

## **CAPÍTULO 2:**

### **EL CONSEJO DE SEGURIDAD**

#### **2.1 Desarrollo histórico del Consejo de Seguridad**

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es sin duda el órgano más poderoso de las Naciones Unidas, ya que tiene como tarea principal mantener la paz y seguridad entre las naciones, además de ser el órgano donde se toman las decisiones de importancia y relevancia dentro de la ONU. Su funcionamiento a través de los años se puede catalogar en tres etapas: su creación, el periodo de la Guerra Fría y el de la Pos-Guerra Fría. Durante estas tres etapas el Consejo pasó por diferentes cambios ideológicos y estructurales.

##### **2.1.1 Creación del Consejo de Seguridad**

El Consejo de Seguridad surgió cuando se firmó la Carta de las Naciones Unidas en San Francisco el 26 de junio de 1945. El 5 de enero de 1946, durante su primer mes de funciones, el Consejo de Seguridad adoptó su primera resolución ordenando el equipo del comité militar para empezar su trabajo el 1 de febrero de 1946 en Londres. Casi tres años antes, en 1943, el 30 de octubre, fue firmada la Declaración de Moscú en donde se comprometía a Estados Unidos, a la Unión Soviética, al Reino Unido y a China a establecer una organización de esta naturaleza y a respetar o apegarse al principio de acción conjunta en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (Goodrich & Simons, 1955: 35).

Las Propuestas de Dumbarton Oaks, sentaron las bases para las discusiones en la Conferencia de San Francisco. Tales propuestas establecían las bases de los principios y

propósitos de la organización, los miembros que la constituían, los órganos principales y los mecanismos para el mantenimiento de la Paz. También contenían los acuerdos y las sugerencias alcanzadas por estas cuatro poderosas naciones: Estados Unidos, China, Gran Bretaña, URSS. Sin duda alguna, la influencia de los estados patrocinadores y la de Francia, en particular, resultó decisiva y ampliamente reconocida durante esta etapa. No obstante, la participación de países pequeños jugó también un papel importante, al grado que la Carta que emergió finalmente, difería en muchos sentidos de lo que inicialmente habían propuesto los estados patrocinadores (Ibíd., 1955: 39).

Dos aspectos debían hacerse presentes como factores esenciales para que el éxito de la Organización pudiera convertirse en una expectativa realista. Uno de ellos era la cooperación entre los grandes poderes para tratar las preguntas importantes ante las Naciones Unidas. El segundo era el acuerdo de los términos de paz que serían impuestos sobre el enemigo que resultara derrotado. En otras palabras, si no se lograban acuerdos conducentes al establecimiento de la paz y a las medidas necesarias para implementarlo, se estaría debilitando la base misma para la cooperación efectiva en las Naciones Unidas (Ibíd., 1955: 44).

En la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional celebrada del 25 de abril al 26 de junio de 1945 en California se crearon diversos comités. Uno de ellos fue el Comité ejecutivo que contó a su vez con cuatro comisiones, entre ellas la que se encargó de estudiar las facultades y funciones del Consejo de Seguridad. En dicha conferencia quedaron asentadas en la Carta de las Naciones Unidas la composición y estructura del Consejo. El artículo 23 disponía que la composición fuera de 11 miembros, de los cuales 5 serían permanentes con derecho a veto. El derecho de veto es la "facultad que tiene cada uno de los miembros permanentes para no integrar la mayoría calificada necesariamente en las (...) decisiones

e impedir, por tanto, la adopción de las mismas” (Díaz, 1984: 72), y 6 no permanentes. Los criterios para la elección de los miembros no permanentes radicaban en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional y a los demás propósitos de la Organización como también una distribución geográfica equitativa, con el fin de que todas las regiones del mundo estuvieran representadas. Los miembros no permanentes serían elegidos para un periodo de dos años y los miembros salientes no podrían ser reelegidos de forma inmediata (Russet, 1997: 3).

Existía gran rechazo hacia el privilegio del veto de los países permanentes en la conferencia de San Francisco. Los países de Latinoamérica fueron los principales opositores a tal privilegio. Este incidente ocasionó que Estados Unidos y la URSS dejaran en claro que el poder de veto sería el costo de su participación. A consecuencia de tales declaraciones, varios países participantes se mostraron indignados y profesaron que a raíz de esto, el Consejo de Seguridad carecería de representatividad, de democracia y estaría dirigido por la arbitrariedad en el futuro (Ibíd., 1997: 4).

Con el firme propósito de tratar de equilibrar la balanza de poder en el Consejo de Seguridad, en el año 1950 se registraron dos ejemplos de traspaso de funciones del Consejo de Seguridad a la Asamblea General. El 3 de noviembre de ese año se aprobó la resolución 377 (V) conocida como “Unión Pro Paz”. En esta resolución se establece que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus Miembros Permanentes, dejaba de cumplir con sus responsabilidades, la Asamblea examinaría inmediatamente el asunto para formular recomendaciones, incluyendo la adopción de medidas colectivas para repeler una agresión (Marín, 1994: 102).

Así fue como el Consejo de Seguridad se enfrentó a la toma de decisiones colectivas para restablecer la paz. Tal fue el caso en 1950 cuando recomendó la acción militar en Corea; en 1960, cuando autorizó operaciones de las Naciones Unidas en el

Congo para mantenerla como una república independiente y en 1964, cuando estableció una fuerza de paz en Chipre. El segundo ejemplo en ese mismo año de 1950 lo constituye la resolución 492 (V). El Consejo de Seguridad no había podido llegar a un acuerdo sobre la recomendación del nombramiento de su Secretario General. Por lo tanto, la Asamblea General decidió prolongar el mandato del señor Trigve Lie por un periodo de tres años. Dicha resolución fue aprobada por 46 votos contra cinco, con ocho abstenciones (Ibíd., 1994:104).

Del mismo modo, en las épocas siguientes hubo ocasiones en que se convocó a una sesión especial de emergencia por parte de la Asamblea General, por el propio Consejo de Seguridad o por un voto mayoritario de los Miembros de las Naciones Unidas. Tal situación se presentó cuando el Consejo de Seguridad se asumió a sí mismo como incapaz para actuar en la toma de decisiones en relación a ciertas situaciones importantes debido a la falta de unanimidad de sus Miembros Permanentes. Este procedimiento fue seguido para tratar una propuesta de Hungría, con la crisis del Canal de Suez en 1956, así como con la propuesta de Líbano en agosto de 1958 y la situación del Congo en septiembre de 1961 (Ibíd., 1994:105).

En los años 60 el Consejo de Seguridad se vio involucrado en un proceso que no conocía de cerca: el incidente de Sharpeville, en el cual la policía de Sudáfrica mató a 67 personas y dejó heridas a más de 180. El apartheid fue el detonante que permitió que el Consejo se involucrara en cooperación con la Asamblea General en la importancia de preservar los derechos humanos. El Consejo de Seguridad concluyó que si la situación en Sudáfrica no terminaba podría poner en riesgo la paz y la seguridad internacional. Hizo un llamado a Sudáfrica a acabar con el apartheid y giró instrucciones al Secretario General, en acuerdo con el gobierno sudafricano, para que tomaran las medidas

necesarias para sostener los principios y propósitos de la carta de la ONU (Baehr & Gordenker, 1994: 112).

### **2.1.2 El Consejo de Seguridad durante la Guerra Fría**

Entre 1963 y 1977 Estados Unidos, Francia y el Reino Unido impidieron que el Consejo de Seguridad adoptara resoluciones con arreglo al capítulo VII de la Carta. Ese capítulo hace referencia a la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Durante esos años, el Consejo tuvo que conformarse con pedirles a los Estados miembros que aplicaran un embargo de armas, de carácter facultativo, en contra de Sudáfrica con base en la resolución 181 (1963). A partir de 1977, ante la negativa de Sudáfrica de modificar su política de apartheid, el Consejo, invocando el capítulo VII, aprobó la resolución 418 (1977) con el fin de imponer un embargo de armas, esta vez de carácter obligatorio. La determinación de la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacional se justificó más con el hecho de que Sudáfrica se había dotado de una capacidad militar excesiva, que junto con la política de apartheid, ponía en peligro la estabilidad internacional (Pellicer, 1994: 128).

El año de 1965 fue de importancia en cuanto a dar un paso hacia la democratización del Consejo de Seguridad, ya que fue enmendado el artículo 23 de la Carta referente a la composición del mismo. Desde ese momento y hasta la actualidad el Consejo quedó compuesto por 15 miembros de los cuales seguían los cinco permanentes y 10 no permanentes. El incremento de miembros no permanentes fue tan solo un paso para remediar la poca representación de los pequeños y medianos estados en términos de poder de voto, esto ocasionó un gran cambio de carácter conservativo. Sin embargo, este cambio aún no solucionaba una digna representación de los países

miembros de la ONU y tampoco cambiaba los privilegios de los países permanentes. (Russett, 1997: 143).

El Consejo de Seguridad desarrolló una especie de negociaciones internas en las cuales la disputa en razón era la división ideológica que enfrentaba el mundo entre el capitalismo y el comunismo. El consejo se dividió en dos bloques en los cuales la importancia de dominar ideológicamente a países expuestos a enfrentar una reorganización política fue lo que marcó la época. La descolonización e independencia de nuevos países fue sin duda alguna la fuente que alimentó este suceso ideológico, ya que la carrera por convencer a los nuevos Estados llevó al Consejo a una nueva etapa en su historia. Las acciones de los países miembros, en especial de los miembros permanentes, fue enfocada a preservar la ideología profesada convirtiendo a la sociedad internacional en un mundo bipolar.

La mayor parte de los conflictos regionales sobre el mundo, eran vistos como reflejo de la rivalidad entre las dos súper potencias: Estados Unidos y La Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Ningún estado u organización pondría en riesgo una mayor confrontación entre estas dos naciones, por ese motivo, los conflictos serios eran llevados a cabo en negociaciones directas, por ejemplo el control de armas. Una organización internacional como lo era la ONU se limitó a participar solamente como un tercer protagonista cuando ninguna de las dos naciones se mostraban interesadas en determinado asunto (Thakur, 1998: 48).

Muchos de los conflictos internacionales, desde 1945 hasta 1989, resurgieron por la incompatibilidad de intereses en los temas económicos, militares y territoriales. La vasta mayoría de los conflictos en este periodo tomaron lugar entre los países del Tercer Mundo, donde las grandes potencias se involucraron en lados opuestos y algunas veces aumentaban y mantenían la intensidad de algún conflicto. Estos

conflictos eran violentados aun mas por las divisiones ideológicas que por décadas incrementaban la desconfianza y hostilidad y rezagaban el correcto comportamiento del orden internacional, por lo tanto, recaía en un mal funcionamiento del Consejo de seguridad (Ibíd., 1998: 49).

Durante los años de la Guerra Fría y de la masiva descolonización mundial, las Naciones Unidas se anotaron un importante logro al mantenerse al margen de las guerras civiles. Fue desde la problemática del Congo en 1960 que el Consejo de Seguridad se vio involucrado directamente en este tipo de conflictos por la petición del gobierno independiente con el fin de mantener la integridad nacional. Esta misma doctrina de ayuda fue aplicada en varias guerras civiles de países recién independizados como lo sucedido en Nigeria durante los 60. Era de conocimiento general que los Estados Unidos prefería no participar haciéndose el desentendido durante estos conflictos, lo que provocó que otros países asumieran una mayor intervención en el Consejo de Seguridad, tal fue el caso de la Gran Bretaña, que tomó el control en el conflicto de la independencia ilegal de Rhodesia del Sur en 1965 (Parsons, 1994 : 2).

Durante este periodo de Guerra Fría, la influencia de utilizar el derecho de veto fue extendido a Francia, China y el Reino Unido lo que contribuyó a mantener un equilibrio en la tensión internacional. Lo mismo ocurrió cuando el bloque occidental dominaba la Asamblea, aunado a un voto latinoamericano incondicional. De igual modo, el peso numérico alcanzado por el bloque afroasiático encontró un contrapeso con las cinco grandes potencias, ya que , por otra parte , representaban el 30 por ciento de la población mundial y la mitad de la superficie terrestre (Medina, 1974: 67).

El uso indiscriminado que la Unión Soviética hizo del derecho de veto en el periodo señalado orilló a Estados Unidos, junto con los países que lo respaldaban, “a privilegiar el papel de la Asamblea General en materia de mantenimiento de la

seguridad y la paz internacionales, para así superar las carencias del Consejo de Seguridad” (Marín, 1994:101). Hay que recordar que desde sus inicios la Organización vivió bajo la presión constante de una significativa mayoría de miembros que abogaban por mayores atribuciones y funciones, pero fueron precisamente la Unión Soviética y Estados Unidos los que encabezaron la oposición a esas propuestas.

Esta racha de acontecimientos y comportamiento llevado a cabo por la URSS ocasionó que Estados Unidos se inclinara por fortalecer el papel de la Asamblea. Como resultado, la Unión Soviética, a pesar de ya no estar aislada, se había opuesto y había mantenido la actitud adoptada desde 1946, es decir, frente a una actitud hostil en la Asamblea, la URSS trató de refugiarse en el Consejo de Seguridad, donde ejercía un peso equivalente al de los otros cuatro Miembros Permanentes (Ibíd., 1994:101).

Los cuatro miembros permanentes encabezados por Estados Unidos adoptaron en contra de la URSS medidas en las cuales se vieron favorecidos durante el conflicto en Corea al presentar una resolución ante el Consejo de Seguridad. En ésta, obtuvieron la aprobación de los países miembros para su pronta ejecución, aprovechando la ausencia del representante de la URSS, en dicho conflicto se midieron fuerzas militares entre los Estados Unidos y la URSS, dando un paso firme entre el conflicto del capitalismo y el socialismo. Es importante mencionar que en la guerra de Corea se creó la primera intervención multilateralista, encabezada por Estados Unidos en 1950 y llamada “Unión Pro Paz”<sup>1</sup> como una medida para contener la amenaza a la paz. No obstante, esta propuesta no surgió con la intención de ser un elemento para el mantenimiento de la paz y el orden internacional (Bárcena, 2002: 4).

En los años posteriores de la Guerra Fría, los conflictos entre las dos grandes potencias fueron creciendo, a un grado tal que todo el mundo suponía un enfrentamiento

---

<sup>1</sup> “Unión Pro Paz”, Resolución aprobada ante la parálisis del Consejo de Seguridad, aprobada en 1950.

nuclear entre las dos grandes potencias, cabe señalar que el mayor detonante fue “la crisis de los Misiles” (Wallerstein, 2004), en donde destacó el atrevimiento de la URSS por usar de país satélite a la isla de Cuba. En este caso, Estados Unidos se sintió ofendido y actuó rápidamente involucrando a la ONU para exponer el caso ante los miembros de este organismo, en la ONU mostraron fotos de instalaciones de bases nucleares. Ante tal atrevimiento, Estados Unidos tomó medidas preventivas en las que hubo movilización de tropas, para una pronta intervención. Este conflicto tuvo una duración de tres días que conformaron un momento crítico de la Guerra Fría y en donde la diplomacia logró arreglar el conflicto entre estas dos grandes potencias. Se lograron acuerdos en los que Estados Unidos se comprometía a no invadir Cuba y a quitar sus misiles de Turquía y la URSS se comprometía a no involucrarse en América.

La Guerra Fría debilitó seriamente la operabilidad del Consejo por más de cuatro décadas. Esta debilidad dejó en duda la composición y credibilidad del Consejo de Seguridad durante la época. El consejo fue puesto a prueba realmente cuando, después de varios años de hostilidad, Estados Unidos y la Unión Soviética encontraron algunos intereses en común resolviendo conflictos regionales y cuando, simultáneamente, perdieron el control que habían ejercido en terceros países. Por primera vez se daba n los lineamientos de una terminación de la Guerra Fría. Con esto se dio fin a lo que definió en gran parte los límites de la acción de la ONU hasta 1990. La desaparición del mundo bipolar obligó a sus estados miembros a replantear toda una serie de cuestiones que la rivalidad ideológica entre los dos bloques militares había definido, de una manera u otra, para el resto de la comunidad internacional (Russett, 1997: 155).

### 2.1.3 Pos-Guerra Fría

Mientras que el final de la Guerra Fría habría logrado destrabar el potencial del Consejo para contribuir en resoluciones de problemas realmente serios en cuanto a la amenaza de la paz y seguridad internacional, esto es, gracias a la nueva cooperación entre superpotencias, el consejo se mantenía regulando conflictos sin mayor importancia hasta la invasión de Irak a Kuwait en 1990 (Malone, 2004: 5).

Irak fue el centro del segundo momento más importante de acción en 1990-91, después de que el presidente Saddam Hussein ordenó que sus tropas invadieran Kuwait. Por primera vez en una disputa que no tenía nada que ver con colonialismo, el Consejo de Seguridad ordenó sanciones económicas. Aunque estas medidas pusieron gran presión al régimen de Hussein éste no desistió de invadir a Kuwait. Inmediatamente después el Consejo autorizó a los miembros a llevar a cabo acciones militares, esto representó una prueba severa del sistema de seguridad de las Naciones Unidas. El hecho de proceder con mano dura en el conflicto de Irak-Kuwait repercutió en el comportamiento de la toma de decisiones en el Consejo, donde era claro que la fuerza militar en exceso era indispensable para lidiar con cualquier tipo de agresión entre estados. Las Naciones Unidas permitieron darse un prestigio, cuando aquellas medidas estadounidenses atrajeron el apoyo de los miembros aumentando el rol activo del Consejo de Seguridad (Baehr & Gordenker, 1994: 149).

A partir de decisiones como esa, el Consejo de Seguridad se ha vuelto extremadamente activo y desafiante. Ha autorizado un rango numeroso de operaciones de paz, se reúne constantemente en sesiones, pasa un promedio de más de 50 resoluciones al año (comparado con 12 por año hasta 1990), y se ha convertido en un poderoso actor en situaciones de conflicto. Esto se debe a que el Consejo opera actualmente en un constante acuerdo entre los países permanentes que le permite tomar

decisiones con una eficiencia no conocida antes. No obstante, hay otros casos más controversiales, como Somalia y Bosnia, decisiones que han sido cuestionadas. Las experiencias en Somalia y Bosnia, combinadas con el humillante fiasco de Haití en octubre de 1993, inducen a una atmósfera de gran cuidado donde es difícil reconocer aquella audaz participación con que se contó en la Guerra contra Irak (Parsons, 1994: 11).

1993 fue un año importante porque se creó un Grupo de Trabajo de Composición Abierta con el fin de revisar a fondo el Consejo. Este grupo de trabajo está destinado a establecer propuestas que mejoren la capacidad del Consejo y se realiza en plena cooperación con la Asamblea General. Se espera que este proyecto mejore la calidad y capacidad de toma de decisiones. En los últimos años, el Consejo de Seguridad ha mantenido cada vez más sesiones denominadas “abiertas”, en las que los 191 Estados Miembros de las Naciones Unidas pueden tomar la palabra para hablar sobre un determinado tema tratado por el Consejo de Seguridad, por ejemplo, sobre la situación en Cercano Oriente. Sin embargo, en estos casos no se toman decisiones. Actualmente, el Consejo de Seguridad se reúne prácticamente todos los días laborales, y también en muchos festivos y en fines de semana. Las reuniones formales en el salón del Consejo de Seguridad, como las que se retransmiten por televisión, son más bien una excepción. Por regla general, sirven para publicar declaraciones y para votar sobre resoluciones, que en la mayoría de los casos se han negociado con antelación. El Consejo de Seguridad pasa la mayor parte del tiempo en una sala relativamente pequeña, tratando las denominadas "consultas informales", en las que toma nota de los informes del Secretario General, debate sobre éstos y los toma como base para negociar sobre las resoluciones (Anónimo (I),2005).

En los años 90 se pensaba que la ayuda humanitaria era la presión más grande que tenía el Consejo en materia de seguridad en un futuro inmediato. Luego vendría el 11 de septiembre de 2001 con los ataques terroristas a los Estados Unidos, las políticas radicales de seguridad nacional en la administración del presidente Bush y la segunda guerra contra Irak. La nueva doctrina de Estados Unidos de prevención y precipitación unilateral de guerra, estuvo en directa contradicción del principio básico del artículo 2.4 de la Carta, que establece que todas las naciones deben abstenerse del empleo de amenaza o fuerza contra la independencia territorial o política de cualquier Estado. Como sea, la guerra en Afganistán, y en especial la ocupación en Irak, demostraron dramáticamente la limitada práctica de la doctrina de prevenir la guerra, que es cuestión primordial para el Consejo. Así, las Naciones Unidas irrelevante en 2003, indispensable en 2004 ha sido malamente traída de nueva cuenta al debate en Irak y, con todos sus defectos, esto ha servido para ser visto otra vez como, después de todo, el acercamiento más sano a los problemas de paz y seguridad mundial (Urquhart, 2004: 4).

Los miembros que conforman actualmente el Consejo de Seguridad son los mismos cinco países miembros de carácter permanente (Estados Unidos, Gran Bretaña, China, Francia y Rusia); cinco países no permanentes dentro Consejo de Seguridad durante el período 2003-2005, los cuales son; Brasil, Argelia, Benin, Filipinas y Rumania. Los otros cinco fueron elegidos para el periodo comprendido de 2004-2006: Argentina, Dinamarca, Grecia, Japón y la República Unida de Tanzania, juntos suman un total de 15 miembros. (Anónimo (X), 2000)

## **2.2 Funcionamiento y fallas del Consejo de Seguridad**

El Consejo de Seguridad es un claro ejemplo de un sistema abierto. Este órgano es altamente sensible en cuanto a su ambiente se refiere y depende en gran parte de él. El

ambiente en este caso es la suma de la política internacional, militar y de los sistemas económicos, que incluye a todos los estados e individualidades, la avalancha de refugiados, y otras fuerzas que crean los tratados internacionales de paz y seguridad con los que el Consejo tiene relación. El Consejo se apoya en su ambiente en cuyos casos como las crisis y manejo de recursos se hace responsable y debe movilizarse para poder lograr dichas tareas, para el mantenimiento de la paz y el orden mundial (Russett, 1997: 141).

### **2.2.1 Funcionamiento del Consejo de Seguridad**

Desde sus inicios, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se ha encargado de vigilar la paz mundial, aunque sus resultados han sido más o menos exitosos. Los miembros del Consejo de Seguridad se reúnen cada semana, durante los meses de reuniones y en tiempos de crisis pueden hacerlo diariamente. De este modo, buscan ser congruentes con las intenciones de los fundadores de la organización. Más aún, el Consejo es uno de los pocos órganos políticos internacionales que tiene la capacidad de realizar un trabajo continuo y que tiene la confianza de la autoridad para adoptar resoluciones a la par de sus comunicados. Dichos comunicados bien pueden referirse a otros órganos de las Naciones Unidas o incluso a Estados miembros de ella (Sonnenfeld, 1988: 11).

Históricamente, se ha entendido que este órgano tiene el derecho de investigar cualquier disputa o situación que pudiera llevar a una fricción entre dos o más naciones. Desde el punto de vista del procedimiento, bajo ciertas condiciones, incluso un Estado no miembro de las Naciones Unidas puede llevar un caso a la atención del Consejo de Seguridad si es que esto fuera necesario. Sin embargo, en condiciones normales, la solicitud de intervención del Consejo de Seguridad puede ser promovida por cualquier

miembro de la organización, por la Asamblea General, o bien, por el Secretario General en funciones (Ibíd., 1988: 12).

Los poderes del Consejo de Seguridad son cobijados en materia de política, pero no son solo referidos a medidas coercitivas acordado en el capítulo VII de la Carta, que habla de acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz y actos de agresión, sino también a la solución pacífica de disputas de acuerdo con el capítulo VI. El Consejo vela por la primordial responsabilidad que es el mantenimiento de la paz y seguridad internacional como lo estipula el artículo 24 de la Carta. En esta cuestión el Consejo se encuentra por encima de la Asamblea General, como lo estipula el artículo 12 haciendo referencia a que la asamblea no puede realizar ninguna recomendación mientras el Consejo esté en ejercicio de sus funciones avaladas por la Carta. El Consejo está capacitado para establecer acciones de fuerza de acuerdo al capítulo VII (Ross, 1980: 21).

Dependiendo del contenido de las resoluciones del Consejo, éstas tienen diferentes grados de autoridad. Las resoluciones bajo el capítulo VI, en lo referente a solución pacífica a controversias, no pueden ser más que simples recomendaciones. Por el otro lado, bajo el Capítulo VII el Consejo puede tomar decisiones con un sentido de responsabilidad, esto es, en el marco de la legalidad, llamando a los países miembros a participar en acciones de fuerza ante algún evento que viole un tratado de paz. Bajo el artículo 25 los miembros están obligados a tomar y llevar a cabo las resoluciones del Consejo de Seguridad. Pero en otro sentido, todas las decisiones del Consejo, así como recomendaciones en resoluciones reales, son obligatorias (Ibíd., 1980: 23).

El autor Modesto Seara Vásquez divide las funciones del Consejo de Seguridad en dos puntos:

A. En cuanto a la aplicación de medidas para restablecer la Paz y Seguridad Internacionales, es el órgano facultado para determinar la existencia de amenazas a la paz o actos de agresión, casos en los que tiene facultad para:

- a. Pedir a las partes la adopción de medidas provisionales;
- b. Hacer recomendaciones;
- c. Tomar medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada o, utilizar fuerzas aéreas, navales o terrestres, en caso de que las primeras medidas hayan sido inadecuadas;

B. Referente a la aplicación de medidas de fuerza, la Carta establece que los miembros de las Naciones Unidas están obligados a facilitar al Consejo las fuerzas armadas, apoyo y facilidades en la forma precisa y, según los términos acordados en cada caso (Seara, 1995: 155)

Antes de que el Consejo de Seguridad decida llevar a cabo una acción, puede llamar a las partes concernientes con el propósito explícito de encontrar una solución a través de la negociación, la mediación, el acuerdo jurídico o cualquier otro medio pacífico para resolver la situación. En varias ocasiones este proceso ha resultado efectivo. No obstante, cuando la disputa o situación ha llegado más lejos y se ha convertido en conflicto o en una lucha auténtica, el Consejo de Seguridad adopta como primera preocupación el finalizar el conflicto tan pronto como le sea posible. Por ejemplo, a finales de los años 40, en tres ocasiones este Consejo llamó al cese al fuego con éxito redundando en negociaciones diplomáticas (Naciones Unidas, 1964: 12).

Según el artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad puede determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión, y puede recomendar o decidir medidas para solucionar tal situación. Por esta razón, este órgano tiene la facultad de adoptar medidas que impliquen el empleo de la fuerza, o medidas coercitivas no bélicas, como la interrupción de las relaciones económicas de los miembros con los Estados que infrinjan las disposiciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, el corte de los medios de comunicación o la ruptura de relaciones diplomáticas (Medina, 1974).

El artículo 106 de la Carta reconoce explícitamente la responsabilidad primaria de los grandes poderes y el artículo 42, referente al ejercicio de las responsabilidades del Consejo, contempla que sus miembros permanentes puedan consultar otros puntos de vista para realizar acciones conjuntas en representación de la Organización, de manera que sea posible mantener la paz y la seguridad internacionales. Con esta adopción se dio un paso importante en la participación de naciones pequeñas, pues ahora serían parte de una organización que les otorgaba derechos claramente definidos, así como responsabilidades. Es decir, a pesar de que estos preceptos hablan de situar la responsabilidad primaria sobre el Consejo de Seguridad, dicha responsabilidad no está fincada exclusivamente sobre el Consejo. La Asamblea General posee, en consecuencia, poderes definidos en forma suficientemente amplia y general para permitir el desarrollo considerable de su papel en la conservación de la paz y la seguridad en el mundo (Figuroa, 1989: 143).

El Consejo de Seguridad puede actuar en nombre de toda la ONU, y todos los estados miembros tienen que aceptar y llevar a cabo las resoluciones del Consejo. Además de que según lo establecido en el capítulo VII de la Carta (Artículos 39-51), el Consejo está autorizado para tomar acciones en cuanto a mantener la paz se refiere.

Puede llamar a los miembros a implementar una parcial o total ruptura en las relaciones económicas y comunicaciones con los países en desacato. Si estas medidas impuestas prueban que son insuficientes, el Consejo puede, según lo establecido en el artículo 42, tomar acciones de fuerza por aire, mar o tierra con el fin de restaurar y mantener la paz y seguridad internacionales (Finkelsten, 1998: 76).

Se puede decir entonces que las principales funciones del Consejo de Seguridad son mantener la paz y la seguridad internacionales. El Consejo se hace cargo también de investigar toda controversia o situación que pueda crear fricción internacional, estableciendo métodos de arreglo a dichas controversias (capítulo VI). También debe elaborar planes para el establecimiento de un sistema que reglamente los armamentos y determinar si existe una amenaza a la paz o un acto de agresión y recomendar qué medidas se deben adoptar (capítulo VII). Otra función consiste en instar a los Miembros a que apliquen sanciones económicas y otras medidas que no incluyen el uso de la fuerza con el fin de impedir o detener la agresión. El Consejo de Seguridad además emprende acción militar contra un agresor, recomienda el ingreso de nuevos Miembros y ejerce las funciones de administración fiduciaria de las Naciones Unidas en "zonas estratégicas". Además, recomienda a la Asamblea General la designación del Secretario General y, junto con la Asamblea, elige a los magistrados de la Corte Internacional de Justicia (White, 2002: 162).

### **2.2.2 Fallas en el Consejo de Seguridad**

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas representa el brazo operativo de un sistema en el que los "Cinco Grandes" lograron ponerse de acuerdo en el año de 1945 para mantener la seguridad internacional. Esto explica tanto la composición restringida de este órgano así como los privilegios de los Miembros Permanentes. Cuatro décadas

después, las profundas desavenencias surgidas entre las cinco grandes potencias marcarían el papel de la Organización y las relaciones internacionales. El Consejo de Seguridad nunca ha podido jugar el papel que le había sido asignado en la Carta, ya que las diferencias se vieron reflejadas en la división geopolítica de Europa, representada también entre los países de la OTAN y los del Pacto de Varsovia (Marín, 1994: 100).

Por ejemplo, estos cinco países o sus representantes nacionales han sido siempre jueces de la Corte Internacional de Justicia, se han involucrado de manera decisiva en el Consejo de Administración Fiduciaria y prácticamente de forma ininterrumpida han sido miembros del Consejo Económico y Social. De manera más particular, ciudadanos de Francia, Estados Unidos y el Reino Unido han ocupado cargos administrativos y directivos desproporcionadamente (Ibíd., 1994: 101).

Ni siquiera en la Asamblea General, que es, al menos teóricamente, el foro donde mejor se aplica el principio de igualdad soberana de todos los miembros, se ha limitado la influencia evidente de los cinco grandes países. Por ejemplo, una regla no escrita señala que ningún representante de estos cinco países puede ocupar la presidencia de la Asamblea General. No obstante, señala Marín Bosch, “los cinco figuran invariablemente entre los ahora 21 vicepresidentes (lo que) les asegura voz y voto permanente en la Mesa de la Asamblea donde, a menudo, se toman decisiones importantes acerca de los trabajos del Plenario” (Ibíd., 1994: 43).

Independientemente de su composición, el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha permitido a través de su historia que cada uno de sus miembros tenga derecho a un voto. Sin embargo, los procedimientos no están libres de ser utilizados para favorecer ciertas posturas, conseguir algunos bloqueos o retardar o acelerar determinadas acciones con consecuencias importantes en el mantenimiento del equilibrio internacional. En relación con algunas prácticas del Consejo de Seguridad que

han sido motivo de polémica o controversia, los Miembros Permanentes, además de la continuidad en el Consejo, poseen privilegios en cuanto al derecho de voto: “Salvando las cuestiones de procedimiento y la elección de magistrados del Tribunal Internacional de Justicia, todas las decisiones del Consejo habrán de adoptarse contando con el voto afirmativo de los cinco Miembros Permanentes. Esto quiere decir que no cabrá adoptar ninguna decisión contra (su) voluntad”... (Medina, 1974: 67).

Durante el largo periodo de la Guerra Fría no siempre se cumplió con el requisito de entendimiento entre las grandes potencias. Por tanto, este órgano no funcionó de la manera prevista y llegaron a olvidarse las disposiciones existentes en materia de aplicación de medidas coercitivas, incluidas el uso de la fuerza. Al cumplirse las condiciones para su pleno funcionamiento, el Consejo inicio una época de gran dinamismo que entonces obtuvo resultados alentadores (por ejemplo la independencia de Namibia) pero poco después dio lugar a motivos de preocupación, como la falta de transparencia en la toma de decisiones (Pellicer, 1994: 107).

Cuando los problemas entre Estados Miembros entran al terreno de las agresiones flagrantes, el Consejo de Seguridad no toma decisiones condenatorias o resolutorias de una controversia que, por otro lado, tendrían escaso valor práctico. La historia ha comprobado que cada vez resulta más claro que las acciones colectivas, que las capacidades y decisiones de la comunidad internacional resultan impotentes para controlar determinados enfrentamientos y conflictos. Los audaces y prepotentes nacionalismos (por ejemplo el de los serbios), o las acciones de los filibusteros decididos a violar el orden jurídico interno internacional (por ejemplo los militares golpistas de Haití), resultaron impunes ante las acciones del Consejo de Seguridad, perjudicando el prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas. No solamente las dificultades de la aplicación de las decisiones, sino los fracasos del Consejo (Somalia y

Ruanda son bien conocidos) hicieron que pronto se perdiera la creencia del riguroso control sobre los conflictos mundiales (Ibíd., 1994: 30).

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se encuentran anacrónicamente afligidos. Francia y la Gran Bretaña ya no pueden reclamar autoridad legal como lo hacían antes. Los cinco miembros permanentes antes hablaban representando cerca del 40 por ciento de la población mundial, ahora apenas suman alrededor de 29 por ciento. La más grande democracia mundial, es decir la India, está excluida, así como poderes regionales como Brasil y Nigeria, sin mencionar a todo el mundo islámico. Son los miembros permanentes los que deciden cuales son las atrocidades humanitarias en las que se debe intervenir, pero en esta decisión participan dos de los peores abusadores en todo el planeta (Rusia y China) y un país (Estados Unidos) que se exenta él mismo de la mayoría de los tratados de derechos humanos. Aunque todavía se cubre de importancia en algunos casos, el Consejo rápidamente va perdiendo su brillo (Power, 2004: 38).

El Consejo de Seguridad hoy en día sufre de problemas en cuanto a representatividad. Desde una perspectiva geopolítica, de los cinco miembros permanentes cuatro son de Europa o asociados con Europa (Estados Unidos). Solamente China es considerada como un país próspero, fuera del bloque Europeo. Ningún país catalogado como miembro permanente pertenece al hemisferio sur. Del Consejo en conjunto, el 46 por ciento de los Estados son Europeos o asociados con Europa, no obstante esta área contiene tan solo el 20 por ciento de la población mundial. Todavía la totalidad de las Naciones Unidas se encuentra numéricamente dominado por países pos-comunistas y pos-colonialistas y una amplia variedad de pobreza y violencia étnica. Esos Estados carecen de recursos financieros e institucionalidad como para lidiar con

sus problemas, además de un miedo entendible de que los países desarrollados con un control militar y económico traten de controlarlos (Russett, 1997: 156).

El Consejo ejerce la representatividad de esos países que tienen gran capacidad de contribuir en el mantenimiento internacional de paz y seguridad tal y como los fundadores lo hicieron. En 1945 la legitimidad se derivaba ganando la guerra, ahora la legitimidad se toma más en cuenta en aquellos países que pueden prevenir o terminar una guerra. Alemania y Japón, y un número de países no alineados, tienen una importante historia de contribuir en la prevención de conflictos y mantenimiento de la paz. Si la economía fuera un principal indicador para poder ser miembro permanente países como Alemania y Japón deberían ocupar un asiento de esas cualidades en el Consejo (Ibíd., 1997: 157).

La falta de diálogo con la Asamblea General es otro punto de principal crítica en el Consejo de Seguridad. Ciertamente es que los redactores de la Carta de San Francisco otorgaron al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial y el poder de decisión en los asuntos relacionados con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, no se debe perder de vista que, de acuerdo con el artículo 24, el Consejo actúa en nombre de todos los Estados miembros de la organización. Los artículos 15 y 24 se refieren a los informes anuales y especiales que el Consejo debe presentar a la Asamblea General. Si bien cada año el Consejo presenta sus informes, éstos han sido duramente criticados por ser una simple enumeración de los asuntos sometidos a la consideración del Consejo y por carecer de elementos de análisis que permitan a la Asamblea General hacer las recomendaciones que considere pertinentes (Pellicer, 1994 : 110).

Otro motivo de inquietud es la percepción, derivada de algunas actuaciones claves del Consejo, según la cual sus actividades se encuentran dominadas por una sola

potencia (Estados Unidos), que veía en el Consejo más un instrumento de legitimidad de su política exterior que un foro de concertación para acciones colectivas. En la operación “Tormenta del desierto” (guerra contra Irak), el punto de mayor controversia, y en que coinciden las críticas de expertos fue la falta de control del Consejo de Seguridad en dicha operación militar. Cabe recordar que, habiéndose autorizado el uso de la fuerza en contra de Irak, se hizo caso omiso de las disposiciones de Carta relativas al establecimiento de un comité de Estado Mayor para asesorar y asistir al Consejo en todas las cuestiones relativas a la acción militar. El hecho de que hayan participado varios países en la acción armada en contra de Irak no ocultó el predominio de Estados Unidos en toda la operación ni el carácter francamente interesado de este país sobre la misma. Pero lo que provocó mayores inquietudes fue que el Consejo de Seguridad no se reuniera durante todas las semanas que persistieron las acciones bélicas. De tal forma, las decisiones sobre la naturaleza de los ataques, su duración y el efecto que tendrían sobre instituciones militares y civiles iraquíes se dejó exclusivamente a la discreción del mando militar estadounidense (Ibíd., 1994:111).

La debilidad estructural en el Consejo es el resultado de una dicotomía. En el Consejo, los cinco miembros permanentes son poseedores de un poder sin responsabilidad, mientras que los demás miembros poseen responsabilidades sin poderes. Los países no miembros se encuentran en una extrema desventaja en cuanto a los procedimientos que definen el actuar del Consejo. Los países permanentes tienen un poder nacional más fuerte que los no permanentes. Este poder es realzado por el poder de veto que los cinco países permanentes poseen. Esto inclina drásticamente la balanza hacia esos países, debido a que tienen el control de inhabilitar cualquier intento de establecer una resolución dentro del Consejo. Este problema se endurece debido a que la mayoría de vetos que han existido en la historia han sido principalmente por conceptos

de identidad nacional e intereses personales que por cualquier otro tipo de intención con miras a la mejora de las instancias internacionales (Malone, 2004: 225).

### **2.3 Abuso del poder de veto y la necesidad de una reforma**

Se ha demostrado que el Consejo de Seguridad, aunque es un organismo funcional, tiene fallas. Estas fallas se derivan del abuso indiscriminado del veto y la necesidad por actualizar el funcionamiento del mismo. El mundo ya no es el mismo desde que se reunieron en San Francisco aquellos países que protagonizaron la Segunda Guerra Mundial, quienes como condición para entrar a la organización, impusieron el derecho de veto, una de las más grandes fallas que ha tenido el Consejo. Este poder de veto ha sido utilizado en repetidas ocasiones provocando su uso indiscriminado, entorpeciendo el óptimo funcionamiento del Consejo. La comunidad internacional ha dado importancia a esta falla sometiendo a este organismo de seguridad a una exhaustiva revisión de su estructura y de la Carta que rige a la ONU.

#### **2.3.1 Abuso del poder de veto**

Las decisiones en la diplomacia internacional eran unánimes, lo cual significaba que un país descontento con algún tipo de iniciativa podría tener acceso al poder de veto. En la conferencia de San Francisco en 1945 las grandes potencias justificaron el poder de veto en el Consejo de Seguridad aludiendo que el derecho que ellos reclamaban no era algo nuevo. No obstante, los países pequeños y medianos no estaban de acuerdo debido a que, para ellos, el poder de veto era una innovación en el ámbito internacional: estos países querían saber por qué, si se argumentaba que era bueno, solamente se extendía a los cinco permanentes (Bailey, 1989: 18).

Como se ha dicho anteriormente, el derecho de veto fue introducido por los autores de la Carta y esto garantizaba que las potencias vencedoras en la Segunda Guerra Mundial resolvieran por unanimidad las cuestiones relacionadas con la paz y la guerra, y no tanto para proporcionar a cada uno de ellos un instrumento para impedir cualquier resolución. Ahora bien, presuponían que las potencias vencedoras estaban dispuestas a actuar en común acuerdo. No obstante, esta circunstancia dejó de darse muy poco después de finalizar la Segunda Guerra Mundial. En la época del conflicto entre el Este y el Oeste, el derecho a veto desempeñó un papel negativo, lo que justifica plenamente la crítica a esta disposición de la Carta, una crítica que sigue vigente. Sin embargo, desde el final de la Guerra Fría, el derecho de veto apenas se ha aplicado. No obstante, esto no significa que ya no desempeñe ningún papel. Por el contrario, sigue dándose el caso de que los Miembros Permanentes amenacen de modo más o menos encubierto con emplear el veto para modificar las resoluciones del Consejo de Seguridad de acuerdo con sus ideas ( Anónimo (I), 2005).

El Consejo de Seguridad se distingue porque es el único organismo de las Naciones Unidas en donde existe una regla formal de unanimidad o poder de veto. La Carta declara que las decisiones del Consejo deben ser por el voto afirmativo de nueve miembros en cuestiones de procedimiento<sup>2</sup> y con el voto afirmativo de nueve miembros incluyendo forzosamente los cinco permanentes en todas las demás cuestiones<sup>3</sup>. Si nueve o más de los 15 miembros votan a favor de una propuesta, pero uno de los miembros permanentes vota “no”, la propuesta se desecha. Estrictamente hablando, una abstención tendría que contar como veto, pero en la práctica es diferente ya que solamente el voto en contra cuenta como veto. La no participación o abstención es vista como faltas de concurrencia, en lugar de vetos (Bailey, 1989: 19).

---

<sup>2</sup> De acuerdo con lo dispuesto en el artículo 27.2 de la Carta de las Naciones Unidas.

<sup>3</sup> De acuerdo con lo estipulado en el artículo 27.3 de la Carta de las Naciones Unidas.

Es importante señalar que el poder de veto no está expresamente señalado en la Carta. También conviene aclarar que, más que un derecho, se trata de un poder político concedido a los miembros permanentes del Consejo. Este poder político tiene consecuencias negativas, ya que se puede dar pie a un abuso indiscriminado del veto. El procedimiento de votación en el Consejo contemplado en el artículo 27 de la Carta puede originar un abuso al no establecer claramente cómo y cuando se usa este poder debido a que no se especificó cuáles eran las cuestiones de procedimiento, mucho menos, se especificaron cuáles son todas las “demás cuestiones”. Este error ha fortalecido el poder político de los miembros permanentes del Consejo al otorgarles un “doble veto” ya que primero se decide si es una cuestión de procedimiento (calificación previa en la que puede vetar) y, luego decide el fondo, en el que también puede ejercer este poder. Como ambas (la calificación previa y la decisión de la cuestión de fondo) son distintas de una cuestión de procedimiento, caben dentro de la expresión “todas las demás cuestiones”, y por lo tanto, son susceptibles de ser vetadas (Figuroa, .1989: 130).

El rechazo a resoluciones en la Asamblea General corre parejo con los vetos en el Consejo de Seguridad. En 1970 Estados Unidos emitió su primer veto en el Consejo. Ese año subió a 32 por ciento su oposición formal a resoluciones de la Asamblea, un brinco significativo en relación con el 7 por ciento de 1960 o el 5 por ciento de 1950. Durante los años 70, Estados Unidos recurrió al veto en promedio dos veces al año en el Consejo. En la siguiente década ese promedio fue de seis vetos por año. La Unión Soviética, en cambio, que había ejercido su poder de veto unas diez veces por año a finales de los años 40, emitió tres entre 1981 y 1984 (Marín, 1994 : 133). Desde 1990 hasta 2004 la cifra de resoluciones vetadas por Estados Unidos aumentó a 13 vetos, mientras que Rusia (antes URSS) emitió únicamente tres vetos y China tan solo dos.

Hasta la fecha se han registrado 257 vetos. De ellos, 45 correspondieron a China, 18 a Francia, 32 a Gran Bretaña, 122 a la Federación de Rusia y 80 a los Estados Unidos<sup>4</sup> (Anónimo (I), 2004).

El abuso que se le ha dado al poder de veto es inminente. Los países miembros que tienen este privilegio lo desempeñan por razones de trasfondo político. Un ejemplo claro de usar este mecanismo en situaciones personales es el tema de Estados Unidos y los insistentes vetos hacia la comunidad Palestina. Tan solo desde 1973 hasta 2004 Estados Unidos ha vetado un total de 25 resoluciones a favor de Palestina contra Israel (Anónimo (XV), 1997). La amplia mayoría de las resoluciones vetadas han tenido el voto mayoritario del Consejo de Seguridad, sin embargo, aunque la mayoría de un consenso se podría calificar como base democrática de cualquier organismo, en el Consejo es diferente ya que existe el poder de veto que rompe la decisión democrática de sus miembros. Como éste, existen otros ejemplos, China vetó recientemente la tan necesitada misión de las Naciones Unidas en Macedonia, porque este estado acababa de establecer relaciones diplomáticas con Taiwán. Rusia es otro inevitable ejemplo del mal uso del poder de veto a costa de sus propias convicciones, donde por no tener la mayoría ideológica durante la Guerra Fría en la Asamblea General, se valía del Consejo ejerciendo el voto con el fin de nivelar la situación. Gran Bretaña, al igual que Francia, tuvo su época del mal uso de veto en temas de descolonización, vetando aquellas resoluciones que apartaban sus intereses en países colonizados por ellos.

En el contexto del derecho de veto se suele hablar también de la "trampa del veto"; una trampa que se produce con regularidad cuando el Consejo de Seguridad restringe temporalmente una determinada medida, o cuando renuncia a tal restricción. Por explicarlo con un ejemplo concreto: cuando el Consejo de Seguridad impone

---

<sup>4</sup> Ver Anexo I tabla del uso del veto (<http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm>).

sanciones contra un determinado Estado, lo puede hacer bien por un cierto plazo, por ejemplo, seis meses, con opción de prórroga, o bien por tiempo indefinido, de modo que para levantar dicha sanción se precisaría una nueva resolución. En el primer caso, cada Miembro Permanente puede exigir que se levante una sanción vetando su prórroga. En el segundo caso, cada Miembro Permanente puede impedir que se levante la sanción vetando la resolución que levantaría la sanción. Por lo tanto, ya en el momento de tomar una decisión o en favor de un régimen de sanciones por tiempo limitado o en favor de un régimen de sanciones por tiempo indefinido se determina la dirección hacia la cual actuará la "trampa del veto". Resulta por lo tanto especialmente difícil tomar tales decisiones si los Miembros Permanentes defienden, con tendencias evidentes o no tan evidentes, las opiniones contrarias (Anónimo (I), 2005).

### **2.3.2 La necesidad de una reforma**

La Organización de las Naciones Unidas se ha hecho madura, ha cumplido más de 50 años. Estos 50 años es una fecha emblemática para los seres vivos y la Organización que en alguna medida es un ser vivo. Así, se plantea un problema de definición estético y ético tanto de la Organización como de la Carta. Estético, porque hay que tener en cuenta que el nacimiento de la Organización se da con anterioridad al fin de la guerra y que la Carta de las Naciones Unidas ignora un hecho tan elemental como, por ejemplo, la creación de la bomba atómica, la Carta está en el "Paleolítico". El 50 aniversario planteó la pregunta de si verdaderamente la Organización necesita una remodelación y, en efecto, desde 1993 se están llevando a cabo trabajos preparatorios fundamentalmente consistentes en el envío a todos los miembros de formularios para la posible modificación de la Carta. Hay que tener en cuenta que el 50 aniversario de la ONU, que ya ha llegado a una edad madura, le enfrenta prácticamente con el cambio de siglo y de

milenio y la Carta del siglo XX evidentemente necesita unos retoques (Fernández & Quel, 1997: 25).

La Organización de las Naciones Unidas, desde luego, necesita una metamorfosis, no sólo por el cambio político esencial que se ha producido por la desaparición de uno de los bloques sobre los que estaba articulada la Carta de 1945, sino también por las nuevas funciones de la Organización, por las crecientes intervenciones de la Organización y por la demanda social que existe en la Comunidad Internacional respecto a la Organización. Sin embargo, las Naciones Unidas se encuentran anquilosadas y con una estructura interna que no es suficiente para responder a estos estímulos. Actualmente, las Naciones Unidas simbolizan en versión crítica o en versión positiva la aspiración por un modelo de cambio social y por las demandas cada vez más crecientes (Ibíd., 1997: 26).

Por otra parte, la Carta exige algunos cambios ciertamente cosméticos pero importantísimos. Tal es el caso de los artículos 106 y 107, y el estatuto de la Corte internacional de Justicia, en el Art. 38 apartado 1, que utilizan expresiones como Estados Civilizados, Estados Enemigos, pero cabe decir que hoy ya no hay Estados Civilizados ni Estados enemigos en el sentido de 1945 y el que la Organización haya distinguido entre ellas responde a las características de un periodo bélico y resultan absolutamente inadmisibles. Por consiguiente, estas referencias deberían desaparecer de la Carta, pero esta es una cuestión menos sobre la cual no existirá ningún problema para llegar a un acuerdo inmediato y rápido (Ibíd., 1997: 27).

Para comprender mejor el tipo de asuntos a los que se enfrenta el Consejo de Seguridad, es conveniente resaltar la idea respecto a lo que constituye una organización internacional, como una colección o conjunto de Estados trabajando unidos con la fuerza de las reglas establecidas por ellos mismos. Así, el Consejo de Seguridad, con el

poder de emitir resoluciones, está influyendo a través de actos legales o leyes, en los Estados o Naciones, lo que representa un punto toral en las relaciones internacionales. El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas ha desarrollado métodos y medidas relacionadas con acciones de paz, que no están respaldadas por sus provisiones legales. Más aún, en la práctica, el Consejo de Seguridad ha cedido casi totalmente el poder en materia militar que la Carta de las Naciones Unidas le otorga. Las interpretaciones extensivas sobre la constitución de organizaciones internacionales han sido menos frecuentes cuando se discuten problemas operacionales (Sonnenfeld, 1988: 10).

Existe una diversidad muy evidente de elementos en diferentes organizaciones internacionales, como son las estructuras, las funciones o los poderes, que provocan la ausencia de principios que garanticen la suficiente libertad de los países. En consecuencia, cuando se invocan frases como “la voluntad de la organización internacional” relativa a una resolución que hayan emitido, resulta una mera abstracción. Esto se debe a que, de hecho, se está hablando de la voluntad de los Estados que son miembros de esa organización; voluntad que es expresada a través de la resolución de un órgano internacional. La decisión que toma una organización internacional, entendida como suma de las voluntades individuales de sus miembros, es decir, la voluntad de un órgano internacional, no es necesariamente equivalente a la voluntad expresada por cada Estado miembro de la organización (Ibíd., 1988: 11).

De modo que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, como órgano de carácter internacional, debe trabajar cotidianamente con este tipo de problemas interpretando este tipo de preceptos estatutarios que no pueden prever todas las situaciones futuras o que se han vuelto obsoletos para que puedan ser aceptados por los Estados miembros que conforman el órgano internacional. Por ello, se establece que mientras más importantes sean las funciones de un órgano y más amplio el enfoque de

sus poderes, más cautelosos deben ser sus miembros al considerar cualquier paso que provenga de provisiones estatutarias. De igual importancia resulta considerar, como acuerdo generalmente entendido en las relaciones internacionales, que ninguna interpretación de un estatuto debe exceder el marco de propósitos y funciones de la organización determinada (Ibíd., 1988: 13).

Actualmente se reconoce la necesidad de revisar la composición del Consejo de Seguridad. Ante la Asamblea General hay propuestas tales como aumentar la cantidad de miembros permanentes y no permanentes, rotar o compartir los puestos en el Consejo, modificar el derecho de veto y mejorar los métodos de trabajo del Consejo. El proceso de cambio obviamente tiene que ser paulatino. Si este cambio es manejado con sabiduría y prudencia entonces el resultado será un Consejo de Seguridad más representativo, más efectivo y más apegado a las necesidades actuales (Goodby, 2005).

Las oportunidades de tener una reforma en el Consejo nunca han sido mejor que ahora. Las ideas sobre reformar el Consejo de Seguridad han sido debatidas, y casi siempre rechazadas desde que el día en que la ONU se fundó. Aunque los miembros del Consejo se expandieron en 1965, el Consejo aún refleja el balance de poder que prevalece después de la Segunda Guerra Mundial. El “club” de los miembros permanentes, los cuales manejan el poder de veto en el Consejo, no se ha expandido más allá de los miembros originales. En años recientes el Consejo ha venido desde abajo demostrando que es tiempo de abrir nuevas puertas hacia la democracia y representatividad. El Consejo, a ojos de críticos, se ha venido haciendo dudoso a través de la historia en cuanto a lidiar con nuevos tratados. El fracaso de levantar un consenso en los meses antes de la invasión de Irak inspiró a la ONU a iniciar una reforma (Kher, 2004).

La vasta mayoría de los estados miembros de las Naciones Unidas, incluido México, están de acuerdo en que la reforma del cuerpo mundial, especialmente el Consejo de Seguridad, es una tarea larga y difícil. Los miembros permanentes del Consejo pueden, desafortunadamente, ser parte de uno de los mayores obstáculos de un verdadero cambio. Inclusive el Vaticano se ha mostrado a favor de una reforma: “el consejo de seguridad debe ser reformado con el fin de representar mejor la población mundial, regiones geopolíticas, grupos económicos y civilizaciones, dicha reforma puede cambiar la credibilidad y eficacia del Consejo de Seguridad” (Migliori, 2004). Estos países se encuentran en desacuerdo con el derecho de veto de que gozan los cinco miembros permanentes, y se han expresado en contra de que algún otro Estado pudiera contar en el futuro con tal privilegio. El argumento central se refiere a la democracia de la Organización y a la necesidad de democratizarla aun más, siendo el derecho de veto, por definición, una prerrogativa que limita o niega los principios de la democracia y de la igualdad jurídica de los Estados (Pellicer, 1994: 39).

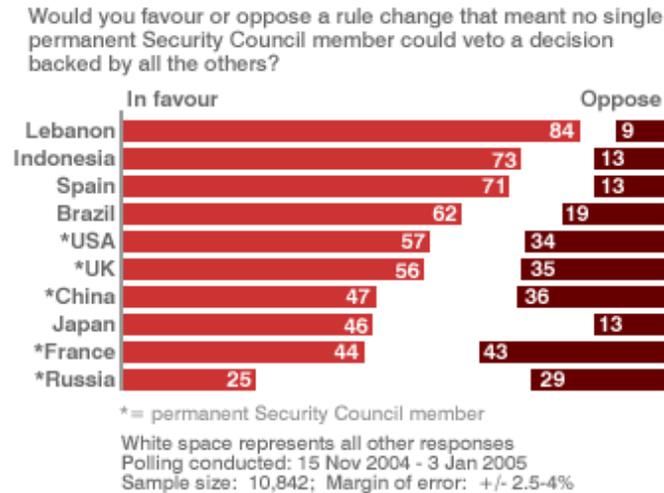
El asunto del derecho de veto en el Consejo de Seguridad ha sido ampliamente discutido porque se considera como una práctica que vulnera la democracia al interior de este órgano. Dentro de los planteamientos de reforma de la ONU se ha estudiado la posibilidad de eliminar el derecho de veto, aunque no se ha llegado a ningún consenso. El derecho de veto “es una de las características más criticadas de la Organización de las Naciones Unidas, por oponerse al principio de igualdad soberana de los Estados, reconocido en la misma Carta, y por obstaculizar la labor de la Organización” (Medina, 1974:73).

Como es de esperarse, los miembros permanentes del Consejo de seguridad se oponen de forma más o menos radical a cualquier modificación significativa de la Carta, y es de prever que de ninguna manera permitirían una reforma que afecte, directa o

indirectamente, sus privilegios, prerrogativas e intereses, particularmente por lo que hace el derecho de veto. Sorpresivamente, sin embargo, Estados Unidos parece tener una posición más abierta, por ejemplo, en la cuestión del cambio en las reglas del uso del veto (ver cuadro No. 2) y también respecto al incremento del número de miembros del Consejo de Seguridad y a la representatividad regional, que los principales países europeos (Pellicer, 1994: 40).

## Cuadro No. 2

### Posición de los estados miembros del Consejo ante el veto



Una proporción del 58% de las personas (miembros de los estados), apoyan un cambio en las reglas del uso del poder veto y un 24% se opone. La opinión en dos miembros permanentes Francia y Rusia fue eventualmente dividida.

Fuente: At a Glance: UN Reform Poll Findings, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/americas/4362709.stm>

Dentro de las necesidades de una reforma en el seno del Consejo de Seguridad existen un sin fin de propuestas apoyadas por estados miembros de la ONU o por autores, pasando por intelectuales. El tiempo ha sabido descifrar la necesidad de realizar dicha tarea demostrando con eventos mundiales que los organismos deben acoplarse a los tiempos. Para apoyar la reforma existe un grupo de países que se autodenominan “amigos de la reforma”<sup>5</sup>. Estos países se reúnen constantemente con el fin de acelerar el proceso y encontrar las soluciones que deriven en la óptima restauración del organismo más funcional del mundo, la ONU.

<sup>5</sup> “Amigos de la Reforma”, es integrado por México, Canadá, Colombia, Chile por el lado de América; Kenia y Argelia por África; Suecia, España, Países Bajos y Alemania por Europa, Japón, Pakistán, Singapur y Nueva Zelanda por Asia y Oceanía (Anónimo (XVI), 2005).