

REGÍMENES DE DEFENSA COLECTIVA Y CONSTRUCCIÓN DE LA PAZ

Fernando Arlettaz

Universidad de Zaragoza (España)

 ORCID ID <https://orcid.org/0000-0002-4372-0855>

1. Introducción

Desde hace varias décadas se ha abierto paso en el discurso político y legal la idea de que existe (o debería existir) un derecho humano a la paz (Alston, 1980; Gros Espiell, 2005; Schabas, 2011). Si tal derecho efectivamente existe (o puede existir) es una cuestión eminentemente analítica que depende de qué entendemos por *derecho humano* y qué entendemos por *paz*. En este trabajo no nos proponemos discutir las posibilidades para esa delimitación conceptual, tarea por otra parte ya emprendida en otros estudios. Nuestra intención es indagar sobre la posible contribución de algunas organizaciones internacionales, en concreto ciertas organizaciones internacionales que ejercitan funciones de defensa colectiva, a la construcción de la paz.

La defensa colectiva frente a un ataque armado es un derecho reconocido por la Carta de las Naciones Unidas. Bajo este paraguas fueron creadas, a lo largo del siglo XX, diversas organizaciones que tienen como misión principal organizar la

defensa colectiva de un grupo de Estados frente a un eventual ataque armado por parte de otro u otros Estados (o, incluso, frente a ataques armados de actores no estatales, aunque esta posibilidad comenzó a ser seriamente considerada más recientemente). También bajo el amparo del derecho a la legítima defensa colectiva, algunas organizaciones internacionales de objetivos generales (por ejemplo, organizaciones de cooperación o de integración regional) asumieron la misión de garantizar la defensa colectiva de sus miembros en los términos antedichos. En este trabajo nos enfocaremos en una organización del primer tipo (la Organización del Tratado del Atlántico Norte, OTAN) y en dos del segundo tipo (la Unión Europea, UE; y la Organización de los Estados Americanos, OEA).

La pregunta que guía este texto es si este tipo de organizaciones, cuya misión consiste en prepararse para la guerra, pueden realizar una contribución efectiva a la construcción de la paz. Del mismo modo que lo señalábamos en el primer párrafo en relación con el derecho humano a la paz, la respuesta a esta pregunta depende en buena medida del contenido que otorguemos al término *paz*. En el apartado 2 discutiremos brevemente el alcance que puede tener este término y nos decantaremos por una definición estrecha que entiende la paz como la ausencia de conflicto armado. Esto no implica descartar que, en otros contextos, un concepto más amplio de paz pueda ser pertinente.

A continuación, en el apartado 3, recorreremos rápidamente los principales hitos en la historia de las tres organizaciones internacionales que hemos nombrado. En el apartado 4 abordaremos la pregunta central del trabajo. Por la brevedad

del texto no podremos dar una respuesta acabada a nuestra pregunta, limitándonos a señalar algunas hipótesis e intuiciones generales. En efecto, responder cabalmente a la pregunta sobre el rol de las organizaciones con funciones de defensa colectiva en la construcción de la paz exigiría un estudio histórico y empírico mucho más profundo que el que resulta posible en estas páginas.

En el apartado 4 exploraremos diferentes vías por las cuales las organizaciones internacionales con funciones de defensa colectiva podrían contribuir a la paz. La primera vía, quizá la más obvia, es la del fomento de la confianza entre los propios miembros de la organización internacional. Como se verá, en el contexto de algunas de las organizaciones estudiadas han desaparecido los conflictos violentos entre los miembros. Sin embargo, esto no ha sido así de manera general y, además, puede controvertirse hasta qué punto ha sido la propia lógica de la defensa colectiva la que ha contribuido a la supresión de esos conflictos (sub-apartado 4.1).

La segunda vía es la del despliegue de misiones de paz con el consentimiento de los Estados en cuyos territorios tienen lugar conflictos violentos (sub-apartado 4.2). Resulta significativo que tanto la OTAN, organización internacional cuya finalidad principal es la defensa colectiva, como la UE y la OEA, organizaciones internacionales de fines generales que incluyen mecanismos de defensa colectiva, hayan desarrollado en algún momento de su evolución la voluntad de participar en misiones de carácter o con componente militar que, sin embargo, no tienen carácter defensivo.

Por último, la tercera vía que estudiaremos será la de la

disuasión armada, es decir, la construcción de la paz mediante procesos que intentan evitar que el posible adversario opte por la vía de la agresión (sub-apartado 4.3). Por la importancia histórica que ha tenido, se abordará principalmente la disuasión nuclear. Como se verá es muy dudoso que esta sea una vía efectiva de construcción de paz.

2. Esbozo de una teoría de la paz

2.1 Los problemas de la guerra y de la paz

La cuestión de las relaciones de fuerza entre diferentes unidades políticas no es una preocupación nueva (para una versión global ver, entre muchos otros: Aron, 1962; Bull, 1977; Blainey, 1988; Tilly, 1990; Holsti, 1991). *El arte de la guerra*, una obra datada en el siglo VI antes de Cristo y atribuida generalmente al chino Sun Tzu, o la *Historia de la guerra del Peloponeso*, escrita en el siglo siguiente por el ateniense Tucídides, son buenos ejemplos del antiguo interés de militares e historiadores en la consideración teórica de las cuestiones relativas a la guerra. Por otra parte, la filosofía política conoce desde antiguo el desarrollo de las teorías sobre la guerra justa. La idea central que subyace a estas es que algunas formas de uso de la fuerza por parte de los grupos políticos resultan lícitas mientras que otras no. El ejemplo más conocido de teoría sobre la guerra justa es la desarrollada en el siglo XIII por Tomás de Aquino en su *Summa Theologiae*.

La filosofía política moderna retomó el interés en el estudio del uso de la fuerza entre Estados (ahora ya constituidos como Estados modernos). Tres líneas de estudio se abrieron

entonces. La primera línea se vincula con la consideración teórico-descriptiva de las condiciones en las que se desarrollan las relaciones entre los Estados. Así, para Hobbes, el problema de la seguridad del individuo se resuelve a través de la creación del Estado: los individuos renuncian a las prerrogativas que tenían en el estado de naturaleza para colocarse bajo el amparo del Leviatán. Ahora bien, el Estado que protege a los individuos se encuentra, a su vez, en estado de naturaleza en relación con otros Estados. La guerra es el resultado de la coexistencia de unidades estatales que se encuentran en sus relaciones recíprocas en estado de naturaleza.

La segunda línea de estudio de las relaciones de fuerza entre los Estados es de tipo jurídico. Los grandes juristas del derecho internacional moderno (como Hugo Grocio, Francisco de Vitoria o Francisco Suárez) desarrollaron diversas variantes de la teoría de la guerra justa, entendiendo ahora la guerra en términos modernos, es decir, como enfrentamiento entre Estados (y no simplemente entre grupos políticos más o menos fragmentarios como existían, por ejemplo, en la época medieval). Este corpus teórico constituyó el denominado *ius ad bellum*, es decir, el conjunto de reglas que determinan las condiciones en que es moral o jurídicamente posible la guerra (*bellum iustum*). El *ius ad bellum* se complementó con el denominado *ius in bello*, es decir, el conjunto de reglas que determinan cómo han de conducirse las hostilidades.

La tercera línea de estudio tiene que ver con otro aspecto del problema de la guerra. Más allá de la cuestión de filosofía política sobre la estructura del sistema internacional que posibilita las guerras y de la cuestión de filosofía moral o de

derecho internacional que suscita la necesidad de distinguir entre guerras justas y guerras injustas, apareció otra preocupación: la de describir cuál es el mecanismo *real* que lleva a los hombres a la guerra y cómo se desarrollan *realmente* estas. Esta preocupación por describir el funcionamiento efectivo de los mecanismos de uso de la fuerza estaba guiada no solo por un interés científico, sino (principalmente) por un interés práctico: aprender a dominar estos mecanismos en beneficio propio.

En el siglo XVI, Nicolás Maquiavelo presentó en *El arte de la guerra* un programa de reforma militar que enfatizaba la necesidad de que los Estados contaran con milicias formadas por sus propios ciudadanos. Maquiavelo comprendía la naturaleza esencialmente política de la guerra y entendía que el recurso a la fuerza era uno de los medios, junto con la astucia, para conseguir los objetivos del Estado. Tres siglos más tarde, el prusiano Carl von Clausewitz percibió igualmente la naturaleza política de la guerra y escribió, tras las guerras napoleónicas, un tratado de estrategia militar de gran influencia (*De la guerra*).

Junto con el problema de la guerra, el pensamiento moderno se ocupó del problema de la paz. Emmanuel Kant esbozó, en su obra *La paz perpetua* publicada a fines del siglo XVIII, un modelo de organización mundial cosmopolita que debería permitir la paz entre los Estados. En esta misma época, la Revolución francesa abrió nuevos horizontes en la consideración de la guerra. Esta siguió siendo entendida como un conflicto violento entre Estados. Pero el Estado dejó de ser visto simplemente como un conjunto de territorios y de súbditos bajo el poder de la casa gobernante y comenzó a ser

visto como una verdadera asociación de iguales, un grupo de individuos unidos por un vínculo recíproco. El Estado adquirió así una justificación democrática basada en la idea de la soberanía popular y transfirió esta justificación a la consideración del problema de la guerra.

El auge del positivismo en el siglo XIX llevó a una pérdida de interés en el estudio de las condiciones abstractas que justifican el recurso a la guerra. El uso de la fuerza empezó a ser entendido simplemente como una potestad del Estado para hacer efectivo sus derechos (es decir, sus pretensiones consideradas por él mismo como justas) en el contexto de un sistema que carece de una autoridad central que lo haga efectivo. Así, la legitimidad de la guerra venía dada por el cumplimiento de dos condiciones puramente formales: competencia de la autoridad que la declara y declaración formal.

En el siglo XX, la progresiva institucionalización de los regímenes de seguridad internacional incidió en una regulación crecientemente compleja del uso de la fuerza en las relaciones internacionales. Por otra parte, la discusión sobre las condiciones éticas de la guerra justa renació de la mano de un renovado interés por las posiciones iusnaturalistas. La obra del estadounidense Michael Walzer es representativa de este giro.

2.2 Aproximaciones conceptuales a la guerra y la paz

En una perspectiva clásica, la paz es la contracara de la guerra. Esta última, como hemos visto, es entendida como un conflicto violento a gran escala entre grupos políticos más o menos definidos. La idea de violencia supone, por supuesto, el uso de la fuerza física generalmente bajo la forma de fuerza

armada. Los grupos políticos mencionados, por otra parte, son principalmente los Estados. Sin embargo, de acuerdo con un concepto más amplio, el grupo político involucrado podría ser también un actor no-estatal (por ejemplo, un grupo terrorista internacional o un grupo interno como sucede en los conflictos étnicos al interior de un Estado). La idea de que el conflicto tenga una *gran escala* es difícil de definir con precisión. Se puede utilizar algún baremo cuantitativo, como el número de víctimas o la amplitud de los daños materiales. Este camino puede sin embargo ocultar la significación que puede adquirir un conflicto incluso si su dimensión cuantitativa es reducida. El tema ha sido discutido por el Derecho Internacional y la teoría de las Relaciones Internacionales (Greenwood, 1987; Vásquez, 1993; Lee, 2008).

En cualquier caso, parece que es precisamente la *escala* del conflicto lo que permite distinguir las guerras de otro tipo de situaciones que también involucran el uso de la fuerza armada pero que son, sin embargo, de menor envergadura. Es habitual utilizar la idea de *crisis* para hacer referencia a un conflicto con componente militar que implica una amenaza a intereses importantes y en el que existe la posibilidad de que la disputa *escale* al nivel de una guerra (Brecher y Wilkenfeld, 1997; ver también Snyder y Diesing, 1977; Zartman y Faure, 2005).

Ahora bien, además de la concepción de la paz que la entiende como la contracara de la guerra, existen otras definiciones de la paz. En los años sesenta apareció un nuevo enfoque de estudios relativos a la seguridad internacional: la Investigación para la Paz. Su desarrollo está estrechamente

vinculado al nacimiento de la conciencia acerca de los riesgos de la carrera nuclear durante la Guerra Fría. En primer lugar, la Investigación para la Paz redefine la idea de seguridad, sacándola de los límites estrechos marcados por la consideración del Estado como sujeto referente y de los temas militares como problemas excluyentes. En segundo lugar, supone también un compromiso con una agenda política en favor de la paz. No es casual que la Investigación para la Paz haya tenido un desarrollo más fuerte en Europa, continente más directamente expuesto como posible escenario de una confrontación entre el bloque occidental y el soviético. La idea de que existe un derecho humano a la paz que, mencionada en la introducción de este trabajo, ha de verse en continuidad con los estudios del campo de la Investigación para la Paz.

La Investigación para la Paz está permeada por una concepción amplia de la paz, congruente con su concepción de la seguridad. Una idea expandida en el campo es que, junto con la *paz negativa* entendida como ausencia de guerra, existiría una *paz positiva* constituida por la plena integración de las sociedades humanas. Un hito importante en el desarrollo de la idea de paz positiva fue la introducción del concepto de *violencia estructural* en los trabajos de Johan Galtung (Galtung, 1969; Galtung, 1971; Galtung, 2008; Galtung y Fischer, 2013). Simplificando un poco, puede decirse que existe violencia estructural en aquellas situaciones en las que, a pesar de que no hay violencia directa en el sentido de violencia física, hay una insatisfacción de necesidades humanas básicas como consecuencia de una desigual distribución de recursos entre grupos sociales (de género, de clase, de etnia, de nacionalidad, etc.).

Uno de los méritos de la perspectiva de Galtung es haber puesto el foco en las colectividades sociales al momento de definir el concepto de seguridad. El objeto referente de la seguridad no es ya el Estado ni los individuos. Si tenemos en cuenta desarrollos históricos posteriores en los que la pertenencia étnica o cultural jugó un papel central en el estallido de la violencia directa, esta perspectiva resultó ser providente. Los críticos del concepto de violencia estructural, en cambio, han llamado la atención sobre su carácter excesivamente amplio. Si, efectivamente, toda situación de insatisfacción de las necesidades de un grupo resulta ser un caso de violencia estructural, el ámbito de la paz resulta tan amplio que se vuelve inabarcable (Boulding, 1978).

Por las razones de imprecisión conceptual derivadas de una definición excesivamente amplia de la paz, en este trabajo utilizaremos una definición estrecha de la paz, identificándola con la ausencia de guerra en el sentido clásico antes señalado (ya sea que involucre a actores estatales, a actores no estatales o a ambos). No negamos que, en otros contextos, una ampliación del concepto de paz pueda ser metodológicamente útil o incluso necesaria. Para los fines de este trabajo, sin embargo, es suficiente la mencionada concepción limitada.

3. Organizaciones de defensa colectiva

3.1 La defensa colectiva

La defensa frente a una agresión exterior ha sido siempre aceptada, y lo es aún hoy, como una forma legítima de uso de la fuerza armada. El artículo 51 de la Carta de las Naciones

Unidas establece que ninguna disposición de la Carta menoscaba “el derecho inmanente de legítima defensa, individual o colectiva, en caso de ataque armado contra un miembro de las Naciones Unidas, hasta tanto que el Consejo de Seguridad haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales”. Esta disposición reconoce el derecho de los Estados a la legítima defensa (Schachter, 1989; Alexandro, 1996; Wood, 2015).

La legítima defensa autorizada por la Carta de las Naciones Unidas es no solo la defensa individual, sino también la colectiva. En este segundo caso, uno o varios Estados que no son las víctimas del ataque armado salen en auxilio de la víctima. Para que los Estados no atacados puedan ejercer la legítima defensa colectiva en beneficio del atacado es necesario el consentimiento de este. Tal consentimiento puede haberse manifestado con anterioridad al ataque o darse con posterioridad (Kelsen, 1948; Rostow, 1991).

La posibilidad de hacer un ejercicio colectivo del derecho a la legítima defensa ha dado lugar al nacimiento de los regímenes de defensa colectiva, es decir, regímenes basados en acuerdos internacionales que suponen definir de antemano que un eventual ataque armado contra alguno de los Estados participantes en el régimen será considerado como un ataque contra todos los Estados participantes, los que tendrán el derecho (y, en algunos casos, también la obligación) de reaccionar frente a ese ataque armado.

Algunos de estos regímenes de defensa colectiva han implicado la creación de organizaciones internacionales encargadas de planificar y ejecutar la defensa colectiva o se

han apoyado en organizaciones internacionales de carácter general (es decir, no específicas del campo de la defensa) para esa finalidad. Como ya hemos dicho, por razones de espacio, nos centraremos aquí en una organización del primer tipo (la OTAN) y en dos organizaciones del segundo tipo (la UE, como continuadora de la Unión Europea Occidental y la OEA, en la medida en que actúa bajo el régimen del Tratado interamericano de asistencia recíproca).

3.2 La Organización del Tratado del Atlántico Norte

La Organización del Tratado del Atlántico Norte tiene su origen en el Tratado de Washington firmado en 1949 y que entró en vigor ese mismo año (The North Atlantic Treaty, 1949). El Tratado se presenta a sí mismo como una alianza defensiva entre democracias liberales con intereses comunes en materia de seguridad. La identidad democrática (entendida en sentido de la democracia liberal y capitalista) constituía el aglutinante discursivo de los Estados miembros de la alianza frente a la amenaza que los impulsaba a unirse: el temor al expansionismo soviético (Kaplan, 2007; Sayle, 2019).

El Tratado del Atlántico Norte es la base sobre la que se asienta la OTAN, aunque su estructura institucional está solo delineada en rasgos generales en él. Por otra parte, la OTAN experimentó desde su mismo nacimiento un proceso de ensanchamiento a través de la ampliación del número de sus miembros. Esta ampliación fue en algunos casos el resultado de dinámicas internacionales relacionadas con la amenaza soviética (como sucedió con Grecia y Turquía) y en otros casos estuvo más vinculada a dinámicas internas (como sucedió

con la incorporación de España una vez establecido el orden constitucional) (Szayna, 2001; Rühle, 2014).

Los artículos 3, 4 y 5 del Tratado de Washington establecen las obligaciones específicamente militares de los miembros de la alianza. Las partes se obligan a mantener y acrecentar “su capacidad individual y colectiva de resistir a un ataque armado” (artículo 3) y a consultarse cuando, a juicio de cualquiera de ellas, “la integridad territorial, la independencia política o la seguridad de cualquiera de las partes fuese amenazada” (artículo 4). El artículo 5, por su parte, contiene la cláusula de defensa colectiva propiamente dicha.

La primera parte del artículo 5 establece que las partes “acuerdan que un ataque armado contra una o más de ellas, que tenga lugar en Europa o en América del Norte, será considerado como un ataque dirigido contra todas ellas”. En consecuencia, si tal ataque se produce, cada una de ellas, en ejercicio del derecho de legítima defensa individual o colectiva debe ayudar “a la parte o partes atacadas, adoptando seguidamente, de forma individual y de acuerdo con las otras partes, las medidas que juzgue necesarias, incluso el empleo de la fuerza armada, para restablecer la seguridad en la zona del Atlántico norte”¹.

1 El Tratado especifica que se consideran ataques armados contra una o varias partes los que se produzcan “contra el territorio de cualquiera de las partes en Europa o en América del Norte, contra los departamentos franceses de Argelia, contra el territorio de Turquía o contra las islas bajo la jurisdicción de cualquiera de las partes en la zona del Atlántico norte al norte del Trópico de Cáncer” y también aquellos que tengan lugar “contra las fuerzas, buques o aeronaves de cualquiera de las partes que se hallen en estos territorios, así como en cualquier otra región

El artículo 5 del Tratado se invocó por primera y única vez tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en los Estados Unidos. Ahora bien, tras la caída del bloque soviético, la OTAN había venido ampliando su horizonte más allá del rol propiamente defensivo, para desarrollar una identidad como colaboradora en el mantenimiento de la seguridad internacional (Daalder y Goldgeier, 2006). El concepto de seguridad sobre el que se basó la nueva identidad atlántica fue un concepto amplio, que incluyó no solo las amenazas que podrían surgir de conflictos interestatales, sino también los riesgos para la seguridad internacional provenientes de conflictos internos que podían desencadenar crisis humanitarias o del accionar internacional de actores no estatales como los grupos terroristas recién mencionados. Es sobre la base de esta nueva identidad que la OTAN interviene desde entonces en misiones de paz que no tienen, para los Estados miembros, un carácter defensivo.

de Europa en la que estuvieran estacionadas fuerzas de ocupación de alguna de las partes en la fecha de entrada en vigor del Tratado, o que se encuentren en el mar Mediterráneo o en la región del Atlántico norte al norte del Trópico de Cáncer". En 1963, tras la independencia de Argelia que había tenido lugar el año anterior, el Consejo del Atlántico Norte tomó nota de que en la medida en que pudiera afectar a los antiguos departamentos franceses de Argelia, las cláusulas referentes al Tratado quedaron sin efecto desde 1962. Esta peculiar delimitación del área relevante a efectos de considerar que ha existido un ataque armado tiene una razón de ser: Estados Unidos no quería verse obligado a intervenir en los conflictos que pudieran producirse en las posesiones coloniales de los Estados europeos. Ahora bien, esta delimitación geográfica sirve a efectos de determinar cuándo un ataque contra un Estado miembro activa la cláusula de defensa colectiva. Ella no supone una prohibición para la alianza de actuar fuera del área establecida, como de hecho ha sido el caso en numerosas ocasiones.

3.3 La Unión Europea Occidental y la Unión Europea

Tras la Segunda Guerra Mundial se iniciaron en Europa varios procesos de cooperación militar. En 1948 se firmó el Pacto de Bruselas entre Francia, el Reino Unido y los países del Benelux (Bélgica, Holanda y Luxemburgo), un tratado de cooperación económica, social y cultural que contenía además una cláusula fundamental sobre defensa colectiva (Treaty of economic, social and cultural collaboration and collective self-defence, 1948). La situación prevista era una posible reanudación de una política de agresión por parte de Alemania. Ese mismo año 1948, los Estados parte en el Pacto crearon la Unión Occidental, también conocida como Organización del Pacto de Bruselas.

El Tratado de Bruselas quedó pronto privado de algo de su sentido original como consecuencia de la creación de otras organizaciones que ocuparon parte de su espacio: el Consejo de Europa, creado en 1948, asumió la cooperación política mediante la promoción de los derechos humanos y el estado de derecho; la OTAN, nacida el año siguiente, la defensa colectiva; y las Comunidades Europeas, creadas entre 1951 y 1957, la cooperación económica y, más adelante, también política. Estas circunstancias mostraron la necesidad de enmendar el Pacto de Bruselas, lo que se hizo con el Protocolo de París de 1954. Por medio de ese mismo Protocolo Alemania occidental e Italia se incorporaron al régimen (Treaty of economic, social and cultural collaboration and collective self-defence, amended, 1954).

El Pacto modificado en 1954 dio nacimiento a la Unión Europea Occidental (UEO), que reemplazó a la previa Unión

Occidental (Turner, 2009; Rees, 2019). El Pacto modificado siguió siendo, formalmente, un acuerdo de cooperación económica, social, cultural y defensiva, pero en los hechos la UEO se especializó en el ámbito de la defensa. El Pacto de Bruselas modificado mantuvo el régimen de defensa colectiva tal como estaba previsto en su versión original. El artículo V (antes artículo IV) conservó la siguiente redacción: “En el caso de que una de las altas partes contratantes fuere objeto de una agresión armada en Europa, las otras, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas, les prestarán ayuda y asistencia por todos los medios a su alcance, tanto militares como de otra índole”.

A pesar de estos complejos desarrollos normativos iniciales, la UEO tuvo escasa actividad hasta mediados de los años ochenta. El comienzo de los conflictos violentos en la antigua Yugoslavia en 1991 supuso un desafío para la seguridad europea. Un importante debate tuvo lugar acerca de la efectividad de los medios europeos (principalmente, casi únicamente, diplomáticos) para hacer frente a crisis como la yugoslava. La primera Guerra del Golfo, entre 1990 y 1991, sumó también presión en relación con la necesidad de definir una posición europea sobre seguridad y defensa (Salmon, 1994; Gnesotto, 1996).

A partir de los años noventa, la historia de la UEO comienza a confundirse con la de la UE, que terminará finalmente absorbiéndola. En junio de 1992, el Consejo de Ministros de la UEO reunido en Petersberg (Alemania) adoptó una declaración firmada por los Estados miembros de la futura UE (el Tratado de Maastricht que creó la UE ya se había firmado pero todavía

no estaba en vigor) en relación con las actividades de la UEO. Los Estados firmantes se manifestaban dispuestos a poner a disposición de la UEO unidades militares procedentes de la totalidad de sus fuerzas convencionales para misiones militares de nuevos tipos, que se llevarían a cabo bajo mando de la UEO (Petersberg Declaration, 1992).

Estas nuevas misiones, que se conocerían a partir de entonces como *misiones Petersberg*, incluirían tareas humanitarias y de rescate; tareas de mantenimiento de la paz (*peacekeeping*); y tareas de combate en situaciones de crisis, incluidas actividades de establecimiento de la paz (*peacemaking*). Las misiones Petersberg estaban pensadas con un carácter eminentemente extraterritorial, es decir, para ser ejecutadas fuera del territorio de los Estados miembros y eran diferentes de la defensa común prevista en el artículo 5 del Tratado de Washington y el artículo V del Tratado de Bruselas modificado. La UEO realizó algunas misiones de este tipo en la última parte del siglo XX (Gordon, 1996; Aniol, 1997; Wilson, 1998).

En paralelo, el Tratado de Maastricht (Tratado de la Unión Europea, 1992) incluyó como uno de los pilares de la recién creada UE el de la política exterior y de seguridad común, que debía abarcar “todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión Europea, incluida la definición, en el futuro, de una política de defensa común, que pudiera conducir en su momento a una defensa común” (artículo J.4.1). Dentro de la política exterior y de seguridad común (PESC) los aspectos de seguridad y defensa constituirían lo que se llamó la política europea de seguridad y defensa (PESD).

El Tratado de Ámsterdam (Tratado de Ámsterdam por el

que se modifican..., 1997) profundizó la PESD, ya que la PESC debía a partir de ahora incluir “todas las cuestiones relativas a la seguridad de la Unión, incluida la definición *progresiva* de una política de defensa común [...] que podría conducir a una defensa común si así lo decidiera el Consejo Europeo” (artículo 17.1, la cursiva es nuestra). El Tratado de Ámsterdam también incluyó, en el propio contexto de la PESD, las misiones Petersberg (artículo 17.2), que hasta ese momento eran misiones de la UEO, no de la UE.

El Tratado de Niza (Tratado de Niza por el que se modifican..., 2002) no introdujo cambios fundamentales en la PESD. El Tratado de Lisboa (Tratado de Lisboa por el que se modifican..., 2007), en cambio, sí lo hizo. Por un lado, amplió la lista de las misiones Petersberg, que ahora incluyen también las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y las operaciones de estabilización al término de los conflictos (artículo 43) (ver Díaz Barrado, 2006; Björkdahl y Strömviik, 2008; Martin y Kaldor, 2010). Por otro lado, incluyó una cláusula de defensa colectiva (artículo 42.7): “si un Estado miembro es objeto de una agresión armada en su territorio, los demás Estados miembros le deberán ayuda y asistencia con todos los medios a su alcance, de conformidad con el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas”.

Aunque se ha afirmado que la incorporación de la cláusula de defensa colectiva supuso un cambio cualitativo en los objetivos estratégicos de la política europea de defensa (Grevi, Helly y Kehoane, 2009; Tardy, 2018), lo cierto es que, en este aspecto, la UE se presenta como continuadora de la UEO. Es

verdad que, desde el punto de vista propiamente institucional, la UE asume un rol de defensa colectiva que antes no tenía; pero, desde el punto de vista político, la UE no hace sino continuar lo que ya venía haciendo la UEO (que, de hecho, resulta ahora superflua y se disuelve). Ahora bien, la defensa común del territorio de la UE no se hace propiamente mediante los instrumentos de la PCSD, sino a través de un mecanismo de solidaridad colectiva clásico como el que estaba presente en el Pacto de Bruselas modificado. La cláusula fue invocada por primera y única vez por Francia en noviembre de 2015 tras los atentados terroristas de París (Auri, 2019).

3.4 La Organización de Estados Americanos y el Tratado interamericano de asistencia recíproca

En 1947, se firmó el Tratado interamericano de asistencia recíproca (TIAR), también conocido como Tratado de Río (Tratado interamericano de asistencia recíproca, 1947). El TIAR entró en vigor en 1948. El Tratado fue reformado en 1975 por el Protocolo de San José (Protocolo de reformas al Tratado interamericano de asistencia recíproca, 1975). Sin embargo, no todos los Estados parte en el Tratado original son parte en el Protocolo, por lo que en las relaciones entre muchos de ellos sigue vigente el Tratado original (Salas Elgard, 1962; Gómez Robledo, 1977; Serra, 1986).

El TIAR creó un régimen de defensa colectiva que puede activarse en los dos casos. En primer lugar, el TIAR se activa en caso de ataque armado al territorio de un Estado americano o dentro de un espacio geográfico definido por el propio TIAR y que es a veces llamado *zona de seguridad*, aunque el Tratado

no utilice esta denominación (artículos 3.3 y 4). En tal caso, el ataque armado “será considerado como un ataque contra todos los Estados americanos” y, en consecuencia, cada uno de los Estados parte deberá “ayudar a hacer frente al ataque, en ejercicio del derecho inmanente de legítima defensa individual o colectiva” (artículo 3.1). El Protocolo de San José mantuvo este principio, pero en lugar de hablar de “territorio” de un Estado parte se refirió a “territorio bajo la plena soberanía” de un Estado parte (aclarando de paso que la obligación surgía en caso de ataque a un Estado parte y no a cualquier Estado americano) y modificó ligeramente el espacio geográfico recién señalado (artículos 3.5 y 4).

En segundo lugar, el TIAR se activa en caso de afectación de la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de un Estado por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto o hecho que pueda poner en peligro la paz de América (artículo 6; artículo 5 según el Protocolo). El Tratado en su versión original contenía una enumeración sencilla de los casos de agresión que no eran ataques armados (artículo 9). El Protocolo amplió la definición de *agresión* de modo sustancialmente semejante a la definición adoptada en su día por la Asamblea General de las Naciones Unidas (artículo 9). Según el Tratado original, en cualquier caso de afectación semejante del territorio, la soberanía o la independencia de un *Estado americano* se activaba el procedimiento del TIAR (artículo 6). El Protocolo modificó la redacción del supuesto distinguiendo según se trate de la afectación de un *Estado parte* o de un *Estado americano no parte* (artículo 5 según el Protocolo).

Como es sabido, la OEA es una organización de cooperación de fines generales en el ámbito americano nacida en 1948. Sus propósitos exceden el ámbito de la defensa común, aunque la defensa tenga un rol central. De acuerdo con su Carta (Carta de la Organización de los Estados Americanos, 1948), en materia de defensa común, la OEA debe “organizar la acción solidaria de estos [los Estados miembros] en caso de agresión” (artículo 2). La Carta de la OEA reitera lo establecido en el TIAR en el sentido de que toda agresión de un Estado contra la integridad o la inviolabilidad del territorio o contra la soberanía o la independencia política de un Estado americano es considerada como un acto de agresión contra los demás Estados americanos (artículos 3.h y 28). Si la inviolabilidad o la integridad del territorio o la soberanía o la independencia política de cualquier Estado americano son afectadas por un ataque armado o por una agresión que no sea ataque armado, o por un conflicto extra-continental o por un conflicto entre dos o más Estados americanos o por cualquier otro hecho o situación que pueda poner en peligro la paz de América, los Estados americanos en desarrollo de los principios de la solidaridad continental o de la legítima defensa colectiva, deben aplicar las medidas y procedimientos establecidos en los tratados especiales (artículo 29). El principal de estos *tratados especiales* es el TIAR, como surge de lo dicho más arriba.

Desde los años noventa, la OEA ha participado también en algunas misiones de paz en el continente americano a través de actividades de retirada de minas, medidas para la creación de confianza y actividades de formación. En estas actividades ha jugado un rol importante la Junta Interamericana

de Defensa, órgano de preparación para la legítima defensa colectiva y de asesoramiento de la OEA, aunque no sea formalmente un órgano de ésta reconocido por su Carta. Otros programas regionales de paz han sido gestionados por grupos de Estados creados ad hoc.

4. Defensa colectiva y construcción de la paz

4.1 ¿La paz a través de la confianza?

La primera forma de contribución de las organizaciones con funciones de defensa colectiva a la construcción de la paz podría ubicarse en las relaciones internas entre los propios miembros de la organización. El desarrollo de instituciones orientadas a garantizar la defensa común de un grupo de Estados solo es posible sobre la base de la confianza recíproca de estos Estados. Una organización de defensa colectiva exitosa supone el afianzamiento de las relaciones internas en el sentido de la construcción de los que se ha denominado una *comunidad de seguridad*.

La idea de *comunidad de seguridad*, desarrollada por Karl Deutsch, hace referencia a un espacio donde el recurso a la violencia como forma de solucionar los conflictos se ha vuelto improbable. Las comunidades de seguridad pueden asumir dos formas. Por un lado, las *amalgamated communities*, que implican una convergencia de los Estados hacia la integración institucional. Por otro lado, las *pluralistic communities*, en las que a pesar de no existir esa integración institucional existe una integración social inter-estatal y trans-estatal, basada en valores comunes y confianza recíproca. Deutsch consideraba

la OTAN como un ejemplo de *pluralistic community* (Deutsch, 1957; ver también Adler y Barnett, 1998), una idea repetida por otros autores más contemporáneos (Forster y Wallace, 2001). Sobre la base de este esquema, sería posible considerar a la UE como un ejemplo de *amalgamated community* y, tal vez en menor medida, a la OEA como otro ejemplo de *pluralistic community*.

Algunos años después, los autores de la corriente constructivista enfatizarían, en la misma línea del pensamiento de Deutsch, el rol de la construcción y transformación de las identidades de los actores para entender cómo pueden tenderse lazos de confianza entre los miembros de una comunidad de seguridad. Para los constructivistas, los Estados pueden elegir posturas no agresivas y cooperativas para garantizar su seguridad. La continuación de estas posturas a lo largo del tiempo repercute en un cambio en el contexto de la acción internacional, que se vuelve a sí mismo más cooperativo. La estructura del sistema internacional no está predeterminada: son las normas y los hábitos creados por los Estados los que la definen, en un proceso permanente de cambio y aprendizaje (Wendt, 1992; Wendt, 1994; Ruggie, 1998).

Los constructivistas explican el comportamiento de los actores internacionales en términos intersubjetivos y contextuales. Señalan el carácter constitutivo de las normas y, por ello, la dependencia recíproca entre las instituciones internacionales y las identidades de los actores. En este sentido, es relevante señalar que los documentos constitutivos de las organizaciones internacionales a las que hemos hecho referencia más arriba contienen menciones a la solución pacífica de controversias

entre los propios miembros de la organización. Es decir, los Estados se definen a sí mismos como Estados pacíficos en sus relaciones recíprocas.

Por el Tratado de Washington las partes se comprometieron a resolver por medios pacíficos cualquier controversia internacional en la que pudieran verse implicadas de modo que la paz y seguridad internacionales, así como la justicia, no sean puestas en peligro, y a abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al empleo de la fuerza de cualquier forma que resulte incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas (artículo 1). Además, deben buscar eliminar conflictos en sus políticas económicas internacionales y estimular la colaboración económica entre varias o todas las partes (artículo 2).

También el TIAR estableció un régimen de solución de controversias entre los Estados parte, los que se comprometían a someter sus controversias a los métodos de solución pacífica y a tratar de resolverlas mediante los procedimientos vigentes en el sistema interamericano (artículo 2). Además, por medio del Tratado los Estados americanos “condenan formalmente la guerra y se obligan en sus relaciones internacionales a no recurrir a la amenaza ni al uso de la fuerza en cualquier forma incompatible” con la Carta de las Naciones Unidas o el propio TIAR (artículo 1). Estos mismos principios fueron reafirmados al año siguiente a través de la Carta de la OEA, de acuerdo con la cual los Estados deben resolver sus controversias por medios pacíficos (artículos 3.i y 24). Según la Carta, un tratado especial debe establecer los medios adecuados para resolver las controversias (artículo 27). Este tratado es el Tratado americano

de soluciones pacíficas, más conocido como Pacto de Bogotá, suscrito en el contexto de la novena Conferencia Internacional Americana el mismo día que la propia Carta de la OEA (Tratado interamericano de soluciones pacíficas, 1948).

Finalmente, resulta obvio decirlo, la UE tiene procedimientos de resolución pacífica de controversias entre sus miembros. Toda la compleja maquinaria comunitaria (desde los órganos políticos como el Consejo o la Comisión a los órganos técnico-jurídicos como el Tribunal de Justicia de la UE) está puesta al servicio de la solución de diferencias por medio del derecho y, por supuesto, de manera pacífica.

La OTAN y la UE parecen ejemplos claros del modo en que la construcción de una comunidad de seguridad puede desincentivar los conflictos violentos entre sus miembros. Desde la creación de ambas organizaciones, ningún Estado miembro se ha visto involucrado en un conflicto armado con otro Estado miembro. Es posible preguntarse, en cualquier caso, qué rol ha jugado en este estado de cosas la construcción de una comunidad de seguridad en torno de un ideal defensivo común. Así, en el caso de la UE puede siempre especularse hasta qué punto la paz ha estado vinculada a la construcción de un régimen de defensa común o, por el contrario, ha sido el resultado de procesos de integración política y económica más amplios. También los miembros de la OTAN (algunos de ellos, como Grecia y Turquía, con rivalidades históricas) se han mantenido en paz dentro de un régimen de defensa colectiva, en este caso sin que existiera una construcción política y económica paralela. Aquí sería posible preguntarse si ha sido el régimen de defensa colectiva el que ha incentivado esa paz

o si ella ha sido el resultado de otras dinámicas. La cuestión por supuesto está abierta para la discusión.

El caso de la OEA es todavía más ambiguo, porque muchas de las tensiones entre sus miembros (que eran, además, parte en el TIAR) han tenido un componente armado, como pasó con las guerras civiles centroamericanas o los conflictos entre Perú y Ecuador. Los esfuerzos de la OEA para evitar los conflictos armados en el continente no han sido pocos y han tenido algunos resultados tangibles, como la Convención interamericana de transparencia en la adquisición de armas convencionales (Convención interamericana de transparencia en la adquisición de armas convencionales, 1999). Sin embargo, tal como sucede en el caso de la UE, siempre es posible cuestionar cuál ha sido el rol específico jugado por el componente de defensa común en aquellos casos en los que ha intervenido la OEA frente a tensiones entre sus miembros.

4.2 ¿La paz a través de la intervención?

Existe una segunda forma de contribución de las organizaciones internacionales que aquí estudiamos a la construcción de la paz: el despliegue de misiones de paz. Estas misiones consisten en la presencia en el terreno, en un caso de conflicto, de una fuerza externa a los actores implicados, con la finalidad de mantener o establecer la paz. Las misiones de paz funcionan sobre la base de su imparcialidad en relación con las partes involucradas y con el consentimiento de estas partes².

2 Existen dos principales tipos de misiones de paz: 1) las de mantenimiento de la paz (peacekeeping), que sirven para preservar la paz en contextos de alto el fuego todavía frágiles y

Como hemos visto en el apartado 2, las tres organizaciones que mencionamos aquí han asumido, además de esas funciones de defensa colectiva, otro tipo de funciones militares de carácter no defensivo que entran dentro de la categoría de las denominadas misiones de paz. Sin embargo, en contra de lo que podría parecer a primera vista, no resulta para nada evidente por qué estas organizaciones han optado por actuar en el ámbito de las misiones de paz. De hecho, el desarrollo de este tipo de misiones ha sido en los tres casos estudiados una opción posterior de la organización que no figuraba en sus planes iniciales.

La OTAN nació como organización de defensa colectiva. Su principal función era, y es, la de garantizar la defensa colectiva de sus miembros frente a una agresión exterior, no la de llevar la paz al territorio de terceros Estados que no son parte de la organización. La ampliación de la función defensiva de la OTAN hacia otras funciones de carácter no defensivo se dio principalmente a partir de los años noventa del pasado siglo. Las misiones de paz de la OTAN encuadran dentro de las llamadas *operaciones no-artículo 5*, precisamente porque

para ayudar a implementar los acuerdos de paz; y 2) las de restablecimiento de la paz (*peace-making*), que consisten en medidas dirigidas a que las partes todavía en hostilidad puedan negociar un acuerdo de cese de esas hostilidades. Los límites entre uno y otro tipo de misión no son siempre claros. Igualmente, las misiones de paz, en cualquiera de sus dos formas, pueden ir más allá del mantenimiento o el restablecimiento de la paz e incluir acciones de prevención de conflictos (*conflict prevention*) o de construcción de la paz en el largo plazo, mediante el reforzamiento de las capacidades nacionales y el establecimiento de condiciones duraderas para la paz y el desarrollo (*peacebuilding*).

están fuera del artículo del Tratado de Washington que se refiere a la defensa colectiva. La ejecución de estas misiones contribuyó a redefinir la identidad de la organización atlántica tras la Guerra Fría, es decir, una vez que el adversario frente al cual se había constituido como organización defensiva dejó de existir (Oneal y Russet, 1997).

En el caso europeo, la versión original del Tratado de la UE adoptada en Maastricht contenía una mención genérica a la construcción en el futuro de una política de seguridad y defensa, no mencionaba la realización de misiones de paz. Como ya se ha visto, las misiones de paz fueron inicialmente desarrolladas a través del concepto de misiones Petersberg de la UEO y luego asumidas directamente por la UE. El despliegue de las operaciones militares de paz ha hecho girar a la UE de su rol como *poder blando* o *poder normativo* a otro rol más activo como poder militar. Las decisiones relativas a la intervención de la UE oscilan entre una justificación basada en valores y una justificación utilitaria (Palm y Crum, 2019).

La particularidad que podría diferenciar este caso de los otros dos es que la ejecución de misiones de paz precedió a la adopción de un régimen de defensa común (que, en el caso de la UE, solo fue efectivo a partir de la incorporación de la cláusula de defensa colectiva por el Tratado de Lisboa). Sin embargo, se trata de una particularidad más aparente que real, ya que fue propiamente la UEO (y no la UE) la que adoptó el concepto de las misiones Petersberg (que la UE solo heredó más tarde) y esto, obviamente, luego de se constituyera la UEO como una organización propiamente defensiva. Lo que sí sucedió fue que la UE asumió las misiones Petersberg de la UEO

antes de asumir la función de defensa colectiva de esta misma organización. En otras palabras: la UE “heredó” primero las misiones de paz y luego la defensa colectiva. Pero, en la UEO, el orden seguido fue el canónico: primero la defensa colectiva y luego las misiones de paz.

La historia de la OEA se asemeja a la de la OTAN y a la de la UEO en la medida en que la dimensión de defensa colectiva es anterior al desarrollo de las misiones de paz. Sin embargo, como resulta evidente, la OEA no es exclusivamente una organización de defensa colectiva. La OEA es, como la UE, una organización de fines generales, aunque se trate de una organización de cooperación y no de integración. Las operaciones de paz de la OEA se iniciaron en los años noventa del pasado siglo, aunque han sido más reducidas que las de la OTAN y la UE y se han enfrentado con obstáculos específicos, como los relativos a las limitaciones en la capacidad de respuesta de los Estados miembros de la organización (Hirst, 2017).

El éxito de las misiones de paz ha sido variado y ha estado relacionado con diversos factores. Algunos estudios sugieren que el éxito depende, en primer lugar, de la existencia de una aproximación comprensiva que reúna a los diferentes actores sobre el terreno; y, en segundo lugar, de la resiliencia política y material de los diferentes actores a lo largo de varios años (Kehona, 2011). En este sentido, la solidez de la organización internacional que ejecuta la misión de paz sería un factor clave. Otros autores han indicado otros factores, como la importancia de analizar las interrelaciones entre las múltiples misiones de paz que pueden estar presente simultáneamente en un mismo escenario (Diehl y Druckman, 2018).

Obviamente, no podemos hacer aquí un estudio exhaustivo de cada caso ni, tampoco, analizar en profundidad las causas de los éxitos o los fracasos de estas misiones. Sí resulta relevante señalar, como rasgo general, que en los tres casos que estudiamos el desarrollo de misiones de paz ha sido posterior a la constitución de un régimen (más o menos exitoso, más o menos rígido) de defensa colectiva. Y en los tres casos estas misiones aparecieron en torno de los años noventa, a pesar de que las misiones de paz eran conocidas en el contexto de las Naciones Unidas desde fines de los años cuarenta.

Es una cuestión abierta la de determinar en qué medida la experiencia previa de organizaciones internacionales en el campo de la defensa colectiva puede favorecer o entorpecer el desarrollo de las misiones de paz. Por otra parte, resulta también interesante inquirir sobre el modo en que los resultados de la misión de paz se ven afectados por el hecho de que la organización internacional que la lleva adelante tenga un mayor grado de parcialidad (por el hecho mismo de ser una organización de defensa colectiva de un grupo de Estados) que otras organizaciones internacionales con mayor diversidad en su integración (como las Naciones Unidas o la Organización para la Cooperación y la Seguridad en Europa).

4.3 ¿La paz a través de la disuasión?

Durante la Guerra Fría, el concepto de disuasión, especialmente bajo su forma de disuasión nuclear, ocupó un lugar central en las doctrinas militares de las dos grandes superpotencias. En este contexto, múltiples especulaciones aparecieron sobre el valor disuasivo de las armas nucleares y, en última

instancia, sobre su capacidad para evitar conflictos armados.

El desarrollo de las armas nucleares con su inusual capacidad destructiva supuso una reformulación del concepto tradicional de disuasión, basado en la idea de la defensa. Bajo el concepto tradicional, un Estado era capaz de *disuadir* a otro en relación con el lanzamiento de un ataque armado si tenía unas defensas tales que podía convencer al adversario de que ese ataque resultaría inútil. En cambio, en una confrontación dominada por las armas nucleares, el concepto de disuasión está basado en la idea de la represalia. Bajo este nuevo concepto, un Estado es capaz de *disuadir* a otro en relación con el lanzamiento de un ataque armado si logra convencerlo de que ese ataque, aunque pudiera ser exitoso en un primer momento, sería seguido de una represalia de tal magnitud que supondría un coste inasumible para el represaliado. En la era nuclear, un Estado puede estar en condiciones de infligir daños de enormes proporciones incluso si no está adecuadamente preparado para defenderse frente al adversario (Snyder, 1972; Catudal, 1985).

Dada la superioridad soviética en el plano de las armas convencionales, la disuasión nuclear fue el fundamento de la política exterior estadounidense y de la OTAN durante muchos años. Mientras Estados Unidos tuvo el monopolio del arma atómica o al menos una clara ventaja en este campo respecto del bloque soviético, la disuasión nuclear funcionaba linealmente en su beneficio. La posesión del arma atómica por ambas potencias, en cambio, dio nacimiento a una carrera armamentística en el contexto de la llamada *política de equilibrio del terror*: bajo la lógica de la disuasión, se suponía que, dado que ambas superpotencias eran poseedoras de armas nucleares, ninguna

de ellas osaría iniciar un conflicto por las imprevisibles consecuencias que ello tendría. El equilibrio del terror se basaba en la llamada MAD (*mutually assured destruction*), es decir, la idea de que bajo un régimen de amenaza nuclear recíproca un conflicto armado llevaría a la destrucción de los dos oponentes (Edwards, 1986; Krepinevich, 2019).

La disuasión nuclear era relativamente independiente de la magnitud de los arsenales nucleares. Como fue puesto de manifiesto en un texto clásico de Albert Wohlstetter, la disuasión no depende de la existencia de una paridad en el número de armas nucleares poseídas por cada uno de los adversarios, sino de la capacidad de ejercitar una represalia, es decir, de responder de manera efectiva incluso después de haber sufrido un ataque. Por ello, quien quiera mantener una capacidad disuasoria creíble debe estar en condiciones de asegurar la supervivencia de al menos una parte de su arsenal nuclear después de haber sufrido el primer golpe (Wohlstetter, 1959).

En 1954 los Estados Unidos asumieron la doctrina de las represalias masivas: en caso de un ataque soviético, los Estados Unidos no dudarían en realizar represalias indiscriminadas usando armas nucleares. Esa respuesta no se daría necesariamente en el lugar en el que se había producido la agresión, de modo que cualquier lugar del bloque comunista podría ser objeto de la respuesta nuclear. La doctrina de las represalias masivas (*doctrine of massive retaliation, doctrine of massive deterrence* o también *política de brikmanship*) fue oficialmente asumida como estrategia por parte de la OTAN a partir del Concepto Estratégico (documento de la organización que define las bases de su doctrina militar) de 1957.

En este contexto, muchos trabajos del campo de los Estudios Estratégicos se volcaron al análisis teórico de los diferentes cauces de acción. En una situación de crisis, ¿era estratégicamente conveniente ser el que diera el primer golpe?; en caso de ser atacado y perder parte de las fuerzas nucleares propias, ¿cómo podría asegurarse tener una todavía una capacidad de respuesta suficiente? En muchos casos los análisis realizaban ramificaciones de acción-respuesta tan complejas que era posible dudar de si tenían efectivamente alguna aplicación en el mundo real. De hecho, para algunos, la efectividad misma de la disuasión nuclear reposaba no sobre la racionalidad sino sobre la posibilidad de comportamiento irracional de los actores. La posibilidad de que, ante una conducta propia, el rival actuara irracionalmente llevando a la destrucción simultánea de ambos contrincantes provocaba una auto-contención en la propia conducta (Russett, 1963; Fink, 1965; Morgan, 1977; Powell, 1985; Powell, 1990).

Por otro lado, debe tenerse en cuenta que la carrera armamentística estuvo guiada no solo por una lógica de acción y reacción estrictamente militar, sino también por el poder de lobby de las industrias militares. En 1961, durante un discurso pronunciado con ocasión del final de su mandato presidencial, Dwight Eisenhower alertó contra el creciente poder del *complejo militar-industrial* estadounidense. Es probable que la misma prevención pueda ser aplicada al campo soviético con la diferencia, como se ha afirmado acertadamente, de mientras los Estados Unidos *tenían* un complejo militar-industrial, la Unión Soviética *era*, en sí misma, tal complejo (Ledbetter, 2011).

Aunque por razones diferentes, tanto los teóricos adscritos al campo de los Estudios Estratégicos como los adscritos al campo de la Investigación para la Paz estaban de acuerdo en que la expansión del número de Estados con armas nucleares no era deseable. Esta opinión, sin embargo, no era unánime. Para muchos teóricos neo-realistas, comenzando por el influyente Kenneth Waltz, la disuasión nuclear jugaba un papel central en la (supuesta) estabilidad del mundo bipolar. Un sistema bipolar debería ser intrínsecamente estable, creía Waltz, porque la existencia de un juego de suma cero entre dos partes eliminaba muchos de los riesgos e incertidumbres que podrían resultar de esquemas con mayor número de actores (Waltz, 1964). Es conocida a este respecto la posición de Waltz según la cual, dado que las armas nucleares tienen un papel estabilizador, “más puede ser mejor” (Waltz, 1981).

En 1963 se adoptó el Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua (Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua, 1963). En 1968, el Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, que es el principal instrumento en esta materia (Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares, 1968). El Tratado sobre la no proliferación entró en vigor en 1970 y cuenta hoy con más de 190 Estados parte. En 1971 se firmó el Tratado sobre el control de armas en los fondos marinos, que prohíbe colocar armas nucleares u otras armas de destrucción masiva, así como estructuras destinadas a almacenar, ensayar o utilizar dichas armas, en los fondos marinos y oceánicos

y su subsuelo más allá del límite de las doce millas (Tratado sobre el control de armas en los fondos marinos, 1971).

En la medida en que ninguno de estos tratados puso en cuestión la posesión de armas nucleares por las grandes potencias, la lógica misma de la disuasión no fue alterada. En 1968 un nuevo concepto estratégico de la OTAN llevó al reemplazo de la doctrina de las represalias masivas por la doctrina de la respuesta flexible. Se insistía en la idea de la disuasión, es decir en que la organización debía demostrar su determinación y capacidad de responder. Pero se añadía la idea de la flexibilidad: el potencial agresor debía ser incapaz de predecir la respuesta ante esa agresión. En el Concepto Estratégico de 1957 se había hecho referencia a una única respuesta posible: la guerra nuclear total. En el Concepto de 1968, en cambio, se indicaban tres respuestas posibles. En primer lugar, la defensa directa consistente en responder al enemigo al mismo nivel que su ataque. En segundo lugar, la escalada deliberada, que implica elevar el conflicto deliberadamente hasta el punto en el que el riesgo y el coste sean inasumibles por el enemigo. En tercer lugar, las represalias masivas, pero como última de las posibles opciones.

La respuesta flexible viene de la mano de una variación de la idea misma de la disuasión nuclear. De acuerdo con su primera formulación, la disuasión funciona en base a la posesión de armas nucleares, pero las armas nucleares se tienen, fundamentalmente, para no ser usadas (Brodie, 1946; Brodie, 1966). Es decir, las armas nucleares se poseen para hacer saber al adversario que un ataque desencadenaría una respuesta nuclear total y, consiguientemente, convencerlo de

que no ataque. En cambio, bajo una nueva formulación de la idea de la disuasión nuclear, se prevé la posibilidad de un uso limitado de la fuerza nuclear. En este uso, la represalia frente al ataque no estaría dirigida de manera masiva al territorio del adversario, sino a objetivos concretos (es lo que algunos han denominado *countervailing strategy*). No se trata tanto de convencer al adversario de que no realice un ataque masivo que sería respondido de manera igualmente masiva, sino de convencerlo de que incluso los ataques limitados no le reportarían ninguna ventaja porque también podrían ser respondidos (Slocombe, 1981).

Durante la Guerra Fría, la OTAN cumplió con su rol disuasorio. En efecto, nunca llegó a activar la cláusula de defensa colectiva prevista en el artículo 5 del Tratado de Washington. Este artículo solo se invocaría, por primera y única vez, tras los atentados del 11-S (Deni, 2017). Después del final de la Guerra Fría, como vimos más arriba, la OTAN encontró nuevas funciones además de las funciones disuasivo-defensivas.

Aunque una argumentación en detalle nos llevaría mucho espacio, el rol estabilizador de las armas nucleares es más que cuestionable. Puede resultar que, visto desde Washington o desde Moscú, el mundo de la Guerra Fría haya sido percibido como esencialmente estable. Pero con total seguridad los habitantes de Saigón o de Kabul tuvieron una percepción distinta. Algunos estudios muestran, en efecto, importantes picos en los conflictos armados a lo largo de la Guerra Fría (Harbom y Wallensteen, 2005; Themner y Wallensteen, 2011). Es verdad que no hubo una confrontación nuclear directa entre las dos grandes potencias, pero evidentemente tampoco habría existido

tal confrontación nuclear en ausencia de armas nucleares. De hecho, cierta evidencia empírica sugiere que, aunque las armas nucleares pueden promover cierta estabilidad estratégica entre las grandes potencias que las poseen (la *paz vista desde Washington o desde Moscú*), al mismo tiempo incentivan la asunción de riesgos en disputas de menor intensidad (Rauchhaus, 2009).

Por otra parte, incluso en su propia lógica interna la teoría de la disuasión tiene importantes fallas. La doctrina de la disuasión basada en las represalias masivas (la disuasión como no uso de las armas nucleares) no nos dice nada acerca de cuáles son las opciones si la disuasión falla. La doctrina de la disuasión basada en la respuesta flexible (la disuasión como uso de las armas nucleares) convierte el posible uso de estas armas en algo concebible, minimizando el hecho de que incluso su uso limitado podría tener consecuencias devastadoras. Además, no valora suficientemente el hecho de que el uso inicial de una capacidad nuclear limitada podría llevar a una escalada descontrolada que terminara en respuestas masivas (Keeny y Panofsky, 1982).

En estas circunstancias, deben destacarse los crecientes esfuerzos en favor de la eliminación total de las armas nucleares. El Tratado sobre la prohibición de armas nucleares (Tratado sobre la prohibición de armas nucleares, 2017; en vigor desde 2021) es un buen ejemplo de ello (ver Mukhatzhanova, 2017; Casey-Maslen, 2019). En la adopción del Tratado tuvieron un rol fundamental entidades de la sociedad civil, como la *International Coalition against Nuclear Weapons* (ver Fihn, 2017). Aunque es verdad que el número de ratificaciones es todavía limitado (61 al cierre de este texto) y que las potencias

nucleares no son parte en el Tratado, no es menos cierto que el Tratado puede constituir un instrumento efectivo de presión sobre los Estados nucleares en el mediano plazo. De hecho, existen experiencias previas en las que un movimiento de opinión pública llevó a una reconsideración del valor de ciertas armas que obligó a los Estados que las poseían a renunciar (al menos formalmente) a ellas, como sucedió con las minas antipersonales o las bombas de racimo (Borrie, 2014).

5. Conclusiones

En este trabajo hemos estudiado tres modos en los que las organizaciones internacionales que actúan en el contexto de regímenes de defensa colectiva (ya se trate de organizaciones específicas de defensa o de organizaciones con fines generales que tienen competencia en materia de defensa) podrían contribuir a la construcción de la paz. Como decíamos en la introducción, por la brevedad del texto que aquí presentamos no resulta posible dar una respuesta acabada a nuestra pregunta, por lo que hemos debido limitarnos a señalar algunas hipótesis e intuiciones generales.

En primer lugar, las organizaciones con funciones de defensa colectiva podrían contribuir a la paz mediante el fomento de la confianza entre sus propios miembros. Es significativo el hecho de que no hayan existido conflictos armados entre los miembros de la OTAN o de la UE, muchos de los cuales han tenido rivalidades históricas. Queda pendiente estudiar en qué medida este estado de cosas ha sido el resultado de dinámicas que van más allá de las propias medidas de fomento de con-

fianza al interior del régimen de defensa (una pregunta que es particularmente pertinente en el caso de las organizaciones con fines más amplios, como la UE).

En segundo lugar, hemos visto que las organizaciones con funciones de defensa colectiva realizan una contribución a la paz mediante el despliegue de misiones de paz con el consentimiento de los Estados en cuyos territorios se desarrollan conflictos violentos. Las características de estas misiones varían de una organización a otra, como también varían sus éxitos y fracasos y, fundamentalmente, los motivos de estos éxitos y fracasos. Aquí solo hemos podido señalar, de manera general, este tipo de contribución y preguntarnos hasta qué punto era favorable a la construcción de la paz el hecho de que estas misiones fueran desarrolladas por organizaciones que tenían, al mismo tiempo, una misión de defensa colectiva.

Por último, nos hemos detenido en la historia de la disuasión nuclear, en la que la OTAN ha jugado un papel preponderante, para explicar que resulta muy dudoso que la estrategia de la disuasión nuclear pueda representar efectivamente un aporte a la construcción de la paz. Por el contrario, el camino más seguro es el de la eliminación de las armas nucleares.

6. Bibliografía

Adler, E.; Barnett, M. (eds.). *Security Communities*. Cambridge: Cambridge University Press, 1998.

Alexandro, S. A. *Self-Defense Against the Use of Force in International Law*. La Haya: Kluwer Law International, 1996.

- Alston, P. "Peace as a Human Right". *Bulletin of Peace Proposals*, 1980, 11(4), 319-329.
- Aniol, W. *The WEU's role in crisis prevention and management*. La Haya: Netherlands Institute of International Relations | Clingendael, 1997.
- Aron, R. *Paix et guerre entre les nations*. Paris: Calmann-Lévy, 1962.
- Björkdahl, A.; Strömviik, M. *EU Crisis Management Operations: ESDP Bodies and Decision-Making Procedures*. Copenhagen: Danish Institute for International Studies, 2008.
- Blainey, G. *The Causes of War*. Nueva York: The Free Press, 1988.
- Boulding, K. E. "Future Directions in Conflict and Peace Studies". *Journal of Conflict Resolution*, 1978, 22(2), 342-354.
- Borrie, J. "Humanitarian reframing of nuclear weapons and the logic of a ban". *International Affairs*, 2014, 90(3), 625-646.
- Brecher, M.; Wilkenfeld, J. *A Study of Crisis*. Michigan: The University of Michigan Press, 1997.
- Brodie, B. *The Absolute Weapon: Atomic Power and World Order*. Nueva York: Harcourt Brace, 1946.
- Brodie, B. *Escalation and the Nuclear Option*. Princeton: Princeton University Press, 1966.
- Bull, H. *The Anarchical Society*. Nueva York: Columbia University Press, 1977.
- Casey-Maslen, S. *The Treaty on the Prohibition of Nuclear Weapons: A Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2019.
- Catudal, H. M. *Nuclear Deterrence. Does it Deter?* Londres: Mansell, 1985.
- Daalder, I.; Goldgeier, J. "Global NATO". *Foreign Affairs*, 2006, 85(5), 105-113.
- Deni, J. R. *NATO and article 5. The Transatlantic Alliance and the Twenty-First-Century Challenges to Collective Defense*. Nueva York: Rowman and Littlefield, 2017.

- Deutsch, K. et al. *Political Community and the North Atlantic Area: International Organization in the Light of Historical Experience*. Princeton: Princeton University Press, 1957.
- Díaz Barrado, C. (dir.). *Misiones internacionales de paz: Operaciones de Naciones Unidas y de la Unión Europea*. Madrid: Instituto Gutiérrez Mellado, 2006.
- Diehl, P. F.; Druckman, D. "Multiple Peacekeeping Missions: Analysing Interdependence". *International Peacekeeping*, 2018, 25(1), 28–51.
- Edwards, A. J. C. *Nuclear Weapons: The Balance of Terror, the Quest for Peace*. Nueva York: State University of New York Press, 1986.
- Fihn, B. "The Logic of Banning Nuclear Weapons". *Survival*, 2017, 59(1), 43–50.
- Fink, C. F. "More calculations about deterrence". *Journal of Conflict Resolution*, 1965, 9(1), 54–65.
- Forster, A.; Wallace, W. "What is NATO for?". *Survival*, 2001, 43(4), 107–122.
- Galtung, J. "Violence, Peace and Peace Research". *Journal of Peace Research*, 1969, 6(3), 167–191.
- Galtung, J. A. "Structural Theory of Imperialism". *Journal of Peace Research*, 1971, 8 (2), 81–117.
- Galtung, J. Towards a Grand Theory of Negative and Positive Peace: Peace, Security and Conviviality. En Murakami, Y.; Schoenbaum, T. J. (eds.). *A Grand Design for Peace and Reconciliation: Achieving Kyosei in East Asia* (pp. 90–106). Cheltenham: Edward Elgar, 2008.
- Galtung, J.; Fischer, D. Positive and Negative Peace. En Galtung, J.; Fischer, D. *Johan Galtung. Pioneer of Peace Research* (pp. 173–178). Berlin: Springer, 2013.
- Gnesotto, N. "Lessons of Yugoslavia". *Chaillot Paper*, 1994, 14.
- Gnesotto, N. "La défense européenne au carrefour de la Bosnie et de la CIG". *Politique Etrangère*, 1996, 61(1), 113–124.

- Gómez Robledo, A. "El Protocolo de reformas al Tratado interamericano de asistencia recíproca". *Foro Internacional*, 1977, XVII(3), 338-356.
- Gordon, P. H. "Does the WEU have a role?". *The Washington Quarterly*, 1996, 20(1), 125-140.
- Greenwood, C. "The Concept of War in Modern International Law". *International and Comparative Law Quarterly*, 1987, 36(2), 283-306.
- Grevi, G.; Helly, D.; Keohane, D. (eds.). *European Security and Defence Policy: the first 10 years (1999-2009)*. París: Institute for Security Studies, 2009.
- Gros Espiell, H. "El derecho humano a la paz". *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano*, 2005, 517-546.
- Harbom, L.; Wallensteen, P. Armed. "Conflict and Its International Dimensions, 1946-2004". *Journal of Peace Research*, 2005, 42(5), 623-635.
- Hayden, P. "Constraining war: Human security and the Human right to peace". *Human Rights Review*, 2004, 6, 35-55.
- Hirst, M. Thinking Regional on Peace Missions in Latin America. *Journal of International Peacekeeping*, 2017, 21(3-4), 177-196
- Holsti, K. J. *Peace and War: Armed Conflicts and International Order*. Nueva York: Cambridge University Press, 1991.
- Kaplan, L. *NATO 1948: The Origin of the Transatlantic Alliance*. Lanham: Rowman & Littlefield, 2007.
- Keeny, S. M.; Panofsky, W. K. H. "MAD versus NUTS". *Foreign Affairs*, 1982, 60(1).
- Kelsen, H. "Collective Security and Collective Self-Defense under the Charter of the United Nations". *American Journal of International Law*, 1948, 41(4), 783-796.
- Keohane, D. "Lessons from EU Peace Operations". *Journal of International Peacekeeping*, 2011, 15(1-2), 200-217.
- Krepinevich, A. F. J. "The Eroding Balance of Terror: The Decline of Deterrence". *Foreign Affairs*, 2019, 98(1), 62-75.

- Lee, K.; Lester, K. "The Legal Definition of War". *Ateneo Law Journal*, 2008, 53(2), 364-432.
- Ledbetter, J. *Unwarranted Influence: Dwight D. Eisenhower and the Military Industrial Complex*. New Haven: Yale University Press, 2011.
- Martin, M.; Kaldor, M. *The European Union and Human Security: External Interventions and Missions*. Londres: Routledge, 2010.
- Morgan, P. M. *Deterrence: A Conceptual Analysis*. Beverly Hills: Sage, 1977.
- Mukhatzhanova, G. "The Nuclear Weapons Prohibition Treaty: Negotiations and Beyond". *Arms Control Today*, 2017, 47(7), 12-19.
- Oneal, J. R.; Russett, B. M. The Classical Liberals Were Right: Democracy, Interdependence, and Conflict, 1950-1985. *International Studies Quarterly*, 1997, 41, 267-294.
- Palm, T.; Crum, B. Military operations and the EU's identity as an international security actor. *European Security*, 2019, 28(4), 513-534.
- Powell, R. The Theoretical Foundations of Strategic Nuclear Deterrence. *Political Science Quarterly*, 1985, 100(1), 75-96.
- Powell, R. *Nuclear Deterrence Theory: The Search for Credibility*. Cambridge: Cambridge University Press, 1990.
- Rauchhaus, R. "Evaluating the Nuclear Peace Hypothesis: A Quantitative Approach". *Journal of Conflict Resolution*, 2009, 53(2), 258-277.
- Rees, G. W. *The Western European Union at the Crossroads*. Nueva York: Routledge, 2019.
- Rosencrance, R. N. "Bipolarity, Multipolarity, and the Future". *The Journal of Conflict Resolution*, 1966, 10(3), 314-327.
- Rostow, E. V. "Until What? Enforcement Action or Collective Self-Defense?". *American Journal of International Law*, 1991, 85(3), 506-516.
- Ruggie, J. "What Makes the World Hang Together? Neo-Utilitarianism and the Social Constructivist Challenge". *International Organization*, 1998, 52(4), 855-885.

- Rühle, M. "NATO Enlargement and Russia: Discerning Fact from Fiction". *American Foreign Policy Interests*, 2014, 36(4), 234–239.
- Russett, B. M. "The calculus of deterrence". *Journal of Conflict Resolution*, 1963, 7(2), 97–109.
- Salas Elgard, P. *El Tratado interamericano de asistencia recíproca de Río de Janeiro (1947)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile, 1962.
- Salmon, T. C. "Testing times for European political cooperation: the Gulf and Yugoslavia, 1990–1992". *International Affairs*, 1992, 68(2), 233–253.
- Sayle, T. A. *Enduring Alliance: A History of NATO and the Postwar Global Order*. Ithaca: Cornell University Press, 2019.
- Sari, A. "The Mutual Assistance Clauses of the North Atlantic and EU Treaties: the Challenge of Hybrid Threats". *Harvard National Security Journal*, 2019, 10, 405–460.
- Schabas, W. A. The Human Right to Peace. En *Making Peoples Heard* (pp. 35–64). Leiden: Brill/Nijhoff, 2011.
- Schachter, O. "Self–Defense and the Rule of Law". *American Journal of International Law*, 1989, 83(2), 259–277.
- Serra, A. D. "El Tratado interamericano de asistencia recíproca y la seguridad del continente". *Idearium*, 1986, 10–12, 293–309.
- Slocombe, W. "The Countervailing Strategy". *International Security*, 1981, 5(4), 18–27.
- Snyder, G. "Deterrence: A Theoretical Introduction". En Garnett, J. (ed.). *Theories of Peace and Security. A Reader in Contemporary Strategic Thought*. Londres: Macmillan, 1972.
- Snyder, G.; Diesing, P. *Conflict Among Nations. Bargaining, Decision Making, and System Structure in International Crisis*. Princeton: Princeton University Press, 1977.
- Szayna, T. S. *NATO enlargement 2000–2015. Determinants and implications for defense planning and shaping*. Santa Monica: RAND Corporation, 2001.

- Tardy, T. "Does European defence really matter? Fortunes and misfortunes of the Common Security and Defence Policy". *European Security*, 2018, 27(2).
- Themnér, L; Wallensteen, P. "Armed conflict, 1946–2010". *Journal of Peace Research*, 2011, 48(4), 525–536.
- Tilly, C. *Coercion, Capital, and European States*. Cambridge: Blackwell, 1990.
- Turner, B. "Western European Union (WEU)". En Turner, B. (ed.). *The Statesman's Yearbook* (pp. 37–38). Londres: Palgrave Macmillan, 2009.
- Vásquez, J. A. *The war puzzle*. Cambridge: Cambridge University Press, 1993.
- Waltz, K. "The stability of a bipolar world". *Daedalus*, 1964, 93(3), 881–909.
- Waltz, K. "The Spread of Nuclear Weapons: More May Be Better". *Adelphi Papers*, 1981, 21(171).
- Wendt, A. "Anarchy is What States Make of it. The Social Construction of the Power Politics". *International Organization*, 1992, 46(2), 391–425.
- Wendt, A. "Collective Identity Formation and the International State". *American Political Science Review*, 1994, 88(2), 384–396.
- Wilson, G. "WEU's operational capability – delusion or reality?". En Lenzi, G. (ed.). *WEU at fifty* (pp. 51–66). París: EU Institute for Security Studies, 1998.
- Wohlstetter, A. "The Delicate Balance of Terror". *Foreign Affairs*, 1959, 37(2), 211–234.
- Wood, M. "Self-Defence and Collective Security: Key Distinctions". En Weller, M. (ed.). *The Oxford Handbook of the Use of Force in International Law* (pp. 649–659). Oxford: Oxford University Press, 2015.
- Zartman, I. W.; Faure, G. O. (eds.) *Escalation and Negotiation in International Conflicts*. Cambridge: Cambridge University Press, 2005.
- Tratado interamericano de asistencia recíproca*, Río de Janeiro, 02/09/1947.
- Treaty of economic, social and cultural collaboration and collective self-defence*, Bruselas, 17/03/1948.

- Tratado americano de soluciones pacíficas*, Bogotá, 30/04/1948.
- Carta de la Organización de los Estados Americanos*, Bogotá, 1948.
- The North Atlantic Treaty*, Washington, 04/04/1949.
- Treaty of economic, social and cultural collaboration and collective self-defence* signed at Brussels on March 17, 1948, as amended by the “Protocol Modifying and Completing the Brussels Treaty”, París, 23/10/1954.
- Tratado por el que se prohíben los ensayos con armas nucleares en la atmósfera, el espacio ultraterrestre y debajo del agua*, Moscú, 05/08/1963.
- Tratado sobre la no proliferación de armas nucleares*, Londres | Moscú | Washington, 01/07/1968.
- Tratado sobre la prohibición de emplazar armas nucleares y otras armas de destrucción en masa en los fondos marinos y oceánicos y su subsuelo*, Londres | Moscú | Washington, 11/01/1971.
- Protocolo de reformas al Tratado interamericano de asistencia recíproca*, San José, 26/07/1975.
- Western European Union Council of Ministers, Petersberg Declaration*, Bonn, 19/06/1992.
- Convención interamericana de transparencia en la adquisición de armas convencionales*, Guatemala, 06/07/1999.
- Treaty on the prohibition of nuclear weapons*, New York, 7 July 2017.
- Tratado de la Unión Europea*, Maastricht, 07/02/1992.
- Tratado de Ámsterdam por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, Ámsterdam, 02/10/1997.
- Tratado de Niza por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea, los Tratados constitutivos de las Comunidades Europeas y determinados actos conexos*, Niza, 26/02/2001.
- Tratado de Lisboa por el que se modifican el Tratado de la Unión Europea y el Tratado constitutivo de la Comunidad Europea*, Lisboa, 13/12/2007.