

EL CONSEJO DE SEGURIDAD EN 1995 CRISIS DE CRECIMIENTO O ENFERMEDAD TERMINAL

Modesto SEARA VÁZQUEZ

SUMARIO: I. *La sociedad internacional y las Naciones Unidas: dos caminos divergentes.* II. *La naturaleza cambiante del Consejo de Seguridad.* III. *Composición del Consejo de Seguridad.* IV. *Funciones y poderes.* V. *Votación.* VI. *Conclusión.* VII. *Bibliografía.*

I. LA SOCIEDAD INTERNACIONAL Y LAS NACIONES UNIDAS DOS CAMINOS DIVERGENTES

La Organización de las Naciones Unidas está en un punto crítico. Después de cincuenta años de una vida al mismo tiempo lánguida y agitada, ha llegado el momento de la verdad. La Sociedad Internacional ya no es la sociedad de los Estados soberanos,¹ en la que se seguían las reglas establecidas por los Estados soberanos aunque en realidad sólo fueran las de los más fuertes.

El nuestro es un mundo mucho más complejo, sin reglas bien definidas; un mundo de creciente interdependencia y globalización, de nuevos actores² que no prestan atención a las fronteras o a los conceptos de interés nacional (defínase como se quiera); de un mundo de comunicaciones masivas, de grandes movimientos migratorios³ que pueden llegar

¹ Naturalmente, hay quienes piensan de otro modo. Ver Lind, Michael, "In Defense of Liberal National Nationalism", *Foreign Affairs*, May/June 1994, v. 73, núm. 3, pp. 87-99.

² Barnett, R. J., and R. E. Miller (1975), *Global Reach: The Power of the Multi-national Corporations*, London, Cape.

³ Ver Meissner, Doris M. et al., *International Migration Challenges*, New York, The Trilateral Commission, 1993.

a borrar las diferencias entre las naciones, pero que durante algún tiempo crearán las condiciones para una explosión de xenofobia y racismo. Testimoniamos, con el final de la guerra fría y de la bipolaridad, el desmembramiento de la desaparecida Unión Soviética y la ruptura de muchos Estados.⁴

El “imperio del mal” puede haberse ido para siempre, pero el imperio del mal sigue extendiéndose a cada rincón del planeta. Llámese violación de la Tierra, hambre, guerras tribales, fundamentalismos de todos los tipos, crimen, etcétera, el hecho es que la espiral de la turbulencia social va saliendo de control, engullendo gradualmente a todos los países del planeta. Lo peor de todo es que no tenemos los instrumentos, ni siquiera los líderes, para abrigar la esperanza de una pronta solución a los problemas que acechan a la humanidad.

La Organización de Naciones Unidas, nacida en los albores de la segunda posguerra, supuestamente iba a establecer alguna forma de orden mundial. De hecho fue esencialmente concebida para sentar las reglas del juego para las confrontaciones de poder entre las grandes potencias.⁵ Ellas, como miembros permanentes, con el derecho de veto, controlarían el único órgano con el poder de tomar decisiones obligatorias: el Consejo de Seguridad. Al mismo tiempo, dejando que las potencias menores adoptaran en la Asamblea General las resoluciones, declaraciones y recomendaciones que quisieran, todas ellas inefectivas.

Tal como se presentaron las cosas, la Organización se condujo de una forma algo diferente. El Consejo de Seguridad, paralizado por la rivalidad entre los miembros permanentes, no fue capaz de actuar, excepto en el caso de algunas decisiones inocuas o de dudosa legalidad, como la orientada a detener la agresión de Corea del Norte.⁶ La Asamblea General carece de facultades reales y es incapaz de adoptar decisiones obligatorias, y todavía más incapaz de imponerlas. No debe entonces extrañar que terminara convirtiéndose en un simple espacio de expresión o de confrontación de los intereses opuestos de los gobiernos. Para ser

⁴ Para un estudio general de las minorías en el mundo, ver Robertson Gurr, Ted, *Minorities at Risk: A Global View of Ethnopolitical Conflicts*, Washington, United States Institute of Peace Press, 1993.

⁵ Ver Russell, R. and J. E. Mutter (1958), *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States, 1940-1945*, Washington, Brookings.

⁶ La legalidad de la Resolución Unión Pro Paz fue discutida por la Unión Soviética y otros países. Ver las decisiones del Consejo de Seguridad: S/1501, of June 15, 1950 and S/1511 of June 27, 1950.

justos, tendríamos que admitir que incluso ese papel que se le hizo jugar fue importante en las décadas subsiguientes.

Sin embargo, al aproximarse el final del siglo veinte es imposible no ver que la Organización está perdiendo vapor y mostrando síntomas claros de obsolescencia.⁷ El procedimiento de la negociación entre los Estados ya no es suficiente para buscar soluciones a los problemas de nuestra época, y el modelo de organización que salió de San Francisco carece del vigor necesario para enfrentarlos. Nadie disputaría lo anterior, pero el consenso en torno a ello desaparece cuando se trata de decidir acerca de las modificaciones que es necesario introducir a la Organización.

Las Naciones Unidas de 1995 son algo muy diferente de las de 1945. Con la admisión de prácticamente todos los Estados independientes, acabamos llegando a una disímbola colección de países, desde China y sus 1,200 millones de habitantes, al Narru de sólo 6,000. Ambos se supone que son iguales desde un punto de vista jurídico, y cada uno tiene un voto en la Asamblea General. En lo que se refiere al Consejo de Seguridad, la concesión del *status* de miembros permanentes a las cinco potencias que actualmente ocupan esos puestos, puede haber reflejado la realidad de los años cuarenta, pero está muy lejos de corresponder a la de los noventa. Japón, Alemania o la India, entre otros países, pueden considerarse pretendientes legítimos a un puesto permanente en el Consejo, con la misma legitimidad al menos con la que Francia e Inglaterra pretenden seguir conservando los suyos.

No es nuestra intención entrar en los detalles de una propuesta para enmendar la Carta de las Naciones Unidas,⁸ pero sí consideramos necesario dejar bien claro que o la Organización entra a un proceso de cambios profundos o se volverá completamente irrelevante. Lo que se nece-

⁷ Ver Kay, D. A. (1977), *The Changing United Nations*, New York, The Academy of Political Science; Yoder, Amos (1989), *The Evolution of the United Nations System*, New York, Crane Russak; Kaufmann, Johan, Dick Leuridijk and Nico Schrijver (1991), *The World in Turmoil: Testing the UN's Capacity*, Reports and Papers, 1991-1994, Hannover (N.H.), The Academic Council on the United Nations System; Souza, Heitor Gurgulino de, *et alia* (1993), *The Role of the United Nations in the Twenty-First Century*, Tokyo, The United Nations University.

⁸ Ofrecimos nuestras ideas al respecto, en una ponencia presentada ante la 1993 Annual Convention of the International Studies Association, en Acapulco, *A New Charter for the United Nations*; publicada en español como *Una Nueva Carta de las Naciones Unidas*, Huajuapán de León (México), Universidad Tecnológica de la Mixteca.

sita es una modificación profunda de la Carta, pues las modificaciones cosméticas que se están planteando no serán suficientes.

Hemos de reconsiderar los propósitos y principios, los derechos de voto en la Asamblea General, la composición y procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad, el procedimiento para elegir al secretario general. Ello sin mencionar las enmiendas que debían de haberse hecho hace mucho tiempo, para eliminar todas las referencias a los Estados “ex enemigos”, y también la supresión del Consejo de Administración Fiduciaria, la ampliación de la competencia de la Corte Internacional de Justicia, el establecimiento de algún sistema de financiación independiente para la Organización, etcétera.

II. LA NATURALEZA CAMBIANTE DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Todo lo importantes que esas modificaciones puedan ser, la pieza central de cualquier intento de actualizar la Organización de Naciones Unidas es el Consejo de Seguridad. Contrariamente a la Asamblea General, que podría ser descrita como el órgano democrático de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad refleja la intención de las grandes potencias, de mantener a la Organización bajo control y de subordinar los intereses generales de la sociedad internacional a los suyos propios.

Las grandes potencias (los cinco) impusieron al resto de miembros de las Naciones Unidas una delegación de poder, mediante la cual “confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”. La conveniencia de un órgano que pueda actuar oportunamente en situaciones de emergencia es muy clara; mucho menos clara es la decisión de reservar a unos pocos países el derecho de decidir si es conveniente que la Organización actúe y cuándo debe hacerlo.⁹ Igualmente discutible es la distinción entre miembros permanentes y elegidos, y el derecho de veto que va con la calidad de la permanencia; un mecanismo que transforma a la ONU en una organización oligárquica. Ello no quiere decir que no entendamos por qué es

⁹ Hans Kelsen era de la opinión de que “the responsibility of the five great powers under Article 106 cannot justify their privileged position within the Security Council”. Ver su *The Law of the United Nations*, p. 273.

así. No sería tan malo si se dieran dos condiciones: a) reconsideración de la composición del Consejo de Seguridad, para tomar en cuenta las nuevas realidades, y b) degradación del derecho de veto.

Las razones ofrecidas, de que eran los miembros más responsables y los únicos capaces de imponer las medidas que eventualmente decidiera adoptar el Consejo, son muy diferentes de las razones reales: ellos ganaron la guerra, eran las potencias principales, deseaban asumir todo el poder que fuera posible, desconfiaban unos de otros, al menos en la perspectiva del mundo bipolar que iba a venir, y no deseaban que las Naciones Unidas fueran efectivas si ello significa afectar a sus intereses.

El Consejo de Seguridad refleja hoy las incertidumbres de un mundo en el que el peligro de una guerra nuclear generalizada puede considerarse mínimo, pero en el que la turbulencia política y social crea nuevas amenazas para la estabilidad de la sociedad. Con el final de la bipolaridad, los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se sienten menos inclinados a bloquear las decisiones, que ahora ya no se perciben como hostiles, y los consensos son más fáciles de alcanzar. Sin embargo, está lejos de ser claro a dónde puede llevarnos esta situación y no es muy seguro que las grandes potencias y las no tan grandes estén dispuestas a aceptar modificaciones al *statu quo*.

De todos modos, no será fácil hacer modificaciones al Consejo de Seguridad, pues todos los intereses creados reaccionarán ante cualquier tentativa de limitar sus privilegios. Sin embargo, no hay otro modo de salir del pantano en el que la Organización de Naciones Unidas se encuentra. El Consejo de Seguridad todavía es, y permanecerá siéndolo por mucho tiempo, la pieza central de la Organización, independientemente de que sus poderes sufran alguna limitación.

Hay tres puntos principales que se deben de considerar: la composición, las funciones y poderes, y el procedimiento de votación.

III. COMPOSICIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Una de las pocas reformas introducidas a la Carta de las Naciones Unidas tiene que ver con la composición del Consejo de Seguridad, que en 1965¹⁰ fue aumentada, de los once previstos en San Francisco,¹¹ a

¹⁰ Esa enmienda había sido aprobada por la Resolución 1991 A, del 17 de diciembre de 1993.

¹¹ No consideramos necesario tomar en consideración los llamados miembros temporales, a los que se refieren los artículos 31 y 32 de la Carta.

quince. Ese incremento fue una respuesta al aumento de los miembros de la Organización. Desde entonces, prácticamente todos los Estados independientes, sin importar lo pequeño que sean, han entrado a la Organización, y ello plantea la cuestión de una nueva modificación al número y calidad de los miembros del Consejo. Sin embargo, esta vez el problema no es tan sencillo.

El único propósito de la enmienda de 1963 fue otorgar una más justa representación a las regiones de Asia y África. Alemania aún estaba dividida y era relativamente débil, y Japón no contaba para mucho en la economía mundial. Pero hoy Japón y Alemania tienen dos economías poderosas, mientras que los complejos de culpa de la Segunda Guerra Mundial ya se han desvanecido, junto con la memoria cada vez más tenue de aquel conflicto. El problema se complica todavía más, por el hecho de que la Unión Soviética ya no existe, el sucesor Estado ruso ha quedado muy disminuido, y Francia e Inglaterra no son lo que fueron. Además, la afirmación de que Estados Unidos sigue siendo la única gran potencia es una verdad a medias; más desde un punto de vista militar que económico.

La reforma de la composición del Consejo de Seguridad plantea, ahora, inevitablemente, el problema del aumento del número de los miembros permanentes. Parece haber un consenso acerca de la necesidad de ampliar el Consejo, así como de la conveniencia de aceptar a Japón y Alemania como miembros permanentes. El consenso termina ahí, entre una gran variedad de propuestas acerca del número de miembros elegidos y permanentes que deberían de añadirse al Consejo. Sobran los candidatos a miembros permanentes, y además de Japón y Alemania se ha de incluir entre los pretendientes a Brasil, India, Indonesia, México, Nigeria, etcétera.

Sorprendentemente, la conveniencia de ampliar el número de miembros del Consejo no se ha disputado. Debería disputarse, porque si no se considera con cuidado, podríamos terminar con un órgano incómodo, ni más eficiente ni más representativo. El precedente del Consejo Económico y Social, cuyo número de miembros se ha incrementado dos veces, de la cifra original de dieciocho a la actual de cincuenta y cuatro, es un buen ejemplo de cómo las cosas podrían hacerse mal. ¿Qué propósito puede servir duplicar a la Asamblea General? Con ella, la Organización ya posee un órgano representativo, que tiene (o debería de tener) competencia general en cualquier asunto que afecte a los miembros de la Organización o el interés común de la sociedad internacional. El

resto de la estructura de la Organización debería concebirse con vistas a la eficacia; no para una representación que de todos modos no funciona.

¿Hay alguien que realmente crea que la representación funciona en el plano internacional del mismo modo que en el plano nacional? No nos parece tan difícil darse cuenta de que los Estados que resultan elegidos para algún órgano de las Naciones Unidas o para otra parte, actúan primordialmente para defender sus propios intereses y no los de aquellos Estados que se supone que representan. Cualquier coincidencia entre ambos intereses es puramente accidental. Un Estado elegido para representar una región o un grupo de Estados verá sin duda alguna su elección como una oportunidad para promover sus propias prioridades, coincidan o no con los Estados supuestamente representados. Por ejemplo, cuando escuchamos la petición de que los países no alineados tengan un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, nos preguntamos cómo podría conciliarse la amplia variedad de intereses y contradicciones flagrantes que existen en el movimiento de los países no alineados.

Al plantear las modificaciones a la composición del Consejo de Seguridad, se debería dar prioridad a la eficacia, por encima de una imposible o falsa representación. La igualdad es más fácil de conseguir limitando los privilegios de las grandes potencias, más bien que aumentando el número de países privilegiados. Por otro lado, debemos recordar que las cuestiones de la composición y los poderes del Consejo de Seguridad no se pueden tratar olvidando el resto de los problemas que enfrenta la Organización. En realidad, esas cuestiones están íntimamente relacionadas con los poderes y con el sistema de votación de la Asamblea General.

Es necesario democratizar el Consejo de Seguridad, una hazaña que no se puede lograr ampliándolo, de tal modo que se vuelva imposible de manejar. El Consejo de Seguridad no es y no ha sido jamás lo que se suponía que debía ser: un órgano con “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”, que actúa en nombre de todos los miembros de las Naciones Unidas. Ha sido más bien un instrumento oligárquico, para asegurar a los miembros permanentes (las grandes potencias) que la Organización no podrá nunca actuar en contra de los intereses de aquéllos.

Según ese razonamiento, si la representación efectiva no es posible, tenemos que llegar a la conclusión de que la ampliación del Consejo de Seguridad no conseguirá nada, excepto dificultar su funcionamiento. El problema real es la democratización del Consejo de Seguridad, que no

debe seguir siendo un coto cerrado de las grandes potencias. Un Consejo de Seguridad más democrático sería igualmente más efectivo. También se debe separar el problema de la calidad de miembro permanente, del problema del derecho de veto; por lo menos hasta cierto punto. Puede entenderse que en razón de la búsqueda de la eficacia y como un reconocimiento a las realidades de la política mundial, ciertos Estados sean miembros permanentes en el Consejo, pero no vemos qué intereses generales pueda servir el otorgar a dichos Estados la facultad de bloquear arbitrariamente las decisiones que no sean de su gusto.

Tenemos la firme convicción de que hay razones poderosas para no ampliar el Consejo de Seguridad, pero sí se debe reconsiderar la composición de ese órgano. Es ridículo que cincuenta años después de la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón todavía paguen el precio de su derrota y no se les dé el reconocimiento que merecen como grandes potencias (económicas) mientras Francia y el Reino Unido continúan gozando de una posición privilegiada que es muy discutible.

Otro problema relacionado con lo anterior, es el del procedimiento que ha de seguirse para decidir cuántos miembros debe tener el Consejo de Seguridad y cómo elegirlos. El capítulo XVIII de la Carta ofrece el procedimiento jurídico para las enmiendas, pero la cuestión que planteamos no es jurídica sino política. Sabemos muy bien cómo se decidieron esas cuestiones después de la Segunda Guerra Mundial. El mundo estaba en desorden y dispuesto a aceptar el liderazgo de las grandes potencias, que acababan de ganar la guerra. Es comprensible que las principales potencias aliadas trataran de conseguir lo más posible de su victoria y decidieran configurar al mundo de acuerdo con sus intereses: lo mismo había sucedido después de 1815 y 1929. Sin embargo, 1995 no es 1945 y dado que las circunstancias actuales son radicalmente diferentes, es muy preocupante que los antiguos actores estén tratando de recurrir a los viejos trucos, al mantener para ellos mismos las negociaciones y los regateos acerca de la composición del Consejo de Seguridad.

La decisión respecto a si se amplía o no el Consejo de Seguridad y respecto a quiénes elegir como nuevos miembros permanentes, no debe dejarse a unos pocos países, todo lo poderosos o grandes que puedan ser. La decisión debe tener el respaldo de la mayoría de los pueblos del mundo, y tendría que tomarse siguiendo algún tipo de directrices objetivas. Sería una lástima que perdiéramos esta oportunidad única de reformar al Consejo de Seguridad, para volverlo más efectivo.

Limitarse a aumentar el número de miembros sería una grave equivocación en cuanto a lo que debe hacerse. Quince es un número razonable, y cinco permanentes es más que suficiente. En lo que respecta a la selección de los países que deberían tener esa calidad, ése es un problema a discutir, que requiere cuidadosa consideración. Alemania y Japón pueden tener legítimas razones para pretender un puesto como miembros permanentes, si se toma en consideración el factor económico, pero otros países tienen el mismo derecho si se acude a razones diferentes, pero igualmente válidas. Ése es el caso de la India, la segunda potencia demográfica en el mundo, o de Brasil, Indonesia, o México, para nombrar sólo unos pocos países, que consideran que no se les debe olvidar.

Por otro lado, si las grandes potencias consiguen salirse con la suya, el Consejo de Seguridad podría convertirse en un Consejo de Seguridad Europeo, debido al alto número de países de aquel continente (Alemania, Francia, Inglaterra y Rusia), lo que sería francamente inaceptable. Se ha sugerido que la Unión Europea debiera disponer de un solo puesto, en lugar de los tres que irían a Alemania, Francia e Inglaterra. No sería una mala idea, pero no será muy fácil convencer a Francia o el Reino Unido de que abandonen lo que esos países ven como un símbolo (quizás el último) de su *status* de grandes potencias venidas a menos.

La solución más simple será un incremento en el número de miembros, al precio de perder en eficacia; y eso es lo que creemos que va a suceder. Una decisión de la Asamblea General, en 1992,¹² que pide a los miembros de la Organización que envíen sus comentarios sobre la composición del Consejo, apunta en esa dirección.

Otra solución, más compleja, sería el establecimiento de una nueva clase de miembros semipermanentes; lo que combina la conveniencia de reservar para los países (de segundo nivel) más fuertes una parte de la acción, sin permitir que crezca demasiado el Consejo. Cinco de los puestos serían reservados para los miembros semipermanentes (diez), que se turnarían para servir periodos de dos años. Los otros cinco lugares se otorgarían a las diferentes regiones del mundo: África (dos), Asia y el Pacífico (uno), América Latina (uno) y Europa (uno).

El último punto relativo a la composición tiene que ver con los criterios para atribuir los lugares permanentes y (eventualmente) semipermanentes; un problema íntimamente relacionado con el de la votación en

¹² 11 de diciembre.

la Asamblea General. Ya no es posible mantener la ficción de que todos los Estados son iguales, particularmente desde que incluso los micro Estados han entrado a la Organización.

En el estado actual de las cosas, una pequeña minoría de la población mundial controla la votación de la Asamblea General. La situación se traduce en una falta de garra para el órgano más democrático y representativo de las Naciones Unidas. Una reforma del sistema de votación en la Asamblea General debería haberse realizado ya hace tiempo. Hay una amplia variedad de propuestas, la mayoría de las cuales coincide en la necesidad de introducir alguna fórmula de voto ponderado, para combinar población, territorio y producto nacional bruto. Cualquiera que sea el sistema que finalmente se adopte, el resultado sería el mismo: los Estados tendrían diferente poder de voto dentro de la Asamblea General.

En lo que se refiere al Consejo de Seguridad, el mismo criterio de la Asamblea podría ser muy útil y los cinco puestos permanentes serían atribuidos a los cinco países con mayor número de votos en la Asamblea General. Los siguientes diez países compartirían los cinco puestos semipermanentes, en la fórmula antes explicada. Naturalmente, tendría que procederse periódicamente (cada diez años) a una revisión de la lista de los miembros permanentes y semipermanentes, para tomar en cuenta el cambio de las condiciones.

IV. FUNCIONES Y PODERES

De acuerdo con el artículo 24 de la Carta, los “miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”, y los poderes específicos para “el desempeño de dichas funciones quedan definidos en los capítulos VI, VII, VIII y XII”.

El capítulo V trata de las disposiciones generales sobre las funciones y poderes del Consejo de Seguridad, de los que podemos destacar la elaboración de “planes que se someterán a los Miembros de las Naciones Unidas para el establecimiento de un sistema de regulación de los armamentos”. Estas funciones pueden compararse con las otorgadas a la Asamblea General, en el artículo 11, para “considerar los principios generales de la cooperación en el mantenimiento de la paz y la seguri-

dad internacionales, incluso los principios que rigen el desarme y la regulación de los armamentos”.

El Consejo de Seguridad también comparte sus responsabilidades con la Asamblea General en las cuestiones a que se refiere el capítulo VI, sobre solución pacífica de controversias, “sujeto a las disposiciones de los artículos 11 y 12”. Estos artículos deberían ser modificados, para otorgar a la Asamblea General la posibilidad de tratar tales cuestiones, sin las limitaciones contempladas en dichos artículos, que pueden llevar a la parálisis o a retrasos innecesarios en la acción de la Organización.

En lo que respecta a las funciones y poderes definidos en el capítulo VII, “acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”, su actualización es muy urgente. El Consejo de Seguridad debe (o debería) tener la prioridad en el tratamiento de tales materias, pero debe admitirse la posibilidad de que la Asamblea General intervenga, cuando las circunstancias políticas impidan que el Consejo de Seguridad sea capaz de tomar decisiones. De otro modo, podríamos llegar a una situación en que nos encontraríamos con un Consejo de Seguridad paralizado, por la incapacidad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para ponerse de acuerdo en una política común, o una Asamblea General que adoptara decisiones de un valor puramente simbólico, que no serían aplicadas.

No hay nada sustancial que añadir al capítulo VIII, sobre los acuerdos regionales, excepto lo que ya se ha dicho acerca de la transferencia de competencias del Consejo de Seguridad a la Asamblea General. Y, finalmente, con la terminación del sistema de administración fiduciaria, no tiene sentido conservar las funciones contempladas en el capítulo XII (artículos 83 y 84), para la llamada tutela estratégica, que deben seguir el mismo camino que las otras disposiciones de la Carta, igualmente obsoletas.

En general, la Carta refleja la concepción original de las Naciones Unidas, principalmente preocupada con los temas de paz y seguridad, que se entendía que eran de naturaleza internacional. El de 1945 todavía era percibido como un mundo de Estados soberanos, ligado a la idea de soberanía¹³ y al principio de no intervención.¹⁴

El mundo se encuentra hoy muy lejos de esas concepciones. Las causas principales de conflicto no están en las políticas expansionistas de

¹³ Artículo 2. 1: “La Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros”.

¹⁴ Tal como se establece en el artículo 3, 7.

los Estados, grandes o pequeños, por razones ideológicas o imperialistas. Hoy esas causas son principalmente sociales y económicas, para no mencionar otras como las del medio ambiente, crimen organizado, movimientos migratorios masivos, fundamentalismos religiosos, racismos o nacionalismos extremistas.

Desde esta perspectiva, tendríamos que preguntarnos respecto a la utilidad de los poderes exclusivos otorgados al Consejo de Seguridad en materias relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, cuando es tan obvio que el objeto de esos poderes ha cambiado de modo tan dramático. En la situación actual, o el Consejo de Seguridad se mantiene alejado de cualquier conflicto que no sea de naturaleza internacional, para apegarse a la letra de la Carta, o estira su competencia más allá de los límites establecidos en la Carta de San Francisco, para poder enfrentarse a los nuevos problemas. Ninguna de esas alternativas es deseable, porque sólo pueden llevar a la impotencia o a la ilegalidad; y cualesquiera que sean las limitaciones de la Organización de las Naciones Unidas, hemos de reconocer que ésta es la única institución que tenemos a nivel global. Su credibilidad debe ser restablecida, o para ser más exactos, debemos dar a la organización la credibilidad que nunca tuvo. La parálisis puede haber sido inevitable en los años de la bipolaridad y la guerra fría, pero hoy es al mismo tiempo deseable y posible, transformar a las Naciones Unidas en una maquinaria más eficiente; algo próximo a un rudimentario gobierno mundial, donde el Consejo de Seguridad sería la pieza central; quizás compartiendo su poder con la Asamblea General, de un modo diferente a la actual división de poderes entre los dos órganos. La solución de la Carta, que deja el problema en una especie de limbo, cuando el Consejo de Seguridad es incapaz de tomar una decisión, debería ser cambiada, y a la Asamblea General tienen que dársele las necesarias competencias para llenar el vacío de poder.

Igualmente, después de testimoniar la impotencia de la Organización en Bosnia, Herzegovina, Ruanda y Angola, lo mismo que anteriormente en Cambodia, ante lo que son casos claros de genocidio, hay que pensar si no ha llegado el momento de proceder a una ampliación de las competencias del Consejo de Seguridad, o incluso de la Asamblea General, para permitirles aplicar coercitivamente las normas internacionales adoptadas para proteger los derechos humanos y para mantener las normas mínimas de un mundo civilizado. Esas normas ya no deberían resultar únicamente de la voluntad de las potencias hegemónicas, sino

de la voluntad común de la humanidad, manifestada a través de las decisiones de órganos democráticos, verdaderamente representativos de las aspiraciones de justicia de los pueblos. Las obligaciones de solidaridad de la especie humana deberán prevalecer sobre las interpretaciones obsoletas de la soberanía.

Hay una literatura abundante y de calidad, acerca de las funciones y poderes del Consejo de Seguridad, tal como están definidos en la Carta.¹⁵ No se podría añadir gran cosa, excepto que muchas de esas funciones ya quedan fuera de la realidad internacional de nuestros días. Por eso debemos volver nuestra atención hacia dos temas concretos y estrechamente relacionados entre sí: a) la concesión de nuevas facultades al Consejo de Seguridad, para incluir las nuevas causas de conflicto, y b) una redistribución de funciones y poderes entre la Asamblea General y el Consejo de Seguridad.

En cierto modo sus poderes tienen que expandirse, para incluir todo tipo de cuestiones que pudieran poner en peligro la paz y seguridad internacionales, independientemente de si pueden no ser definidas como internacionales. Es particularmente importante dejar bajo la competencia del Consejo muchas cuestiones económicas y sociales, que hasta ahora se han considerado fuera de ella. Pero la ampliación de competencias debe ser simultánea con ciertas medidas, destinadas a transformar el Consejo de Seguridad en un órgano más democrático. Eso puede conseguirse introduciendo algunas limitaciones al derecho de veto, pero también compartiendo algunas funciones y poderes con la Asamblea General.

El Consejo de Seguridad seguirá siendo el órgano ejecutivo de las Naciones Unidas; sin embargo, es preciso que deje de ser la expresión de la oligarquía internacional de las grandes potencias. Sus funciones deben cambiar, del mantenimiento de la paz a la imposición de la paz (de *peace keeping* a *peace making*), si necesario fuera; pero yendo más allá de la función general de preservar la soberanía de los Estados, para llenar una función más ambiciosa, de ofrecer algún tipo de gobierno a un mundo sediento de liderazgo y de justicia.

En nuestros días, la gran mayoría de los pueblos del mundo mantienen la creencia de que todas las relaciones sociales deben regularse por los principios de un sistema democrático; sería difícil encontrar razones

¹⁵ Aunque ya no sea muy actual su tratamiento, todavía vale la pena consultar el trabajo de Hans Kelsen, *The Law of the United Nations*, pp. 279-295.

legítimas para oponerse a esa aspiración. Otra cuestión es hasta qué punto el mundo real refleja esa aspiración. Los escépticos argumentarán acerca de los peligros de ignorar la realidad y soñar demasiado. Sin embargo, debe recordarse que la función del derecho, normalmente descrita como un reflejo de la realidad social, es mucho más que eso: el derecho puede ser utilizado y lo ha sido históricamente, como instrumento de cambio de la realidad.

V. VOTACIÓN

La reforma del procedimiento de votación del Consejo de Seguridad es esencial, si somos serios respecto a la necesidad de actualizar ese órgano. Como ya hemos mencionado, los problemas del mundo no son los mismos al concluirse el siglo veinte, que hace cincuenta años. Esos problemas exigen no sólo un cambio en la amplitud de las competencias del Consejo, sino también un mayor grado de eficacia en el proceso de toma de decisiones.

Los privilegios de voto de los miembros permanentes podrían explicarse y tolerarse en el momento de la Conferencia de San Francisco, como el precio que pagaron las potencias menores por la existencia de las Naciones Unidas; pero al final del siglo veinte ya no tienen sentido. Incluso en 1945 no todos los participantes en la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional estuvieron muy felices con las disposiciones finalmente incluidas en la Carta. En realidad ése fue el punto más controvertido¹⁶ y a fin de cuentas, las tres potencias de Yalta presionaron a los demás países para que aceptaran su propuesta sin enmienda alguna.¹⁷

Ese asunto había probado ser tan difícil, que ni siquiera las cuatro potencias¹⁸ reunidas en Dumbarton Oaks pudieron ponerse de acuerdo al respecto, sino que la decisión final fue pospuesta y dejada para los tres¹⁹ que se reunieron en Yalta al año siguiente.

¹⁶ Para ser exacto, el capítulo VI, sección C, 3 de las Propuestas, que se convirtió en el artículo 27, 3 de la Carta.

¹⁷ Dieciocho países propusieron enmiendas al capítulo VI, sección C, de las Propuestas de Dumbarton Oaks: Australia, Brasil, Canadá, Cuba, Ecuador, Egipto, Etiopía, Francia, Grecia, Guatemala, Irán, Holanda, Noruega, Filipinas, Venezuela, El Salvador. Además, El Salvador, Grecia y Uruguay, pidieron la inclusión de un párrafo adicional. Ver Goodrich, Leland M. y Edvard Hambro, *op. cit.*, pp. 201-214.

¹⁸ China, Unión Soviética, el Reino Unido y los Estados Unidos.

¹⁹ Churchill, Roosevelt y Stalin.

Ahora somos testigos de un nuevo intento de repetir el viejo libreto. Es en los nuevos corredores del poder, del Grupo de los Siete, sin Rusia y China, donde se está cocinando una decisión. De aquel foro vino el primer anuncio de una posible inclusión de Alemania y Japón como miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin indicación alguna respecto a la posibilidad de introducir limitaciones al derecho de veto. En este posible escenario, el Consejo de Seguridad se encontraría con un mínimo²⁰ de siete miembros permanentes, cuyo derecho de veto incrementaría las posibilidades de parálisis del Consejo. Naturalmente, algunos países que consideran tener también derecho a ser tomados en cuenta para entrar al Consejo no permanecerían inmóviles. Esos países se opondrían a cualquier intento de ignorarlos. En esas condiciones, la solución más probable será una negociación, mediante la cual también algunos de ellos obtendrían un puesto permanente. Pero entonces tendríamos un Consejo de Seguridad de quince miembros, en que más de la mitad gozaría del derecho de veto.

Hay dos posibles salidas a esta situación:

a) Se incrementa el número de miembros del Consejo, para reducir el peso relativo de los permanentes. Sin embargo, para mantener la actual relación entre permanentes y no permanentes (1/3) el número total debería de elevarse a veintisiete, en la hipótesis probable de un Consejo de Seguridad con nueve miembros permanentes.

b) Se modifica el derecho de veto. Las decisiones sobre asuntos no de procedimiento podrían ser adoptadas por el voto afirmativo de nueve miembros, a menos que se opusieran tres de los permanentes.

Esta última parece ser la solución más racional, aunque, dadas las circunstancias, las posibilidades de que se adopte son escasas. Ante la cínica actitud de las grandes potencias, que están actuando como si la Organización de Naciones Unidas fuera su dominio privado, los Estados medianos y pequeños mantienen un perfil bajo y parecen incapaces de ponerse de acuerdo en una estrategia común, para neutralizar la conspiración de los poderosos.²¹ Además de eso, la capacidad de maniobra de los países pequeños y medianos, que acostumbraban enfrentar a unas

²⁰ Cualesquiera que sean las intenciones de los actuales miembros permanentes, es evidente que hay otros países, además de Alemania y Japón, que creen tener derecho a ser considerados para un lugar permanente en el Consejo.

²¹ Es muy reveladora la indiferencia con la que el mundo saludó el quincuagésimo aniversario de la Conferencia de Dumbarton Oaks, cuando deberíamos esperar al menos una discusión acerca de las consecuencias de dejar a las grandes potencias monopolizar las principales decisiones.

potencias contra las otras, ha quedado muy disminuida desde la terminación de la guerra fría, debido a la disposición de las antiguas facciones en disputa, para negociar y buscar un terreno común de entente. No debe entonces extrañarnos que los países de la liga mayor sean los que tengan las cartas en sus manos.

Hay quienes piensan que esta vez un golpe de Estado del tipo de Dumbarton Oaks y Yalta no es posible, porque los miembros de las Naciones Unidas son 184, un número mucho mayor que los 50 de la Conferencia de San Francisco; pero no compartimos esa opinión optimista, que nos parece muy ingenua. En realidad estamos convencidos de que las grandes potencias, con algunas zanahorias y, si necesario fuera, retorciendo el brazo a quien se resista, la tendrán muy fácil para disciplinar a los países pequeños. Eso si los países pequeños y medianos no actúan adecuadamente, para unir fuerzas y diseñar una estrategia común que sirva a sus intereses.

VI. CONCLUSIÓN

Resumiendo las ideas que hemos expuesto, es evidente que ante un mundo de rápidos y profundos cambios, la Organización de Naciones Unidas debe evolucionar para transformarse en algo diferente, mucho más acorde con el medio social de nuestros días. Ya no es posible que la Organización permanezca fiel a sus orígenes, sirviendo como una simple arena o foro, para que los Estados se querellen en busca de sus intereses estrechos.

Si el quincuagésimo aniversario no trae un cambio fundamental a su concepción, a sus propósitos y a sus funciones, la Organización podría volverse muy pronto totalmente irrelevante. Desde 1995 en adelante, las Naciones Unidas deben ser mucho más que un organismo político limitado a la tarea de asegurar la relación justa entre Estados supuestamente soberanos. En la época de una interdependencia creciente y de la globalización, se necesita una institución mundial que vaya más allá de los propósitos y principios proclamados en el artículo 2 de la Carta y trate de llegar a alguna forma de gobierno mundial embrionario.

En el necesario proceso de cambio, el Consejo de Seguridad será un factor clave, no sólo porque allí es donde están los grandes actores, sino también porque una modificación radical al modo en que el Congreso toma sus decisiones es esencial para la actualización de la Organización.

El Consejo debe volverse más eficiente y más democrático. Sus funciones y poderes han de trascender el mantenimiento de la paz y la seguridad en las relaciones entre los Estados, para incluir la paz y la seguridad entre los pueblos del mundo. Eso significaría otorgar al Consejo de Seguridad nuevas funciones y poderes, para enfrentarse a los nuevos problemas, desde los del medio ambiente a los de la economía. Pero esos poderes debería compartirlos con la Asamblea General, que tendría que retener la competencia para enunciar los principios y las reglas generales, quedando el Consejo limitado al papel de aplicación de esas reglas y de actuación en casos de emergencia.

En beneficio de la eficacia, las dimensiones del Consejo deberían mantenerse dentro de límites razonables. ¿Qué es lo razonable? Queda abierto a discusión. En nuestra opinión, el actual número de quince es satisfactorio, y si se alterara se estaría abriendo una caja de Pandora de ambiciones nacionales, con el pretexto de una representación justa. Algunos países tienen legítimas aspiraciones para convertirse en miembros permanentes; ojalá sea así; pero se debe encontrar una fórmula objetiva de selección. Habrá que considerar la posibilidad de crear una nueva categoría de miembros semipermanentes.

Finalmente, el derecho de veto debe restringirse. Es algo que quedó como residuo de la II Guerra Mundial, pero que carece de sentido hoy y no refleja de ningún modo las realidades del poder a fines de siglo. Sin embargo, su eliminación simple no parece factible por el momento, y hay que buscar una solución de compromiso. Se ha sugerido que se acepte el veto pero sólo cuando sea ejercido por tres miembros permanentes que voten concurrentemente. Con franqueza, no vemos cómo se va a convencer a los miembros permanentes de que abandonen sus privilegios.

Tal como están las cosas, el escenario más probable no es muy alentador. Las reformas a la Carta de las Naciones Unidas, una vez colocadas sobre la mesa de negociaciones, desencadenarán una carrera de ambiciones, en la que cada país tratará de obtener lo más posible, sin un sentido de los intereses generales.

Echamos mucho de menos la clase de liderazgo que se hace necesaria en los momentos cruciales de la historia. Pero no hay tal liderazgo, ni político ni académico. Una percepción falsa y suicida de la sociedad, equivocadamente identifica el realismo con un respeto reverencial por el *status quo*. En realidad revela falta de imaginación y quizá también carencia de valor, ante el dedo amenazador del inerte *establishment*.

Un verdadero avance hacia la reforma y la actualización de la Carta parece improbable. En lugar de una Organización de Naciones Unidas nueva y revigorizada, seguramente acabaremos con una serie de bonitas celebraciones a lo largo del mundo. Naturalmente, también se puede incluir ahí un festín de reformas carentes de significación, cocinadas por los descuidados aristócratas de una clase dirigente de Estados.

¿Se va a cometer una injusticia? ¡Lavémonos las manos! ¿Está ardiendo Roma? Es el momento para tocar el violín. De todos modos, para los que toman las decisiones, el presente es más importante que el futuro.

VII. BIBLIOGRAFÍA

- Bailey, S. D. (1975), *The Procedure of the UN Security Council*, Oxford, Clarendon Press.
- Bardhele, P. (1989), "Bundesdeutsche Blauhelme? Chancen und Grenzen des UN-Peacekeeping", *Aussenpolitik* 40 (4): 382-394.
- Bennett, A. LeRoy (1991), *International Organizations. Principles & Issues*, 5th Edition, Englewoods Cliffs, N. J., Prentice Hall.
- Bloomfield, L. P. (editor) (1987), *The Management of Global Disorder: Prospects for Creative Problem Solving*, Washington, University Press of America.
- Boyd, A. (1971), *Fifteen Men in a Powder Keg: A History of the United Nations Security Council*, New York, Stein and Day.
- Camilleri, J. A. and J. Falk (1990), *The End of Sovereignty? The Politics of a Shrinking and Fragmenting World*, Alderhot, U. K., Edward Elgar.
- Cox, D. (editor) (1991), *The Use of Force by the Security Council for Enforcement and Deterrent Purposes: A Conference Report*, Ottawa, The Canadian Center for Arms Control and Disarmament.
- De Souza, Héctor Gurgulino, et alia (1993), *The Role of the United Nations in the Twenty-First Century*, Tokyo, United Nations University.
- Durch, W. J. (editor) (1993), *The Evolution of UN Peacekeeping: Case Studies and Comparative Analysis*, New York, St. Martin's Press.
- Falk, R. (1987), *The Promise of World Order*, Philadelphia, Temple University Press.
- Fromuth, P. J. (editor) (1988), *A Successor Vision: The United Nations of Tomorrow*, New York, United Nations Association of the United States of America.
- Goodrich, Leland et Edvard Hambro (1948), *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchatel, Éditions de la Baconnière.

- Goodrich, Leland M. (1966), "The UN Security Council", in Richard A. Falk and Saul H. Mendlovitz, *The Strategy of World Order. 3. The United Nations*, New York, World Law Fund, pp. 168-184.
- Goodspeed, Stephen S. (1967), *The Nature and Function of International Organization*, New York, Oxford University Press.
- Hannum, H. (1990), *Autonomy, Sovereignty and Self-Determination: The Accommodation of Conflicting Rights*, Philadelphia, University of Pennsylvania Press.
- Harrelson, Max (1989), *Fires All Around the Horizon: The U.N.'s Uphill Battle to Preserve the Peace*, New York, Praeger.
- James, A. (1969), *The Politics of Peace-Keeping*, New York, Praeger.
- Kahng, T. J. (1966), *Law, Politics and the Security Council*, The Hague, Nijhoff.
- Kay, D. A. (editor) (1977), *The Changing United Nations*, New York, The Academy of Political Science.
- Kelsen, Hans (1951), *The Law of the United Nations. A Critical Analysis of its Fundamental Problems*, London, Stevens & Sons.
- Mitrany, D. (1966), *A Working Peace System*, Chicago, Quadrangle Books.
- Murphy, J. N. (1982), *The United Nations and the Control of International Violence*, Totowa, N. J., Towman and Allenheld.
- Renninger, J. P. (editor) (1989), *The Future Role of the United Nations in an Interdependent World*, Dordrecht, Nijhoff.
- Rikhye, I. J. and K. Skjelsbaek (editors) (1991), *The United Nations and Peacekeeping. Results, Limitations and Prospects*, New York, Saint Martin's Press.
- Roberts, A. and B. Kingsbury, *United Nations, Divided World*, New York, Clarendon Press.
- Rossenau, J. (1991), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton, Princeton University Press.
- Russell, R. and J. E. Muttter (1958), *A History of the United Nations Charter. The Role of the United States, 1940-1945*, Washington, D.C., Brookings.
- Schachter, O. (1977), *Sharing the World Resources*, New York, Columbia University Press.
- Seara-Vázquez, Modesto (1985), *Tratado general de la Organización Internacional*, 2v ed., México, Fondo de Cultura Económica.
- (1993), *Una nueva Carta de las Naciones Unidas*, Huajuapán de León (Méx.), Universidad Tecnológica de la Mixteca.
- Siekmann, R. (1985), *Basic Documents on the United Nations and Related Peacekeeping Forces*, Boston, Martinus Nijhoff.

- Smith, A. (1980), *The Geopolitics of Information: How Western Culture Dominates the World*, New York, Oxford University Press.
- Stoessinger, J. G. (1977), *The United Nations and the Superpowers*, 4th. ed., New York, Random House.
- The Nordic Project (1991), *The United Nations in Development*, Stockholm, The Nordic Project.
- Turner, L. (1970), *Invisible Empires: Multinational Companies and the Modern World*, London, Hamish Hamilton.
- United Nations (1945-1946), *Documents of the United Nations Conference on International Organization, San Francisco 1945*, 16 vols., New York, United Nations Information Service.
- United Nations (1946-), *United Nations Security Council. Official Records*, New York, United Nations.
- , *United Nations, Security Council. Resolutions and Decisions*, New York, United Nations.
- United Nations Department of Public Information (1985), *The Blue Helms: A Review of United Nations Peace-Keeping*, New York, United Nations.
- , *Is Universality in Jeopardy?* Report of a Symposium Organized by the United Nations in Connection with the Commemoration of the Fortieth Anniversary of the Organization, New York, United Nations.
- U.S. Department of State (1946), *The United Nations Conference on International Organization. Selected Documents*, Washington, United States Government Printing Office.
- (1990), *Use of the Veto in Meetings of the Security Council of the United Nations*, Washington, D.C., Department of State.
- Verrier, A. (1981), *International Peacekeeping*, Harmondsworth, Penguin Books.
- Wainhouse, D. (1966), *International Peace Observation*, Baltimore, John Hopkins Press.
- Wallerstein, I. (1991), *Geopolitics and Geoculture: Essays on the Changing World-System*, New York, Cambridge University Press.
- Willels, P. (editor) (1982), *Pressure Groups in the Global System*, London, Frances Pinter.
- Yeselson, A. and A. Gaglione (1974), *A Dangerous Place. The United Nations as a Weapon in World Politics*, New York, Grossman.
- Yoder, Amos (1989), *The Evolution of the United Nations System*, New York, Crane Russak.