. Se propone como un sistema global que funcionara en favor de todos, y no contra cualquier país. Con un nuevo marco internacional, en el que sea más difícil para un Estado romper el consenso creado, y un equilibrio político y de poderes de manera que ningún Estado pueda imponerse sobre el resto. El nuevo sistema incluía la resolución pacífica de las controversias y disputas internacionales bajo el amparo de la ley internacional.

Según este nuevo sistema de comunidad de naciones impuesto en Europa, el nuevo orden de seguridad global ya no podría ser alterado unilateralmente por ningún Estado, y la paz debía ser alcanzada no únicamente para asegurar la defensa de los intereses del propio Estado, sino como objetivo en sí mismo.

Además, siguiendo a Liza Aceves, se produjo un cambio en el concepto de “soberanía nacional” y el papel de las naciones en las organizaciones internacionales (2004, pp. 55-56). Durante los últimos siglos el orden internacional estaba basado en el concepto de la soberanía nacional, en el que cada Estado era el único responsable de custodiar su territorio y de su seguridad nacional. A partir de la seguridad colectiva se erige como deber de cada Estado miembro velar por la paz mundial y la seguridad global del sistema como un objetivo en sí mismo, y no únicamente cuando se vean afectados sus intereses directos. Los Estados, convencidos de que salvaguardar la paz del sistema en su conjunto implica defender indirectamente sus intereses, deben actuar con imparcialidad y acatar tomar parte en las sanciones impuestas contra otros Estados miembros. El sistema de seguridad colectivo determina sanciones conjuntas contra el país infractor perteneciente al sistema. Este sistema está basado en el acuerdo previo de sus miembros en sancionar a cualquiera de los mismos que viole ciertas normas y principios consensuados con anterioridad.

Respecto a los prerequisites legales más significativos, destaca que el funcionamiento del sistema de seguridad común implica la prohibición del uso de la fuerza con motivos no defensivos por ninguno de los Estados miembros, y la obligación conjunta de tomar medidas al respecto si se diese el caso. En la práctica significó la adopción y generalización del Pacto Kellogg-Briand de 1928 y su ratificación en el Pacto de la Sociedad de Naciones, que prohibió el uso de la fuerza como instrumento de política nacional. Por medio de este sistema los Estados renuncian al uso individual de la fuerza en supuestos de peligro y, a cambio, obtienen la garantía de que la amenaza o el uso de la fuerza de que fueran objeto sería contestado por la sociedad en su conjunto (Zorgbibe, 1997, pp. 23-54).

A nivel organizativo se da una centralización del sistema, contando con un órgano decisorio de pocos miembros que se compone de las principales potencias, que puede decidir sobre si se ha incumplido alguna de las reglas de la organización por algún Estado miembro, y en tal caso sobre qué tipo de sanción debe ser impuesta. La custodia del sistema establecido y la responsabilidad de determinar cuándo se infringía el nuevo concepto legal debería ser acometida por una institución internacional, que fue definida como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

La estructura de este órgano continuó características oligocráticas existentes (Melo, 1992, p. 152), su composición es el reflejo del poder desigual entre los Estados, aunque su misión requiere de ser cumplida sin perjudicar el principio de igualdad de soberanía de cada Estado. Donde las potencias vencedoras Estados Unidos, Reino Unido, Francia, Rusia y China detentan un asiento permanente en este órgano y un poder de veto en el proceso de toma de decisiones vinculantes. Entiende que cabe a los países más poderosos del mundo una posición predominante que corresponde a su poderío y responsabilidad. Hay una centralización de la decisión que habría de lanzar la seguridad colectiva Estados. Aunque en lo que hace a las limitaciones de la soberanía de los Estados, se redujo la capacidad de intervención de las potencias en asuntos internos de otros Estados (al menos desde el plano formal), en la medida que no se adoptó una concepción general de la legitimidad del poder político (como el caso del legitimismo), sino que se remitió solo al principio de la autodeterminación.

## Conclusión

En conclusión, se puede percibir a través de los tiempos procesos de transformación internacionales, hacia la democratización e institucionalización. Y la evolución de estos llevaron a una reconfiguración de las formas en que se gesta y mantiene la seguridad y paz internacional. Partiendo de estructuras políticas menos desarrolladas en su formalidad institucional, con una participación acotada a toma de decisión de las principales potencias y una percepción meramente eurocéntrica; a formas institucionales con una vocación de universalidad, que permite una mayor participación de otros Estados además de las grandes potencias (Moncayo et al., 1981, p. 41). A la vez que abre paso a pensar la continuidad de estos procesos mencionados, que continúan siendo impulsados por ciertos actores políticos, que implicará transformaciones en el largo plazo sobre las instituciones internacionales que regulan la paz y seguridad que conocemos hoy.

## Bibliografía

- Aceves, L. (2004). Cambios en el sistema interestatal westfaliano. *Aportes*, Vol. VIII (25), 39-59.  
<https://www.redalyc.org/pdf/376/37602504.pdf>
- Melo, A. L. (1979). *Compendio de Ciencia Política*. Editorial Depalma.
- Melo, A. L. (1992). Estructura de poder en el sistema internacional: 1492-1992. *Res Gesta*, N° 31, 137-158.
- Moncayo, G. R., Vinuesa, R.E. y Gutiérrez Posse, H. D. T. (1981). *Derecho Internacional público*. Tomo I. Zavalía.
- Pereira, J. C. (2001). *Historia de las relaciones internacionales contemporáneas*. Ariel Historia.
- Potemkin, V. (1966). *Historia de la diplomacia*. Tomo I. Grijalbo.
- Renouvain, P. (1990). *Historia de las relaciones internacionales*. Tomo II. Akal.
- Tratado de Chaumont. Artículo 1. 9 de marzo de 1814.
- Tratado de Paz de París. Artículo 6. 20 de noviembre de 1815.
- Zorgbibe, C. (1997). *Historia de las Relaciones Internacionales*. Tomo II. Alianza editorial.