



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

LA REFORMA A LA ORGANIZACION DE LAS NACIONES
UNIDAS: EL CASO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD Y SUS
IMPLICACIONES PARA EL NUEVO EQUILIBRIO DE PODER
INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA FRIA.

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADA EN RELACIONES INTERNACIONALES

P R E S E N T A :
ARGUETA SANCHEZ IFIGENIA

ASESORA: DRA. MARIA CRISTINA ROSAS GONZALEZ

MEXICO, D.F.

2004





Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

GRACIAS A DIOS POR HABER CONTRIBUIDO A QUE ESTE SUEÑO SEA UNA REALIDAD.

MUY ESPECIALMENTE TE AGRADEZCO A TI MAMITA POR TODO TU CARIÑO Y TU APOYO INCONDICIONAL EN TODO MOMENTO. PERO SOBRETUDO GRACIAS POR TU FE EN MI. ESTO NO HUBIERA SIDO POSIBLE SIN TI, NO SABES CUANTO TE ADMIRO Y TE QUIERO.


QUIERO DAR LAS GRACIAS A MI PAPÁ Y A MIS HERMANOS, BETO Y MIGUEL, POR SUS ANIMOS Y SU APOYO. LOS QUIERO MUCHO.

TAMBIÉN AGRADEZCO INFINITAMENTE A MIS TÍOS: JOEL Y LOLA POR TODA LA AYUDA QUE SIEMPRE ME HAN BRINDADO Y PORQUE SE QUE EN USTEDES SIEMPRE TENDRÉ LAS PUERTAS ABIERTAS PARA MI Y MI FAMILIA.

A MIS ABUELITAS, MARÍA DE JESÚS Y ANICASIA, QUE AUNQUE YA NO ESTEN AQUÍ, LES AGRADEZCO SU EJEMPLO Y FORTALEZA PARA SALIR ADELANTE.

QUIERO HACER UN RECONOCIMIENTO A MIS PROFESORES, QUIENES DURANTE LA CARRERA, CONTRIBUYERON A MI FORMACIÓN PROFESIONAL Y A MI ESPIRITU COMO INTERNACIONALISTA. MUY ESPECIALMENTE AGRADEZCO A MI ASESORA: DRA. MARÍA CRISTINA ROSAS GONZALEZ POR SU PACIENCIA Y APOYO EN LA ELABORACIÓN DE ESTE TRABAJO.

FINALMENTE QUIERO DAR LAS GRACIAS A MIS AMIGAS: PAOLA, DONAHÍ Y ANA POR SU AMISTAD Y SU APOYO INCONDICIONAL. LAS QUIERO MUCHO.

Argenta Sánchez
Ifigenia.
13 de Febrero de 2004,


ÍNDICE

| | |
|---|-----|
| Introducción | 1 |
| 1. Antecedentes. | 8 |
| 1.1 Cambios en el contexto internacional de Posguerra Fría. | 19 |
| 1.2 Implicaciones del cambio en el contexto internacional en la estructura actual de la ONU. | 27 |
| 1.3 El nuevo concepto de seguridad internacional y las amenazas internacionales. | 42 |
| 1.3.1 La importancia de la teoría normativa de las relaciones internacionales | 52 |
| 2. El papel del Consejo de Seguridad hasta el inicio de la Posguerra Fría. | 57 |
| 2.1 Estructura, Funciones, Objetivos de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas. | 58 |
| 2.2 Actuaciones del CSONU en el escenario internacional: el mantenimiento de la paz en la Guerra Fría. | 69 |
| 2.3 Acciones del CSONU en la Posguerra Fría: el debate sobre el uso de la fuerza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. | 76 |
| 3. La reforma al Consejo de Seguridad. | 89 |
| 3.1 Bases para una reforma al Consejo de Seguridad. | 92 |
| 3.2 Principales propuestas de reforma al CSONU. | 108 |
| 3.2.1 El Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la Representación Equitativa, el Incremento de los Miembros del Consejo de Seguridad y otras Cuestiones. | 111 |
| 3.2.2 Principales propuestas de reforma al CSONU manifestadas por algunos Estados Miembros de la ONU | 113 |
| 3.3 Primer Eje de la reforma: la Composición y Representatividad del CSONU | 140 |
| 3.4 Segundo Eje de la reforma: la Operatividad y Métodos de Trabajo del CSONU | 144 |
| 3.5 La reforma a las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de las Naciones Unidas | 152 |
| 3.5.1 El Informe Brahimi | 156 |
| 3.5.2 Otra área de reforma pendiente: la protección de los civiles en los conflictos armados | 163 |
| 4. Implicaciones de la reforma al CSONU en el nuevo equilibrio de poder internacional de la Posguerra Fría. | 170 |
| 4.1 Política exterior y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas : el interés nacional en la Política Global | 172 |
| 4.2 Los miembros permanentes tradicionales (P5) | 175 |
| 4.2.1 El caso de EUA | 176 |
| 4.2.2 El caso de Francia | 181 |

| | |
|---|------------|
| 4.2.3 El caso de Gran Bretaña | 186 |
| 4.2.4 El caso de Rusia | 189 |
| 4.2.5 El caso de China | 191 |
| 4.3 Los candidatos a la membresía permanente del CSONU: Japón, Alemania, Brasil, Nigeria e India | 194 |
| 4.3.1 El caso de Japón | 196 |
| 4.3.2 El caso de Alemania | 203 |
| 4.3.3 El caso de Brasil | 208 |
| 4.3.4 El caso de Nigeria | 212 |
| 4.3.5 El caso de India | 216 |
| 4.4 Actuaciones de México en el CSONU y su posición frente al proceso de reforma del CSONU | 219 |
| 4.5 El futuro de la reforma al CSONU: entre lo deseable y lo posible | 235 |
| 4.5.1 El futuro del CSONU y la seguridad colectiva: el derecho de asistencia humanitaria y la prevención de los conflictos | 241 |
| 4.5.2 El Consejo de Seguridad y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz frente a las amenazas a la seguridad internacional del Siglo XXI | 248 |
| 4.5.3 El Consejo de Seguridad después de la segunda guerra contra Irak en 2003 | 251 |
| Conclusiones. | 256 |
| Anexos | 264 |
| Fuentes de Información | 277 |

*"LA ONU NO ES UN ACTOR INDEPENDIENTE,
UNA ENTIDAD COMPLETAMENTE AUTÓNOMA,
SINO UN FORO QUE REFLEJA LOS DESEOS,
LAS VOLUNTADES, LAS INCERTIDUMBRES
Y LOS JUEGOS DE PODER DE LAS
POLÍTICAS EXTERIORES
DE LOS ESTADOS MIEMBROS".*

Maurice Bertrand, "Le nouveau role de l'ONU",
Memento défense-désarmement 1993
GRIP, 1993, P. 41.

INTRODUCCIÓN

El fin de la Guerra Fría ha sido considerado como la coyuntura esencial que contribuyó al replanteamiento del "status quo" de la Organización de las Naciones Unidas, así como de otras organizaciones internacionales, que fue mantenido durante la Guerra Fría, pues con el derrumbe de la ex Unión Soviética se dieron cambios sustantivos en la estructura del equilibrio de poder y del sistema de alianzas formadas desde la posguerra y durante la Guerra Fría.

El panorama positivo y optimista de principios de los años noventa fue provocado por la esperanza de la comunidad internacional de un mundo más pacífico, seguro y estable. Sin embargo, los años posteriores evidenciarían que la realidad internacional de Posguerra Fría se manifestaba de manera muy compleja, los conflictos brotaban por doquier haciendo hincapié en su nueva naturaleza: su carácter transnacional y no interestatal.

Asimismo, este nuevo panorama internacional daba un giro trascendental en donde la comunidad internacional ponía su atención a los problemas que en Guerra Fría fueron olvidados, marginados o puestos en un plano secundario: el subdesarrollo, la pobreza, el deterioro ambiental. Es decir, los problemas de carácter económico y social fueron considerados, a partir de entonces, como una de las principales preocupaciones y prioridades para la seguridad de comunidad internacional, por ende, la participación de los países en desarrollo en los principales foros internacionales vino a ser fundamental (tomando en cuenta la importancia que tuvieron en desde finales de la década de los setentas y principios de los ochenta representados en el Movimiento de los Países No Alineados (MNA) y el Grupo de los 77) el claro ejemplo es que los dos últimos secretarios generales de la ONU (Boutros Boutros Ghali y Kofi Annan) sean africanos.

También es importante destacar que surge un replanteamiento respecto al principio de seguridad colectiva tradicional, pues las Naciones Unidas se ven enfrentadas a una realidad internacional totalmente diferente a las que estaban acostumbradas, en donde el eje fundamental es la existencia de nuevas dimensiones y amenazas no militares a la seguridad internacional –su naturaleza es más económica y social-, las cuales requieren, por ende, un tipo de respuesta de naturaleza diferente a la militar.

Para la ONU quedó claro su inadecuación al nuevo contexto internacional, pues su incapacidad para encarar los nuevos desafíos nuevamente mostraron que su operatividad quedaba rebasada. De tal forma, el nuevo orden mundial futuro exigirá la reestructuración

de la ONU, de acuerdo con el nuevo sistema internacional, en donde se requerirán nuevas formas de respuesta, diferentes a las tradicionales y en donde lo militar no será el elemento clave de la solución a la "nueva" naturaleza de los conflictos.

Con todo, el fin de la Guerra Fría creó la oportunidad para darle mayor eficiencia a la actividad del Consejo de Seguridad, inmovilizado por más de cuarenta años, a consecuencia de la rivalidad entre las superpotencias. Como consecuencia, el inicio del estudio de reformas al Consejo de Seguridad es de gran importancia por las implicaciones que sus resultados podrán tener en el funcionamiento global del Sistema de Naciones Unidas y en todo el quehacer mundial.

Se debe enfatizar que, por vez primera, se está frente a la posibilidad de reformar el centro mismo del poder político de la organización internacional de Estados encargado primordialmente de la preservación de la paz y la seguridad internacionales. Teniendo en cuenta que, por la complejidad de la reforma al Consejo de Seguridad en particular y de la ONU en general, esta reforma debe considerarse como un proceso, que podrá igualmente consolidarse en varios años. Su éxito, por ende, dependerá de los consensos, alianzas y estrategias que las potencias medias y los Estados pequeños puedan lograr, frente a la negativa de las grandes potencias a perder los privilegios y su *status* privilegiado dentro del propio concierto de las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, así como en aquel entonces se constituyó el Consejo de Seguridad de acuerdo al equilibrio de poder de posguerra, en la actualidad el Consejo de Seguridad queda completamente desfasado ante la nueva realidad internacional.

Las diferentes propuestas de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU (CSONU), por parte de la comunidad internacional, responden a la necesidad de avanzar hacia un sistema internacional más pacífico, democrático y justo; además de que plantea fuertes impactos e implicaciones para el quehacer mundial por la nueva configuración de los equilibrios de poder en los niveles regionales en la Posguerra Fría, lo cual viene a ser determinante en la toma de decisiones sobre la resolución y adopción de medidas respecto a un determinado conflicto sea ó no de carácter estatal. En este sentido, se sigue reflejando la ambivalencia con la que siempre ha jugado la máxima organización mundial desde que fue creada: su dualismo idealismo- realismo.

La exigencia a ampliar la membresía del Consejo de Seguridad tiene que verse como una tendencia impulsada por diversos factores como: la expansión de los miembros de la ONU, desde el período de descolonización, y el impulso a tendencias más democráticas, transparentes y representativas por parte de la comunidad internacional,

pero sobre todo, por parte de los nuevos actores de las relaciones internacionales: las ONG's y la opinión pública internacional.

Con todo, la reestructuración del Consejo de Seguridad constituiría un reconocimiento entre los actuales miembros permanentes de que las ventajas de poder han ido deslizándose, en diversos grados. Pero también, sería un reconocimiento de que la seguridad internacional debe responder al interés de todas las naciones.

En este sentido, la reforma al Consejo, de acuerdo con la nueva realidad internacional, plantea el ingreso de nuevos miembros permanentes bajo criterios económicos, por su colaboración a la paz y a la seguridad internacionales, y también atiende a una mayor representatividad geográfica.

Siguiendo con lo anterior, los Estados candidatos a la membresía permanente más sonados hasta ahora son: Japón, Alemania, India, Brasil y Nigeria –un representante por cada región geográfica en el caso de los tres últimos-. Sin embargo, la candidatura de dichos Estados es vista con recelo y en muchos sentidos, como amenaza para la seguridad de los Estados vecinos. El más claro ejemplo es Pakistán respecto a la candidatura de India; los Estados del Sudeste Asiático respecto a Japón; México y Argentina respecto a Brasil, y finalmente Francia respecto a Alemania.

Pero el ceder asientos a los cinco nuevos miembros permanentes implicaría un gran avance dentro de la rigidez y centralización en la toma de decisiones por las principales potencias mundiales, además de que aportaría mayor participación democrática, nuevas fuentes de riqueza (tan necesarias para las arcas de la ONU), capacidad militar para el organismo, así como la responsabilidad directa de hacerle frente a los conflictos regionales que, tan a menudo, han encontrado poco interés entre los actuales miembros permanentes.

Sin embargo, una vez alcanzada esta etapa de la reforma –referente a la membresía-, se avanzaría a la siguiente dimensión de la reforma, cual es más compleja y más difícil de que se concrete (al menos a corto plazo) debido a la reticencia de la superpotencia mundial y las demás potencias mundiales miembros del CSONU, por temor a perder su *status quo*. En esta etapa de la reforma se contempla ampliar la esfera de competencia del Consejo, con el fin de lograr que éste sea más eficaz.

Directamente relacionado con lo anterior, se encuentra el replanteamiento del poder de veto. Si en la Guerra Fría el criterio de dejarles el poder de veto a las potencias por su *status* como países victoriosos en la Segunda Guerra Mundial, y por ende, por su

responsabilidad hacia la seguridad internacional, actualmente tal argumento queda desfasado al grado de replantear la limitación de dicho poder o bien, su desaparición.

Es importante reconocer que la importancia del tema de la reforma al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es fundamental en la actualidad, pues tal vez una oportunidad como ésta no se vuelva a dar en años. Sin embargo, plantearse una reforma es tener en cuenta que ésta es un proceso que puede durar años, y que además puede iniciar fricciones y disputas, cuyo resultado final puede ser lo opuesto al deseado, como el de un mayor debilitamiento a la ONU y al mismo Consejo de Seguridad.

La voluntad política de todos los miembros de la ONU viene a ser considerado como punta de lanza para la eliminación de las inequidades del CSONU y su transformación como órgano verdaderamente democrático y representativo. Sin embargo, para lograr tan anhelado objetivo, es necesario avanzar hacia las reformas de fondo – aunque sea a largo plazo- y lograr eliminar el arma de poder político más antidemocrática de la ONU: la facultad de veto de los cinco miembros permanentes, pues mientras dicha arma subsista, permanecerá el Consejo en la inmovilización –como sucedió en Guerra Fría- y su incapacidad de lograr un progreso y eficiencia plural dentro del órgano.

Pese a sus incongruencias, la supervivencia de la ONU es fundamental en la construcción de un nuevo orden internacional de Posguerra Fría, pues su ausencia llevaría a un vacío extremadamente difícil de llenar y a una ingobernabilidad e incertidumbre aún mayor frente al uso arbitrario de la fuerza en las relaciones internacionales al amparo del unilateralismo de la política exterior de la superpotencia. Por ende, es decisivo encontrar las vías que conduzcan a una reforma sustantiva del Consejo de Seguridad, por ser un punto de partida clave para continuar con la reestructuración de los demás órganos, como es la Asamblea General, el ECOSOC y la Corte Internacional de Justicia.

Con todo, el presente trabajo se estructura en cuatro capítulos para el tema de estudio. En el primer capítulo se presenta el panorama que se vislumbra en el Contexto Internacional de la Posguerra Fría como base de sustentación del papel que juega la ONU frente a estos cambios cualitativos y cuantitativos que vive la comunidad internacional. Asimismo, se contempla el estudio de las reconceptualizaciones al concepto de seguridad y amenazas internacionales como imperativos para entender la transición hacia el nuevo sistema internacional de Posguerra Fría que se ha venido configurando desde principios de la década de los noventa y que, adquirió sus rasgos más distintos con los eventos del

11 de Septiembre de 2001 y recientemente con el ataque unilateral de EUA en la Segunda Guerra del Golfo.

En el segundo capítulo se expone la estructura, funciones y objetivos del Consejo de Seguridad de la ONU, de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, así como las vertientes de su actuación durante la Guerra Fría para finalmente tener un panorama mayor de la crisis en el que se encuentra inmerso actualmente, fruto de sus deficiencias y fracasos puestos de manifiesto en su actuación durante la década de los noventa, y por ende, tener una base de entendimiento sobre el contexto en el que se pretende impulsar su reforma.

Con base en lo anterior, el capítulo tercero presenta en principio las principales bases que explican la necesidad de una reforma al CSONU para posteriormente indicar las principales propuestas de reforma y las posiciones que diversos países han venido expresando desde 1992. También, se hace un desglosamiento de las dos principales vertientes de la reforma estudiada en el "Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la Representación Equitativa, el Incremento de los Miembros y otras cuestiones": la ampliación de los miembros y la operatividad y métodos de trabajo del CSONU.

Finalmente, se analiza dos áreas decisivas en la actuación del CSONU de cara al nuevo milenio: el papel de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz en el nuevo contexto internacional y sus principales propuestas de reforma manifestadas en el Programa de Paz y en el Informe Brahimi, así como, otra área de reforma pendiente: la protección de los civiles en los conflictos armados.

En el último capítulo se analiza como punto de partida el papel que juegan los Miembros Permanentes frente al contexto de la reforma al CSONU y el contexto en el que se enmarcan las posturas de los Estados "candidatos" a la membresía permanente del CSONU: Japón, Alemania, Brasil, Nigeria e India, con el objetivo de conocer los factores que están influyendo en su comportamiento hacia la reforma de uno de los principales órganos de las Naciones Unidas en el sentido de dar una visión conjunta de la perspectiva que tienen estos países en la formación de los nuevos equilibrios de poder regionales y la defensa de sus intereses a escala global. Con lo anterior, se busca responder a la hipótesis central del presente trabajo que enfatiza en la posibilidad limitada, a corto o mediano plazo, de que la reforma al CSONU tenga lugar, pues la actual realidad del poder en donde el poder de veto, el sistema de alianzas y los candados constitucionales siguen constituyendo un arma de poder y símbolos de *status* para los miembros permanentes.

Además, de que en el caso de los candidatos a miembros permanentes por su posición estratégica en sus respectivas regiones, y en el caso de Japón y Alemania, por su poder económico, plantean si bien nuevas situaciones de mayor representatividad y de eficiencia, también vienen a constituir focos rojos de inestabilidad regional pues no hay que olvidar que la actuación de estos dos países sigue viéndose con recelo y sospecha por sus Estados vecinos debido a su pasado imperialista.

Asimismo, Japón y Alemania han buscado en las últimas décadas utilizar estratégicamente su poder económico —su carta de negociación—, promover su candidatura como miembros permanentes del Consejo de Seguridad, incrementar su papel en el sistema de Naciones Unidas, aumentar sus contribuciones financieras y realizar modificaciones constitucionales para participar en las operaciones para el mantenimiento de la paz ("peacekeeping operations"), así como, limpiar un poco su imagen de potencias enemigas con ambiciones imperiales de la Segunda Guerra Mundial frente a sus vecinos.

En el caso de India, que busca utilizar su "carta nuclear" para lograr tener un "status" de miembro permanente en el Consejo, viene a constituir un factor inquietante respecto a sus mayores enemigos, los cuales disponen casualmente también de armas nucleares, como son: Pakistán y China. En cuanto a Nigeria y Brasil, posiblemente su interés en promover su candidatura se encuentra en consagrarse como potencias regionales y lograr un mayor protagonismo tanto a nivel regional como internacional.

En otro apartado de este capítulo se hace un análisis de las distintas participaciones que ha tenido México en el Consejo de Seguridad y las razones que han contribuido en su involucramiento en los trabajos del Consejo, así como la posición que este país ha contemplado respecto a la reforma del CSONU.

Como punto final, se hace una reflexión crítica sobre el futuro de la reforma al CSONU, teniendo en cuenta lo que es posible y lo que es deseable. Además, se intenta hacer una proyección de las posibles propuestas para destrabar el actual punto muerto en el que se encuentra el proceso de reforma del CSONU, a la luz de que puedan ser de alguna utilidad para dar una visión más realista sobre la necesidad de que se siga impulsando el estudio de esta importante temática que concierne al futuro de la comunidad internacional y de la seguridad colectiva como un todo, en orden de hacerle frente a las amenazas internacionales principales (y a las que nos esperan) que siguen retando la capacidad del CSONU, pero sobre todo, evitar caer en el error de considerar la desaparición de la ONU como bien se puso en evidencia tras la guerra en Kosovo y la

invasión unilateral en Irak, lo que llevaría a dejar vacíos de poder internacional que pudieran ser llenados por el nuevo unilateralismo de Estados Unidos y sus guerras preventivas, y conducir a la anarquía internacional sin que exista ningún contrapeso a las políticas unilaterales de la superpotencia.

1. ANTECEDENTES

Teniendo en cuenta que la realidad internacional de posguerra fría esta caracterizada por una mayor complejidad debido a la emergencia de nuevos factores, actores y fenómenos internacionales, se puede considerar poco verdadera la premisa de Francis Fukuyama del "fin de la historia". Sin embargo, las percepciones de la existencia de un nuevo orden internacional más pacífico, participativo e incluyente después del colapso del mundo socialista se quedaron cortos tras la emergencia de la Guerra del Golfo y una variedad de conflictos regionales como el de la exYugoslavia, Somalia y Ruanda, entre otros, los cuales dejaron asentado que la cuestión de la seguridad no sólo seguiría siendo una premisa fundamental para el análisis del actual sistema internacional de Posguerra Fría, sino que además, tal premisa adquiriría una nueva connotación no fundamentada en la lucha este-oeste de la Guerra Fría, pues los factores económicos, sociales y ambientales además del militar serían sus elementos clave.

Sin tomar del todo una visión pesimista de las relaciones internacionales, lo anterior evidencia la existencia de un sistema internacional en transición y en donde se circunscribe la hegemonía de EUA, la actual superpotencia, y la conformación de un equilibrio de poder complejo a nivel internacional. Para la presente investigación es de primordial importancia hacer énfasis en todos los factores antes mencionados que están eclipsando la seguridad internacional y sobre todo, al órgano principal de la Organización de las Naciones Unidas, por no decir que a la organización en general, encargado de garantizar la paz y la seguridad internacionales: el Consejo de Seguridad (CSONU), el cual es un fiel reflejo de la búsqueda de una participación más amplia de los principales actores protagónicos de las relaciones internacionales en la nueva realidad internacional.

De tal forma, si bien desde principios de la década de los noventa se ha venido manifestando un debate teórico respecto a las reconceptualizaciones a la seguridad internacional, fruto de la nueva realidad internacional de Posguerra Fría, en donde la visión tradicional de la seguridad internacional se vio desplazada por la visión ampliacionista y la visión crítica en orden de darle prioridad a los factores de naturaleza no militar que eclipsan actualmente a la seguridad internacional, así como al desplazamiento del Estado como el objeto de referencia de la seguridad internacional por el énfasis en la seguridad del individuo o en la seguridad de los grupos sociales.

El análisis del presente trabajo reconoce estos cambios que eclipsan al concepto de la seguridad internacional, pero también reconoce la existencia de una realidad de

poder internacional que es imposible negar en donde confluyen tanto lo militar, lo económico, lo político y lo social. Por ende, para el objeto de estudio de la presente investigación, cual es la reforma al Consejo de Seguridad de la ONU, contemplo aprehenderlo y explicarlo bajo el análisis y enfoque de la teoría neorrealista y la teoría del equilibrio de poder, asimismo, con ello contemplo sustentar la hipótesis de este trabajo.

Tomando como punto de partida lo anterior y reconociendo que, dentro del cúmulo de teorías de las Relaciones Internacionales, es la teoría realista una de las teorías fundamentales de nuestra disciplina que más se acerca a dar una explicación objetiva de la realidad internacional en sus más recónditas facetas. La presente investigación se basará en el análisis de la escuela neorrealista, en general (por considerarla más complementaria), y en particular en la teoría del equilibrio de poder, para intentar dar un fundamento teórico a su hipótesis central. Por consiguiente expondré de manera concisa los principales postulados de cada teoría para posteriormente fundamentarlos en la hipótesis central.

Los nuevos cambios en el contexto internacional percibidos desde finales de los años sesenta y principios de los años setenta pusieron una vez más de manifiesto al paradigma realista del Estado y del poder,¹ además de que la teoría de las Relaciones Internacionales atravesaba por una crisis y fragmentación paradigmática debido a que los distintos paradigmas contaron con escasa capacidad para demostrar los cambios ocurridos en la sociedad internacional. Es en este contexto en el que el neorrealismo surge y por lo menos hasta la primera mitad de la década de los ochenta adquiere gran fuerza.²

Para los neorrealistas las estructuras y dinámicas clave del sistema internacional no han cambiado sustancialmente, pues los Estados y el poder siguen siendo los elementos esenciales de las relaciones internacionales; sin embargo, reconocen que actúan nuevos actores y factores en la sociedad internacional, los cuales no desvirtúan la acción del Estado. Por otra parte, los teóricos neorrealistas le dan especial atención a las influencias y condicionamientos que la estructura del sistema internacional tiene sobre la política internacional de los Estados, lo que en paralelo, con su acento en los métodos cuantitativo-matemáticos ha proporcionado a la reformulación del paradigma tradicional

¹ Del Arenal, Celestino, "Neorrealismo y Pluralismo Paradigmático" en Introducción a las Relaciones Internacionales, México, REI, 1993, p. 376.

² Se debe de tener presente que no existen autores declarados como neorrealistas propiamente dichos ó con posturas homogéneas, pero si sobresalen autores como K. Waltz, R. Gilpin, E. Keohane, S. Krasner y R. Nye que por sus posturas pueden considerarse dentro del realismo renovado.

un renovado vigor científico.³ Además consideran que el cambio y la transformación de tal estructura origina cambios en la distribución de las capacidades y del poder de los Estados.

El neorrealismo integra un cúmulo de supuestos con base en 3 enfoques: el estatista, el utilitarista y el positivista, los cuales forman un sistema mecánico cerrado que más que explicar, inventa o justifica la realidad tal y como ellos la quieren ver.⁴

- 1) **Estatista:** sigue viendo al Estado-nación como el actor fundamental del escenario internacional; es decir, constituye la esencia misma de las relaciones Internacionales.
- 2) **Utilitarista:** hace énfasis en el individuo y en las premisas del racionalismo. El mundo para los neorrealistas está caracterizado por la escasez y en donde no todas las metas pueden alcanzarse con igual facilidad, lo cual obliga, al mismo tiempo a la competencia y a la toma de decisiones.
- 3) **Positivista:** puente que les permite zanjar la brecha entre su concepción del estructuralismo y su interpretación del utilitarismo.

Es importante subrayar de lo anterior que aunque el estructuralismo neorrealista oscila entre su visión totalizadora y atomista, es decir, aunque reconoce que el todo tiene una existencia autónoma respecto a sus partes, también tiene en cuenta que las partes constituyen el material básico sin el cual la estructura del todo no podría existir. De tal forma, lo anterior confirma que un cambio o bien transformación en la estructura de la totalidad puede influir o bien determinar la distribución del poder de los actores en el sistema Internacional, y viceversa.

Bajo esta postura dialéctica del neorrealismo estructuralista se puede explicar que el orden internacional surgido en la Posguerra Fría, el cual fue fruto de diversos cambios en el contexto Internacional gestados desde finales de los años sesentas y principios de los años setentas, y que actualmente no termina de constituirse, generó una serie de factores que han sido variables causales para la manifestación de una recomposición en los nuevos equilibrios de poder diferentes a los que existían en la Guerra Fría. Sin embargo, la explicación también debe vislumbrarse desde la perspectiva del análisis de las partes constituyentes del todo, pues los cambios que manifestaron las principales potencias

³ *Ibid.*, p. 378.

⁴ Sarquís, D. "El neorrealismo en la reflexión teórica contemporánea: una reseña crítica" en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, México, Nueva Época, FCPyS-UNAM, Año XXXVIII, No. 153, Julio-Septiembre de 1993, p. 24-31.

(EUA y la exURSS) a finales de la Guerra Fría también fueron factores influyentes para que el cambio se manifestara en el todo.

Kenneth Waltz también reafirma el neorrealismo estructuralista partiendo del análisis de sus partes, al considerar que el sistema internacional se caracteriza por ser de autoayuda, es decir, un sistema en donde las unidades se preocupan por su supervivencia y tal preocupación condiciona su conducta. Por tanto, siguiendo a Waltz, un cambio estructural solo puede lograrse al cambiar las capacidades de las unidades.⁵

En sí, el principal objetivo del neorrealismo es la construcción de nuevos paradigmas teóricos que pongan de manifiesto los principios esenciales de las estructuras sobre las que se mueve la dinámica internacional, es decir, las conexiones causales entre los medios y los fines de las relaciones internacionales que condicionan el surgimiento y declive del poder hegemónico,⁶ por lo que, incorporan la lógica de los procesos económicos (ignorada por los realistas) a la lógica del esquema del equilibrio de poder. Además contempla que el modo específico de organización político- económica en la sociedad es el resultado de la concentración del poder político mediante el control de los procesos económicos.

De este último postulado neorrealista podemos explicar una de las vertientes de la hipótesis central en la que se considera que el proceso de reformas del CSONU es un elemento justificador de que en el sistema internacional se está dando una recomposición en el equilibrio de poder, distinta a la que se vio en la segunda posguerra mundial, en donde el factor económico es un "as" decisivo y garante de otros factores como el político-militar. Japón y Alemania son ejemplos claros de lo anterior, pues aunque fueron las potencias perdedoras de la Segunda Guerra Mundial y se les limitó – a nivel constitucional- en su poderío armamentista, han tenido una recuperación económica sin precedentes, lo que actualmente constituye una pieza clave para el manejo de los objetivos de sus políticas exteriores – en el caso de Japón con su "diplomacia del cheque"- y en la búsqueda de una participación más activa a nivel internacional de ambos países, sobre todo en cuestiones de seguridad internacional y en el aumento a sus compromisos financieros con las Naciones Unidas, en orden de ser considerados candidatos a ser miembros permanentes dentro del CSONU.

Considerando que el factor económico juega un papel decisivo en la recomposición del nuevo equilibrio de poder de Posguerra Fría, también se confirma otro

⁵ Waltz, Kenneth. "Orden Anárquico y Equilibrio de Poder" en *Teoría de la Política Internacional*, Buenos Aires, Argentina: Colección de Estudios Internacionales. Grupo Editor Latinoamericano. 1988, pp. 151-181.

⁶ Sarquis, D., *Op. Cit.*, p. 21.

de los postulados de la teoría neorrealista en el que se contempla que la vinculación poder-orden, orden- prosperidad, prosperidad-poder; es decir, el orden permite prosperidad económica que en pago fortalece el poder, el cual permite el mantenimiento del orden que al mismo tiempo requiere de más poder.⁷

Sin embargo, la explicación neorrealista de la propia realidad internacional compagina bien con la misión de la superpotencia y las potencias, en donde se busca justificar cierto estado de cosas garantizando que la seguridad tanto regional como internacional son imprescindibles para su supervivencia, sobre todo teniendo en cuenta la complejidad de la realidad internacional de Posguerra Fría en donde la emergencia de un cúmulo de amenazas a la seguridad internacional vienen a ser elementos de presión para el mantenimiento del "status quo" de las potencias mundiales.

Por último, si se considera que uno de los postulados del realismo político es que la comunidad internacional se encuentra en un estado de anarquía en donde los Estados con el fin de preservar su supervivencia y responder a su interés particular buscan el poder, ya sea incrementarlo o preservarlo valiéndose incluso del uso de la fuerza si es necesario. Al respecto, es importante destacar que Kenneth Waltz en su análisis de los sistemas Internacionales considera que algunos Estados pueden utilizar la fuerza en cualquier momento y por tanto, todos los Estados deben estar preparados para hacer lo mismo o vivir a merced de sus vecinos más vigorosos en el aspecto militar.⁸ Dicha visión neorrealista de Waltz puede ser aplicada claramente en el caso de Corea del Norte con respecto a Corea del Sur, Pakistán con respecto de India, los nuevos Estados exsocialistas con respecto a Rusia, etc.

Existe un panorama poco alentador que existe en el contexto internacional, en donde las relaciones internacionales se conjugan con el caos y la violencia, además de que la ausencia de un gobierno global pareciera indicar que la comunidad internacional vive en un estado de anarquía. Sin embargo, se debe de considerar ciertas reservas antes de afirmar lo anterior, pues aunque el trabajo de la ONU durante toda la Guerra Fría no fue del todo eficaz –por la lucha este-oeste-, el impulso a la cooperación y a las acciones de respuesta a los conflictos para lograr el mantenimiento de la paz sobre todo en Posguerra Fría retomaron gran dinamismo y replantearon el papel futuro de la organización en general y de sus órganos en particular (descartándose los conflictos que estaban fuera de la esfera de influencia de las potencias, como el caso de Chechenia

⁷ *Ibid.*, p. 22.

⁸ Kenneth Waltz, *Op. cit.*, p. 151.

respecto a Rusia, y el conflicto de Taiwán y la provincia de Xinjiang respecto a China; así como otros que no venían a ser del interés de las mismas como el caso de Ruanda y que llevaron a la inacción del CSONU).

Con todo, a la luz del análisis neorrealista de Waltz la ineficacia de la ONU tiene su explicación porque "las unidades en condición de anarquía logran sus objetivos y conservan su seguridad, basándose en los medios que ellas mismas pueden generar y en las disposiciones que pueden tomar por sí mismas",⁹ por tanto, no confían poderes de manejo a una agencia central si esa agencia es incapaz de proteger a sus Estados miembros.

Sin embargo, Waltz también reconoce que ante la existencia de Estados miembros cada vez más poderosos y amenazantes para el resto de los miembros, el poder concedido a dicha agencia central será cada vez mayor, situación que considera como incentivo para que los Estados se embarquen en guerras y luchas para ganar ese control;¹⁰ es decir, el autor contempla que cuanto más poderosa sea la agencia, tanto más fuerte será el deseo de controlarla, por ende, las unidades de un orden anárquico actúan por sí mismas y no en nombre de la preservación de una organización ni del mejoramiento de su suerte dentro de ella.

En el caso de la Organización de las Naciones Unidas, si bien Waltz puede que este en lo correcto al advertir que la percepción de inseguridad de ciertos Estados miembros ante otros Estados miembros más poderosos es un incentivo determinante para otorgarle mayor poder a la organización, y si se considera que las decisiones más importantes que conciernen a la comunidad internacional en general se encuentran controladas o monopolizadas por un pequeño grupo de Estados poderosos, los Estados con cierto poderío que no son parte del "club de las cinco potencias veto" buscarán también ser parte del mismo con el fin de responder a su interés, de tomar parte de las decisiones estratégicas y por tanto, mejorar su situación dentro de la organización y preservarla pues de lo contrario su suerte quedaría en manos del poder unilateral "sin cortapisas" de los poderosos.

Por otro lado, el tema del uso de la fuerza es una cuestión muy debatida dentro de la propia ONU, pues bajo la visión realista el empleo de la misma responde al propio interés; de tal forma, la fuerza de un gobierno se ejerce en nombre del derecho y la justicia; pero a nivel internacional, la fuerza de un Estado se emplea en nombre de su

⁹ *Ibid.*, p. 155.

¹⁰ *Ibidem.*

propia protección y ventaja.¹¹ Así, lejos de representar una tendencia hacia la hegemonía mundial, el uso de la fuerza no amenaza al sistema de la política internacional, sino tan solo a algunos de sus miembros. Por tanto, el realismo político contempla que el uso de la fuerza es un recurso primordial y constante en la política internacional.

Una de las teorías considerada derivada de la teoría realista es sin duda, la teoría del Equilibrio de Poder. Aunque ésta última por su complejidad y ambigüedad en sus postulados ha sido muy criticada, para algunos es considerada como la mejor garantía de la seguridad de los Estados y la paz del mundo, pero para otros, es considerada la causa que ha venido a arruinar a los Estados por originar la mayoría de las guerras.

La teoría del equilibrio de poder contempla que los Estados buscan en primera instancia su autopreservación, y como máximo, tienden al dominio universal. Por lo que, para lograr sus fines utilizan los medios que tienen a su alcance, los cuales se dividen en dos categorías: 1) los esfuerzos internos (movimientos destinados a incrementar la capacidad económica o la fuerza militar, o bien, desarrollar estrategias), y 2) los esfuerzos externos (acciones destinadas a formar alianzas, o bien, debilitar alianzas antagónicas).¹²

Por otra parte, autores como Waltz y Organski coinciden en que la política del equilibrio de poder prevalece siempre que se cumplan dos requerimientos: 1.- la existencia de un orden anárquico, y 2.- que ese orden esté poblado por unidades que deseen su supervivencia. De tal forma, según la teoría neorrealista, en la anarquía, la seguridad es el fin más alto; y por lo tanto, solo si se asegura la supervivencia, los Estados pueden perseguir otros fines tales como la tranquilidad, los beneficios y por supuesto, el poder.

Es importante destacar que la visión teórica neorrealista de Waltz da un gran paso respecto al realismo político pues advierte que el poder es un medio no un fin en la búsqueda de responder a su interés, por tanto "el sistema los estimula (a los Estados) a lograr su seguridad, el poder puede servir o no para ello".¹³ Los Estados prefieren unirse a la coalición más débil en el caso de que haya dos, pero si los Estados desearan maximizar el poder, se unirían al bando más fuerte, y no veríamos la formación de equilibrios sino la aparición de una hegemonía. Sin embargo, Waltz advierte que lo anterior no ocurre porque el sistema induce al equilibrio, además de que la principal preocupación de los Estados no es la de maximizar el poder sino la de mantener una posición dentro del sistema.

¹¹ *Ibid.*, pp. 151-181.

¹² *Ibidem.*

¹³ *Ibidem.*

Por otra parte, Hedley Bull en su estudio sobre el equilibrio de poder y el orden internacional hace una recapitulación sobre las funciones históricas del equilibrio de poder en el Sistema de Estados Moderno, en el cual contempla lo siguiente:¹⁴

1) la existencia de un equilibrio de poder general en el sistema internacional ha servido para prevenir el sistema de ser transformado por las conquistas, es decir, evita la posibilidad de que alguna de las grandes potencias pueda establecer un gobierno por la fuerza;

2) la existencia del equilibrio de poder regional ha servido para proteger la independencia de los Estados en áreas particulares, y de ser absorbidos o dominados por un poder preponderante regionalmente;

3) los equilibrios de poder tanto generales como regionales han proveído las condiciones para la acción de otras instituciones, de las que el Orden Internacional depende, como son: la diplomacia, la guerra, el derecho internacional y el control del poder. Estas instituciones están al amparo de la posibilidad de que los Estados violen las normas, y por tanto, de que otros tomen acciones recíprocas.

Con todo, una de las críticas que se le hace a la teoría del equilibrio de poder es que sus defensores la convierten en un elemento necesario para la paz; sin embargo, la historia ha evidenciado claramente que en la política internacional los intentos por construir un equilibrio de poder no siempre han resultado en la preservación de la paz, como lo ejemplificaron la Primera y la Segunda Guerra Mundial. Por tanto, la principal función del equilibrio de poder no es la preservación de la paz, sino más bien, preservar el sistema de Estados mismo, el cual en términos del realismo político requiere de la guerra, considerado como el único medio mediante el cual el poder de un Estado puede ser sigilosamente vigilado.¹⁵ También se argumenta que es un objetivo subordinado del equilibrio de poder.

Organski considera que los períodos de equilibrio, real o imaginario, son períodos de guerra, mientras los períodos conocidos de preponderancia de poder son períodos de paz; así, las naciones no lucharán a menos que crean que ellas van a ganar, y siempre tienen el temor de ser equiparadas; por tanto, el equilibrio de poder aumenta las posibilidades de guerra; en cambio, una preponderancia de poder en palabras del mismo autor, aumenta las posibilidades de paz, para la parte más fuerte no es necesario luchar a su máximo para obtener lo que quiere, mientras que la parte más débil buscará al máximo

¹⁴ Bull Hedley, "The balance of power and international order" in Little Richard and Michael Smith, *Perspectives on World Politics*, Second Edition, England. Routledge. 1994. p. 115.

¹⁵ *Ibid.*, p. 117.

luchar por lo que quiere.¹⁶ Desde este punto de vista no se da una distribución de poder igualitaria.

Lo anterior comprueba que no existe un equilibrio de poder general, pues existe una preponderancia de poder en manos de la única superpotencia, por ende el calificativo de orden internacional de Posguerra Fría como la "Pax Americana". Asimismo, la actual situación mantenida en el medio oriente, en donde desde años atrás y más aún con la Primera y Segunda Guerra del Golfo, la situación tensa, caótica, violenta y de conflicto permanente pareciera que es un medio justificador de la potencia hegemónica y sus aliadas para el control y limitación del poder de las potencias regionales como es el caso de Irak e Irán. Sin embargo, tampoco se puede caer en el error de considerarlo como una "camisa de fuerza", pues no en todas las situaciones puede darse el caso, lo que si es un hecho es que el principio de preservación del equilibrio de poder indudablemente opera a favor de las grandes potencias y a expensas de los Estados más débiles.

Otro postulado paradójico de la teoría del equilibrio de poder esta en el hecho de que considera que el Derecho Internacional depende de la existencia de un sistema de normas operante en el equilibrio de poder, sin embargo, la preservación de este último requiere en ocasiones la ruptura de estas normas. Es decir, la preservación del equilibrio de poder requiere del uso de la fuerza en respuesta a la usurpación del poder de otro Estado, ya sea que ese Estado haya violado ó no las leyes internacionales.

La idea de que si un Estado amenaza el equilibrio de poder, otros Estados están obligados a buscar evitarlo, asume que todos los Estados buscan maximizar su posición de poder relativo, situación reflejada por Pakistán y China respecto de India; Japón, China y EUA respecto de Corea del Norte, y China respecto de Japón. Sin embargo, no es el caso de todos los Estados, pues éstos están constantemente en la situación de impulsar sus intereses, recursos estratégicos y energías no sólo a la maximización de su poder internacional, sino también para otros fines, es decir, lo primero es utilizado como un medio para lograr otros objetivos no solo internacionales, sino también a nivel regional e interno, como es el caso de otros candidatos a miembros permanentes en el Consejo de Seguridad de la ONU como Japón, Alemania y Brasil que buscan más lograr una estabilidad regional, así como de otros Estados –sobre todo las potencias medias- que buscan lograr una posición más activa y preponderante a nivel internacional, el caso más evidente es el de Canadá, Australia e incluso México.

¹⁶ Organski, A.F.K., *World Politics*. New York, USA, Knopf, 1964, p. 292-293.

Aunque muchos autores niegan que actualmente existe un equilibrio de poder en el sistema internacional, no están del todo equivocados pues al menos el equilibrio de poder actual no se asemeja y tampoco tiene las mismas características del que prevalecía en el Siglo XIX y que terminó con la Primera Guerra Mundial,¹⁷ cual se concretaba únicamente a un área específica: Europa.

Es importante advertir en este punto la importancia del concepto del "balancer" dentro de la teoría del equilibrio de poder, el cual se considera que es una nación o grupo de naciones cuyos intereses se ven mejor conservados si el equilibrio de poder internacional es mantenido; tiene relativa autonomía respecto al resto de las naciones y esta motivado principalmente por un deseo de mantener el equilibrio. Además se contempla dentro de la misma teoría que si el equilibrio no funciona bien es porque no existe un "balancer" lo bastante fuerte como para mantener equilibrada la distribución de poder.¹⁸

En el sistema de equilibrio de poder del Siglo XIX se llegó a considerar a Gran Bretaña como el "balancer", sin embargo, críticos como Organski advierten que la política británica estuvo más motivada a actuar por su autointerés y no por el auto-nombramiento de su papel de "balancer", y por otro lado, en el sistema internacional de bipolaridad, que caracterizó a la Guerra Fría, no existió una nación o grupo de naciones que pudiera considerarse como el "balancer", pues la misma lucha bipolar construyó un sistema internacional dividido en dos bloques: el capitalista y el socialista. Con todo, es inútil contemplar que en el sistema de equilibrio de poder complejo actual pudiese existir algún "balancer" simplemente porque dicho sistema de equilibrio de poder es autorregulable, por tanto, es innecesaria la existencia de lo que se conoce como el "balancer"; es aquí donde la propia teoría se contradice y se muestra bastante ambigua.

Además, es importante considerar que el equilibrio de poder ha sido defendido por las grandes potencias, más por cuestiones prácticas que morales, pues se argumenta que es necesario tanto para la preservación de la paz y la independencia de los Estados – sobre todo de los más pequeños y débiles- para justificar la carencia ocasional de posiciones éticas mantenidas por Estados que intentan mantener el equilibrio a través del mantenimiento de los llamados Estados "colchón" –amortiguadores-, interviniendo en los

¹⁷ Sin embargo, autores como Organski advierten que el desequilibrio de poder es un patrón característico de la política internacional desde la Revolución Industrial (1815-1914) y en donde las grandes potencias y sus coaliciones respectivas tratan, hasta ahora, de mantener el desequilibrio. Richard Stoll, por su parte, advierte que el sistema de equilibrio de poder no es una forma natural de las relaciones internacionales. Jones Walter, *The Logic of International Relations*, USA, Longman, University of Cincinnati, 1997, p. 206.

¹⁸ Organski, A.F.K., *Op. Cit.* p. 275.

asuntos internos de otros Estados bajo la bandera de la "defensa de la democracia, de los derechos humanos, o bien, contra el terrorismo" sacando del poder a los gobiernos no amistosos.

¿ES EL ACTUAL SISTEMA INTERNACIONAL DE POSGUERRA FRÍA UN SISTEMA DE EQUILIBRIO DE PODER COMPLEJO?

Tras los cambios internacionales surgidos con el fin de la Guerra Fría, las características estructurales implícitas de la política internacional en gran medida no tendieron hacia un equilibrio de poder multipolar, pues actualmente existe una única superpotencia militar, los Estados Unidos. Sin embargo, considerando la multidimensionalidad del concepto del poder en el sistema internacional de Posguerra Fría dicho término es definido más en términos económicos que militares, por tanto, se puede decir que actualmente existe un equilibrio de poder multipolar, en donde Estados Unidos si bien es la superpotencia económica, también es cierto que necesita de otras potencias económicas –y con poder científico-tecnológico- como es el caso de la UE, los Estados del Sudeste asiático, Japón y posiblemente en un futuro, China para el desarrollo de sus objetivos internacionales. Por tanto, el concepto de un equilibrio, en este sentido, todavía continua.

Así, reconociendo que las funciones de mantenimiento de un equilibrio en un sistema de equilibrio de poder de Posguerra Fría son conducidas por lo económico más que por las armas militares y la ideología.

También es importante advertir que los devastadores y críticos conflictos desatados tras el fin de la Guerra Fría, han llevado a que las principales potencias impulsen el multilateralismo y la cooperación con el fin de darles una solución a los mismos. Específicamente Rusia y China han adoptado un cambio en su posturas hacia una mayor cooperación en las decisiones del CSONU al respaldar las posiciones de las otras potencias y reducir la práctica del poder de veto y aumentar su participación en las misiones para el mantenimiento de la paz a nivel multilateral. Sin embargo, sus esfuerzos siguen viéndose muy limitados respecto a la participación de otros Estados que no son miembros del Consejo de Seguridad.

Por su parte, teóricos como Bull consideran que un equilibrio de poder complejo no es considerar que implícitamente tres o cuatro potencias comanden al mismo tiempo el poder o influencia.¹⁹ Es decir, la estructura del todo tiene que verse de acuerdo a sus dimensiones específicas pues en términos militares por ejemplo, EUA y Rusia son

¹⁹ Bull, Hedley; *Op. Cit.* p. 121.

jugadores fundamentales por el nivel de despliegue de sus fuerzas armadas a nivel internacional; China y la UE por otro lado, son jugadores de menor importancia relativamente, pero sin duda potenciales. Sin embargo, también se debe de reconocer que existen otros Estados con capacidad de despliegue militar, por lo menos a nivel regional como India y Pakistán.

Siguiendo con lo anterior, por ejemplo, en términos de las relaciones económicas, comerciales, monetarias y financieras, los Estados Unidos, la UE, los Estados del Sudeste Asiático y Japón son los jugadores principales, Rusia es de menor importancia y China sigue siendo relativamente importante aunque de igual forma potencial –por lo menos en un futuro-.

Con todo, en el todo estructural cualquier dimensión dentro del juego de poder esta interrelacionada. Además es importante advertir que, para los fines de esta investigación, una posición ventajosa en términos económicos en el actual sistema de equilibrio de poder complejo puede ser usada para obtener una participación más activa en la política internacional en cuestiones de seguridad.

Por ende, se puede derivar que, de la anterior Interrelación de las dimensiones del juego de poder que existe actualmente en la política internacional, el denominador común es un sistema de equilibrio de poder complejo más que una preponderancia de poder, pero en donde la actuación de EUA sigue siendo decisiva por ser la única superpotencia con una maquinaria sin precedente alguno.

Sin embargo, decir que las relaciones entre las grandes potencias es un equilibrio de poder complejo no es considerar que ellas son políticamente equidistantes, pues aún existe una "detente" entre Estados Unidos y Rusia, otra entre Estados Unidos y China, EUA- Corea del Norte, así como entre Rusia y China; Japón, por su parte, mantiene estrechos lazos estratégicos y económicos con Estados Unidos y otras potencias de Occidente, además de que busca mejorar sus relaciones con China y Rusia.²⁰

1.1 CAMBIOS EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA FRÍA

Los cambios percibidos en el contexto internacional con el fin de la Guerra Fría trajeron consigo un panorama aparentemente caracterizado por la emergencia de un nuevo orden internacional basado en la prosperidad, justicia y armonía, tras el fin de la larga lucha Este- Oeste y la inauguración de una nueva era internacional más pacífica. Sin embargo, los hechos iniciales como la Guerra del Golfo, la intervención en Haití y Panamá, así

²⁰ *Ibid.*, p. 123.

como, los genocidios en Bosnia y Ruanda comprobarían lo lejos que se encontraba la comunidad internacional de alcanzar tal *status*. Es decir, la ironía de la política internacional de posguerra fría parecería connotar que si bien se redujo la amenaza potencial de una devastación nuclear entre las superpotencias de la Guerra Fría, culminada ésta, emergieron muchas más disputas, crisis y conflictos en el contexto internacional que indicaron, en principio, el tránsito de una era de equilibrio estratégico bipolar al preludio de nuevos tipos de turbulencia y de desorden con características diferentes a los tradicionales.

Además, es importante reconocer que existen diferencias serias que siguen persistiendo, las cuales adquieren la forma de una competencia económica más que de rivalidad militar debido en primer lugar, al grado de interdependencia ya logrado, no solo medido en cuanto al comercio y las inversiones, sino también por la emergencia de las comunicaciones globales, la organización global de la producción, el trabamieto de los mercados financieros, y la formación de una elite cultural occidental que acompaña y consolida todas estas tendencias; en segundo lugar, por la forma en la cual el bienestar económico ha desplazado la seguridad contra las grandes potencias como tema dominante en las políticas de la gran mayoría de los países.²¹

Ante la realidad de la existencia de un crecimiento económico extraordinariamente desigual a nivel mundial, con algunas regiones experimentando un avance espectacular, pero en otras la devastación económica llega a ser más que nada endémica con Estados débiles o fallidos, incapaces de competir por su necesidad de hacerle frente a problemas económicos, sociales y políticos, y porque prácticamente se encuentran colapsados, dejando que la comunidad internacional tenga que responder a las crisis humanitarias creadas o empeoradas por la misma situación.

Este panorama en el contexto internacional vislumbra un desplazamiento de un conflicto Este-Oeste a un conflicto Norte-Sur, cuyas características, si bien han estado latentes desde el proceso de descolonización y que responden a la emergencia de un neocolonialismo servil acelerado por los procesos de globalización y del capitalismo neoliberal, fueron totalmente percibidas y reconocidas tanto por los países desarrollados como por los países en desarrollo como consecuencia de las graves crisis económicas internacionales de los años ochenta, y que en América Latina se conocen como la "Década Perdida".

²¹ Evans Gareth: "Cooperating for Peace: the Global Agenda for the 1990 and Beyond", Australia, ALLEN AND UNWIN, 1993, p. 4.

A nivel político se pueden considerar que en el contexto de posguerra fría surgieron dos fenómenos de importancia internacional: primero, la configuración de una nueva estructura y equilibrio político (con el fin del sistema bipolar) y segundo, el establecimiento de una nueva agenda política,²² los cuales sin duda, han tenido un impacto diferente a nivel mundial. En primera instancia, en Europa Oriental, los antiguos países socialistas han contemplado una serie de cambios producto de su incorporación a la economía de mercado, a la democracia liberal y a su libre autodeterminación respecto de la exURSS –en algunos casos-. Sin embargo, tales cambios también han tenido consecuencias negativas como el retorno del nacionalismo agresivo, la balcanización y las llamadas guerras étnicas y religiosas.

En el caso de Europa Occidental, en cambio, la transformación del sistema internacional coincide con la cristalización de una comunidad regional integrada tras la firma del Tratado de Maastricht, por la que se buscó una menor dependencia del tutelaje de Estados Unidos, y por ende, un mayor esfuerzo en la constitución de un sistema continental de seguridad menos dependiente de los resguardos nucleares y convencionales que ofrecía Estados Unidos, aunque se tiene que reconocer que es una tarea compleja dado que siguen existiendo muchos obstáculos por vencer considerando que la Unión Europea sigue siendo –hasta ahora- un "gigante" económico, pero "enano" político y un "pigmeo" en lo militar.

Para la región de Asia-Pacífico, los cambios internacionales de Posguerra Fría coincidieron –al menos en principio considerando la "mala racha" con la crisis económica asiática en 1998- con una era económica pacífica, pues se advertía el surgimiento de la esfera de prosperidad, tan anhelada por Japón desde la década de los años treinta y cuarenta. Sin embargo, en lo que respecta a la seguridad regional, aun sigue sin existir una claridad por las incertidumbres que genera el potencial nuclear de Corea del Norte por un lado, y la emergencia de una China como potencia regional en lo económico y militar, por el otro.

En cuanto a África cabe advertir que los grandes cambios internacionales se tradujeron en una marginación de proporciones aún mayores a la que existía en el pasado debido a la pérdida "relativa" de su importancia estratégica; aunque cabe reconocer que esta relatividad se debe a la existencia de una importancia geoestratégica del continente pues contempla recursos naturales, sobre todo energéticos- vitales para la maquinaria de

²² Ojeda Mario, "Los países en vías de desarrollo y el nuevo entorno internacional" en Foro Internacional, Vol. XXXV, COLMEX, Octubre- Diciembre de 1995, P. 476.

los mayores centros de poder, que curiosamente siguen siendo las ex potencias coloniales, en su renuencia a perder el dominio sobre sus zonas de influencia en la región, como es el caso sobre todo de Gran Bretaña, Francia y España, además de Estados Unidos.

En la región del mundo árabe, por su parte, los cambios internacionales de Posguerra Fría se tradujeron por un lado, en la magnitud de sus reservas de petróleo y de la estabilidad del mercado petrolero, como bien lo puso en evidencia la Guerra del Golfo y las sanciones a Irak; y por el otro lado, en el aparente "destrabamiento" del conflicto palestino-israelí con la Cumbre de Madrid y los Acuerdos de Oslo, aunque los hechos acontecidos posteriormente pondrían a la luz lo lejos que se estaba de esa realidad tan anhelada por el pueblo palestino.

Para América Latina, en general, el principal efecto producido por el fin de la Guerra Fría fue haber perdido su posición estratégica para Estados Unidos y solo ocupar ahora un sitio secundario. La excepción a la anterior fórmula sin duda fue el caso de México por las siguientes razones: la primera, por ser uno de los vecinos contiguos de la única superpotencia mundial, y segundo, por que tras la firma del TLCAN en 1994, México se convirtió en uno de los principales socios comerciales de EUA. Con todo, es imposible pasar por alto que en la medida que el narcotráfico fue ganando terreno no solo en el continente Americano sino a nivel mundial, dicho fenómeno fue adquiriendo una relevancia cada vez mayor para la seguridad nacional de EUA –concretamente desde finales de los ochenta- y por ende, para la estabilidad regional.

De tal forma, por ser la región andina una zona especialmente importante para la operatividad de las redes y mafias del crimen organizado a través del narcotráfico y teniendo su punto clave en las guerrillas de Colombia, dicha región, junto con América Central y México son las principales zonas de tránsito del negocio de la droga, además de que constituyen los factores que determinaron el rumbo de las acciones de Estados Unidos hacia América Latina al final de la década de los noventa a partir del inicio de la militarización de la región del Cono Sur tras el retiro del Ejército estadounidense del Canal de Panamá en 1999,²³ con el Plan Colombia. Por tanto, fuera de lo anterior, América Latina no es la prioridad para los EUA, pese a que siempre ha sido su "patio trasero", excepto por el narcotráfico y la guerrilla colombiana

²³ Correa Eduardo, Rodríguez Yenisey, Fazio Carlos, "El Plan Colombia" en Seminario Internacional Siglo XXI: La guerra v la paz. CEEFICH, UNAM, 15 de Noviembre de 2002.

Otro de los factores importantes a destacar en el panorama de Posguerra Fría fue el hecho de que EUA se ha destacado como el único candidato viable para asumir el papel de líder mundial, por ende algunos observadores internacionales consideran que estamos frente a una nueva y más intensa hegemonía de este país sobre el mundo. Sin embargo, es necesario tratar con sumo cuidado esta aseveración, pues existen ciertas salvedades: en primer lugar, Estados Unidos no cuenta actualmente con la fuerza económica suficiente para mantener el liderazgo político por un periodo prolongado, como ocurrió durante la primera parte de la Guerra Fría, prueba de ello fue su necesidad de recurrir a los recursos tanto materiales como humanos de sus aliados para poder emprender un ataque eventual a Irak, por su invasión y ocupación de Kuwait en 1991, en la Guerra del Golfo por medio del consenso de las potencias (a excepción de la abstención de China) en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

En segundo lugar, al parecer una parte importante de la sociedad estadounidense se contraponía a que Estados Unidos asumiera el papel de líder a nivel mundial, esto en parte se explicó por el hecho de que ante la falta de un enemigo definido y concreto (como lo era antiguamente el comunismo internacional en el contexto internacional de Guerra Fría) el interés nacional concreto respecto a los asuntos del exterior se volvió nebuloso. Por lo que, "la falta de un sentimiento de amenaza, de un propósito común y de recursos económicos suficientes, fueron los principales factores que tendieron a frenar que Estados Unidos asumiera con decisión el liderazgo del mundo, salvo para algunas incursiones militares aisladas".²⁴

Otra consecuencia importante del fin de la Guerra Fría fue la alteración de las prioridades de la agenda política internacional, pues durante la Guerra Fría los temas prioritarios fueron los de tipo estratégico- militar y político, sin considerar que todos ellos se analizaban a la luz del conflicto bipolar de enfrentamiento Este-Oeste, de la guerra nuclear, de la subversión política, etc. Sin embargo, con la caída del socialismo y la consecuente ampliación de la influencia y de la cultura del libre mercado emprendida por Occidente, se dio una alineación de criterios para evaluar el desempeño económico de los gobiernos de los países en desarrollo.

Por otro lado, la agenda internacional de Posguerra Fría ha venido transitando de los temas estratégicos de Guerra Fría a los llamados "nuevos temas globales", entre los que destacan: la democracia, los derechos humanos, el narcotráfico, la lucha contra la

²⁴ *Ibid.*, p. 478.

pobreza, desarrollo sustentable, migración, crimen organizado, terrorismo, etc., los cuales se caracterizan por que no respetan fronteras.

Otra consideración importante del cambio en el contexto internacional de Posguerra Fría es el que se advierte respecto a la nueva naturaleza o dimensión de los conflictos, pues éstos se desarrollan no con el carácter tradicional interestatal, sino más bien, al interior de los Estados, es decir conflictos interestatales vs conflictos intraestatales. Esta situación tan característica de Posguerra Fría tiene su explicación en el propio contexto de Guerra Fría pues en opinión de Andrés Rozental, durante tal etapa de las relaciones internacionales, se soslayaron rivalidades nacionales y étnicas con profundas raíces históricas, además, su injusticia intrínseca dejó sin resolver problemas internacionales que tan solo se mantuvieron cautivas.²⁵

Lo anterior permite vislumbrar con más claridad el hecho de que los problemas de los nacionalismos en las regiones del Cáucaso y de Asia Central –caso de Nagorno-Karabakh²⁶ y Chechenia- de la desaparecida URSS, las rivalidades interétnicas de la exYugoslavia o los problemas del subdesarrollo en Centroamérica y África han venido a resurgir con una violencia y fuerza imprevistas. El resultado de todo lo anterior ha sido, por ende, una mayor fragmentación del sistema estatal con la creación de nuevos Estados, nuevas demandas de autodeterminación y una nueva generación de guerras civiles en la región de la exYugoslavia, Georgia, Armenia, Azerbaiyán, Tayikistán, y la provincia de Chechenia en Rusia, por un lado; y por el otro, es inevitable mencionar las demandas del pueblo palestino, del pueblo kurdo, del pueblo de la provincia de Xinjiang y Taiwán en China, entre otros muchos ejemplos.

En África las tendencias desintegradoras de Posguerra Fría se manifiestan como resultado de la existencia de Estados fracasados, producto no solo de una década de crisis económica, sino de la devastación de políticas estatales, corrupción, desastres naturales, y guerras civiles que han llevado al colapso del estado de derecho y del orden, así como a la pérdida de la productividad económica rudimentaria, como es el caso de Sierra Leona, República Democrática del Congo, Somalia, Zambia, Nigeria y Ruanda.

Como se ha podido percibir, el mundo que nos rodea tras el fin de la Guerra Fría es muy diferente al mundo emergido de la segunda conflagración mundial en 1945, pues

²⁵ Rozental Andrés; "Las Naciones Unidas y la Nueva Agenda Internacional" en Olga Pellicer (comp.) Las Naciones Unidas hoy: visión de México. México. SRE-FCE. 1994, p. 209.

²⁶ Conflicto del Cáucaso que se caracteriza -al igual que Chechenia- por la búsqueda de la autodeterminación de un pueblo mayoritariamente armenio y que se encuentra ubicado en el territorio de Azerbaiyán. Este conflicto se considera como uno de los puntos más álgidos y polvorín de la estabilidad regional por su connotación geoestratégica, pero también por su carácter interestatal entre Armenia y Azerbaiyán

si bien se ha presentado un rápido aumento del comercio internacional, la expansión de las corporaciones transnacionales, la emergencia de mercados financieros a nivel global que han dado como resultado una verdadera economía global y una globalización de la producción, de mercados, trabajo y de tecnología en muchos sectores, además del impulso a una revolución científico- tecnológica y de las comunicaciones instantáneas; al mismo tiempo –como se advirtió anteriormente- dichos procesos han estado marcados por el aumento de los conflictos étnicos, por los fracasos de los Estados africanos, por la violencia de la xenofobia contra los refugiados e inmigrantes en Europa, Asia, y los EUA, también como las protestas contra las consecuencias adversas del libre comercio y la globalización.

Así, estos desarrollos ilustran simultáneamente dos patrones simultáneos y contradictorios de la política mundial: por un lado, una tendencia hacia una más grande integración e interdependencia entre los Estados, y por el otro lado, contempla un incremento de la fragmentación y desintegración en los Estados.²⁷

De tal forma, es importante destacar que estas tendencias internacionales hacia la integración global e interdependencia son contradictorias por las tendencias desintegradoras que han venido empujando un mayor involucramiento y activismo de las Naciones Unidas en un número de conflictos intraestatales, de naturaleza diferente a la acostumbrada; por tanto, el nivel de la capacidad de respuesta a los mismos es demasiado complejo para una organización internacional que esta estructurada para responder a los conflictos de carácter interestatal derivados de una realidad muy diferente a la de Posguerra Fría.

Sin embargo, es importante reconocer que uno de los instrumentos determinantes para el tratamiento de las consecuencias tanto de la integración como de la fragmentación es el multilateralismo, no solo de Naciones Unidas sino también de otras Organizaciones Intergubernamentales, así como del impulso a la diplomacia multilateral conducida no solo por los Estados, sino también por las ONG's y otros nuevos actores de las relaciones internacionales.

Con todo, derivado de lo anterior, aunque las instituciones multilaterales – en especial las Naciones Unidas- reconocen los principios inalienables de los Estados como son: la soberanía y la no intervención, los cambios en el contexto internacional han conducido a su replanteamiento, de tal manera que tengan que ser adaptados a las nuevas circunstancias que demanda el ahora llamado intervencionismo humanitario. Es

²⁷ Mingst K, y Karns M., The United Nations in the Post- Cold War Era, USA. Westview Press. 2000., p. 6.

decir, en teoría las instituciones multilaterales como la ONU han venido tomando acciones que constituyen la intervención en las cuestiones internas de los Estados, sólo con su consentimiento, debido a que existe ahora un gran precedente, de intervención humanitaria, pero también ha emergido una nueva norma que justifica las acciones internacionales para aliviar el sufrimiento humano durante los conflictos violentos sin el consentimiento del país "huésped". Este fue el caso de la invocación para proveer seguridad alimentaria y reestablecer el orden en Somalia, contener el genocidio en Ruanda, y para justificar el bombardeo de la OTAN en la exYugoslavia y en Kosovo.²⁸

De tal forma, a lo largo de la década de los noventa se pudieron contemplar tres vertientes derivadas del fin de la Guerra Fría y del nuevo contexto internacional que están determinando la actuación de la ONU: el incremento del multilateralismo, la intervención humanitaria y la erosión de la soberanía; vertientes que sin duda reflejan claramente la necesidad de construir un gobierno global.

Por último es importante reflexionar sobre el tan mencionado nuevo orden internacional de Posguerra Fría, pues si bien, en principio se adaptaba bien al clima más pacífico, justo y de una mayor cooperación; los conflictos internacionales transcurridos a lo largo de la década de los noventa, y la limitada capacidad de la comunidad internacional en darles respuesta, llevarían al replanteamiento de tal supuesto "nuevo orden",²⁹ pues como explicar una era en la que la victoria del liberalismo y la democracia llevaron a guerras como la de la exYugoslavia. En este sentido, es debatible el argumento de las democracias no hacen la guerra.

Para Cooper una de las cuestiones importantes puestas en evidencia con el fin de la Guerra Fría fue que los factores morales vendrían a jugar una parte mucho más determinante en la toma de decisiones de la política exterior —en este sentido la *mass media* es decisiva—. De tal forma, esta percepción enmarca el tono moralista y de gran

²⁸ *Ibid.*, p. 7.

²⁹ Robert Cooper afirma que el término de "orden mundial" tiene diferentes interpretaciones, pues en un sentido simple es puramente descriptivo: el orden mundial es todo lo que pasa en las relaciones internacionales en un tiempo determinado, tanto si es ordenado o no. En un sentido más estricto, implica algún grado de estabilidad y consistencia en el sistema: el equilibrio de poder se coloca como la base para un orden mundial en este sentido. Un tercer sentido, cubre las normas por las que se rige el sistema y lo mantiene estable, tiene un contenido moral, contempla ideas de justicia y libertad; así, bajo esta concepción es por la que generalmente se usa el término "nuevo orden mundial". Cooper Robert, "Is there a New World Order" en Sato S. and Trevor Taylor; Prospects for Global Order: security challenges for Japan and Europe in a Post Cold War World, Tokyo, Japan. Royal Institute of International Affairs and International Institute for Global Peace, 1993, p. 8-24.

resonancia de la frase del "Nuevo Orden Mundial", la cual destaca por su aspiración moral más que por su valor descriptivo.³⁰

El ambiente de cooperación entre los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, a principios de los años noventa, hizo más realista la aplicación de la idea de seguridad colectiva, en los términos en los que fue concebida en 1945. Sin embargo, la realidad es que es mucho más difícil llevar la seguridad colectiva a la práctica en el mundo actual: las guerras internas son más peligrosas y costosas, y ninguno de los Estados más poderosos parece aceptar el peso de actuar como policía internacional.

Con todo, el Nuevo Orden Mundial puede no ser una realidad pero sí una importante aspiración; si bien, el deseo de proteger y dar seguridad a los individuos, más que a los Estados, viene a ubicarse por un lado, con el ethos posmodernista, también es cierto que existe un mundo donde muchos Estados sufren o pueden sufrir importantes rupturas, colocándolos en el centro de intervenciones humanitarias: los casos del Norte de Irak, Somalia y la exYugoslavia pueden solo ser el inicio de esta tendencia.³¹

Por tanto, existe grandes retos para la Organización de las Naciones Unidas, la cual por un lado reconoce la idea posmoderna de que los derechos humanos son una materia legítima de preocupación internacional y que justifica la interferencia en cuestiones internas para proveer de seguridad a los pueblos más que a los Estados, pero también es cierto que todavía continúa rodeada de Estados miembros que se encuentran enfrancados en la modernidad –para estos Estados el orden significa el equilibrio de poder y el desorden guerra-.

1.2 IMPLICACIONES DEL CAMBIO EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL DE POSGUERRA FRÍA EN LA ESTRUCTURA ACTUAL DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS.

El fin de la Guerra Fría brindó principalmente a la Organización de las Naciones Unidas amplias posibilidades de concertación política entre sus miembros, sobre todo en el Consejo de Seguridad, órgano encargado del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que prácticamente quedó paralizado en su funcionamiento desde que fue creado bajo la coyuntura internacional de 1945, pero que en la década de los noventa presentó una gran reactivación como consecuencia de una redefinición de la propia ONU, la cual vino a tener un mayor involucramiento en los asuntos mundiales canalizando sus

³⁰ *Ibid.*, p. 14.

³¹ *Ibid.*, p. 23.

mayores esfuerzos hacia la paz y seguridad internacionales –como consecuencia de los impactos generados por los cambios en el contexto internacional- pero limitando sus esfuerzos a la búsqueda de respuestas a los desafíos que enfrenta la mayoría de la población mundial en materia económica y social, traducida en una irresponsabilidad en la aplicación de una de sus funciones centrales y que tendría costos significativos para la seguridad internacional de Posguerra Fría.

El impacto generado por el fin de los alineamientos del bloque socialista fue sucedido por la coordinación de los países industrializados, con una rigurosa coherencia tanto en el Grupo de los Siete + Rusia, la Unión Europea, los países de la Cuenca del Pacífico y otros bloques regionales como el TLCAN, además de los organismos financieros internacionales como son el FMI y el Banco Mundial, por un lado, y como elemento determinante del conjunto, el papel que desempeña Estados Unidos en Naciones Unidas.

Sin embargo, también es bien cierto que el fin de la Guerra Fría trajo malas noticias para el llamado Tercer Mundo, pues se dio un notorio descenso del peso político y de la militancia de los Países No Alineados y del Grupo de los 77 y por ende, resultó en una imagen de crisis general de las formaciones políticas globales en Naciones Unidas, lo anterior en parte se explica por la herencia de las dificultades de los países recién salidos de la dependencia colonial y, desde luego por las lacras del subdesarrollo y el atraso; pero también contribuyó la práctica edificación del libre cambio y del mercado, a la que se añaden las críticas al estatismo y la presión de los organismos financieros internacionales, lo cual vino a desvanecer la posibilidad de acuerdos globales en beneficio del mundo subdesarrollado.³²

Este hecho demuestra que la comunidad internacional se encuentra eclipsada por la ausencia de una verdadera política en Naciones Unidas orientada a resolver los problemas del desequilibrio económico y social en el mundo, lo cual significa que se tiene uno de los vacíos más notables, y por consiguiente se coloca en una de sus debilidades mayores y de sus incapacidades para ser verdadero factor de armonía y paz internacionales; situación de gran vulnerabilidad pues en estas cuestiones centrales son en las que debería de ponerse mayor énfasis como punto de partida para darle solución a las crisis internas que amenazan la estabilidad mundial de Posguerra Fría.

³² Flores Olea Victor. "La problemática actual de las Naciones Unidas" en Las Naciones Unidas hoy: visión de México. *Op. Cit.*, p. 25.

Por otro lado, para la organización mundial el fin de la bipolaridad en las relaciones internacionales, con sus derivados de alianzas y disidencias, se convirtió en unipolarismo, en una organización en la que es decisivo el papel de la superpotencia. Con lo anterior se puede considerar que en lo económico la bipolaridad dio paso a una multipolaridad, pero en lo político y militar dio paso a un unipolarismo que marca definitivamente el clima y comportamiento general de las Naciones Unidas.

Con todo, el problema más agudo que enfrenta la organización es la dificultad política que tiene su origen profundo, vinculado a la forma de las nuevas relaciones globales, en su ambigüedad inherente pero también en su actuación frente a ciertos fenómenos que hacen altamente "imprevisible" el proceder internacional y el tipo de problemas a los que se enfrenta la Organización.

De tal forma, se puede entender por la disyuntiva entre, por un lado, la globalidad e interdependencia, marcada por la cultura económica, política y los valores "universales" que impulsan los centros dominantes occidentales, por un lado, frente al conjunto de fuerzas y tendencias que se oponen, a veces violentamente, a la organización coherente del mundo; y que también demanda la unificación de la sociedad humana sobre los supuestos de la cultura occidental. Tales fuerzas desintegradoras y desafiantes para la comunidad internacional son principalmente la xenofobia, el racismo, la discriminación, los fundamentalismos religiosos, los nacionalismos, los regionalismos y los localismos agresivos, añadidos a los grandes problemas arrastrados por el subdesarrollo.

Ante el despertar de las fuerzas desintegradoras en las relaciones internacionales previsibles – con un formato claramente "eurocentrista" definida por lineamientos de la visión científica y filosófica de la modernidad -, la comunidad internacional no cuentan al parecer con los recursos organizativos, políticos e intelectuales necesarios para enfrentarlas.

Por otra parte, el unipolarismo político en la Organización de las Naciones Unidas es definido por la adopción del papel de EUA como "constructor" y "guardián" del renombrado "nuevo orden internacional", el cual estuvo definido por la defensa de los intereses estratégicos nacionales de este país, enmarcados en nombre de la defensa de los valores "que todos compartimos" como son la democracia, de los derechos humanos y del medio ambiente. Para tal política, la vía más clara y menos controvertida para cumplir tal vocación consistió –y consiste- en utilizar el aparato institucional de las Naciones Unidas y concretamente a través del Consejo de Seguridad –como bien lo ejemplificó la

primera guerra del nuevo contexto internacional de Posguerra Fría avalada por la comunidad internacional, la Guerra del Golfo.

Con todo, sin la Guerra Fría, y por ende, sin el veto soviético paralizando las decisiones y acciones del máximo órgano, las potencias occidentales –concretamente los miembros permanentes del Consejo de Seguridad–, lograban a principios de los noventa, el arribo con cierta facilidad a puntos de vista comunes y a consistentes acuerdos sobre los problemas de mayor interés, sobre las cuestiones cruciales del mundo: los objetivos fácilmente coincidían, los intereses se homologaban, no existían grandes diferencias sobre las medidas a adoptar. La anterior situación puede bien comprobarse porque “entre 1946 y 1990, el Consejo de Seguridad adoptó 684 resoluciones, es decir, en 45 años un promedio ligeramente superior a 15 anuales; en cambio, de enero de 1991 a diciembre de 1993, en poco menos de cuatro años, aprobó 200 resoluciones, es decir, casi 70 por año.”³³

Sin embargo, pese a los acuerdos y consensos logrados al interior del CSONU, desvaneciendo la euforia de un estricto control de los conflictos internacionales, la realidad de la presencia de las fuerzas de desintegración y los audaces nacionalismos (como el caso de los serbios), o las acciones de filibusteros que buscaron violar el orden jurídico e internacional (como los militares golpistas de Haití), resultaron impunes ante las acciones del Consejo de Seguridad, perjudicando su prestigio y la credibilidad de las Naciones Unidas en cuanto al nivel de toma de decisiones. Más aún fue más perjudicial y problemática la crisis política y de credibilidad internacional, los fracasos de la actuación del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz (las cuales se multiplicaron en la década de los noventa) tanto en los conflictos de Somalia y Ruanda, resultando en la pérdida de la creencia del riguroso control sobre los conflictos mundiales. En este último punto se puede advertir una crisis en las operaciones de mantenimiento de la paz tanto logístico como político (en esta problemática se abordará con más detenimiento en el capítulo 2).

Derivado del panorama complejo y de la falta de voluntad política de las potencias para afrontar de manera decidida los problemas, es imposible negar que la razón de tal comportamiento resulta de las fórmulas de los reacomodos internacionales que no ocultan innegables intereses geopolíticos o puramente políticos, lo cual permite explicar la posición de Rusia en los Balcanes, de China en aquellas cuestiones que pudieran incidir en sus asuntos internos, o de Estados Unidos en Haití.

³³ *Ibid.*, p. 29.

LA ONU EN LA AGENDA DE LOS PAÍSES PODEROSOS

Tras el período relativamente corto del entusiasmo en el seno de la Organización de las Naciones Unidas y de las expectativas en su actuación por parte de la comunidad Internacional, en los primeros momentos de Posguerra Fría, para la celebración del 50 Aniversario de la organización tales expectativas entusiastas sólo quedaron en la sombra. Rusia –que ocupó el lugar de la URSS como miembro permanente- manifestó una posición relativamente distante de la ONU por dos motivos: sus dificultades económicas y financieras, que le han impedido cumplir con el pago de sus cuotas, y su empeño en mantener a la organización mundial fuera de los problemas surgidos con grupos minoritarios al interior de sus fronteras, cuya expresión más latente es el caso de Chechenia (posición también compartida por China), sin hacer mención de la simpatía manifiesta por los serbios en la exYugoslavia,³⁴ todo ello coadyuvó a su retracción respecto a sus políticas que aboguen una mayor participación de la ONU en los asuntos mundiales.

Estados Unidos, por su parte, también ha venido reflejando un distanciamiento respecto a su participación en la ONU pero por cuestiones y en tiempos muy distintos a los de Rusia, pues su posición dio un giro de 360°, dado que desde finales de los años ochenta manifestó un interés por la organización –paralela a la distensión con la exURSS- en el sentido de concretar acuerdos para la salida de las tropas soviéticas de Afganistán, y también lograr soluciones, a través de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, de los conflictos en Angola, Namibia, Camboya y Centroamérica –las cuales le dieron prestigio a la Organización por el éxito que lograron-.

Además, la actuación siguiente de la organización y concretamente del CSONU, en lo que se refiere a nuevas formas de hacerle frente a los conflictos, en la autorización de sanciones y del uso de la fuerza, fue sin duda alguna la guerra contra Irak, tras la invasión a Kuwait, abriendo el camino a la participación de una coalición encabezada por EUA, en lo que sería la Guerra del Golfo.

Con tales acciones se conformó una actitud de apoyo en la sociedad estadounidense – Ejecutivo, Congreso y la opinión pública-, en el sentido de ver a la organización mundial como un foro para legitimar la política exterior estadounidense y por otro lado, en el posicionamiento del papel de EUA como líder mundial.

³⁴ Pellicer Olga, "Luces y sombras en las Naciones Unidas a los 50 años" en *Revista Mexicana de Política Exterior: Las Naciones Unidas en su 50.º Aniversario*, No. 47, México, SRE-IMRED, 1995, p. 41.

Sin embargo, la multiplicación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP's) en respuesta a la emergencia de los conflictos internos a partir de 1992 y la responsabilidad tanto financiera, política y moral de tales empresas –sobre todo tras el fracaso en 1993 de los "cascos azules" en Somalia- evidenciaron tanto la vulnerabilidad y fragilidad económica, política y social de la superpotencia mundial, así como los riesgos y costos que implica el apoyo total a la ONU y en particular a las OMP's. Tal situación implicó que para comienzos de 1994, la posición de Estados Unidos comenzará a evolucionar hacia una actitud de mayor cautela y distanciamiento de las acciones decididas por el CSONU, como bien se manifestó en el documento conocido como PDD 25 (*President Decision Directive 25*), relativo a la política estadounidense hacia las OMP, la cual principalmente manifiesta los criterios que EUA debe de tomar para la creación de una OMP como son: el compromiso de cese al fuego y el consentimiento de las partes antes de proceder a su envío; que existan los medios disponibles para llevarla a cabo; que este sujeta a mandatos claros y tiempos fijos para llegar a su término;³⁵ así como también, seleccionar disciplinada y coherentemente aquellas operaciones que deben de ser apoyadas; reducir el costo para EUA de las OMP; retener el comando de las fuerzas militares estadounidenses en operaciones de paz; mejorar la capacidad para administrar operaciones de paz; revisar el monto de su participación al financiamiento de las operaciones y crear mejores formas de cooperación entre el Ejecutivo, el Congreso y la opinión pública en las operaciones de mantenimiento de la paz.

Con la anterior política estadounidense se escatima tanto una restricción en los lineamientos de las OMP y su participación selectiva en la solución de los conflictos futuros, limitándola únicamente cuando sus intereses y seguridad nacional se encuentren amenazados. En esta misma línea de razonamiento es en la que se enmarca la aprobación, por parte del Congreso de Estados Unidos, de una ley en 1995 que, además de reducir el financiamiento de las OMP del 30 al 25%, establece también una serie de medidas destinadas a limitar la posibilidad de que el Ejecutivo conduzca una política activa de fortalecimiento de las Naciones Unidas.

Con todo, el repliegue tanto ruso como estadounidense de su participación en Naciones Unidas, fue una de las problemáticas que ha venido enfrentando la organización y que sin duda, vienen a limitar el objetivo planteado en "Un Programa de Paz" en 1992, en cuanto a la recuperación de espacios y oportunidades.

³⁵ Joel Hernández, "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela" en *Op. Cit.* p. 116-138.

LA CRISIS FINANCIERA DE LA ONU

La crisis financiera del organismo internacional es un tema complejo. Como se menciona en el documento de Un suplemento de "Un Programa de Paz", "la crisis financiera es un factor que incide muy especialmente en el mantenimiento de la paz; así, la escasez de fondos, en particular para actividades de reconocimiento y planificación, para iniciar las operaciones y contratar el personal, limita considerablemente la capacidad de la Organización para desplegar, con la rapidez deseada, las operaciones que acaba de aprobar".³⁶

Debe de tenerse presente que las crisis financieras de la ONU no son un tema nuevo, de tal forma, existen al menos tres circunstancias por las cuales estas crisis han llegado a ser recurrentes:³⁷

- la primera cuestión es el carácter impredecible de sus gastos; de tal forma, sus necesidades financieras se relacionan con acciones que se llevan a cabo en situaciones de conflicto, cuyo surgimiento y alcance son difíciles de predecir. Tal tendencia ha venido a incrementarse en la medida en que se han multiplicado las OMP, cuyo costo anual supera considerablemente el del presupuesto ordinario;
- el segundo motivo, y quizá el más grave de todos, recae en el uso político de las cuotas por parte de los Estados miembros que tienen las responsabilidades financieras más grandes. Es decir, la recurrencia a la práctica, por parte de los miembros permanentes, de utilizar la detención del pago de la deuda como forma de presión hacia la organización, la cual se ha presentado desde los setentas cuando la exURSS se negó a pagar sus cuotas en razón de los gastos generados por la operación del Congo; Estados Unidos, por su parte, siguió el mismo procedimiento en los momentos más álgidos de la hostilidad de este país hacia la organización, cuando el Congreso condicionó el pago de las cuotas mientras no se resolviera la situación de lo que se consideraba como una administración altamente ineficiente en dicha organización.³⁸

³⁶ Suplemento de "Un Programa de Paz": Documento de posición del Secretario General presentado en Ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas., Resolución de la Asamblea General A/50/60 S/1995/1, 25 de Enero de 1995, p. 25.

³⁷ Pellicer Olga, "Luces y sombras en las Naciones Unidas a los 50 años". *Op. Cit.*, p. 44-45.

³⁸ Esta postura de EUA no solo se consideró como una amenaza al status financiero de la ONU, sino que también fue parte de un ataque ideológico a la organización por parte de la administración de Reagan, la cual tomó lugar en 1981 en razón de la pérdida de control y del profundo resentimiento que los EUA habían sufrido durante toda la década de los setenta cuando los países en desarrollo, respaldados por la exURSS habían demandado el Nuevo Orden Económico Internacional (NOEI) a través de la Asamblea General, el cual fue percibido por el Congreso —de mayoría neoconservadora— como una sanción al control de la economía por parte del Estado y un allanamiento a los principales tesoros del primer mundo. Otras potencias no compartieron la visión de EUA pues la mayoría estuvo menos inconforme con el papel del Estado en la

En este sentido, se puede percibir que la ONU es muy vulnerable en términos financieros ya que, por motivos unilaterales se detienen o disminuyen las cuotas. Puede vislumbrarse también que la condicionalidad del pago de las cuotas a Naciones Unidas por parte de las potencias más contribuyentes como Estados Unidos (30% hasta 1994) viene a ser un instrumento político muy importante dado que connota la posibilidad de poner en jaque a la organización.

- Otro motivo se centra en las contradicciones del mundo globalizado, en razón de la escasa sensibilidad de la opinión pública –sobre todo estadounidense- hacia un compromiso con las Naciones Unidas.

Lo anterior puede considerarse como el hilo conductor que viene a exponer que la crisis financiera de la ONU fue precipitada a finales de la década de los ochenta, por el fracaso de los Estados miembros, y especialmente de los Estados Unidos, a pagar sus contribuciones obligatorias, en un momento en que la organización ha necesitado de fondos, y que años más tarde esta situación vendría a repercutir en la operatividad de sus actividades, sobre todo teniendo en cuenta que en el contexto internacional de Posguerra Fría incrementó y expandió su papel en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional (“beyond of Charter”) aunado a que es la principal organización mundial que tiene que cargar todavía con las disparidades del desarrollo, las herencias dejadas por el imperialismo, las amenazas al medio ambiente, la violación de los derechos humanos, la expansión del crimen organizado, el narcotráfico y el terrorismo. En este sentido, a medida que las actividades de las Naciones Unidas sigan aumentando, el impacto a los problemas financieros es más negativo y contribuye a la imagen de una organización llena de problemas e ineficiencias.

Sin embargo, pese a que se puede decir que existe una conciencia de las necesidades de un mundo cada vez más interdependiente, los Estados no aciertan a conceder su apoyo financiero a la única institución que simboliza la búsqueda de entendimientos a nivel global.

economía, y en algunos casos, se presentaba un mayor entendimiento de los problemas del mundo en desarrollo. Lyons M. G.: “Competing visions: Proposals for UN Reform” en The United Nations System. The policies of member states. Tokyo, Japan, United Nations University Press, 1995, p. 46.

NUEVAS DIRECTRICES EN LAS NACIONES UNIDAS: EL NUEVO INTERVENSIONISMO HUMANITARIO Y EL IMPULSO A LA DEMOCRACIA.

Los Estados miembros de la Organización de Naciones Unidas pudieron llegar, en la celebración del cincuentenario de la organización, a un reconocimiento de que ésta se enmarcaba en un contexto de actuación que distaba mucho del que imperó durante sus primeros 50 años de existencia, tras el breve *lapsus* de euforia por el inicio de una nueva era dotada de oportunidades para un mundo más pacífico y estable a principios de los noventa y donde el máximo foro mundial dejaba la parálisis y el bloqueo mantenido por la bipolaridad de Guerra Fría.

La aceptación casi universal de los valores asociados a la democracia occidental ha dado nuevo impulso a la lucha a favor de los derechos humanos, dotándolos de una categoría especial en la Agenda Multilateral, lo cual refleja un aspecto central de la emergente conciencia planetaria. Sin lugar a dudas esta nueva situación tiene que ver por un lado, con la creciente importancia otorgada a problemas pertenecientes al orden interno de los Estados, y también con el involucramiento mucho mayor de las Naciones Unidas, particularmente el Consejo de Seguridad, en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, concediéndole especial atención a conflictos vinculados con luchas civiles o problemas interétnicos, interviniendo para proporcionar asistencia humanitaria o para restablecer el orden constitucional en países en los que éste ha sido quebrantado.

De tal forma, lo anterior parecería apoyar la hipótesis de que existe un cambio importante reflejo del tránsito de una época en que la misión de la ONU era ante todo evitar o revertir conflictos entre Estados, a otra nueva en que su atención se dirige a los problemas internos. Sin embargo, detrás de tal tránsito en la naturaleza de los conflictos también puede percibirse un cambio cualitativo en cuanto a la concepción tradicional de la seguridad, pues el centro de atención gira en torno no de los Estados sino del individuo mismo.

Con todo, la responsabilidad de la ONU en cuestiones humanitarias esta considerada en el artículo 3 del Capítulo 1 de la Carta constitutiva, en el cual se señala que uno de sus propósitos es el de "realizar la cooperación internacional en la solución de problemas internacionales de carácter (...) humanitario", pero en Posguerra Fría tal propósito ha adquirido connotaciones diferentes pues la asistencia humanitaria ha sido puesta como prioridad por encima de la soberanía de los Estados e, incluso, se ha requerido el apoyo de la acción militar para llevarla a cabo, situación trastoca uno de los

principios más importantes de la Carta, como es el respeto a la soberanía y a la no intervención en los asuntos internos de los Estados (art. 2 párrafo 7) y también es contrario tanto con el Artículo 2, párrafo 4 de la misma Carta, el cual prohíbe el recurso al uso de la fuerza "en cualquier forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas" y con el Artículo 55 que establece "el respeto universal a los derechos humanos y a las libertades fundamentales de todos, y la efectividad de tales derechos y libertades".

La primera manifestación de este cambio cualitativo en la solución de los problemas de carácter humanitario tuvo lugar en los días que siguieron al fin de la acción militar en el Golfo Pérsico, pues en referencia a tal conflicto, el Consejo de Seguridad emitió en la Resolución 688 un párrafo operativo sobre la población del Kurdistán, al noroeste de Irak, en donde establecía la necesidad de "insistir en que Irak permita el acceso inmediato de organizaciones humanitarias a todos aquellos con necesidad de asistencia...".

De tal forma, con base en esta resolución se procedió al envío de fuerzas estadounidenses, británicas y francesas, las cuales establecieron corredores de seguridad para auxiliar a la población kurda, sin tomar en cuenta previamente la reacción del gobierno iraquí a dicha resolución; aunque posteriormente estas fuerzas fueron sustituidas por 500 guardias de seguridad de Naciones Unidas. Esta situación de excepción a la regla fue usada por los dirigentes políticos y algunos tratadistas para desarrollar la tesis del "derecho a la intervención por motivos humanitarios",³⁹ como fue el caso del Presidente Bush, quien se refirió constantemente a las preocupaciones humanitarias para justificar la presencia de la ONU en Irak; de la misma forma en Francia hubo reacciones a la Resolución 688, la cual fue vista como un reforzamiento a lo que la ONG *Medecins du monde* o *Medecins sans frontières*, particularmente el doctor Bernard Kouchner, había venido pregonando.⁴⁰ Sin embargo, también hubo voces de repudio al pretendido derecho de injerencia por cuestiones humanitarias, derivado de la renombrada Resolución 688, como fue el caso de Yemen y Zimbabwe, los cuales votaron en contra, y China e India se abstuvieron.

³⁹ Pellicer Olga; "Nuevas avenidas para la acción de la ONU: el debate sobre la intervención en asuntos humanitarios" en *Foro Internacional*, XXXV, No. 4, COLMEX, Octubre-Diciembre de 1995, P. 485.

⁴⁰ El doctor Bernard Kouchner fundador de la ONG de "Médicos sin fronteras" tuvo también a su cargo la Secretaría de Estado para la Acción Humanitaria durante el gobierno socialista de Francia y buscó darle un fundamento jurídico y moral a la doctrina de intervención humanitaria. Para más detalle ver Juan Manuel Gómez Robledo, "El debate sobre el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas" en *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, *Op. Cit.*, p. 141.

Posteriormente, y teniendo ya como precedente el caso anterior, ante la detonación de la guerra civil en Somalia y con su exposición a la opinión pública internacional por parte de la *mass media* con imágenes crudas del conflicto, el CSONU adoptó en 1992 una serie de resoluciones sobre este país que llevaron a su *climax* la tendencia a intervenir militarmente en nombre de la asistencia humanitaria. De tal forma, con base a la resolución 794 y fundamentada en el Capítulo VII de la Carta, se autorizó la intervención militar masiva integrada por fuerzas estadounidenses con el objeto de asegurar la entrega de asistencia humanitaria a la población somalí, además de que previamente el secretario general había enviado una carta en la que calificaba la situación existente como una amenaza a la paz.⁴¹

Tal aventura connotó ciertas ambigüedades pues en primera instancia, aunque existió el reconocimiento de que la situación era desesperada, no podía hablarse propiamente de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Por otro lado, el mandato otorgado a lo que se llamó "operación para restaurar la esperanza" fue muy ambiguo, tanto respecto a la respuesta frente a los clanes armados que operaban en Somalia como a las medidas que se podían tomar para restablecer el orden público.

Finalmente, al igual que en el caso de Irak, la tarea de la fuerza recayó en Estados Unidos, lo que creó incertidumbres sobre la naturaleza y legitimación "colectiva" de la acción que se había autorizado. Además, el fracaso de Somalia y el resentimiento moral que dejó como herencia a las OMP, el problema del intervencionismo humanitario siguió dividiendo las opiniones en los años siguientes, pero fundamentalmente repercutió negativamente en el conflicto rwandés en 1994 pues al emitir la Resolución 929, en la cual se autorizó la intervención militar para detener el genocidio contra la población tutsi, el diario *Le Monde*, refiriéndose a la misma, señaló que fue adoptada por diez votos y cinco abstenciones, las cuales fueron de Brasil, China, Nigeria, Nueva Zelanda y Pakistán.

Esta situación tan reprochable se relaciona con la desconfianza existente en torno a las consecuencias que la intervención militar por motivos humanitarios, autorizada por Naciones Unidas y que ha repercutido negativamente en su imagen como organización mundial encargada del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Además de que tales hechos impulsaron el debate en torno a la negativa del intervencionismo por

⁴¹ Pellicer Olga, "Nuevas avenidas para la acción de la ONU: el debate sobre la intervención en asuntos humanitarios", *Op. Cit.* p. 486.

causas humanitarias por parte de los Estados que han hecho de la no intervención uno de los ejes fundamentales de su política exterior.

Siguiendo esta misma línea, otro motivo que ha dado lugar al escepticismo respecto al intervencionismo humanitario radica en la interpretación del artículo 39 del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el cual contempla las circunstancias que dan pie para que entren en acción las disposiciones previstas y que incluyen diversas sanciones gradualmente enumeradas y que culminan con el uso de la fuerza. En este sentido, y con base en la "praxis" internacional, la interpretación del artículo 39 recibió un cambio cualitativo pues el CSONU al determinar la existencia de una agresión, amenaza de agresión o quebrantamiento de la paz, en el caso de Somalia y Ruanda, no así para Irak, no se refirió a problemas interestatales, sino más bien a situaciones en el interior de los Estados cuya dimensión humanitaria amerita la intervención militar, como argumentaron en su momento los miembros de dicho consejo.

Con lo anterior, cabría preguntarnos hasta qué punto otras situaciones consideradas por lo que se concibe como amenazas a la paz y la seguridad internacionales, como son el narcotráfico, el deterioro del medio ambiente, la ausencia de la democracia o bien en el caso actual, el terrorismo podrán ser objeto de intervención. Lo que no está en discusión es la importancia y el derecho a la asistencia humanitaria de la ONU para la comunidad internacional, sino más bien que tal responsabilidad haya sido transferida de la Asamblea General al Consejo de Seguridad desde 1991, pero más aún, que este derecho se encuentre vinculado de acuerdo con el Capítulo VII de la Carta, y no con base al artículo 1, párrafo 3, relativo a la cooperación internacional en la solución de problemas de carácter humanitario y en sus disposiciones para su cumplimiento, establecidas en el Capítulo IX, artículos 55 y 56.

De tal forma, las hondas repercusiones que la intervención por motivos humanitarios ha causado en su accionar en la política internacional, en los inicios de la Posguerra Fría ha dejado a la luz las limitaciones y vulnerabilidades de las Naciones Unidas, en primera instancia, la carencia de fuerzas militares propias – factor que ha influido en la demanda de la creación y organización colectiva de un Ejército permanente-, vacío llenado y aprovechado por los intereses estratégicos, ventajosos y mezquinos de países cuya "agenda escondida" ha sido objeto de especulaciones, como bien lo puso en evidencia Estados Unidos respecto a Somalia, y Francia respecto a Ruanda.

Otra de las limitaciones radicó en los problemas financieros que han venido permeando todas las actividades de Naciones Unidas, las cuales constituyen el obstáculo

más definitivo a la expansión de sus actividades, en términos de la desviación de recursos a problemas prioritarios que requieren soluciones tanto a mediano y largo plazo como la asistencia al desarrollo y el combate a la pobreza, y en general los problemas sociales que afectan a la gran mayoría de la población mundial.

Por último, un factor no menos relevante puesto también a la luz, es sin duda el desconocimiento y, por ende, confusión de la opinión pública respecto a la labor de la ONU provocada por la mala información generada por los medios de comunicación de los países que participan en las OMP, y que en parte explica su reticencia a las mismas.

Así, se necesita escatimar esfuerzos para lograr reestablecer el sentimiento generalizado de confianza cuando la ONU autoriza este tipo de acciones y cuyos efectos se extienden al resto de la labor de la organización mundial.⁴²

Es importante subrayar que hasta antes del terrorismo, sobre todo en los inicios de la Posguerra Fría, el tema del intervencionismo humanitario ocupó un lugar muy importante en la Agenda de Naciones Unidas. Pero otro de los temas que también ha sido centro de atención de la organización es el impulso a la democracia, aunque como en el caso del intervencionismo humanitario no se encuentran mencionada en ninguno de los artículos de la carta constitutiva. La única vertiente que puede ubicarse como sustento legal a las actividades que la ONU ha emprendido a favor de la democracia en Posguerra Fría es la frase "Nosotros los pueblos" contenido en el Artículo 1 del Capítulo 1.⁴³

Lo anterior es relevante en el sentido de que comprueba la necesidad de adaptar la organización a la nueva realidad internacional de Posguerra Fría, por ende, la insistencia, sobre todo desde principios de los noventa, de concretar su reforma partiendo de su principal órgano: el Consejo de Seguridad, pues los términos en que se organizó respondieron más a la coyuntura internacional y división de poder establecida tras el fin de la Segunda Guerra Mundial. Su columna vertebral, la seguridad colectiva, jamás fue utilizada en los términos y propósitos por los que fue creada, debido al conflicto bipolar pero también a la estructura antidemocrática y cerrada de la toma de decisiones en los principales órganos, y por ende, no se alcanzó a percibir cuestiones que pudieran trascender la dimensión estatocéntrica de la seguridad internacional que respondieran a las verdaderas necesidades de la Comunidad Internacional.

Con todo, el vacío dejado por la URSS y el mundo socialista, dio como resultado el auge en los movimientos democráticos tanto de Europa del Este como de América Latina,

⁴² *Ibid.*, p. 489.

⁴³ *Ibid.*, p. 492.

situación que cambio el panorama pues la democracia se fue colocando como un objetivo central comparable al que desempeña el mantenimiento de la paz y la seguridad, y la promoción del desarrollo.

De tal forma, las principales líneas de actividad a favor de la democracia se enfocan tanto en los nuevos mandatos autorizados a las OMP en apoyo a los procesos democráticos, en este sentido se enmarcan las actividades de apoyo para la organización y celebración de elecciones de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (APRONUC) en 1991 y la Misión de Observadores de Naciones Unidas en El Salvador (ONUSAL) en 1994. Otra importante actividad a favor de la democracia es la asistencia proporcionada por la Oficina de Asistencia Electoral del Secretariado de la ONU, creada por recomendación de la Asamblea General bajo la égida e impulso de Estados Unidos en su impulso y promoción de "elecciones genuinas y periódicas".⁴⁴ Por medio de esta oficina los Estados miembros pueden enviar solicitudes de asistencia electoral cuando así lo requieran; los tipos más comunes de esta asistencia electoral han sido la coordinación y el apoyo a los observadores internacionales, como en el caso de Etiopía en 1992, y posteriormente llevadas a cabo en Lesotho, Malawi, Nigeria y México. Un caso aparte fue el de Haití, Estado que fue objeto de sanciones por parte del Consejo de Seguridad bajo la influencia de Estados Unidos, y que tras el golpe de Estado que derrocó al gobierno de Aristide, inauguró una nueva dimensión en la seguridad internacional en donde la instauración de la democracia fue utilizado como elemento justificador para ejercer medidas coercitivas.

Así, por primera vez la facultad de aplicar sanciones (Resolución 873) y posteriormente la autorización del uso de la fuerza (Resolución 940) fueron utilizadas por el Consejo en relación con un problema derivado del rompimiento del orden constitucional en uno de sus Estados miembros, el cual no encontraba solución por la vía de los buenos oficios realizadas tanto por la ONU como de la OEA. Sin embargo, al igual que en el caso de Somalia se dio un cuestionamiento respecto a si era necesaria la aplicación del uso de la fuerza para hacerle frente a una situación que no constituía una agresión, amenaza de agresión o quebrantamiento de la paz que el Artículo 39 de la Carta prevé para autorizar la aplicación del Capítulo VII, pese a que se lograron con tales medidas el restablecimiento del orden constitucional en Haití por mediación tanto de la diplomacia estadounidense y la participación de fuerzas también estadounidenses.

⁴⁴ Green Rosario: "La ONU hacia el año 2000", en *Revista Mexicana de Política Exterior: Las Naciones Unidas en su 50 Aniversario*, Op. Cit., p. 9-31.

De tal forma, el caso de Haití nos lleva a cuestionarnos sobre si en un futuro se utilizará como precedente respecto a si Naciones Unidas emprenderá la tarea de vigilar los problemas de democracia y golpes de Estado en el mundo y por ende, si emprenderá acciones que obliguen a restablecer el orden constitucional. Sin embargo, no parece ser que esto sea así, puesto que la organización atraviesa por una crisis de credibilidad mundial manifiesta, así como financiera, lo que sin duda ha venido a estrechar sus márgenes de acción para la realización de actividades por demás ambiciosas y a "racionalizar" o bien comportarse en términos más selectivos en el establecimiento de sus operaciones de mantenimiento de la paz que puedan concretar sus objetivos exitosamente.

Con todo lo anteriormente expuesto es importante señalar que la Organización de las Naciones Unidas, si bien gozó desde el fin de la Guerra Fría de amplias oportunidades para el desempeño de sus actividades, las experiencias en toda la década de los noventa para darles respuesta a las nuevas situaciones que generaron los problemas que tienen su génesis al interior de los Estados, han llevado a la organización a una profunda crisis y a un replanteamiento más profundo sobre su estructura, organización y desempeño en el umbral del Siglo XXI.

La ONU vive una etapa de transición y de enfrentamiento de las inercias internas que repercuten en su actuación, como el hecho de ser objeto de la utilización unilateral por parte de los intereses particulares de las principales potencias mundiales, y especialmente de la única superpotencia mundial.

Existen muchos retos en el avance y concreción de una reforma que pueda construir una organización eficaz, transparente y democrática, no coyuntural y que contemple las principales necesidades de los Estados miembros, cuya naturaleza es tanto económica y social, en este sentido es interesante y prioritario contemplar como punto de partida la definición de lo que se contempla como la seguridad internacional en Posguerra Fría, para poder resolver sus vulnerabilidades e incapacidades frente a las tendencias de la política internacional actual.

1.3 EL NUEVO CONCEPTO DE SEGURIDAD INTERNACIONAL Y LAS NUEVAS AMENAZAS INTERNACIONALES.

El concepto de seguridad, con todo y la complejidad que connota por la saturación de significados que manifiesta, ha sido determinante en la política internacional contemporánea, además de que ha venido manifestando una atención, de igual forma, hacia la redefinición de la seguridad nacional e internacional con una clara dimensión ampliacionista.

En primera instancia es importante, como punto de partida, considerar lo que se define como seguridad. Existe un consenso de que dicho concepto implica estar libre de amenazas a los valores centrales (tanto de individuos y grupos) pero hay un desacuerdo mayor sobre lo que es seguridad individual, nacional o internacional. Es un concepto que por definición es esencialmente subjetivo pues se determina en gran medida por percepciones y no necesariamente por situaciones objetivas.

En el período de Guerra Fría, la mayor parte de los escritos sobre la materia estuvo dominado por la idea de la seguridad nacional, la cual, fue en gran medida definida en términos militares; es decir, toda la atención de los académicos y políticos se centró en las capacidades militares que los Estados debían desarrollar para hacerle frente a las amenazas. Sin embargo, el panorama se despejó hasta fechas recientes, pues se criticó que la seguridad estuviera tan estrechamente definida y que tuviera este carácter etnocéntrico culturalmente hablando, por no hablar de su vinculación con la existencia del Estado.

Por otro lado, dados los cambios en el contexto internacional de Posguerra Fría, escritores como Barry Buzan han argumentado que la concepción de seguridad debe de ampliarse fuera de los límites de la seguridad nacional tradicional en orden de contemplar otros aspectos como los económicos, políticos, sociales y ambientales internacionales, además de los militares, es decir, en términos más amplios.⁴⁵

Con todo, el concepto de seguridad contempla dos dimensiones: evitar la guerra (dimensión negativa) y la construcción de la paz (dimensión positiva), al mismo tiempo existe un reconocimiento entre los académicos de que los estudios de seguridad deben desarrollar una aproximación más comprensiva al estudio del conflicto, el cual requiere de un enfoque conceptual y analítico.

⁴⁵ Baylis John; "International Security in the Post Cold War Era" en Baylis John. The Globalization of World Politics, Oxford University Press, 1997, p. 193- 211.

De tal forma, la preocupación central de los estudios de seguridad es entonces el conflicto (particularmente aunque no exclusivamente el conflicto violento) entre comunidades políticas organizadas, esto es, el manejo del conflicto y la creación de condiciones que prevengan su ocurrencia.

La tendencia ampliacionista del concepto de seguridad va de la mano con la estructura de la Nueva Agenda Internacional, así como la nueva naturaleza de los conflictos, y las justificaciones para el uso de la fuerza, las cuales, como ya se mencionó, vienen a ser una interpretación al Artículo 39.

De tal forma, dada la característica transnacional de una serie de amenazas internacionales como son los problemas medio ambientales, económicos y sociales, han dado como resultado el reconocimiento del estrecho vínculo entre seguridad nacional e internacional, así como la importancia de la seguridad individual. Sin embargo, el contemplar una corriente de seguridad ampliacionista que abarque tal cúmulo de factores puede llevar a un concepto de seguridad vacío, que carezca de sentido. Por tal motivo, es de primordial importancia el definir las fronteras de un concepto de seguridad ampliado.

Con todo, en el orden de la Posguerra Fría la reconceptualización de la seguridad se ha centrado en un debate entre tres principales corrientes de pensamiento: la tradicionalista, la ampliacionista y la crítica:

1.- La corriente tradicionalista ha sido profundamente imbuida por el paradigma realista, cual ha dominado la disciplina de las Relaciones Internacionales desde 1950. La teoría realista considera que, ante la ausencia de una autoridad central en el sistema internacional, prevalece la anarquía y la lucha por la supervivencia de los Estados. Por tanto, para los realistas la soberanía es un principio clave del sistema internacional y los Estados se constituyen como el principal objeto de referencia de la seguridad, además de que reconocen que la seguridad se logra a través de la política de poder y la fuerza militar limitándose a la interacción de los Estados. Así, en un sistema multipolar, los Estados pueden encontrarse seguros a través de alianzas y de la operación efectiva del equilibrio de poder.

2.- La corriente ampliacionista, por su parte, mantiene que las nuevas políticas de seguridad deben incluir, además de lo militar y político, lo social, económico y medioambiental, pero no restringirse únicamente al nivel estatal. Esta corriente se enmarca en los postulados centrales del institucionalismo neoliberal, el cual adquirió relevancia a principios de la década de los 70's. Esta teoría que acepta algunos de los postulados del realismo (como la existencia de la anarquía internacional), subraya la

importancia de la cooperación internacional, especialmente a través del multilateralismo y la integración institucional, además de que se enfoca en la emergencia de la interdependencia compleja⁴⁶ y por tanto, en la importancia de las dimensiones económica y política del sistema internacional así como en el creciente papel de los actores no estatales en el sistema internacional.

3.- En cuanto a la corriente crítica, ésta critica a los primeros enfoques del concepto de seguridad en cuanto a que no trastocan el carácter subjetivo del concepto; dicha tendencia contempla que la seguridad es una construcción social.⁴⁷ Además, esta corriente se enmarca en la teoría crítica, la cual se caracteriza por estar nutrida de los estudios sobre la paz, el feminismo, el postmarxismo y el postmodernismo; sin embargo, es metodológicamente, epistemológicamente y conceptualmente difusa, pero comparte un rechazo común respecto a las consideraciones ontológicas comunes del realismo y del liberalismo institucional.

En particular, los estudios de seguridad crítica tienden a enfatizar la naturaleza construida de las relaciones de seguridad, rechazan la anarquía como una característica definitoria del sistema internacional, reemplaza al Estado por grupos sociales o de individuos como el objeto de referencia de la seguridad; enfatiza el papel de los actores no estatales y la dimensión no militar de la seguridad, e identifica la seguridad con objetivos políticos, económicos, sociales y ambientales más amplios.

Frente a tal debate teórico sobre la reconceptualización de la seguridad se han venido presentado propuestas específicas vinculadas al tema de la seguridad, entre las que se advierten:

- La seguridad cooperativa y la defensa preventiva. Acuñada por el ex Secretario de Defensa William Perry, Carter y Steinbruner en 1992, la seguridad cooperativa tiene como propósito central prevenir la guerra, evitando que se conjunten los medios necesarios para una agresión; su principio clave es el de lograr el compromiso cooperativo de todos los Estados hacia las fuerzas militares de los países. Por otro lado, el concepto de defensa preventiva se ha venido impulsando tanto en EUA como en la ONU en orden de enfrentar el reto de prevenir la emergencia de nuevas amenazas. Esta política de defensa

⁴⁶ Los liberales institucionalistas consideran que en el sistema internacional prevalece una interdependencia compleja que se caracteriza por la compenetración del poder duro: el poder militar (cada vez más en declinación) y el poder blando: centrado en formas de poder económico, político y social. Hyde A. "Beware the Jabberwock!": security studies in the Twenty- First Century" en Channaa, Janc; Security Sector Reform: issues, challenges and prospects; NY, USA: Oxford University Press, 2002, p. 20-21.

⁴⁷ Barceña Coqui. "La reconceptualización de la seguridad, el debate contemporáneo" en Revista Mexicana de Política Exterior: "La seguridad internacional", No. 59, IMRED-SRE, Febrero de 2000, p. 17.

preventiva viene a ser coherente con la estrategia de defensa de EUA que justifica la nueva estrategia de defensa americana, el llamado *National Defense Missile System*.

- Seguridad mundial y estudios de la seguridad crítica. Klare y M. Intriligator han propuesto, sobre líneas claramente amplacionistas y críticas, el concepto tradicional de seguridad. En primer lugar, el concepto de seguridad mundial, el cual es definido como la prevención y ausencia de amenazas a los intereses vitales del planeta, reconoce que existen nuevas problemáticas que trascienden las fronteras nacionales y exceden la capacidad del Estado, también contempla como fundamento teórico las teorías que enfatizan el crecimiento de la interdependencia y la cooperación internacional.

En cuanto a la seguridad crítica, su objetivo central es poner en evidencia la visión clásica de la seguridad en el sentido de analizar la construcción del discurso como un producto social; es importante señalar que esta teoría se enfoca sobre todo en los grupos sociales, ONG's y otros agentes colectivos como referencia de los estudios de seguridad, por tanto, rechaza el individualismo metodológico del liberalismo institucional, pero también promueve el concepto de seguridad humana.

- Teoría de la seguridad compleja –security complex theory- y el análisis de la seguridad como discurso. En primera instancia resultan relevantes las propuestas teóricas de Barry Buzan y Ole Weaver en la materia. Para Buzan el enfoque de la seguridad tiene tres dimensiones o niveles: el individual, el estatal y el internacional, y con base en esta lógica propuso la teoría de la seguridad compleja que facilita el análisis de la seguridad por regiones, partiendo de la base de que la cuestión de la seguridad internacional se fundamenta en las relaciones entre diferentes actores, normalmente vecinos o próximos. En este sentido, esta teoría de la seguridad presupone la existencia de subsistemas regionales y se fundamenta en el Estado como unidad de análisis y los sectores militar y político como centrales para la seguridad.

Sin embargo, tras reconocer las debilidades de esta teoría, Buzan y Weaver propusieron el estudio de la seguridad con base en las siguientes categorías:⁴⁸ 1.- los niveles de análisis: sistemas internacionales, subsistemas internacionales, unidades, subunidades o individuos; 2.- sectores: militar, político, económico, medio ambiental y societal, y 3.-regiones. También proponen estudiar la seguridad como discurso, en especial, el proceso mediante el cual un asunto determinado se convierte en un asunto de seguridad nacional. En este sentido, reconocen que la ubicación de un asunto como algo que afecta la seguridad internacional lo convierte "*ipso facto*" en urgente y prioritario, más

⁴⁸ Baylis John: "International Security in the Post Cold War Era". *Op. Cit.*, p. 193-211

importante que cualquier otro tema, por medio de tres etapas: la percepción de amenazas, la adopción de una acción de emergencia y los efectos sobre las diferentes unidades que se ven afectadas por la ruptura de las reglas del juego: Estados, organismos internacionales e individuos; todo ello fue conformando el llamado "lenguaje en materia de seguridad", el cual con el tiempo llega a institucionalizarse y ser aceptado por la comunidad internacional.

- La interpenetración de la seguridad externa e interna. Dicha relación ha sido puesta de manifiesto por los diferentes problemas que se han venido perfilando como amenazas a la seguridad internacional y que por naturaleza no respeta fronteras.

LAS NACIONES UNIDAS Y LA RECONCEPTUALIZACIÓN DE LA SEGURIDAD INTERNACIONAL.

Es importante considerar como punto de partida que en la actualidad, un número considerable de investigadores del tema de la seguridad internacional se ubica entre las diferentes tendencias desarrolladas en la teoría de las relaciones internacionales de los años ochenta y noventa.⁴⁹ Sin embargo, estas corrientes teóricas coinciden en que se debe de abordar a la seguridad internacional de acuerdo con características integrales, no sólo en términos militares, sino también económicos, sociales, ecológicos y tecnológicos.

Así, tenemos que en el panorama de la política internacional de los noventa, el debate sobre la seguridad internacional se amplió, incorporando categorías como la seguridad colectiva, la seguridad cooperativa, la seguridad societal, la seguridad global, la seguridad democrática, la seguridad común y la seguridad humana, es decir, se percibe un cambio en la conceptualización de la seguridad de carácter multidimensional.

Dichas reconceptualizaciones de la seguridad internacional de Posguerra Fría, que irrumpen en el escenario mundial en el contexto de una crisis de paradigmas responden también a una nueva reconfiguración de la geopolítica, la reformulación de los estudios estratégicos y de una creciente reacción internacional con respecto a los problemas societales y a los desastres humanitarios.

En primera instancia el concepto de seguridad colectiva, que encuentra su legitimación en el Capítulo VII de la Carta, se basa en la autorización colectiva de la

⁴⁹ Abarcan las tendencias racionalistas (neorrealismo, neoliberalismo), reflexivista (vertiente crítica de la posmodernidad) y constructivista (pluralismo, interdependencia), tendencias que han venido a influir fuertemente en la forma de concebir los problemas de conflicto, cooperación, paz y seguridad en la posguerra fría. Smith S.: "New Approaches to International Theory" en Baylis John. The Globalization of World Politics. *Op. Cit.*, p. 163-186.

fuerza para responder a una agresión en legítima defensa, establece la imposición de medidas coercitivas encaminadas a restaurar la paz y que incluyen el uso de la fuerza en caso extremo, este concepto de seguridad se concilia con la existencia de organismos regionales cuyos propósitos se relacionen con el mantenimiento de la paz y la seguridad, en particular la legítima defensa, con el reconocimiento de actuar bajo la entera sujeción al CSONU. En el nuevo contexto internacional de Posguerra Fría existe el cuestionamiento sobre la validez de tal concepto, o bien, la necesidad de actualizarlo.

Con todo, la problemática que eclipsa a tal concepto es la legitimidad y las condiciones para el uso de la fuerza (aspecto esencial de la seguridad), en estrecha relación con la cuestión del intervencionismo humanitario, dada la falta de consenso actual sobre la materia, y la nueva naturaleza de los conflictos de carácter intraestatal.

En cuanto al concepto de seguridad societal cabe decir que fue desarrollado por Ole Weaver, quien afirma que los grupos étnicos nacionales, más que los Estados, deben ser el centro de atención de los estudios de seguridad de la Posguerra Fría (en referencia a los fenómenos de fragmentación de Europa del Este y de integración en la Europa Occidental). Este concepto de seguridad también es impulsado por la Escuela de Copenhague, la cual ve como punto de referencia de la seguridad a la sociedad y por ende, involucra cuestiones de identidad. Sin embargo, este concepto de seguridad societal ha sido muy criticado por ser ambiguo y sobreteorizado, además de que fracasa en proveer un adecuado entendimiento y dificulta su operatividad.

Frente a los cambios en el nuevo contexto internacional de la Posguerra Fría, así como del renovado impulso de la ONU a las operaciones de mantenimiento de la paz, los estudios de seguridad europeos acudieron al término de seguridad global para referirse al nuevo entorno internacional, término por el cual se contempla que la seguridad parte de la consideración de que cada región del planeta debe ser capaz de contribuir a la estabilidad y paz en el área, al montar su propia estructura de seguridad. Por otro lado, para el PNUD la seguridad global supone amenazas comunes a la seguridad humana, las cuales afectan por igual a las personas en cualquier parte del mundo, considerando como amenazas los fenómenos globales siguientes: la sobrepoblación, las disparidades económicas, las presiones migratorias, la degradación ambiental, el tráfico de drogas y el terrorismo internacional. En este sentido, considera la existencia de un orden internacional postwestfaliano.

Por otro lado, también el concepto de seguridad común fue acuñado en el propio seno de la ONU con base en dos aspectos esenciales: uno entendido en el contexto de

las relaciones norte-sur y otro en el de las relaciones este-oeste. Dentro de las primeras cabe mencionar la influencia del llamado "Informe Brandt" en 1980, por medio del cual se hizo una llamada de atención respecto a la "seguridad económica", al señalar que para los países del sur, la falta de desarrollo representaba una amenaza mayor que la guerra nuclear u otras amenazas militares. Posteriormente, la Comisión Independiente sobre cuestiones de Desarme y Seguridad, conocida como "Comisión Palme", subrayó que no podía haber países victoriosos en una guerra nuclear y que los costos de la escalada militar eran cada vez mayores.

Por su parte, la Comisión Brundtland, cual publicó el informe "Nuestro futuro común", introdujo el concepto de "seguridad medioambiental" para finales de los años ochenta; en tanto la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación ha venido manejando el concepto de "seguridad alimentaria".

La virtud de la seguridad cooperativa, como un tema descriptivo, es que abarca y captura efectivamente la esencia completa tanto de la "seguridad común" como de la "seguridad colectiva" y al mismo tiempo recoge la esencia multidimensional de la seguridad comprensiva. Se caracteriza por ser más inclusiva que exclusiva, no es restrictiva en cuanto a sus miembros, favorece el multilateralismo sobre el bilateralismo, no privilegia las soluciones militares sobre las no militares, asume que los Estados son los actores principales en el sistema de seguridad, pero también reconoce que los actores no estatales pueden tener un importante papel que jugar, no requiere la creación de instituciones de seguridad formales, pero no las rechaza. Además, considera el valor de crear "hábitos de diálogo" en una base multilateral.⁵⁰ De acuerdo con lo anterior se puede percibir a la seguridad cooperativa como una garantía razonable de la contemplación de un rango completo de posibles respuestas a los problemas de seguridad a través de las cuales la comunidad internacional esta ahora luchando por encontrarlas.

Por otro lado, es importante señalar que el concepto de seguridad común sentó las bases para lo que se denominaría el concepto de "seguridad humana", el cual fue mencionado por vez primera en "Un Programa de Paz" y por el Informe anual sobre desarrollo humano de 1993 del PNUD, el cual la definió como un cambio en el concepto de seguridad "de un énfasis exclusivo en la seguridad nacional, a un énfasis mucho mayor en la seguridad de la gente, de una seguridad a través de armamentos a una seguridad sustentada en el desarrollo humano; de una seguridad territorial a una seguridad

⁵⁰ Gareth Evans: Cooperating for peace: The Global Agenda for the 1990s and Beyond, *Op. Cit.*, p. 16.

alimentaria, laboral y ambiental". El PNUD vincula el desarrollo humano con el ejercicio de los derechos humanos, el bienestar colectivo, la equidad y la sostenibilidad.⁵¹

A grandes rasgos, el concepto de seguridad humana responde a dos factores fundamentales: una percepción de inseguridad y un estado de satisfacción de necesidades. También supone dos tipos de libertades: una población libre de amenazas y una población libre de carencias.⁵² Del mismo modo, depende de los conceptos de desarrollo humano y de seguridad global.

Con todo, lo que puede percibirse de lo anterior es que la mayoría de las propuestas coinciden en un alejamiento de la concepción de la seguridad en términos tradicionales, en orden de ampliar los ámbitos de su actuación en la política internacional y la tendencia a vincularla con problemáticas que tradicionalmente no buscaban soluciones por medio de negociaciones de carácter político. Así, la posición estrecha o tradicional ha perdido peso con el fin de la Guerra Fría, en tanto que la visión ampliacionista tiende a ganar terreno por medio de tres vertientes de análisis: la incursión de nuevas problemáticas en el área de seguridad, la incursión de nuevas dimensiones o actores en la problemática de la seguridad, y por último la interpenetración de la seguridad interna y externa.

Por otro lado, considero importante no pasar por alto que los problemas que eclipsan a la comunidad internacional responden a diferentes situaciones, cuyo carácter multidimensional supera las amenazas de tipo militar, pues ahora la seguridad del Estado puede ser trastocada por las amenazas al bienestar económico, estabilidad política y armonía social; a la salud de sus ciudadanos o a su medio ambiente. Sin embargo, cada gobierno da una prioridad diferente respecto a lo que ellos consideran como una amenaza a su seguridad nacional.

Por consiguiente, siguiendo la línea de razonamiento anterior, intento categorizar y definir los problemas de seguridad hasta ahora prevaecientes:

1.- Amenazas Emergentes: pueden ser definidas como desarrollos que no involucren en si mismas una disputa, conflictos armados, u otras crisis de seguridad mayores, tanto al interior de los Estados como entre los Estados, pero que pueden o contemplan el potencial de llegar a serlo.

2.-Disputas: pueden definirse como desacuerdos entre Estados (o en ciertos casos, en los Estados) las cuales son lo bastante serias para implicar una amenaza potencial a la paz y

⁵¹ www.undp.org.

⁵² Villanueva Ayón; "La seguridad humana: ¿una ampliación del concepto de seguridad global?" en *Revista Mexicana de Política Exterior*, No. 59. *Op. Cit.*, p. 106- 130.

seguridad internacionales, pero no han llegado al estado de hostilidades armadas. Por ejemplo: las demandas territoriales, el acceso a los recursos naturales, el acceso a las vías de transporte y salidas al mar, cuestiones sobre el tratamiento de las minorías étnicas, etc.

3.- Conflictos Armados: son hostilidades que rompen, o bien, amenazan con romper, la paz y seguridad internacionales, como es el caso de las invasiones, intervenciones armadas, choques e incursiones fronterizas, luchas civiles con cierta dimensión externa (apoyo de patrones externos, o bien que tenga efectos hacia los países vecinos, como es el caso de los flujos de refugiados).

4.- Otras crisis de seguridad potenciales: representan una categoría residual de situaciones en donde existe la expectativa de que existe la voluntad de que la comunidad internacional quiere intervenir –caso del involucramiento de la ONU en la protección de los kurdos iraquíes y en Somalia -. Es decir, van más allá de las amenazas emergentes pero no tan fácilmente se pueden definir como disputas o conflictos.

Se necesita abordar con cuidado las consideraciones que tienden a ser consideradas cuestiones de seguridad a riesgo de caer en la "securitización" de las mismas, es decir, dotarlas de importancia para el análisis discursivo. Así, "securitizar" una cuestión significa llevarla del dominio normal del discurso político y señalar una necesidad para que ésta sea dirigida urgentemente y con un significado excepcional. En este sentido, seguridad no solo es cualquier problema o amenaza, "son amenazas existenciales a un objeto referente señalado por un actor securitizador quien entonces genera un reforzamiento de medidas de emergencia más allá de las normas obligatorias".⁵³

Como se ha visto, desde principios de la década de los 80's ha venido manifestándose en los estudios de seguridad una tendencia hacia ampliar el concepto de seguridad que abarque cuestiones no militares, así como también, una extensión del objeto de referencia de la seguridad que incluya tanto lo societal como las colectividades más allá del énfasis tradicional del Estado. Esto refleja un incremento en la insatisfacción con la preocupación tradicional analítica de considerar a los Estados como los proveedores de la seguridad militar. En este sentido, aunque esta ampliación y extensión conceptual es necesaria, no quiere decir que carezca de problemas.

⁵³ Hyde A. "Beware the Jabberwock!": security studies in the Twenty- First Century" en Channaa, Jane: *Security Sector Reform: issues, challenges and prospects: Op. cit.* p. 38-39.

De tal forma, el problema central que enfrentan los estudios de seguridad contemporáneos radica en advertir las líneas fronterizas de la seguridad, es decir, ¿cuáles son las fronteras entre la política de seguridad y la política pública?, por ejemplo, cuando la degradación ambiental se constituye como un problema de seguridad más que una cuestión únicamente política y económica. Todo esto nos lleva a advertir que una ampliación y extensión indiscriminada del concepto de seguridad inevitablemente le robaría todo su sustento y utilidad analítico, por ende, el concepto de seguridad necesita un enfoque claro y fronteras distintivas.

Como punto final de este capítulo considero importante advertir que en el umbral del Siglo XXI, los cálculos estratégicos y el poder siguen siendo un importante ingrediente vital del comportamiento estatal. Sin embargo, la anarquía internacional de finales del Siglo XX ha brindado oportunidades considerables para que el desarrollo de la cooperación continúe. Aunque no puede negarse que la estructura del sistema internacional, tanto definido en términos materiales como sociales, continua teniendo una influencia mayor en las relaciones interestatales particularmente en la forma en que ellas consideran sus intereses de seguridad, esto no significa que los Estados siempre tengan que definir su seguridad nacional en términos limitados, ni que impliquen cambios importantes en la seguridad internacional, tanto en las ideas, discurso y desarrollos globales, los cuales están tomando lugar, modificando los procesos de interacción que caracterizan la política mundial.

Con todo, la expansión de los valores democráticos y el papel que las instituciones internacionales que están teniendo en términos de moderar el dilema de la seguridad tradicional, están contribuyendo a desarrollar lo que Baylis denomina como anarquía madura en la década de los noventa,⁵⁴ en donde las ideas de una seguridad común y cooperativa (en la que los Estados tomen en cuenta los intereses de seguridad de sus vecinos) tienen un impacto significativo en las políticas de seguridad en Europa y en otras partes del mundo.

Además, bajo el paraguas del pensamiento de una seguridad cooperativa, están siendo desarrollados regímenes de seguridad importantes, como es el caso de la expansión por tiempo indefinido del Tratado de No Proliferación de 1968. Estos desarrollos tanto en la teoría como en la práctica en las cuestiones de seguridad, involucran en algunos aspectos, un cambio en la preocupación tradicional centrada en la seguridad nacional a un creciente reconocimiento de la importancia de las

⁵⁴ Baylis John: "International Security in the Post Cold War Era", *Op. Cit.*, p 209.

consideraciones de la seguridad internacional y global. Esto sin duda puede deberse a un cambio que supera el discurso y que tiene que ver sobre todo con el cambio en las circunstancias geopolíticas del período de Posguerra Fria y de una aceptación de que muchos objetivos de seguridad nacional solo pueden ser logrados a través de una acción cooperativa más amplia. Sin embargo, sigue existiendo una tensión universal entre los intereses de las seguridades nacionales como internacionales que no pueden ser ignorados.

1.3.1 La importancia de una teoría normativa de las relaciones internacionales

Finalmente, considerando la gran complejidad del mundo actual y los diversos problemas a los que la comunidad internacional se enfrenta, el apegamos al desarrollo de concepciones teóricas de las relaciones internacionales que se enmarquen en el clásico y dominante problema de la guerra y la paz, pero que también abarquen cuestiones de la más diversa naturaleza tan vitales para la supervivencia de la humanidad, se ha vuelto una necesidad ineludible. Por ende, se dice que existe un nuevo contexto en las relaciones internacionales que se caracteriza por exigir un replanteamiento de las perspectivas de análisis tradicionales.⁵⁵

En este sentido, nos encontramos frente al desarrollo de concepciones teóricas que ponen su acento en las soluciones a una gran variedad de problemas y conflictos internacionales desde una perspectiva de ética y de justicia. Es aquí donde entra la importancia por la teoría normativa, cuyo auge radica en la importancia que ha tenido en los últimos años los aspectos normativos de las relaciones internacionales.

Cuando la teoría de las relaciones internacionales entró en su fase postbehaviorista después de los años sesentas, hubo la creencia de que si los teóricos abandonaban la teoría normativa, ellos igualmente saldrían de una arena intelectual/ética que históricamente había sido de gran preocupación para los teóricos. Entonces ellos también habrían ignorado la tarea de definir el significado del bien y el mal, la designación de las estructuras políticas y el establecimiento de estándares normativos para la humanidad en un futuro que esta lleno de problemas y peligros de dimensiones sin precedentes. Así, los diferentes problemas a los que se enfrenta actualmente la comunidad internacional continuarán contribuyendo a un mayor interés por la teoría

⁵⁵ Del Arenal Celestino: Introducción a las relaciones internacionales: *Op. Cit.* P. 364.

normativa en este umbral del Siglo XXI,⁵⁶ la cual tiene en cuenta los valores, metas o preferencias de los actores internacionales y el desarrollo de opciones políticas para los problemas inmediatos, así como la generación de objetivos y normas de comportamiento para los futuros sistemas internacionales.

La teoría normativa, que tuvo su auge a principios de los años setentas fruto de la pérdida de confianza y de fe en los lentos, concienzudos y meticulosos métodos de la ciencia cobró importancia nuevamente a principios de los años noventa. Sin embargo, dicha teoría, al igual que en el pasado, se ha enfrentado a la tendencia de disminuir su relevancia si no puede probar la explicación y el entendimiento de un mundo en rápida transformación.

Con todo, los argumentos y las obligaciones normativas caen en el centro de las discusiones sobre cuales conceptos, actores, variables o niveles de análisis deben ser estudiados. Así, los objetos elegidos para la investigación son derivados de los intereses y las consideraciones basadas en valores. En este sentido, las agendas de investigación centradas en cuestiones como el conflicto y la cooperación, cambian cuando las necesidades humanas son alteradas; es decir, la teoría e investigación de las relaciones internacionales son contextualmente específicas en el sentido de que consideran que en el estudio de la razón de ser de las relaciones internacionales en las primeras décadas del Siglo XXI, se debe tener en cuenta la cuestión del entendimiento de los medios necesarios para eliminar la guerra.⁵⁷

Además, dada la probabilidad del aumento de la presión de los problemas políticos, es necesario alcanzar un equilibrio aceptable por un lado, entre la teoría analítica y empírica, y entre éstas y la teoría normativa, y por otro lado, entre la investigación básica y la investigación aplicada. La teoría normativa puede también proveer proposiciones para la examinación; la teoría analítica y empírica puede proporcionar una guía a los tipos de comportamiento político que son esenciales para alcanzar las metas deseadas.⁵⁸

En términos generales, el estudio de las relaciones internacionales ha cambiado de la preocupación extrema hacia la teoría normativa de los años veintes a la teoría analítica y empírica de los años sesentas, pero las recientes generaciones de estudiosos

⁵⁶ Dougherty J., Pfaltzgraff, R: "International Relations Theory: into the third millennium" in Contending Theories of International Relations, EUA, Longman, 2001, p. 649.

⁵⁷ *Ibid.*, p. 651.

⁵⁸ *Ibid.* p. 652.

⁵⁹ Del Arrenal Celestino: Introducción a las relaciones internacionales; *Op. Cit.* P. 365.

en el tema son los que han venido impulsando un desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales en un mundo rápidamente cambiante. Siguiendo con lo anterior, existen varios intentos por encontrar explicaciones ampliamente sustentadas y por desarrollar una capacidad predictiva, pero también existe el reconocimiento de las dificultades inherentes en lograr este objetivo.

La búsqueda de objetivos analíticos y normativos que han sido perseguidos por anteriores generaciones de la teoría de las relaciones internacionales aún continúa. Lo anterior ha implicado el desarrollo de instrumentos conceptuales y teóricos capaces de responder anticipadamente a los cambios en el sistema internacional y asegurar su control y anticipación; es decir, existe la necesidad de que la indagación intelectual se oriente hacia el conocimiento del futuro. Una característica presente en muchas de las aportaciones estudiadas al respecto, hasta ahora, es la tendencia a construir posibles sistemas futuros.⁵⁹ Es en este sentido que la idea de orden mundial adquiere relevancia, pues ha sido una constante en el pensamiento internacional.

En términos generales se puede decir que existen tres tipos de enfoques que contemplan la reforma al orden mundial: el conservador, el reformista y el radical.⁶⁰

1.- Enfoque conservador: siendo sus principales impulsores Hoffmann y Bull, este enfoque tiene su principal objetivo en mantener las mismas características del orden internacional actual. Centra su atención en las estructuras políticas, más que en las estructuras económicas, y preconiza mínimas reformas al actual sistema internacional reconociendo la noción del "manejo de la interdependencia" por un lado, y por el otro, reconoce que se deben contemplar los diversos problemas internacionales a través de la consideración tradicional del Estado y del poder pero, en contraste, insiste en la idea utópica de trascender el sistema estatal.

2.- Enfoque reformista: incluye perspectivas globales o casi globales, las cuales son técnicas y pragmáticas, dirigidas a llamar la atención de los gobiernos sobre los diversos problemas internacionales y sobre su solución a medio o largo plazo. Conglomerando las iniciativas de gobiernos, ONG's o grupos privados, este enfoque no tiene en cuenta las diferencias culturales en el mundo y tampoco atiende realmente el problema de la pobreza y el subdesarrollo en el mundo. Por tanto, al no considerar reformas de carácter estructural, se puede entender que solo se ocupa de reformas de carácter técnico y

⁶⁰ *Ibid.*, p. 367.

funcional. El ejemplo más perceptible hasta ahora es la propuesta del Club de Roma en 1970.

3.- Enfoque radical. Propone alternativas futuras de cambio estructural del actual orden mundial con el objetivo de lograr un mundo en paz y justo. Estima que se debe de romper con el modelo estatocéntrico y superar el paradigma clásico del Estado y del poder y abordar la problemática actual desde una perspectiva que centre al ser humano y a la humanidad como eje de su estudio. También hace énfasis en la crisis planetaria, la cual amenaza a la humanidad y a la paz mundial, así como también, argumenta que esta última y la seguridad son inseparables de problemas como los derechos humanos, el equilibrio ecológico, la desigualdad económica, el subdesarrollo, el hambre, la explosión demográfica y la explotación de los recursos.

Entre las aportaciones realizadas desde esta perspectiva se encuentran las realizadas desde el marco del *World Order Models Project (WOMP)*.⁶¹

Dado el carácter crítico y alternativo de este enfoque y de sus planteamientos de alternativas futuras al mundo actual, este enfoque se inscribe dentro de la investigación para la paz, pues contempla también un carácter normativo, una orientación hacia la acción y la búsqueda de la paz, la satisfacción de las necesidades humanas y el establecimiento de las condiciones para la realización plena del hombre.

Con todo lo anteriormente expuesto se puede percibir que existe una tendencia generalizada dentro de la disciplina de las relaciones internacionales ha buscar concepciones alternativas a las tradicionales que, sobre una base normativa, contemplen predicciones futuras al orden mundial existente, pues existe un reconocimiento y preocupación en nuestra disciplina de los graves problemas que enfrenta la comunidad internacional y de la incapacidad del sistema internacional actual por controlarlos y solucionarlos.

En este sentido, el desarrollo de una teoría normativa contempla la búsqueda de un nuevo orden mundial cuyo eje central sea la promoción de valores específicos como la ausencia de violencia, la justicia social y política, el bienestar económico, los derechos humanos y el valor de la paz y la seguridad. Así, los estudios de las relaciones

⁶¹ El WOMP nació en 1966, de la mano del *Institute for World Order* de Nueva York, dirigido por Mendlovitz, como un trabajo transnacional pues permitió que diversos investigadores elaboraran diversas versiones de un mundo preferido. El WOMP pretende ser la primera fase de un movimiento mundial dirigido a la reorientación de los valores globales y de las instituciones, además de que este proyecto de investigación tiene como valor último la dignidad humana.

internacionales tienen enfrente una nueva dimensión ética y de reforma en el desarrollo de la teoría de las relaciones internacionales.

El desarrollo de la teoría normativa en el estudio de las relaciones internacionales es un claro ejemplo de la necesidad de que el orden mundial futuro debe traducirse en una reforma estructural de las instituciones internacionales que ya no dan respuesta a los eventos y problemas que enfrenta la comunidad internacional, por ende, la necesidad de una renovación de la ONU debe ser a partir de una reforma a la actual Carta de las Naciones Unidas, cual tenga en cuenta la nueva realidad internacional centrada en la promoción de los valores que defiende la comunidad internacional del Siglo XXI.

2. EL PAPEL DEL CONSEJO DE SEGURIDAD HASTA EL INICIO DE LA POSGUERRA FRÍA

El fin de la Guerra Fría ha contemplado grandes cambios en el Sistema Internacional como un todo, y por ende, en la Organización de las Naciones Unidas, cuyo cambio más notable ha sido el aumento de las posibilidades de acción del Consejo de Seguridad (CSONU) de acuerdo a los propósitos por los que fue creado. Sin embargo, aunque desde finales de los años ochenta se haya presentado un cambio significativo en la capacidad de influencia del Consejo, fruto del aumento de nuevas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz y por ende, de su capacidad de influencia en una gama de problemas -después del largo período de parálisis que dejó el uso frecuente del veto-, hasta entonces no contemplados por sus miembros fundadores, que van desde la asistencia e intervención humanitaria hasta el restablecimiento del orden democrático en un país. En sí este predominio del CSONU en la vida de la ONU no es nuevo, pues las disposiciones de la Carta depositan en dicho órgano el poder de decisión y la responsabilidad primordial en el mantenimiento de la paz.

Sin embargo, lo inesperado de todo ha sido las circunstancias que lo hicieron posible y la manera en que ha procedido a interpretar y ejercer las competencias que le fueron atribuidas, incluso por encima de las atribuciones de otros órganos y sobre todo de un órgano tan importante como es la Asamblea General.

Con todo, si bien el renovado dinamismo del CSONU ha obedecido fundamentalmente al surgimiento de una nueva época de colaboración entre las grandes potencias con asiento permanente, también ha puesto a la luz las inadecuaciones de un órgano de las Naciones Unidas que debe enfrentarse a las realidades de los años noventa con una estructura heredada de la Segunda Guerra Mundial. Frente a este desfase, la comunidad internacional, sobre todo los países en desarrollo y las potencias medias en particular, han buscado el examen y reestructuración del CSONU en el sentido de convertirlo en un foro democrático, plural, representativo y eficaz que pueda responder, con el respaldo de todos los miembros de la ONU, al escenario internacional de finales de Siglo y ante el umbral del ambiente internacional del Siglo XXI.

Por consiguiente, en el presente capítulo se examina la estructura y funciones del Consejo de Seguridad de la ONU como base y sustento de un posterior análisis y estudio de su evolución durante la Guerra Fría y en alguna medida, de su recobrado dinamismo, pero al mismo tiempo, de su ineficiencia en su accionar y capacidad de respuesta dentro

de los diferentes escenarios de la política internacional de Posguerra Fría, pues esta sentado sobre una estructura cerrada y totalmente antidemocrática, y que por ende, ha puesto en evidencia la necesidad de una reforma sustantiva que permita trastocar uno de los grandes resortes del poder hegemónico heredado de la segunda posguerra mundial y que de pie, no sólo al avance sustantivo de la reforma de la ONU en general, sino también hacia la construcción de un Mundo Posmoderno.

En esta misma línea también se aborda el desenvolvimiento del consejo en la Posguerra Fría como hilo conductor para el entendimiento y ubicación de la panorámica en la que se desenvuelve el proceso de reforma del CSONU, el cual será abordado en el Capítulo 3.

2.1 FUNCIONES, OBJETIVOS Y ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE ACUERDO CON LA CARTA DE NACIONES UNIDAS.

Como punto de partida es importante advertir que la Carta de las Naciones Unidas es el documento fundamental de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y en ella se establecen los propósitos, estructura, facultades y lineamientos de acción de la misma como un todo y de cada uno de los órganos que la componen. Fruto del orden establecido de la segunda posguerra mundial, el texto definitivo de la Carta fue adoptado en la ciudad de San Francisco el 26 de Junio de 1945 por el consenso de 50 países.

De acuerdo con el Artículo 7 de la Carta, la ONU tiene los siguientes órganos principales: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. En este sentido, existe mucha discusión respecto a la importancia otorgada al Consejo de Seguridad, pues de ante mano, y de acuerdo a las atribuciones establecidas, es la Asamblea General (AGONU) el órgano ejecutivo de las Naciones Unidas. Al mismo tiempo, si tenemos en cuenta que el mismo orden de procedencia advertido en el Artículo 7 nos indica que es la Asamblea General el órgano más importante de las Naciones Unidas, pues esta prácticamente integrada por todos los Estados y la humanidad en su totalidad frente a un Consejo de Seguridad que esta compuesto tan sólo por el 9% de los Estados miembros, sin contar que dentro de esta fracción, un tercio de sus miembros nunca han sido elegidos en cincuenta años⁶²(ver Anexo 2).

⁶² Críticas como esta han sido impugnadas fundamentalmente por el mundo en desarrollo. Para más información consultar www.Southcentre.org/publications/wrreform/unrefsp2-02.htm

Sin embargo, en la práctica ocurre lo contrario pues desde un principio, y producto también de la dinámica Internacional de Guerra Fría, se ha marginado a la Asamblea General y se le ha otorgado un mayor poderío al Consejo de Seguridad al grado de invadir atribuciones pertenecientes a la propia AGONU sin respetar la separación de poderes establecida en la Carta. Esta situación evidencia el hecho de que el CSONU pueda ser calificado como el órgano ejecutivo de toda la Organización en la práctica y por ende, considerar que tiene una relevancia considerable por encima de los demás componentes de las Naciones Unidas.⁶³

Respecto a la composición, funciones y procedimientos de trabajo del consejo se encuentran estipuladas en el Capítulo V de la Carta. En el mismo, se le atribuye al CSONU la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales (Art. 24) sin más limitación que aquella que sus funciones no deben ir en contra de los propósitos, fines y principios de la Organización de las Naciones Unidas (Art. 1); además de que, en el desempeño de tal tarea, el CSONU actúa a nombre de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y éstos últimos han convenido en aceptar y cumplir las decisiones del CSONU de acuerdo con el Artículo 25 de la Carta, así como en prestarse ayuda mutua para llevar a cabo las medidas dispuestas por ese órgano (Art. 49).

En este sentido, se puede vislumbrar con base en lo anterior, que los Estados miembros fundadores —en particular las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial— contemplaron la creación de un Consejo de Seguridad como un órgano de composición restringida con la finalidad —o justificación— de darle mayor agilidad y eficiencia a los trabajos y en general a la toma de decisiones del CSONU ante eventuales amenazas a la paz y seguridad internacionales.

Este órgano de la ONU esta compuesto por 15 miembros, de los cuales 5 son permanentes: la República Popular de China (en reemplazo a la República de China en 1971), la República Francesa, la Federación Rusa (a partir del 26 de diciembre tomo el lugar de la URSS), el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América; y 10 son no permanentes,⁶⁴ los cuales son considerados miembros transitorios, designados por la Asamblea General en un número de 5 nuevos cada año para un período de 2 años sin posibilidad de reelección inmediata y con base en dos

⁶³ Seára Vazquez; Derecho Internacional Público. México, Fondo de Cultura Económica, 1996. p. 149.

⁶⁴ Originalmente eran seis, pero tal número se expandió a diez en 1965 (Resolución 1991 de la AG) y se estableció que 5 de los asientos no permanentes fueran distribuidos regionalmente, tanto a África y Asia, 2 a América Latina y 2 a Europa Occidental y 1 a Europa Oriental. Esta reforma al Artículo 23 se dio tras el proceso de descolonización de los cincuenta y sesenta que incrementó la membresía de la ONU.

criterios: 1.- la contribución de un país al mantenimiento de la paz y la seguridad Internacionales; y 2.- una distribución geográfica equitativa (Art. 23).

Cada miembro del CSONU posee un voto en la toma de decisiones: las consideradas como cuestiones "de procedimiento" son adoptadas simplemente por voto afirmativo de cualesquiera de los nueve miembros del Consejo;⁶⁵ el resto de las cuestiones, que puede ser calificadas "de importancia", son aprobadas también mediante nueve votos afirmativos, pero incluyendo la sentencia favorable de todas las potencias permanentes (Art. 27).

En este sentido, se vislumbra que aunque de forma explícita no se menciona la figura "antidemocrática" del poder de veto, con la disposición a la que se refiere el Artículo 27 de la Carta se hace implícita esta facultad para los 5 miembros permanentes del CSONU, lo que significa que cualquier resolución sobre un asunto de relevancia que recibe un voto negativo por parte de alguno de los miembros permanentes queda inmediatamente descartada. Dicho mecanismo fue creado, por los líderes de EUA, Reino Unido y la URSS en la Conferencia de Yalta, bajo el hecho de que los futuros miembros permanentes del CSONU no deberían actuar si no había coincidencias sobre las acciones a llevar a cabo; dado que tenían la responsabilidad directa de la seguridad mundial, cualquier disenso entre ellos vulneraría una respuesta eficaz ante amenazas a la paz.⁶⁶

Sin embargo, dada las incertidumbres que contemplaba, las potencias argumentaban que el empleo de tal mecanismo sería limitado, porque, se suponía, habría un acuerdo permanente entre ellas, pero tal argumento quedó descartado con el comienzo de la Guerra Fría. Con todo, su poder de veto reflejó la falta de voluntad de las dos superpotencias de la Guerra Fría de aceptar la membresía de la ONU sin que de antemano existiera una reserva.

El poder de veto ha sido una figura controversial tanto para los países pequeños como para las potencias medias. Actualmente, considerando que en la política internacional se han presenciado grandes cambios y que existen Estados que contribuyen financieramente más que tres de los miembros permanentes, han renacido serios cuestionamientos sobre la legitimidad y efectividad de la composición geográfica de los miembros permanentes y de su representación económica.

⁶⁵ Dentro de las cuestiones "de procedimiento" se consideran la inclusión de puntos en el orden del día, el lugar de esos mismos en el orden del día, el aplazamiento de una sesión, la forma de tratar un asunto y el retiro de un tema de la lista de cuestiones.

⁶⁶ Tesis de Basulto Poot; Reformas al Consejo de Seguridad de la ONU y sus implicaciones para México, México, SRE, 1994, p. 8.

Por otra parte, para el mejor cumplimiento de sus funciones, el CSONU esta organizado de modo tal que pueda funcionar continuamente y tiene la facultad de celebrar sus reuniones fuera de la Sede de la Organización (Art. 28).

En cuanto a la parte sustantiva de su accionar como órgano de la Organización de las Naciones Unidas que tiene como objetivo principal preservar la paz, sus tareas se encuentran determinadas a través de las estipulaciones enmarcadas en los Capítulos VI y VII de la Carta.

El Capítulo VI versa sobre el arreglo pacífico de las controversias entre los Estados. De tal forma, las partes de un conflicto deben, ante todo, buscar solución a sus disputas por medio de la negociación, la mediación, el arbitraje, la conciliación, el arreglo judicial, etc. (Art. 33).

Por otra parte, el Capítulo VII contempla, como bien lo sugiere claramente Seara Vázquez, que "el Consejo de Seguridad es el órgano de las Naciones Unidas que detenta el monopolio de la fuerza en las relaciones internacionales".⁶⁷ En este apartado se considera que el Consejo es el encargado de determinar la existencia de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y de decidir las medidas que sean necesarias, incluyendo el uso de la fuerza, para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (Art. 39). Sin embargo, en el resto de la carta no hay una claridad respecto a tal función por lo que existe un vacío que contribuye a que el CSONU de forma discrecional señale lo que constituye un peligro o amenaza a la paz mundial.

Es importante señalar que durante la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad uso su poder de fuerza bajo el Capítulo VII en solo dos ocasiones, pues en sí, utilizó los mecanismos de solución pacífica resguardados en el Capítulo VI para responder a muchos de los conflictos en su agenda durante los años de Guerra Fría. De tal forma, antes de 1992 todas las fuerzas de mantenimiento de la paz fueron autorizadas bajo el Capítulo VI, sin embargo, a finales de la década de los ochenta, se revirtió tal tendencia, pues se incrementó el uso del Capítulo VII, incluyendo sus provisiones para las sanciones económicas y para la acción de la fuerza militar.⁶⁸

EL VALOR DE LAS DECISIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Las decisiones del Consejo de Seguridad se pueden dividir en 4 rubros de acuerdo con su naturaleza jurídica: 1.- las recomendaciones a las partes en una controversia; 2.- las

⁶⁷ Seara Vazquez; Derecho Internacional Público, *Op.Cit.*, p. 154.

⁶⁸ Mingst A. K. and Margaret Karns; The United Nations in The Post Cold War Era; *Op. Cit.*, p. 26.

recomendaciones a la Asamblea General; 3.- las decisiones de carácter obligatorio para todos los Estados miembros y; 4.- las decisiones administrativas internas.⁶⁹

1.- Recomendaciones a las partes en una controversia.

El Consejo de Seguridad puede instar a las partes a que arreglen sus controversias por medios pacíficos, incluyendo la negociación, la investigación, la conciliación, el arbitraje, el arreglo judicial, el recurso a organismos o acuerdos regionales u otros medios pacíficos de su elección (Art. 33). Además, una vez identificada una situación que pueda atentar contra la seguridad internacional, el CSONU puede decidir hacer recomendaciones (Art. 39). Instar a las partes a cumplir con medidas provisionales (Art. 40) o bien, aprobar el empleo de medidas no militares para restablecer la paz; como lo son: la interrupción de relaciones económicas, la suspensión de comunicaciones o el aislamiento diplomático (Art. 41). También dicho órgano puede recomendar los procedimientos o métodos de ajuste apropiados (Art. 36), así como los términos de arreglo que considere pertinentes (Art. 37).

Si las acciones arriba nombradas resultaran inadecuadas, el CSONU puede decidir el uso de fuerzas aéreas, terrestres y navales (Art. 42), llevadas a cabo por contingentes armados que los Estados miembros deben mantener en disponibilidad ante un eventual llamado de la ONU (Art. 45).

De tal forma, los planes para las incursiones armadas deben ser elaborados por el CSONU con la ayuda de un Comité de Estado Mayor (Art. 46), el cual tiene como funciones principales el asistir y asesorar al Consejo en todo lo referente a sus necesidades militares (Art. 47) y esta integrado por los Jefes de Estado Mayor de los miembros permanentes del Consejo o sus representantes.

Es importante señalar que aunque en la Carta Constitutiva de la ONU fueron previstas por sus miembros fundadores todos estos tipos de acciones colectivas para salvaguardar la paz y la seguridad internacionales, en realidad tuvieron que pasar más de cuatro décadas para que pudieran ser puestas en práctica, pero los resultados han sido poco satisfactorios en cuanto a su validez y efectividad debido, como ya se ha argumentado, a los cambios mundiales diferentes a los previstos desde la elaboración de la Carta en 1945 y por ende, a su falta de adecuación a la nueva realidad del poder político internacional de Posguerra Fría.

⁶⁹ Thierry Muñoz Ledo, "El papel de México en el Consejo de Seguridad de la ONU" en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 66, IMREF-SRE, Marzo-Junio 2002, P. 80.

2.- Recomendaciones a la Asamblea General.

El Consejo de Seguridad puede hacer recomendaciones a la AG sobre: la admisión, suspensión y expulsión de Estados miembros (Arts. 4 a 6), el nombramiento del Secretario General de la Organización (Art. 97); la elección de miembros de la Corte Internacional de Justicia (Art. 4, párrafo 3 del Estatuto de la Corte Internacional de Justicia), las reformas al Estatuto de la Corte (Art. 69 del Estatuto), el cumplimiento de las obligaciones que imponga un fallo de la Corte (Art. 94) y; los términos sobre los cuales un Estado que no es miembro de las Naciones Unidas puede ser parte del Estatuto (Art. 35 del Estatuto).

3.- Decisiones de carácter obligatorio.

Considerando que el Consejo de Seguridad actúa en nombre de los Estados miembros en la ejecución de sus funciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, éstos se encuentran obligados a cumplir sus decisiones. En este sentido, se puede contemplar que el CSONU puede decidir que medidas obligatorias que no impliquen el uso de la fuerza han de emplearse (Art. 39 y 41 de la Carta) para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales.

Por otra parte, dentro de este apartado también se enmarca el Artículo 48, el cual contempla que toda acción requerida para llevar a cabo las decisiones del Consejo de Seguridad para el mantenimiento de la paz y la seguridad Internacionales será ejercida por todos los Estados miembros, o en ciertos casos, según lo determine el CSONU; así mismo, se contempla también el deber de prestarse ayuda mutua en el desempeño de tales acciones (Art. 49). En esta misma línea también se puede contemplar la estipulación que considera el derecho de legítima defensa individual o colectiva, en caso de un ataque contra un Estado de Naciones Unidas, pero hasta que el CSONU haya tomado las medidas necesarias para mantener la paz y la seguridad internacionales; además de que el Estado que ejecute tal derecho de legítima defensa debe de informar inmediatamente al CSONU, el cual puede en cualquier momento ejercer la acción que estime necesaria con el fin de mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (Art. 51).

4.- Decisiones internas de organización y procedimiento.

Las más importantes de esta categoría son las que contemplan la determinación de su propio reglamento (Art. 30) y el establecimiento de organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones (Art. 29).

Otra de las partes sustantivas dentro de este apartado es donde se advierte que el Consejo también interviene en la adopción de las enmiendas a la Carta: según los

Artículos 108 y 109; en donde se estipula que toda modificación al texto debe de contar forzosamente con el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes del órgano, por tanto, si alguno de ellos se opusiera a una enmienda e interpusiera un veto, la corrección no procedería. En este sentido, se puede vislumbrar la gran complejidad que existe de llevar a cabo una modificación a la Carta que resultase poco satisfactoria para los intereses estratégicos de las grandes potencias, aunque al mismo tiempo resultase beneficiosa para el resto de los países miembros de la ONU. Lo anterior también puede ser elemento explicativo de las pocas modificaciones a la Carta —y del carácter de las mismas— que se han efectuado hasta la actualidad desde su establecimiento.

Es decir, las escasas enmiendas a la Carta han tenido que ver únicamente con el incremento de la membresía de la ONU, en el sentido de modificar el número de los integrantes tanto del Consejo de Seguridad como del ECOSOC.⁷⁰ En vez de concretar una modificación medular de la Carta, que pueda trastocar los vestigios antidemocráticos y de centralización del poder poco representativos heredados del pasado, sólo se ha manifestado una flexibilización de la Carta determinada únicamente por interpretaciones de la misma y de creación de estructuras o mecanismos “*ad hoc*” de acuerdo a las circunstancias que se vayan presentando.

Además, la inmovilidad de la Organización durante la Guerra Fría no permitió reformas sustantivas por vía legal pero se idearon procedimientos y órganos subsidiarios que introdujeron, en la práctica, reformas pertinentes a los tiempos en que se les dio forma. La necesidad de una reforma sustantiva al Consejo de Seguridad ha estado presente desde tiempo atrás, pero la propia Carta ha puesto candados que impiden transformaciones potencialmente benéficas para la misma Organización. Tales impedimentos han contribuido al accionar de forma errática del CSONU durante más de 50 años.

Finalmente, se hace a continuación un estudio somero de la estructura del Consejo de Seguridad para reafirmar la idea del desempeño y desarrollo de este órgano y de su “engrosamiento” en términos estructurales de su accionar, con la coyuntura creada por el fin de la Guerra Fría.

⁷⁰ Además de la Resolución 1991 de la Asamblea General de 1965 —ya mencionada—, la Resolución 2101 del mismo órgano, del 20 de diciembre de 1965 modifica el Art. 109 en cuanto al número de votos necesarios en el CS para convocar a una Conferencia General de Reforma a la Carta pasando de 7 a 9. Entró en vigor el 12 de junio de 1968. La Resolución 2847 del 20 de diciembre de 1971, entró en vigor el 24 de septiembre de 1973, duplica la membresía del ECOSOC de 27 a 54.

ESTRUCTURA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD.

Para el mejor desempeño de sus funciones y objetivos en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, establecidos en la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad siguiendo los lineamientos del *Handbook* de las Naciones Unidas del 2002⁷¹ esta integrado por los siguientes elementos:

1.- Comités Permanentes.

Se constituye por el Comité de Expertos sobre Normas de Procedimiento, el Comité sobre Reuniones del Consejo de Oficinas Principales, y el Comité sobre la Admisión de Nuevos Miembros, las cuales están compuestas de representantes de todos los miembros del Consejo. La Presidencia del Consejo provee la Jefatura de cada comité.

2.- Grupos de Trabajo *Ad Hoc*.

Contempla a un grupo informal de trabajo del Consejo de Seguridad encargado de la documentación del Consejo y otras cuestiones de procedimiento que fueron establecidas en Junio de 1993; esta compuesto de todos los Estados miembros y la Presidencia del Consejo también contempla la jefatura de los mismos.

- a) Con base en el Documento S/2000/319 del 17 de abril de 2000, los miembros del Consejo de Seguridad decidieron establecer en una base temporal un grupo de trabajo informal del Consejo, para que desarrolle recomendaciones generales de cómo mejorar la efectividad de las sanciones de Naciones Unidas. Actualmente esta presidido por el Representante Permanente de Camerún.
- b) Con base en el Documento S/PRST/2001/3 de enero de 2001, el Consejo de Seguridad estableció un grupo de trabajo para dirigir tanto cuestiones relevantes de mantenimiento de la paz para el CSONU, como también, cuestiones técnicas de las operaciones de mantenimiento de la paz, sin perjudicar la competencia del Comité de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz. Actualmente se encuentra presidido por el representante permanente de Noruega.
- c) El grupo de trabajo *ad hoc* para la prevención y resolución de los conflictos en África fue establecido el 16 de enero de 2002, con base al Documento del CSONU: S/PRST/2002/2, el cual tiene como tarea principal el monitorear la implementación de las recomendaciones contenidas en el mismo documento y de previas declaraciones y resoluciones presidenciales sobre la prevención y

⁷¹ New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, " Security Council" en United Nations Handbook 2002, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002. pp. 39-84.

resolución de los conflictos en África; y también propone recomendaciones para promover la cooperación entre el CSONU y el ECOSOC, además de otras agencias de Naciones Unidas relacionadas con África.

3.- El Comité Directivo Militar.

Fue establecido bajo el Artículo 47 de la Carta, y esta compuesto de los Jefes del Staff de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad o sus representantes. Su función se centra en aconsejar y asistir al Consejo en todas las cuestiones relacionadas con los requerimientos militares para el mantenimiento de la paz y seguridad, el despliegue y comando de fuerzas encargadas de la disposición y regulación de armamentos, y también de un posible desarme.

4.- El Comité contra el Terrorismo.

El Comité contra el Terrorismo fue creado recientemente como resultado de los atentados del 11 de Septiembre en base a la Resolución del CSONU 1373 (2001), tiene como función principal adoptar un número de medidas contra las amenazas a la paz y seguridad internacionales causadas por actos terroristas. El párrafo 6 de dicha Resolución contempla la creación de este Comité para monitorear la implementación de la misma, con la asistencia de expertos apropiados. Es importante destacar que la Res. 1373 contempla que los Estados miembros deben reportar al Comité, inicialmente en un plazo de 90 días, de los pasos que ellos han llevado a cabo para la implementación de dicha resolución. Este comité ha establecido tres subcomités, presidido por los vicepresidentes del comité, quienes implementan las consideraciones iniciales de los reportes de los Estados miembros.⁷²

5.- Comités de Sanciones.

Actualmente existen ocho, comprometen a todos los miembros y se reúnen en sesión cerrada. Dichos Comités son: a) el Comité creado por la CSONU RES. 661 (1990) para Irak; b) el Comité creado por la CSONU RES. 748 (1992) para Libia; c) el Comité creado por la CSONU RES. 751 (1992) para Somalia; d) el Comité creado por la CSONU RES. 864 (1993) para Angola; e) el Comité creado por la CSONU RES. 918 (1994) para Ruanda; f) el Comité creado por la CSONU RES. 985 (2001) para Liberia; g) el Comité creado por la CSONU RES. 1132 (1997) para Sierra Leona; h) el Comité creado por la CSONU RES. 1267 (1999) para Afganistán.

⁷² Actualmente se estructura así. Subcomité A: Colombia (Pte), Camerún, Francia, Noruega y Siria; Subcomité B: Mauricio (Pte.), Bulgaria, China, Irlanda y EUA; y el Subcomité C: Federación Rusa (Pte.), Guinea, México, Singapur y Reino Unido.

Es importante destacar que para el año 2001, el Consejo de Seguridad había terminado con los siguientes regímenes de sanciones: los embargos de armas contra Eritrea y Etiopía, y contra la República Federal de Yugoslavia, incluyendo Kosovo y las medidas de sanciones contra Sudán, las cuales nunca entraron en vigor.

6.- Operaciones para el Mantenimiento de la Paz.

Desde la primer misión para el mantenimiento de la paz desplegada en 1948 hasta el 2002, las mismas han involucrado alrededor de 850, 000 tropas, con un costo de \$26.1 billones de dólares. Respecto al personal militar y de policía civil que sirvió hasta el 31 de marzo de 2002 fue de alrededor de 46, 460.⁷³ Los costos anuales estimados de las 15 operaciones actualmente vigentes –hasta el 31 de marzo de 2002- fueron aproximadamente de \$2.8 billones de dólares.⁷⁴ Además, dos de las operaciones son financiadas por el presupuesto de la ONU, cuales son: el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua –ONUVT- (UNTSO, por sus siglas en inglés) que provee de observadores militares para la asistencia de Naciones Unidas en su actuación como mediador en Palestina, establecida en 1948; y el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en la India y Pakistán –UNMOGIP-, establecida en 1949 con el objetivo de supervisar el cese al fuego en Cachemira.

Las trece operaciones para el mantenimiento de la paz restantes son –por sus siglas en inglés-: UNFICYP en Chipre (1964), UNDOF en los Altos del Golán Sirios, UNIFIL en el Sur de Líbano (1958), UNIKOM en la zona desmilitarizada entre Irak y Kuwait (1991), MINURSO en el Sahara Occidental (1991), UNOMIG en Georgia (1993), UNMIBH en Bosnia Herzegovina (1993), UNMOP en la Península de Prevlaka, UNAMSIL en Sierra Leona, UNMISSET en Timor Oriental , UNMIK en Kosovo (1999), MONUC en República Democrática del Congo y UNMEE en Etiopía y Eritrea.

7.- Comisiones.

Existen hasta el momento dos: la primera es la Comisión de Inspección, Monitoreo y Vigilancia de Naciones Unidas, establecida por la CSONU RES. 1284 (1999), es un cuerpo subsidiario del Consejo, el cual reemplazó a la Comisión Especial de Naciones Unidas (UNSCOM, por sus siglas en inglés) establecida por la CSONU RES 687 (1991), tiene como funciones principales vigilar las responsabilidades a cargo de la UNSCOM como son la verificación del cumplimiento de las obligaciones establecidas en dicha resolución por parte de Irak, y otras resoluciones relacionadas, además del

⁷³ New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, " Security Council" en *Op. Cit.*, pp. 39-84.

⁷⁴ *Ibidem.*

establecimiento y operación de un sistema reforzado de continuo monitoreo y verificación. La segunda, es la Comisión de Compensación de Naciones Unidas establecida por la CSONU RES 687 (1991), la cual reafirma el cumplimiento de la responsabilidad de Irak, de acuerdo con el Derecho Internacional, por cualquier pérdida y daño directo, incluyendo el daño ambiental y el deterioro de los recursos naturales, además de los daños a los gobiernos, nacionales y corporaciones extranjeras, derivados de la invasión y ocupación ilegal de Kuwait. Para tal objetivo, el Consejo estableció el Fondo de Compensación de las Naciones Unidas para el pago de la compensación por demandas referentes a estas categorías y una Comisión para administrar el Fondo.

8.- Tribunales Internacionales.

Los Tribunales Internacionales suscritos hasta ahora son también dos:

1.- el Tribunal Criminal Internacional para Yugoslavia, establecido con base en la CSONU RES 808 (1993), para la persecución de personas responsables por las violaciones serias al Derecho Internacional Humanitario ejecutadas en el territorio de la ex Yugoslavia desde 1991. Además, el CSONU bajo la RES 827 (1993) y actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas adoptó el Estatuto del Tribunal Internacional para la exYugoslavia.

2.- El otro tribunal es el llamado Tribunal Criminal Internacional para Ruanda, adoptado por la CSONU RES 955 (1994) bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, para la persecución de personas acusadas de genocidio y otras violaciones serias al Derecho Internacional Humanitario ocurridas en el territorio de Ruanda, así como la búsqueda de ciudadanos rwandeses acusados de tales crímenes durante 1994 en países vecinos. Por otro lado, con base en la CSONU RES 955 (1994) también se adoptó el Estatuto del Tribunal Internacional para Ruanda bajo el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas.

9.- Otras Organizaciones.

Cabe mencionar en este apartado al Comando de Naciones Unidas en Corea (UNC), establecido con base en la CSONU RES. 84 (1950), la cual requería que todos los Estados Miembros proveyeran de fuerzas militares en Corea y hacerlos disponibles a un comando unificado bajo los EUA.

2.2 ACTUACIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD EN EL ESCENARIO INTERNACIONAL: EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ EN LA GUERRA FRÍA.

Como se ha visto anteriormente, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales fue y ha sido el propósito principal de la ONU en general y del Consejo de Seguridad en particular. Sin embargo, la forma en que la organización ha llevado esta tarea ha ido cambiando de una forma muy diferente a la contemplada por los fundadores. Muchas de las provisiones de la Carta que recayeron fuertemente en desuso durante la Guerra Fría se han considerado como necesarias para su aplicación en el nuevo contexto internacional emergido con el fin de la era bipolar.

El Consejo de Seguridad ha sido un reflejo claro de los cambios en la política internacional ocurridos desde su creación en 1945. Sin embargo, su composición como órgano restringido, antidemocrático y cerrado por las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, lo llevó a su parálisis con el inicio de la lucha bipolar, ante el manipuleo frecuente de las potencias, quienes lo convirtieron en foro de sus políticas de expansión de influencias a través del mecanismo del poder de veto. Todo ello imposibilitó al Consejo de toda acción y de la aplicación de la seguridad colectiva, como fue concebido en la Carta, frente a amenazas a la paz y la seguridad internacionales durante la Guerra Fría.

La mayor parte de los conflictos y de las amenazas a la paz desde la Segunda Guerra Mundial, no ha permitido el uso de la seguridad colectiva como una opción viable, excepto en el caso de Corea y de la Guerra del Golfo. En este sentido, el Consejo de Seguridad no pudo tratar con el conflicto de la Guerra Fría misma, o con cualquiera de las situaciones directamente relacionadas con las dos superpotencias, pues su principal papel referente a la paz y seguridad internacionales se enfocó al tratamiento de los conflictos regionales.

Siguiendo esta misma línea de razonamiento, podemos considerar que las llamadas Operaciones para el Mantenimiento de la Paz (OMP)⁷⁵ son también el resultado de la Guerra Fría y de toda la parálisis que generó al interior de la ONU, pues según Gareth Evans, estas se concibieron como un método para que la ONU pudiera controlar los conflictos. Sin embargo, la falta de voluntad política entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad produjo el otorgamiento de un papel limitado a las OMP: controlar el conflicto una vez que se hubiera obtenido un cese al fuego provisional o definitivo. Así como, su autorización en regiones fuera de la zona de influencia de alguna

⁷⁵ Las OMP no estaban previstas inicialmente entre las acciones contempladas por la ONU para garantizar la paz y seguridad internacionales, sin embargo, la realidad hizo que poco a poco fueran imponiéndose como un mecanismo de intervención de las Naciones Unidas.

de las grandes potencias y con mandatos tan limitados que en realidad les impedían solucionar el conflicto mismo.⁷⁶

En este sentido, podemos decir que el fracaso del sistema de seguridad colectiva, en los términos en que fue planteado en 1945, obligó a la comunidad internacional a crear mecanismos que permitieran a las Naciones Unidas adaptarse al congelamiento bipolar y no abandonar del todo sus responsabilidades en materia de mantenimiento de la paz, como fue el caso del desarrollo de 13 Operaciones para el Mantenimiento de la Paz, entre 1948 y 1988, cuales fueron llevadas a cabo tanto por el CSONU como por la Asamblea General.

A nivel práctico este mecanismo ganó amplia aceptación como un instrumento útil para contener un conflicto una vez que se había alcanzado un acuerdo inicial de paz, a efecto de que la paz obtenida, en ocasiones frágil, pudiera ser mantenida. No obstante estableció un "statu quo", creando cierto ambiente de inmovilidad entre las partes beligerantes que ha dado lugar a operaciones desplegadas por largo tiempo sin que haya contribuido a la solución del conflicto, como es de hecho el caso de UNMOGIP, establecido entre India y Pakistán desde 1949, y de UNFICYP, establecida en Chipre desde 1964.

Con todo, las OMP no fueron previstas en la Carta de las Naciones Unidas, ni su regulación esta codificada en ningún cuerpo jurídico. Sin embargo, su origen puede ser contemplado en el Capítulo VI de la Carta en el que se establece que las Naciones Unidas a través de sus diferentes órganos, se encuentra facultada para promover la solución pacífica de las controversias.

Además, desde sus inicios, las OMP se crearon como un mecanismo que permitiera, en caso de un conflicto armado, mantener un cese al fuego previamente pactado, con el propósito de que las partes procedieran después a alcanzar una paz negociada. Por tanto, no se contemplaba la posibilidad de restablecer la paz por medio de la fuerza, por lo que se excluyó de su mandato el ejercicio de acciones coercitivas contempladas en el Capítulo VII de la Carta, de ahí el calificativo dado por el Secretario General Dag Hammarsjöf de considerarlas como acciones del Capítulo VI ½. Además, su despliegue se realizaba sólo una vez que se había alcanzado un alto en las hostilidades y en conflictos de clara dimensión internacional.⁷⁷

⁷⁶ Evans Gareth : Cooperating for Peace: the Global Agenda for the 1990s and beyond. *Op. Cit.*, pp. 100-103.

⁷⁷ Hernández G.: "Nuevos ámbitos de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz: implicaciones para el orden mundial" en Pellicer Olga (comp.). Las Naciones Unidas hoy: visión de México. *Op. Cit.* p. 159.

Con todo, los principios del mantenimiento de la paz alcanzaron plena aceptación con el despliegue de la primera OMP de carácter tradicional, o bien de la OMP de Primera Generación.⁷⁸

En términos generales, estas OMP pueden ser divididas en dos categorías: *las misiones de observación*, integradas por contingentes que casi invariablemente se encuentran desarmados, y *las fuerzas de mantenimiento de la paz*, integradas por cuerpos ligeramente armados. Así, la ONU tuvo su primera presencia en el terreno a través del despliegue, en el Medio Oriente, de observadores militares de la Organización de la Verificación de la Tregua (ONUVT) en 1948, para supervisar la tregua ordenada ese año por el CSONU en la guerra árabe-israelí.⁷⁹ Dicha presencia de la ONU evolucionaría con el despliegue en 1956 de la Fuerza de Emergencia de Naciones Unidas UNEF I (por sus siglas en inglés), cual fue creada con base en la Resolución 377 de la Asamblea General llamada "Unión pro Paz" –contrario al resto de las OMP, creadas por el CSONU-, con la misión de garantizar y supervisar la cesación al fuego ordenada entre Egipto e Israel durante las hostilidades ocurridas en el Sinaí, ese año. Otra característica de este tipo de OMP consistiría en el establecimiento del requisito del "previo consentimiento" de las partes en el conflicto a fin de que la operación pudiera ser desplegada, y para lograr realizar sus acciones correspondientes en cooperación con la autoridad local.

Posteriormente, con la creación del UNEF II desplegada en la península de Sinaí durante la Guerra Árabe- Israelí de 1973, quedarían consolidados los principios sobre los cuales se registrarían las OMP en general, sobre todo de la Primera Generación, de los cuales se derivarían la legitimidad de las mismas (ver Cuadro 1). De tal forma, las llamadas "Reglas del UNEF II", adoptadas para normar la actuación de esa operación, no sólo lograron entablar un consenso en su aceptación, sino que codificaron los principios para el funcionamiento de las OMP que de manera general han sido observados en el despliegue de este tipo de operaciones.⁸⁰

Tales principios, de forma somera, son los siguientes: 1.- el apoyo del Consejo de Seguridad; 2.- el previo consentimiento de las partes interesadas; 3.- el control y comando de la operación por el Secretario General, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad; 4.- que la OMP se integrara por contingentes proporcionados voluntariamente por países

⁷⁸ Es importante enfatizar que su peculiaridad en la forma de nacer explica en parte que carezcan de definición oficial, de estructura fija o de cierto cuerpo doctrinal; surgieron para dar una respuesta y han evolucionado según lo ha hecho la realidad internacional.

⁷⁹ ONU, *The Blue Helmets, a Review of United Nations Peace-Keeping*, New York, ONU, 1990, pp 8-9.

⁸⁰ Hernández G., "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela", *Revista Mexicana de Política Exterior: Las Naciones Unidas en su 50 Aniversario*, No. 47, *Op Cit.*, p. 120.

seleccionados, en previa consulta con las partes involucradas; 5.- el carácter defensivo de las OMP y sólo bajo legítima defensa; 6.- Actuación con base en la imparcialidad; es decir, sin afectar los derechos, reclamaciones o posiciones de las partes involucradas; 7.- el costo de las OMP sería cubierto por la ONU en base a las contribuciones de los Estados miembros.

Otra de las OMP enmarcadas en la Primera Generación fue la Operación de las Naciones Unidas en el Congo (ONUC), que inicialmente fue designada para ayudar al nuevo gobierno independiente tanto a establecer el estado de derecho y el orden, así como a la salida de las tropas belgas, las cuales habían regresado al Congo cuando la violencia emergió. Además, cuando la provincia de Catanga, rica en minerales, buscó su secesión, la ONU se expandió y evitó que tal situación recayera en una guerra civil en gran escala. Sin embargo, tal operación fue controversial pues por un lado, el costo para la ONU fue alto, ya que se le cuestionó su actuación imparcial frente a los congoleños, los países africanos vecinos y la ex URSS; también creó una crisis financiera por las disputas sobre el pago de los Estados miembros a una gran fuerza, la cual tuvo su término en 1964.⁸¹

Por otra parte, la Fuerza de Naciones Unidas en Chipre (UNFICYP, por sus siglas en inglés) fue establecida en 1964 para monitorear un cese al fuego entre las fuerzas griegas y turco-chipriotas, la cual permaneció en vigor durante la invasión turca en 1974 y continúa, en la actualidad, patrullando una zona tapón ("buffer") entre las dos comunidades. Sin embargo, el desempeño de esta OMP hasta ahora no ha contribuido a la solución a largo plazo del conflicto chipriota.

Evaluando el desempeño de las OMP de Primera Generación, se puede vislumbrar que si bien, en ciertos casos contribuyó a parar las confrontaciones entre las partes, en otros casos la solución permanente y a largo plazo de un conflicto permaneció elusiva. En este sentido, la puesta en práctica de una verdadera definición de solución pacífica de los conflictos sólo pudo ser calificada como exitosa las acciones de UNEF II.⁸²

Es importante resaltar que la mencionada disyuntiva en el accionar de tales OMP y en general de la actuación de la ONU, tiene que ver con la confrontación entre las superpotencias de Guerra Fría, pues muchas cuestiones importantes referentes a la paz y seguridad internacionales, incluyendo el conflicto de Vietnam, nunca fueron puestos verdaderamente sobre la agenda de la ONU.

⁸¹ Mingst A. K. and Margaret Karns; The United Nations in The Post Cold War Era; *Op. Cit.*, p. 84.

⁸² *Ibidem*

CUADRO 1: Primera Generación de OMP durante la Guerra Fría.

| <i>OMP*</i> | <i>Título</i> | <i>Localización</i> | <i>Duración</i> | <i>Fuerzas Desplegadas</i> |
|-------------|---|-------------------------------------|----------------------------------|-------------------------------|
| UNEF I | Primera Fuerza de Emergencia de la ONU. | Canal de Suez. Península del Sinaí. | Noviembre de 1956-Junio de 1967. | 3, 378 tropas. |
| ONUC | Operación de la ONU en el Congo. | Congo | Junio de 1960-Junio de 1964. | 19, 828 tropas. |
| UNFICYP | Fuerza de la ONU para el Mantenimiento de la Paz en Chipre. | Chipre | Marzo de 1964-hasta el presente. | 6,411 observadores militares. |
| UNEF II | Segunda Fuerza de Emergencia de la ONU. | Canal de Suez. Península del Sinaí. | Octubre de 1973-Julio de 1979. | 6, 973 tropas. |
| UNDOF | Fuerza de Observación del Cese al Fuego de la ONU. | Altos del Golán Sirios. | Junio de 1974-hasta el presente. | 1,450 observadores militares. |
| UNIFIL | Fuerza Provisional de la ONU en Líbano. | Sur de Líbano. | Marzo de 1978-hasta el presente. | 7,000 observadores militares. |

FUENTE: United Nations, The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peacekeeping, 3ed. (New York, UN Department of Public Information, 1996), pp. 689-776.

*Por sus siglas en inglés.

Para finales de los ochenta, se vislumbró que una de las características más determinantes del esfuerzo de las Naciones Unidas para tratar con las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, fue la cooperación entre los cinco miembros permanentes del CSONU, pues nunca antes se había logrado tal consenso. Así, la Segunda Generación de las OMP esta ligada a la implementación de los acuerdos de paz y algunas veces involucra tanto a oficiales civiles (incluyendo policías) y personal militar; además, el consentimiento de las partes aún sigue siendo un factor importante, aunque como se vio, no siempre fue obtenido. Estas operaciones intentaron resolver desacuerdos y proveer soluciones permanentes, así como también, resultaron de la emergencia de una división de nuevas vertientes o elementos de las operaciones para el mantenimiento de la paz, pues por un lado, se derivaron la llamada "peacekeeping" (definida como los esfuerzos para llevar a las partes a un acuerdo que resuelva un conflicto) y por el otro lado, la llamada "peacebuilding" (la cual contempla medidas posconflicto, como la ayuda al desarrollo, la implementación de medidas para el control de armas, la organización de elecciones y el monitoreo de los derechos humanos).

· Siguiendo este mismo hilo conductor, enmarcado en el período de *distensión* de finales de la década de los ochenta, y del cambio en la percepción más favorable de las superpotencias de Guerra Fría hacia la ONU, éstos fueron factores que facilitaron los esfuerzos de Naciones Unidas para ponerle fin a la presencia soviética en Afganistán, la guerra entre Irán-Irak (cuya duración casi fue de una década), el estancamiento del proceso de independencia de Namibia, y el conflicto en América Central. El éxito en cada uno de estos conflictos regionales les dieron nuevos bríos a la importancia futura de las OMP de las Naciones Unidas.

CUADRO 2: Segunda Generación de OMP, durante el período de transición: 1985-1989.

| OMP* | Título | Localización | Duración | Fuerzas Desplegadas |
|-----------|--|---|----------------------------------|-------------------------------|
| UNGOMAP | Misión de la ONU de Buenos Oficios en Afganistán y Pakistán. | Afganistán, Pakistán. | Mayo de 1988-Marzo de 1990. | 50 observadores militares. |
| UNIIMOG | Grupo de Observadores de la ONU en Irán e Irak | Irán, Irak. | Agosto de 1988-Febrero de 1991. | 399 observadores militares. |
| UNAVEM I | Primera Misión de Verificación de la ONU en Angola. | Angola. | Enero de 1989-Junio de 1991. | 70 observadores militares. |
| 1.- UNTAG | Grupo de Asistencia de la ONU para el período de Transición. | 1.-Namibia, Angola. | Abril de 1989-Marzo de 1990. | 70 observadores militares. |
| ONUCA | Grupo de Observadores de la ONU en América Central**. | Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua. | Noviembre de 1989-Julio de 1992. | 1,098 observadores militares. |

FUENTE: United Nations, *The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peacekeeping*, 3ed. (New York, UN Department of Public Information, 1996), pp. 691-776.

*Por sus siglas en inglés.

** Aunque la labor de ONUCA cubrió el territorio de los cinco países de América Central. la mayor parte de las OMP se concentraron en Nicaragua y Honduras. ONUCA fue complementada en sus trabajos por la Misión de Observadores Civiles de la ONU en América Central (ONUVEN) la cual tuvo a su cargo la asistencia en el proceso electoral en Nicaragua de Agosto de 1989 a Febrero de 1990; y por la Misión de Observadores en El Salvador (ONUSAL), al cual se le dio un papel sin precedente en el monitoreo y verificación de las violaciones a los derechos humanos.

Es importante enfatizar que a partir de la consolidación de las OMP de Segunda Generación (ver cuadro 2), se contemplaron mandatos importantes que rebasaron por mucho en alcance las tareas originales de naturaleza estrictamente militar de observación

de los ceses de fuego o la separación de las partes beligerantes, pues de manera gradual se incorporó a las OMP personal civil encargado de realizar tareas originalmente reservadas a la jurisdicción interna de los Estados, pero cuya realización les fue confiada con el fin de resolver cuestiones asociadas al origen de un conflicto y con ello, buscar opciones para lograr una paz larga y duradera.

Con todo, se pueden contemplar como características de esta Segunda Generación de OMP de forma más o menos generalizada las siguientes: 1.- el creciente número de OMP que son desplegadas en conflictos que no tienen carácter internacional; 2.- la adquisición de nuevas funciones tanto de carácter civil como militar, que van más allá de las funciones tradicionales; 3.- algunos de los principios que han regido el despliegue de las operaciones se han ido adecuando a los nuevos mandatos.⁸³

Tales mandatos incluyen: a) el control, organización, verificación y observación de las elecciones: se pueden citar como ejemplos el caso de ONUVEN en Nicaragua, cuya tarea era la de facilitar la pacificación de un conflicto interno; y el caso de ONUVEH en Haití, cuya tarea era proporcionar asistencia técnica en materia electoral; b) la observación del cumplimiento al respeto de los derechos humanos como una función incorporada a las OMP, se cita como ejemplo el caso de ONUSAL encargada de verificar el cumplimiento de los Acuerdos de San José sobre Derechos Humanos; c) repatriación, como fue el caso de la Autoridad Provisional de las Naciones Unidas en Camboya (UNTAC),⁸⁴ cual contribuyó a la repatriación de más de 370, 000 refugiados en la frontera de Tailandia; d) administración; se cita también el caso de UNTAC, la cual contempló bajo su mandato la atención de las relaciones exteriores, la defensa nacional, la seguridad pública, las finanzas y la información, con el fin de crear un ambiente político neutral para las elecciones celebradas en Camboya del 23 al 28 de mayo de 1993; e) finalmente, la asistencia humanitaria a países que se encuentran en beligerancia, punto controvertido en donde el consejo, con el fin de hacerla efectiva, ha otorgado mandatos bajo el capítulo VII.⁸⁵

En este sentido, se puede decir que la comunidad internacional se encontró a finales de los ochenta frente al hecho de que las técnicas del mantenimiento de la paz han empezado así a diversificarse para englobar nuevas acciones, las cuales han dejado su

⁸³ Hernández G.; "Las operaciones de paz de la ONU: del optimismo a la cautela" *Revista Mexicana de Política Exterior: Las Naciones Unidas en su 50 Aniversario*, No. 47, *Op. Cit.*, p. 122.

⁸⁴ Hay autores que enmarcan a esta OMP en la tercera generación.

⁸⁵ Hernández G.; "Nuevos ámbitos de acción de las operaciones de mantenimiento de la paz: implicaciones para el orden mundial" en Pellicer Olga (comp.), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, *Op. Cit.*, p. 165.

carácter estrictamente militar, para incluir ahora funciones centradas en cuestiones controvertidas de la vida política nacional, de lo cual dependió alcanzar la solución a un conflicto y en las que en mayor medida participan contingentes civiles. Sin embargo, en este tipo de OMP no se contemplaron aún facultades de tipo coercitivo como se presentó bajo mandato del CSONU en el inicio de la Posguerra Fría.

Las OMP de Segunda Generación se encontraron en el punto de transición en donde la regla de previo cese al fuego comenzó a modificarse, en ocasiones por razones prácticas, como fue el caso de ONUSAL en El Salvador; pero que en otros contextos, como parte no precisamente de la reactivación de la seguridad colectiva, sino de la acción de las Naciones Unidas de alcance más intervencionista, como fue el caso de Somalia.

Con todo, como punto final es importante señalar que con las OMP establecidas hasta antes de 1989 se logró avanzar en la observancia de leyes, además de que se dieron otros logros modestos, pero reales, ya que fue posible congelar algunos conflictos –pero sin lograr una resolución–, cierta reducción del riesgo o de la extensión, de una intervención competitiva por parte de potencias más grandes o vecinas; y el dejar algunos conflictos locales al margen de la rivalidad Este- Oeste, de modo que estos conflictos no exacerbaban la Guerra Fría. Es decir, se evitó que algunas guerras se extendieran, y que algunas metas se cumplieran de manera efectiva. Sin embargo, si bien es cierto que el desarrollo de las OMP durante las primeras cuatro décadas de vida de la ONU fue impresionante, no puede considerarse como su época dorada.

2.3 ACCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS EN LA POSGUERRA FRÍA: EL DEBATE SOBRE EL USO DE LA FUERZA PARA EL MANTENIMIENTO DE LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES.

Una vez concluida la etapa de recurrentes interposiciones del veto con el fin de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad (CSONU) comenzó a desarrollar de manera intensa su facultad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Ver cuadro 3).⁸⁶

⁸⁶ La recurrencia al poder de veto en Guerra Fría estuvo sujeto a la lucha bipolar, buen ejemplo de ello es que se haya puesto en práctica frecuentemente, sobre todo por parte de la URSS y EUA, hasta finales de los ochentas pues se paso de un rango de 82 vetos del período de 1946 a 1955 a 6 vetos de 1991 a 1998. El manipuleo de esta figura antidemocrática por parte de las superpotencias de Guerra Fría puede ser ejemplificado por el hecho de que ambas, de un total de 246 vetos registrados hasta 1998, la exURSS representa 120 vetos y los EUA, que recurrieron a la practica de dicha figura hasta los setentas fruto de sus alianzas y de su previo dominio internacional, contemplaron 72 vetos.

Por otra parte, es interesante notar que aunque haya disminuido la recurrencia al uso del veto, desde los noventas, en cambio, ha aumentado, como contrapartida, las abstenciones como un fenómeno que si bien refleja el desacuerdo, no bloquea la acción a emprender. En este sentido, "en 1992 se registraron 19

Sin duda, este decrecimiento en el uso de esta figura representante del poder hegemónico, mal vista por los Estados pequeños y las potencias medias, ha venido a sumarse a un conjunto de cuestionamientos de todo el aparato de poder dentro del Consejo de Seguridad, en su legitimidad y efectividad tanto en la composición geográfica y la representación económica de los miembros permanentes, como resultado tanto de los cambios ocurridos en la política internacional, como por el hecho de que otros Estados han venido a contribuir financieramente más que cualquiera de los miembros permanentes.

CUADRO 3: El uso del poder de veto en el Consejo de Seguridad, 1946-2002.

| Período | China | Francia | Gran Bretaña | Estados Unidos | URSS/Rusia | Total |
|-----------|-------|---------|--------------|----------------|------------|-------|
| 1946-55 | 1 | 2 | ----- | ----- | 79 | 82 |
| 1956-65 | 0 | 2 | 3 | ----- | 26 | 31 |
| 1966-75 | 2 | 2 | 10 | 12 | 7 | 33 |
| 1976-85 | 0 | 9 | 11 | 34 | 6 | 60 |
| 1986-90 | 0 | 3 | 8 | 23 | 0 | 34 |
| 1990-98 | 1 | 0 | 0 | 3 | 2 | 6 |
| 1999-2002 | 1 | 0 | 0 | 4 | 1 | 6 |
| 2003 | | | | 2 | | 2 |
| Total | 5 | 18 | 32 | 78 | 121 | 254 |

FUENTE: <http://www.globalpolicy.org/sscuritv/data/vetotab.htm>

Como se ha venido explicando anteriormente, el fin de la Guerra Fría ha abierto nuevas posibilidades sobre las capacidades de la Organización, pues a través del CSONU se dieron las condiciones políticas necesarias para ejercer su función de paz y seguridad más allá del mantenimiento de la paz.

En este punto es en donde el secretario general Boutros Boutros Ghali en "Un Programa de Paz" considera cuatro ámbitos de acción bien identificados: el reforzamiento de la diplomacia preventiva en los conflictos o para impedir que una situación se deteriore; asimismo, la atención de aquellos problemas relacionados con el conflicto mismo, para la solución a las causas que lo originaron; el aumento del uso de la fuerza para restablecer la paz cuando ésta sea quebrantada, y por último, el impulso a la consolidación de la paz después de los conflictos, para lo cual presta atención a los aspectos de la vida nacional

abstenciones: China se ha abstenido 27 veces en el período de 1990 a 1996 para la ejecución de medidas de fuerza, y Rusia comenzó, la misma práctica desde 1995". Mingst A. K. and Margaret Karns: *The United Nations in The Post Cold War Era*, *Op. Cit.*, pp. 27-28.

con el propósito de que éstos no vuelvan a suscitarse una vez que se les ha dado solución.⁸⁷

Por otra parte, aunque en cierta manera el nuevo ambiente de Posguerra Fría ha venido permitiendo nuevos caminos en busca de una negociación de acuerdos de paz en diversas regiones, en sí, la tendencia va en dirección a buscar el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales por medios coactivos. En este sentido, el Secretario General prevé en su informe facultades coercitivas con el propósito de hacer efectivas cesaciones al fuego cuando éstas hubieran sido quebrantadas, mediante la creación de unidades de resguardo de la paz, diferentes de las OMP, pues tendrían armamento y mandatos específicos con el propósito de poder restablecer y mantener las cesaciones al fuego.⁸⁸

Aunque se reconoce la importancia de la existencia de estas unidades de resguardo de la paz de las Naciones Unidas para de alguna forma superar los resortes que han venido desprestigiando a las OMP, por su falta de preparación y de recursos, entre otras cosas; también es importante enfatizar que no se está avanzando en la búsqueda de una solución efectiva de un conflicto y de la aplicación de los acuerdos de paz cuando son necesarios.

Las ideas contenidas en "Un Programa de Paz" persiguen un doble objetivo moral, es decir: la adaptación cualitativa de la misión encomendada a la ONU y, por otro lado, una adaptación de su estructura y funcionamiento.

También, este programa propone, entre otras cosas, iniciar negociaciones para la constitución de fuerzas de las Naciones Unidas, a la que hace mención el Artículo 43 de la Carta, pero en el tiempo en que se llegasen a concretar, el Secretario General Boutros Ghali sugiere crear las mencionadas unidades de resguardo de la paz. Lo anterior supone la creación de un Comité de Estado Mayor, el cual hasta este momento ha tenido un papel simbólico. Así, en un sentido más amplio, lo que pretende el "Programa de paz" es que las fuerzas de mantenimiento de la paz puedan recurrir a la fuerza, independientemente de si se encuentren o no ante una situación de legítima defensa.⁸⁹

Asimismo, se buscan formas de definición en las que se aumente la posibilidad de invocar el Capítulo VII y determinar la existencia de una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, cual se encuentra sujeta al libre albedrío del Consejo de Seguridad.

⁸⁷ "Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz". doc. A/47/277.S/24111.-

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Gómez Robledo, J.M.; "El debate sobre el uso de la fuerza por parte de las Naciones Unidas" en Olga Pellicer. Las Naciones Unidas hoy: visión de México. *Op. Cit.*, p. 146.

Además, independientemente de que es un programa muy ambicioso, pues considera que una vez poniendo en práctica las operaciones de desmilitarización, las Naciones Unidas podrían hacerle frente a sus presiones financieras --creadas por el incremento exponencial de OMP- cobrando un impuesto sobre las ventas de armas. Por otra parte, tal programa denota un occidentalcentrismo pues asume que existe un consenso mundial en torno a los valores políticos, como las instituciones democráticas representativas, al servicio de las cuales se pondrían las distintas operaciones de establecimiento, mantenimiento y consolidación de la paz.

De tal forma, con el conflicto en el Golfo Pérsico se inauguró una nueva etapa en la vida de las Naciones Unidas en la que el Consejo de Seguridad recurrió al uso de la fuerza (bajo el cobijo del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas) para restablecer la paz y la seguridad internacionales en esa región, planteando por segunda ocasión la ejecución de la seguridad colectiva,⁹⁰ después de la guerra entre las dos Coreas, cuando EUA intento superar la parálisis del CSONU,⁹¹ a través de la acción de la Asamblea General y ante la ausencia del veto soviético en el CSONU.⁹²

Tal tendencia también ha sido transferida a las OMP, inaugurando una nueva generación caracterizada por la recurrencia a legitimar su existencia con base en el Capítulo VII de la Carta, para responder a los conflictos regionales, cuya característica más notable es que son intra estatales, es decir, son originados por la debilidad de las instituciones gubernamentales, por secesiones, choques tribales y étnicos, y por guerras civiles.

Esta nueva generación de OMP es frecuentemente descrita como "peacekeeping complejas" porque sus mandados involucran tanto personal civil como operaciones militares. Es decir, sus actividades pueden ir desde la observación y vigilancia del cese al fuego (primera generación de OMP), organización de elecciones, reorganización de fuerzas policíacas, y el establecimiento de la seguridad, entre otras actividades; otra característica determinante es que algunas veces no se requirió por las partes el

⁹⁰ Cabe resaltar que durante la Guerra Fría se invocó también el Capítulo VII en dos ocasiones: para imponer sanciones económicas al régimen de la minoría blanca en Rhodesia del Sur después de que unilateralmente declaró su independencia de Gran Bretaña en 1965; y para imponer un embargo de armas a Sudáfrica en 1977.

⁹¹ En este sentido, la ONU proveyó la base para legitimar los esfuerzos de EUA para defender a la República de Corea y movilizar la asistencia de otros Estados. Sin embargo, bajo el liderazgo de EUA de tal coalición, las ordenes fueron conducidas desde Washington.

⁹² Bajo la Resolución de la AG "Unión pro Paz" se permitió a la ONU actuar para la solución de un conflicto tras la falta de consenso en el CS. Además, cabe decir que la ausencia de la URSS del CS se dio en protesta contra el rechazo de la ONU a otorgarle el asiento permanente a la República Popular de China, negado desde 1949

consentimiento del despliegue de la operación, en especial cuando la asistencia humanitaria era solicitada para la protección de refugiados y civiles de un ataque o de un genocidio.⁹³ Dada esta situación, el siguiente paso a realizar es el impulso a la aplicación del uso de la fuerza.

Es importante tener en cuenta que la recurrencia al Capítulo VII para hacerle frente a los conflictos de Posguerra Fría también incluyen las sanciones económicas contra Irak en 1990, el embargo de armas contra Yugoslavia en 1991, el embargo de armas y aéreo contra Libia en 1992, y el embargo de armas contra Ruanda en 1994.⁹⁴

En este sentido, el optimismo surgido a partir de la guerra del Golfo entre los miembros permanentes del Consejo sobre el uso de la fuerza como forma de solucionar este nuevo tipo de conflictos, bajo el argumento de que el Consejo de Seguridad finalmente ejercía sus facultades como fueron concebidas por los redactores de la Carta, ha llevado a este órgano a aplicar medidas coercitivas bajo el Capítulo VII en los conflictos de Somalia y Bosnia Herzegovina, indicando con ello una ruptura de los principios de las OMP tradicionales, apuntando hacia el inicio de una tercera generación de OMP (ver cuadro 4).

Además esta situación provoca un cambio en el ejercicio de la función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales en Posguerra Fría en dos aspectos: uno, respecto al hecho de que las OMP han comenzado a realizar acciones encaminadas a obtener el establecimiento de la paz por medios coercitivos, además del mantenimiento y construcción de la paz, como se mencionaba arriba; y, dos, que los mandatos otorgados por el CSONU representan nuevos precedentes en cuanto a los sujetos encargados de ejecutar las acciones coercitivas. Lo anterior, se refiere al hecho de que en el pasado resultaba controvertido que el CSONU otorgara autorizaciones amplias a un Estado miembro o grupo de Estados para la ejecución del Capítulo VII, sin recurrir al mecanismo previsto para la ejecución de la fuerza en el Artículo 43, que se refiere a la celebración de acuerdos con Estados miembros y entablar consultas con el Comité de Estado Mayor, como lo determina el Artículo 46 de la Carta.

El caso de Bosnia- Herzegovina se enmarcó dentro de un conflicto más amplio, en donde un país como la exYugoslavia jugó un papel único en la guerra bipolar, ocultando las líneas divisorias tanto políticas, religiosas y étnicas por más de medio siglo.

⁹³ Mingst A. K. and Margaret Karns; The United Nations in The Post Cold War Era, *Op. Cit.* pp. 89- 100.

⁹⁴ *Ibid.* p. 101

CUADRO 4: Tercera Generación de OMP durante la Posguerra Fría.

| OMP* | Título | Localización | Duración | Fuerzas Desplegadas |
|----------|---|--|----------------------------------|--|
| UNAMIC | Misión Avanzada de la ONU en Camboya. | Camboya. | Octubre de 1991-presente. | 380 oficiales militares y staff civil. |
| UNPROFOR | Fuerza de Protección de la ONU. | ExYugoslavia-Croacia, Bosnia – Herzegovina, Macedonia. | Marzo de 1992-Diciembre de 1993. | 30, 500 tropas y personal civil. |
| UNTAC | Autoridad Provisional de la ONU en Camboya. | Camboya. | Marzo de 1992-Diciembre de 1995. | 15, 900 tropas, 3, 600 policías monitores, y 2400 administradores civiles. |
| UNOSOM | Operación de la ONU en Somalia. | Somalia | Agosto de 1992-Marzo de 1995. | 28, 000 tropas y 2 800 staff civiles. |
| UNAMIR | Misión de Asistencia de la ONU para Ruanda. | Ruanda | Octubre de 1993-Marzo de 1996. | 2 548 tropas con 5000 personal adicional autorizado. |

FUENTE: United Nations, *The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peacekeeping*, 3ed. (New York, UN Department of Public Information, 1996), pp. 691-776.

*Por sus siglas en inglés.

Las cuestiones que englobaron al conflicto de la exYugoslavia son centrales para la naturaleza del orden internacional y del Derecho Internacional en la Posguerra Fría, pues tocó puntos sensibles como la cuestión de la autodeterminación de los pueblos, los derechos colectivos e individuales y el uso de la fuerza con fines humanitarios. De tal forma, un microcosmos de problemas como la violación sistemática de los derechos humanos, las presiones para una mayor acción militar y el poco interés por parte de las partes en conflicto para restablecer la paz, enfrentó a la ONU a difíciles disyuntivas pues por un lado, existían las condiciones para poner en práctica las acciones de fuerza del Capítulo VII, y por el otro lado, se encontró frente al fracaso en reactivar las obligaciones financieras de los Estados.

Por tanto, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, el CSONU autorizó a UNPROFOR, creada bajo la CSONU RES 743 (1992), a recurrir a las medidas necesarias, mediante el empleo del uso de la fuerza aérea, para la protección de las denominadas "zonas seguras"⁹⁵ en seis ciudades bosnias, con el objetivo de mantener un cese al fuego, desmilitarizar fuerzas armadas (tanto regulares como irregulares),

⁹⁵ Resolución 836 (1993).

asegurar la protección de los derechos humanos básicos, y la asistencia de agencias humanitarias para el regreso de refugiados a sus hogares.

Con todo, aunque en junio de 1992, se tenía la presión para la intervención humanitaria, el CSONU autorizó el despliegue de una OMP a Sarajevo para reabrir el aeropuerto y apoyar los esfuerzos de dar seguridad humanitaria coordinada por el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), en sí, no se le dio a la UNPROFOR autorización para parar la "limpieza étnica" ejecutadas por las fuerzas serbio-bosnias en áreas de población musulmana que ellos habían ocupado.

Sin embargo, debido a que UNPROFOR fue autorizado para usar las fuerzas armadas en una base limitada únicamente, la implementación de sus acciones requirieron del apoyo de los países miembros de forma individual, especialmente de EUA y de sus aliados europeos. De esta relación se derivó el primer experimento de cooperación entre las OMP de Naciones Unidas y una alianza militar regional como fue la participación de la OTAN. Lo anterior se dio como resultado de la carencia de voluntad política de los Estados miembros para desplegar una escala de fuerza completa contra las fuerzas serbio bosnias y los partidarios de los serbios. En este sentido, se vio una clara falta de voluntad para arriesgarse en causalidades que requerían medidas de fuerza y que inevitablemente recaían en una situación donde sus intereses nacionales no parecían directamente involucrados, sin contar que los resultados eran poco predecibles.

En el caso de Somalia, el recurso al Capítulo VII se dio por virtud de la resolución 798 (1992), por la que autoriza a un Estado miembro (Estados Unidos) a recurrir al uso de la fuerza mediante el despliegue de una Fuerza de Tareas Unificada para garantizar el ambiente seguro y hacer llegar la ayuda humanitaria a Somalia. La acción coercitiva fue emprendida una vez que el primer despliegue de UNOSOM⁹⁶ había probado ser incapaz de hacer llegar la ayuda humanitaria.

Sin embargo, la posterior creación de UNOSOM II fue más controvertido, pues su despliegue se dio sin el consentimiento previo de las partes beligerantes y por tanto vino a restarles legitimidad ante las mismas, conduciendo a que la OMP fuera envuelta en la misma dinámica del conflicto, perdiendo su imparcialidad hasta el punto de verse involucradas en actos de combate en contra de los miembros de una de las facciones beligerantes. En este sentido, el caso de Somalia evidenció que la falta de legitimidad de la acción multilateral en el interior de ese país vulneró en gran medida la efectividad de la misión.

⁹⁶ Resolución 751 (1992).

El fracaso de las acciones autorizadas por el Consejo de Seguridad en Somalia, además de haber tenido un alto costo para la imagen de la organización ante la opinión pública internacional, cuestionó la política de diversos Estados miembros, principalmente los contribuyentes de tropas a las OMP.

En el caso de Ruanda, la actuación del CSONU fue muy controvertida pues estalló un desastre humanitario a escala masiva cuando de hecho todavía estaba ocupándose del conflicto somalí. Así, la experiencia de Somalia originó un patrón de parálisis en un conflicto que se remonta a los tiempos de la colonia, situación que fue aprovechada por la intervención de Francia. Periódicas rupturas del orden establecido en Ruanda por la violencia étnica se presentaron desde que Ruanda y Burundi obtuvieron en 1960 su independencia, hasta que en 1990 estalló la interminable lucha entre el gobierno hutu y el RPF. En este sentido, el Consejo de Seguridad hizo un llamado en 1993 para la concreción de un acuerdo de paz que estableciera una fuerza de monitoreo del cese al fuego e investigara los reclamos del incumplimiento de tal acuerdo. Este es el origen de UNAMIR, el cual no contó, desde un principio, con la confianza plena de su imparcialidad. Sin embargo, la creciente violencia en el país hizo que continuara su mandato hasta donde le fuera posible.

Con todo, pese a los previos reportes del incremento de las masacres en Ruanda y de un posible genocidio en abril de 1994, el Consejo de Seguridad dio su voto aprobatorio para reducir sus fuerzas en este pequeño país africano, de 2539 a 270.⁹⁷ Aunque cuatro semanas más tarde, y en respuesta a la presión pública, el CSONU reaccionó y desplegó 5 500 tropas para proteger a los civiles y brindar ayuda humanitaria. Algunos países también propusieron voluntariamente el uso de sus tropas en respuesta al conflicto, sin embargo, la tragedia humana ya era irreversible.

Como en el caso de Somalia, con la Fuerza de Tareas Unificada bajo conducción de EUA, en el caso de Ruanda, también el CSONU invocó el Capítulo VII para autorizar a los Estados miembros el despliegue de una operación multinacional temporal y lograr de alguna forma restablecer a UNAMIR. Sin embargo, sólo EUA, bajo gran cobertura de los medios de comunicación, desplegaron personal y equipo para ayudar a los refugiados. Con todo, la OMP en Ruanda, cual tardó en establecer una zona de protección humanitaria para dar seguridad a los civiles, finalizó en 1996 sin haber restaurado la paz y tampoco sin haber cubierto las necesidades humanitarias, pero ésta no tuvo lugar para el nuevo gobierno tutsi, que pidió la salida de las tropas de la ONU.

⁹⁷ Mingst A. K. and Margaret Karns: The United Nations in The Post Cold War Era: *Op. Cit.*. p. 95.

Cabe resaltar que los conflictos tanto de Somalia como de Ruanda fueron símbolos de los problemas étnicos de la Posguerra Fría, además de enmarcarse dentro de lo que el Secretario General llamó OMP de tercera generación.⁹⁸ Sin embargo, ambas OMP's desplegadas por el CSONU, tanto en Somalia como en Ruanda, se caracterizaron porque no tuvieron el completo consentimiento de todas las partes en conflicto, y por tanto se dieron sin tener una paz que pudiese ser mantenida.

Con todo, el Consejo de Seguridad autorizó una coalición bajo la conducción de EUA para el uso de la fuerza ante la ruptura del orden y del estado de derecho en Somalia entre 1992-1993, y delegó su autoridad a la OTAN para la vigilancia aérea de las llamadas "zonas seguras" de Bosnia en 1993; así como aprobó que únicamente Francia impulsara el uso de la fuerza con propósitos humanitarios en Ruanda durante 1994 (bajo la "Operación Turquesa"), y ante una falta de desinterés en este tipo de guerras civiles en las que también se enmarcan las de Liberia y Burundi, fueron hechos que en general han inducido una atmósfera internacional de extrema atención, sin contar también por un lado, con el fiasco humillante en octubre de 1993 de autorizar el uso de la fuerza (por vez primera) de una operación militar conducida por EUA para intervenir en cuestiones internas y lograr reponer al gobierno democrático de Aristide en Haití, después de que un golpe de Estado lo depusiera de su puesto. Pero también existe satisfacción por el monitoreo regular de OMP's llevadas a cabo por Rusia en Georgia y Tayikistán, y por dejar que la CSDE sea el encargado de emprender acciones para pacificar el conflicto civil en Azerbaiyán sobre el enclave de Nagorno-Karabakh.⁹⁹

Lo anterior demuestra claramente que las potencias militares no están preparadas, o bien se niegan en gran medida, a comprometer sus fuerzas al combate, a menos que exista un interés nacional claro, un interés estratégico más amplio o que exista presión de la opinión pública –base moral-. Donde no existen tales imperativos, como lo demostró el caso de Bosnia, Ruanda, Angola, Liberia y otros lugares en conflicto, las potencias no están preparadas para arriesgarse en desastres y en campañas largas y complejas frente a guerras civiles intratables.

En términos generales, el desarrollo de las OMP en Posguerra Fría ha puesto de manifiesto la vulnerabilidad de las potencias, como miembros de carácter permanente en

⁹⁸ El Secretario General Boutros Boutros Ghali, consideró que incluían tanto las operaciones militares para proteger la liberación de asistencia humanitaria, el esfuerzo de cese al fuego y la asistencia en la reconstrucción.

⁹⁹ Parsons Anthony: *The Security Council - an uncertain future*, Occasional Paper No. 8, Noviembre de 1994, p. 12.

el CSONU, tanto a la confusión y pérdida de autoridad cuando se combina la persuasión del Capítulo VI con la coerción del Capítulo VII.¹⁰⁰ El éxito de las operaciones establecidas bajo el Capítulo VI depende enteramente de la percepción de las partes de que las Naciones Unidas es imparcial. En cambio, las medidas de fuerza del Capítulo VII, particularmente en el contexto militar, casi invariablemente involucra tomar parte en dicho contexto, como fue el caso de Bosnia y Somalia.

En este sentido, la principal preocupación que surge respecto a la acción del CSONU en la creación de esta zona gris que oscila entre el mantenimiento de la paz y la acción coercitiva se encuentra en la eventualidad de que surjan peligros que impidan que tal operación pueda cumplir su mandato.

Las enseñanzas manifiestas del pasado han puesto en evidencia que existe una gran diferencia en términos políticos, jurídicos y militares y en la supervivencia de las tropas involucradas, entre una presencia de las Naciones Unidas que cuenta con el consentimiento de las partes beligerantes por un lado, y el despliegue de una operación que no cuenta con el consentimiento previo de las partes y que adicionalmente está facultada para usar la fuerza con la finalidad de obligar a las partes a aceptar las resoluciones del Consejo, por otro lado. Es decir, la experiencia ha demostrado que las posibilidades de poder desplegar una presencia de las Naciones Unidas se ven fortalecidas en la medida que se cuenta con el consentimiento de las partes interesadas, además del empleo de los recursos tanto materiales como humanos estimados según el carácter e intensidad del conflicto.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD: ENTRE LA CAUTELA Y EL ESCEPTICISMO.

Al cumplirse las condiciones para su pleno funcionamiento, el Consejo inició una época de gran dinamismo que entonces obtuvo resultados alentadores, pero poco después dio lugar a motivos de preocupación, como la falta de transparencia en el proceso de toma de decisiones. En este sentido, durante los últimos años, las decisiones del Consejo se han adoptado en reuniones formales que cumplen una función puramente ritual, pues a diferencia del pasado, es raro ver un debate entre las partes interesadas.

Actualmente, la reunión formal se realiza para adoptar decisiones ya acordadas en reuniones informales celebradas en el "cuarto de al lado" con la participación exclusiva de los Estados miembros del Consejo. Aunque cabe señalar que las reuniones a puerta cerrada no son una práctica condenable para la diplomacia, pues es una forma de lograr

¹⁰⁰ *Ibidem.*

un consenso, lo criticable por una parte, es que en las deliberaciones no participen Estados que sin ser miembros del Consejo pueden, sin embargo, estar directamente interesados en la situación que se discute. Por otra parte, tampoco se emiten actas oficiales de las deliberaciones, lo que permite todo género de especulaciones sobre las presiones ejercidas por los miembros permanentes del Consejo sobre otros miembros más débiles, o sobre las verdaderas intenciones que motivaron la redacción de un proyecto de resolución.¹⁰¹

Otra de las cuestiones que de hecho siempre ha levantado fuertes críticas ha sido la escasa comunicación que tiene el CSONU con la Asamblea General, pues el Consejo de Seguridad no cumple con las disposiciones establecidas en los Artículos 15 y 24 de la Carta, en lo que se refiere a la presentación de informes sobre sus actividades a la AGONU, pues contempla únicamente la simple enumeración de los asuntos sometidos a la consideración del Consejo, por lo que carecen de análisis sustantivos. Esta situación, se vuelve más compleja en la medida en que existe un renovado activismo del Consejo y por tanto, las consecuencias de sus actos tienen una profunda trascendencia para la política internacional en general y en la situación financiera y administrativa de las Naciones Unidas, en particular.

Por otra parte, un motivo que requiere gran atención se refiere a la falta de representatividad y de equilibrio en la composición actual del Consejo, en el sentido de que el porcentaje respecto a la membresía de la ONU, sólo representa menos del 9% de los Estados miembros de la Organización.

Aunado a lo anterior, se encuentra la falta de un equilibrio regional en su composición, pues en la actualidad, se puede hablar de tres países miembros europeos permanentes (Francia, Reino Unido y Rusia), así como de cuatro miembros no permanentes, dos de Europa del Este que ahora votan igual a los dos de Europa Occidental. Es decir, existen siete representantes europeos de un total de 15 miembros del Consejo de Seguridad. Por ende, la situación anterior ha impulsado que ante la emergencia de nuevas potencias económicas y la voluntad de algunas potencias regionales por el impulso de un mayor activismo internacional, han hecho necesario e impostergable el tema de la reforma del Consejo.

¹⁰¹ Pellicer Olga, "La crisis de confianza del Consejo de Seguridad y sus implicaciones para la seguridad colectiva internacional" en Pellicer Olga (comp.), *Op. Cit.*, p. 108.

A más de diez años de que la Guerra Fría obtuvo su fin, la panorámica emergente como resultado del desarrollo de las actividades del Consejo de Seguridad, resulta paradójica.

Así, en primera instancia el Consejo se ha venido enfrentando a numerosos problemas, entre los que sobresale el de la falta de liderazgo de finales de siglo y la posibilidad o no de que EUA sea la fuerza dominante en el devenir del CSONU, pues sus límites de poder, contrario a lo que se creía con la superioridad militar y del poder de influencia para emerger como el "policía internacional" en la Guerra del Golfo, han saltado a la vista las condiciones internas de este país, así como la configuración de los procesos de interdependencia de la política global, lo que limitan la posibilidad misma de un mundo unipolar, aunque de hecho no descartable.

Sin embargo, hasta ahora, los EUA es el único país que goza de los atributos que permiten calificarlo como superpotencia mundial, además de que, paradójicamente, esta contribuyendo a dar forma a un esquema de política global cuya característica inherente es la reducción de la capacidad de una superpotencia de ejercer un poder global.¹⁰²

Otra problema al que el Consejo de Seguridad se enfrenta se refiere a la falta de marcos jurídicos claros frente a la realidad internacional de Posguerra Fría, pues las situaciones novedosas a las que ha tenido que hacer frente desde el fin de la era bipolar no le permite eludir responsabilidades, pero tampoco existen las condiciones y muy posiblemente tampoco la voluntad para que en sus decisiones el Consejo articule y exprese la heterogeneidad de puntos de vista que hoy están presentes en las Naciones Unidas.

De tal forma, la propuesta de otorgar a la ONU de competencias por encima de la soberanía de los Estados para actuar en materia de asistencia humanitaria carece de una base consensual; situación que salta a la vista por los intereses distintos que se encuentran detrás de las posturas de los países que las impulsan y que tienen la "contracara" de ser mecanismos útiles para mantener su influencia y situaciones de dominación en sus zonas de influencia.

Finalmente, se puede concluir que las acciones del Consejo de Seguridad en la etapa posterior a la Guerra Fría ilustran bien las incertidumbres y paradojas de un período al que todo parece sujeto a revisión sin que existan marcos jurídicos o políticos que orienten el resultado de esas revisiones, pero tampoco existe la voluntad de los Estados miembros para llevarlos a cabo, en este sentido se esta frente a un parroquialismo más

¹⁰² *Ibid.*, p. 117.

recalcitrante que en el pasado, lo que contrasta con el cúmulo de problemas globales a los que tiene que hacerle frente la ONU.

Con todo, pese a que los resultados de la actuación del Consejo en la década de los noventa ha sido ante todo errático y ambivalente en cuanto a sus funciones en materia de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; lo que si es un hecho, es que, ahora como en 1945, se necesitan con urgencia compromisos y reglas que permitan hacer frente en forma colectiva al cúmulo de graves amenazas a la seguridad internacional, entendida ésta como un concepto en evolución, pero que requiere de una visión más amplia y universal.

La última palabra se centra en la viabilidad de una reforma sustantiva a los marcos jurídicos y políticos de la Carta, cuyo punto álgido debe de empezar con el principal centro de concentración de poder y que controla el monopolio del uso de la fuerza a nivel internacional: el Consejo de Seguridad.

3. LA REFORMA AL CONSEJO DE SEGURIDAD

Desde el colapso de la Guerra Fría, las exigencias de la comunidad internacional de un gobierno global se incrementaron en gran medida debido a la necesidad de hacerle frente a la expansión de un cúmulo de problemas de naturaleza transnacional. Las miradas se centraron en Naciones Unidas en un momento en que la organización gozaba de una mayor legitimación para sus miembros, nunca antes vivido, desde su creación en 1945.

Sin embargo, la realidad internacional de aquel momento tanto cualitativa como cuantitativamente cambió drásticamente a principios de la década de los noventa. En este sentido, la propia realidad internacional de posguerra fría exigió que las Naciones Unidas se emergieran en un cambio estructural para responder a las nuevas demandas de la Comunidad Internacional como el conocer las emergencias humanitarias, el impulso a los alcances de las políticas de desarrollo sostenible, la expansión de las funciones y del número de *peacekeepers*, expandir las redes de ONG's más efectivamente, así como, las demandas de escalamiento para dirigir los abusos de derechos humanos contra individuos y grupos de Estados.

En este sentido, la gran mayoría de los miembros de la comunidad internacional reconocen que las Naciones Unidas necesitan reformarse, pero existe desacuerdo en cuanto al tipo de reforma que es necesaria y para que propósito: los representantes de las distintas delegaciones favorecen las reformas que responden sus intereses nacionales y promueven el poder nacional; los idealistas, en cambio, ofrecen planes para la expansión más amplia de la organización mundial que eventualmente reducirían la soberanía de los Estados; los líderes de las ONG's se centran en hacer de la ONU una organización más democrática, con una mayor apertura y rendición de cuentas; los tecnócratas buscan una mayor productividad y eficiencia por parte de la dirección de la organización; por último, los conservadores presionan para una disminución de la ONU con poderes reducidos; por tanto, el acuerdo se torna muy difícil de lograr en un futuro cercano.

Aunque las voces que demandan la reforma de Naciones Unidas adquirieron impulso en la Posguerra Fría, en sí, desde 1950 las Naciones Unidas se han enfrentado a constantes estudios, revisiones de políticas y propuestas de reforma. Los resultados que emergieron de todo este cúmulo de estudios y propuestas de reforma se centran en el hecho de que admiten que la maquinaria compleja e ineficiente de las Naciones Unidas resulta de profundos desacuerdos políticos entre sus miembros y entre otras fuerzas contendientes en el sistema global, en un mundo dividido entre ricos y pobres, poderosos

y no poderosos, así, las diferencias de intereses han estado eclipsando todos los esfuerzos de reforma y ha contribuido a que se vea a la ONU como una institución contradictoria y dividida en la cuestión de la reforma.

En el actual tiempo en que numerosos brotes de diversos tipos de conflicto han venido emergiendo y que poseen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, están influyendo en la capacidad de actuar de Naciones Unidas y en particular han logrado que el Consejo de Seguridad, amplíe la interpretación de su mandato para hacerle frente también a las amenazas de carácter interno en los Estados (violación de los derechos humanos de los Kurdos por el gobierno iraquí, el caso somalí y el haitiano son claros ejemplos). En este sentido, el CSONU como uno de los órganos principales de Naciones Unidas han venido impulsando un gran número de reuniones, consultas y resoluciones – en particular las referentes al capítulo VII-.

Sin embargo, el optimismo inicial de principios de los años noventa en el panorama alrededor del CSONU, en el que su habilidad para llevar a cabo su trabajo sin recurrir a menudo al veto como lo fue durante la Guerra Fría (sólo siete vetos se presentaron durante el periodo de Posguerra Fría frente a 240 en los primeros 45 años del periodo de vida de Naciones Unidas) se tornó gris, sobre todo al demostrarse que su habilidad para hacerle frente a los conflictos bajo el principio de la seguridad colectiva quedaba rebasada por los hechos, y en particular, como bien lo menciona Richard Butler, porque su autoridad fue sobrepasada, desobedecida y abusada.¹⁰³ Sobre todo existen tres casos que ejemplifican fielmente lo anterior: cuando el CSONU fue sobrepasado por la acción militar de la OTAN contra Slobodan Milosevic, en el caso de Kosovo, sin que primero buscara la aprobación del Consejo debido principalmente a que Estados Unidos y otros países de la OTAN sabían que si lo hacían evidentemente serían vetados por Rusia y China.

Asimismo, el CSONU también fue desobedecido en otras ocasiones, teniendo en cuenta que sus resoluciones tienen carácter obligatorio, Richard Butler cita el caso de Saddam Hussein, quien aseguró que seguiría desobedeciendo las resoluciones de desarme del consejo gracias a que contaba con el apoyo de amigos dentro del Consejo, a la pérdida general de voluntad de este órgano y a un Secretario General simpatizante con él.¹⁰⁴ En cuanto al abuso respecto al Consejo de Seguridad, el caso de China salta a la vista, pues impidió que se desplegaran operaciones de mantenimiento de la paz en

¹⁰³ Butler Richard. "Bewitched, Bothered, and Bewildered: Repairing the Security Council" en Foreign Affairs. Septiembre-Octubre 1999.

¹⁰⁴ *Idem*.

Guatemala y Macedonia e incluso amenazaba con hacer lo mismo en el caso de Haití, aduciendo a razones de interés nacional pues estos países habían hecho tratos con Taiwán. En este sentido, fue evidente que la vieja práctica de Guerra Fría de utilizar el veto como arma del interés nacional por encima del interés colectivo, seguía sobreviviendo en la Posguerra Fría.

Las situaciones anteriores, así como la falta de capacidad en la actuación del CSONU, como el principal órgano encargado de salvaguardar la paz y la seguridad internacionales, en el despliegue de *peacekeeping* efectivas para hacerle frente a los conflictos, sobre todo en los casos de Somalia, Ruanda y la exYugoslavia, lejos de lograr una mayor legitimación por parte de la comunidad internacional han aumentando los cuestionamientos respecto a su estructura anacrónica, cerrada, antidemocrática y poco representativa de la gran mayoría de los Estados Miembros, además de su mala coordinación con otros órganos de la ONU y la poca claridad en el desempeño de sus trabajos.

Así, la coyuntura de fin de Guerra Fría y los diversos acontecimientos venideros en el ámbito internacional fueron factores que impulsaron el replanteamiento no sólo de la ONU en general, aduciendo sobre todo a la gran crisis financiera que eclipsaba su actuación, sino de uno de sus principales órganos ante un panorama internacional en donde la paz y la seguridad internacionales han estado constantemente amenazadas.

Las demandas de una reforma necesaria, sobre todo de los países en desarrollo que buscan tener una representación justa dentro del Consejo de Seguridad saltaron a la vista, pero también se destacan las demandas de las potencias medias y de los países que habían logrado adquirir un mayor poder relativo como lo son: Japón y Alemania, quienes buscaban ser parte del club de los miembros permanentes bajo la bandera de su mayor participación en las tareas de la organización mundial máxima.

Todos estos países han desplegado intensos trabajos parlamentarios dentro de las deliberaciones y discusiones en el "Grupo de Trabajo de Composición Abierta referente a la Representación más Equitativa y el Aumento de los Miembros del Consejo de Seguridad y otras cuestiones", haciendo uso de una de sus principales armas ó bien la única que se puede utilizar: la diplomática y la estrategia de alianzas con los llamados "*like minded states*".

Sin duda es necesario destacar, previo al análisis de fondo de todas las propuestas en torno a la reforma del CSONU, que existe una realidad de poder en el ambiente internacional que es evidente y del cual es difícil deslindarse. Para lograr un

cambio sustantivo dentro del CSONU se necesita encontrar una propuesta de reforma que sea justa para la gran mayoría de los países miembros, pero que evidentemente sea aceptable para los 5 miembros permanentes y pueda tener la posibilidad de proceder y no sea vetada, ya que es importante recordar que cualquier modificación a la Carta de Naciones Unidas forzosamente debe contar con el voto afirmativo de los 5 miembros permanentes. Es decir se necesita encontrar un equilibrio dentro de las propuestas de reforma que de antemano, no perjudiquen los intereses de los miembros permanentes, pues sin su aceptación ó "bendición" no se llevarían a cabo. En este sentido, lo más controversial y que, en sí, tan solo su replanteamiento viene a abrir una "caja de pandora" es la cuestión del veto y los métodos de trabajo del Consejo.

Para los países en desarrollo y las potencias medias el único "as" que pueden utilizar para no verse perjudicados es un mayor interés y participación en las deliberaciones y discusiones en el Grupo de Trabajo sobre la reforma ejerciendo una intensa labor diplomática y parlamentaria, la apatía y el desinterés lejos de ayudar beneficiaría la continuidad del "status quo" del sistema de poder imperante desde 1945.

3.1 BASES PARA UNA REFORMA AL CONSEJO DE SEGURIDAD

La composición del Consejo de Seguridad refleja más o menos la configuración del sistema de poder en el tiempo en que fue fundada las Naciones Unidas después de la Segunda Guerra Mundial.

De acuerdo al artículo 23 de la Carta, el Consejo de Seguridad consistió originalmente de 11 miembros, los cinco miembros permanentes (Estados Unidos, el Reino Unido, la URSS, China y Francia) y 6 miembros no permanentes, los cuales en la práctica vienen a ser elegidos, para un período de dos años sin posibilidad de reelección, respondiendo al criterio de la distribución geográfica equitativa, pese a que de acuerdo al Art. 23 claramente se da prioridad al criterio de elección de la contribución de los miembros de Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a otros propósitos de la organización.

Desde su fundación en 1945, el Consejo de Seguridad solo ha sido modificado una sola vez. En este sentido, tomando en cuenta la nueva situación geopolítica después del período de descolonización, y por ende, del incremento de nuevos Estados Miembros a la organización, adoptó la Asamblea General en 1963 la Resolución 1991 (XVIII) enmendando el Art. 23, por medio del cual, los Miembros No Permanentes fueron aumentados a 10, estableciendo un Consejo de Seguridad de 15 miembros como esta

constituido en la actualidad, y al mismo tiempo contempló para la adopción de una decisión el requerimiento de 9 votos afirmativos, considerando para ello enmendar el Art. 27 de la Carta. Sin embargo, dicha reforma que entró en vigor hasta Agosto de 1965 después de la ratificación de las dos terceras partes de los miembros incluyendo los 5 Miembros Permanentes, no tocó el status de los Miembros Permanentes en ningún sentido, no por ello dejó de cuestionarse en los años posteriores la necesidad de un incremento en la membresía permanente.

Así, los Miembros No Permanentes quedarían distribuidos geográficamente de la siguiente forma:

- 5 para África y Asia
- 2 para Europa Occidental
- 2 para América Latina y el Caribe.
- 1 para Europa Oriental

No contentos con el avance logrado en la composición del Consejo de Seguridad, los países en desarrollo siguieron trabajando por una representación equitativa en el Consejo. En 1979, 19 Estados africanos, asiáticos y latinoamericanos propusieron impulsar el incremento del número de Miembros No Permanentes de 10 a 16,¹⁰⁵ bajo la idea de que el incremento serviría a la democratización del consejo, situación que también es referida de hecho en las actuales discusiones sobre la reforma al CSONU. Esta propuesta contemplaba la rotación de los asientos no permanentes; África tendría 5 lugares, Asia 4 y América Latina 3, pero Europa Occidental y aún menos Europa Oriental no sería consideradas para un incremento en sus asientos. Los votos afirmativos, por supuesto cambiarían de los 9 requeridos a 14 para la adopción de una decisión en un CSONU de 21 miembros.

La propuesta no consideraba la discusión o replanteamiento del número de miembros permanentes y su poder de veto, tal vez porque los Estados representantes de esta propuesta habían reconocido que una enmienda que contemplase un cambio en el número o status de los Miembros Permanentes nunca lograría su necesaria ratificación. Con todo, esta propuesta nunca se sometió a votación y solo quedó como una cuestión más, sometida a discusión en la agenda de la Asamblea.

Sin embargo, no sería sino hasta el fin de la Guerra Fría, que el tema de la ampliación de la membresía en el CSONU ganaría un nuevo momento decisivo, no sólo

¹⁰⁵ Sucharipa-Behrmann, "The Enlargement of the UN Security Council. The Question of Equitable Representation of and Increase in the Membership of the Security Council" in Austrian Journal of Public and International Law, Vol. 47, No. 1, 1994, p. 4.

en respuesta a un incremento sustancial de los miembros de Naciones Unidas y al cambio en el contexto internacional, sino también al mayor activismo en la actuación del Consejo y por ende, tanto al reconocimiento de su importancia en el escenario internacional de posguerra fría y a la aparente recuperación o reestablecimiento de su legitimidad ante la comunidad internacional tras el largo letargo y congelamiento en la etapa bipolar.

De tal forma, en 1992 durante la Sesión 47 de la Asamblea General y concretamente en su Res 47/62 adoptada ese año por consenso, el Secretario General fue requerido para que "invitara a los Miembros de Naciones Unidas a que sometieran... comentarios escritos sobre una posible revisión de la membresía del Consejo de Seguridad" y "someter a la AGONU en su Sesión 48... un reporte que contuviese los comentarios hechos por los Estados Miembros en la materia".¹⁰⁶ Siguiendo la línea anterior, alrededor de 70 Estados Miembros sometieron a discusión sus comentarios sobre la materia en 1993 durante la Sesión 48 de la Asamblea General, e incluso dos reuniones de la AGONU fueron completamente dedicadas a la discusión de esta temática de la agenda; bajo esta resolución se estableció un Grupo de Trabajo de Composición Abierta para examinar la reforma al CSONU en todos sus aspectos. Dichos comentarios de los Estados Miembros se lograron resumir en tres tópicos principales:

- la composición del Consejo de Seguridad
- los métodos de trabajo del CSONU y,
- la relación entre el CSONU y otros órganos de Naciones Unidas respectivamente la relación con los miembros generales.

Los Miembros Permanentes y concretamente los EUA y Gran Bretaña buscaron restringir ó limitar las discusiones a la cuestión de un incremento limitado en la membresía del consejo, pues dirigieron su atención a los efectos de las discusiones y a un eventual cambio en la efectividad del CSONU y no quisieron entramparse con la cuestión de cualquier modificación que se refiriese a los métodos de trabajo del Consejo y por ende, tampoco en lo referente al derecho de veto.¹⁰⁷

En primera instancia, virtualmente todos los Estados favorecieron un incremento en la membresía del Consejo de Seguridad, pues los cambios en el radio entre los miembros generales y los miembros del CSONU mostraron la necesidad de un incremento. De tal forma, lo anterior se puede ejemplificar desde un principio, pues con una membresía general de 51 miembros y contando con un CSONU de 11 miembros, el

¹⁰⁶ UN Doc. A/RES/47/62 of December 11, 1992.

¹⁰⁷ Para más detalles ver las replicas de Gran Bretaña y de EUA en UN Doc A/48/246, 90; y UN Doc A/48/246, 91

radio era de 1:5; para 1965, teniendo una membresía general de 113 miembros, y un CSONU de 15 miembros, el radio que se presentaba era de 1:8; para 1994 con una membresía general de 184 miembros, el radio era de 1:12;¹⁰⁸ y por último, para el 2003, con una membresía general de 191 miembros, el radio que se presenta es cada vez más amplio: 1:13 (ver cuadro 5).

Así, mientras que en 1945, los miembros generales estaban representados en el CSONU en un 21.5%, en 1965 dicha representación era de 13 %; y tanto en 1994 como en el 2003 este porcentaje se situó en 8%.

CUADRO 5. RADIO ENTRE LOS MIEMBROS DE LAS NACIONES UNIDAS Y LOS MIEMBROS DEL CSONU

| Año | Miembros de UN | Miembros del CSONU | Miembros Permanente | Miembros No Permanentes | Radio | Porcentaje |
|------|----------------|--------------------|---------------------|-------------------------|-------|------------|
| 1945 | 51 | 11 | 5 | 6 | 1:5 | 21,5% |
| 1965 | 113 | 15 | 5 | 10 | 1:8 | 13% |
| 1994 | 184 | 15 | 5 | 10 | 1:12 | 8% |
| 2003 | 191 | 15 | 5 | 10 | 1:13 | 8% |

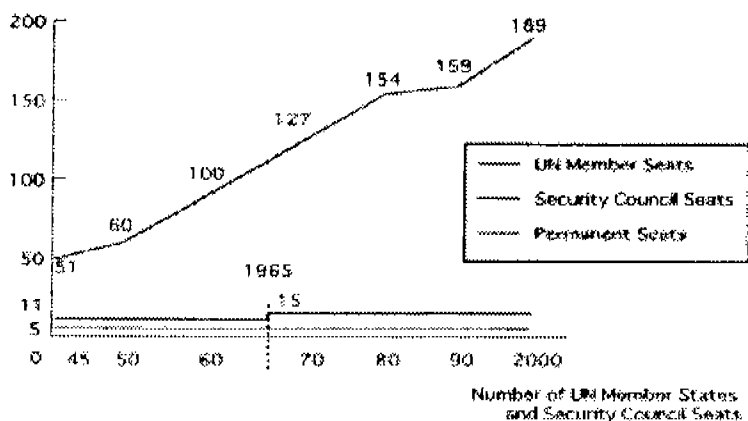
Sin embargo, también una de las exigencias mayores de los Estados Miembros fue el de no disminuir la eficiencia del CSONU, ante la consideración de que el aumento de miembros adicionales haría del proceso de toma de decisiones más pesado y torpe, y por tanto haría del CSONU un cuerpo menos eficiente bajo el argumento de que "muchos cocineros estropean la sopa", aduciendo el caso de lo que ocurrió con la Sociedad de Naciones.

Con todo, es importante mencionar y enfatizar que los desarrollos que caracterizan a la actual actividad del CSONU están generando una mayor inquietud y respaldo a los argumentos a favor de una revisión al órgano, los cuales pueden ser clasificados en 5 apartados:

a) La escasa representatividad en la composición del CSONU. Aunque en el Art. 24 de la Carta claramente menciona que el CSONU actúa a nombre de todos los Miembros de la ONU en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como una de sus principales tareas dentro de la organización bajo el principio de la seguridad colectiva; con una membresía global de 191 miembros contra 15 puestos dentro del CSONU, no se puede afirmar que existe una oportunidad, en el seno del foro, para que los debates sean verdaderamente representativos. Asimismo, los cambios de la última década en la conformación de los grupos regionales han convertido al Consejo en un bastión

¹⁰⁸ Sucharipa-Behtmann. *Op.Cit.*, p.6.

europeo,¹⁰⁹ por tanto, se puede considerar, de acuerdo con lo anterior, que las la participación en la toma de decisiones para adoptar las resoluciones del CSONU no vienen a reflejar la adhesión real de una porción plural de la comunidad internacional por lo que es urgente aumentar el número de asientos en el CSONU con el objetivo de incrementar la representatividad del órgano y, a su vez, la validez de sus resoluciones.



Fuente: www.mofa.go.jp/policy/un/reform/role21.html

b) El uso de la fuerza en las tareas de mantenimiento de la paz. Algunas de las más recientes acciones de las Naciones Unidas en la preservación de la paz han invocado la facultad de empleo de la fuerza, con base en el Capítulo VII de la Carta. Sin embargo, el descontento internacional no proviene del principio mismo del uso de la fuerza sino de la falta de rigor y el margen de discrecionalidad utilizado al definir las situaciones que justifican la aplicación de las medidas del Capítulo VII y del incumplimiento de las disposiciones en él contenidas.¹¹⁰ De tal forma, casos como los de Somalia, Haití y Libia en los que se han aprobado resoluciones de naturaleza coercitiva sin especificar claramente de qué forma las situaciones internas en esos Estados hacen peligrar la estabilidad mundial.

La comunidad internacional ha respondido, ante los hechos anteriores, exigiendo reglas claras en las medidas de empleo de la fuerza y la restricción de su ejecución

¹⁰⁹ Basulto Poot, Javier F., "Reformas al Consejo de Seguridad de la ONU y sus implicaciones para México", México, SRE, 1994, p. 22.

¹¹⁰ Pellicer Olga, "La crisis de confianza en el Consejo de Seguridad y sus implicaciones para el futuro de la seguridad colectiva internacional" en Pellicer, Olga, Las Naciones Unidas hoy, visión de México, Op. Cit., p. 111.

exclusivamente a los casos en los que se hayan agotado todos los medios pacíficos de resolución de controversias.

c) La poca transparencia en los procesos de toma de decisiones y las deliberaciones en "el cuarto de al lado". El predominio de la cooperación y el acuerdo entre los miembros permanentes ha conducido a una mayor capacidad de respuesta del órgano pero a costa de la claridad y accesibilidad de los procedimientos de la toma de decisiones. Es decir, el nuevo acuerdo de las potencias en posguerra fría implica la exclusión de los miembros no permanentes en la toma de decisiones, los cuales participan de manera marginal y frecuentemente simbólica en la adopción de decisiones de interés universal.

Esta situación refleja uno de los aspectos no democráticos del Consejo (cuya mejor expresión es el derecho de veto), pues los 5 Miembros Permanentes gozan de privilegios y prerrogativas, con los que evidentemente los Miembros No Permanentes no cuentan, y que fueron desde un principio uno de los temas más polémicos para las Naciones Unidas debido a que venía a contradecir uno de los principios más importantes del Derecho Internacional Contemporáneo y que se encuentra sostenido en la Carta de Naciones Unidas: la igualdad jurídica de los Estados. Sin embargo, como bien lo menciona Olga Pellicer, "poco se entendería del origen de las Naciones Unidas si no se la ve como un organismo esencialmente político que conjugó una visión idealista de las relaciones internacionales con la convicción realista de que, sin la voluntad unánime de las grandes potencias vencedoras en 1945, sería difícil o imposible poner en funcionamiento los mecanismos previstos para la seguridad colectiva".¹¹¹

Otra de cuestiones de gran preocupación para los Estados miembros recae en que durante los últimos años, las decisiones del Consejo se han adoptado en reuniones formales que cumplen una función puramente ritual, pues es raro un debate entre las partes interesadas, como sucedía en años anteriores. En sí, las reuniones formales se llevan a cabo para adoptar decisiones ya acordadas en reuniones informales celebradas en "el cuarto de al lado" con la participación exclusiva de los Estados miembros del Consejo.

Sin embargo, es importante tener en cuenta que este tipo de negociaciones informales no están prohibidas por la práctica diplomática, pues se considera la forma más frecuente de alcanzar un consenso. Pero lo criticable es que en las deliberaciones no participan Estados, que sin ser miembros del Consejo, pueden estar directamente interesados en la situación que se discute, además de que no quedan actas oficiales de

¹¹¹ *Ibid.*, p. 107.

las deliberaciones, lo que permite todo género de especulaciones sobre las presiones ejercidas por los miembros permanentes del Consejo sobre otros miembros más débiles, o sobre las verdaderas intenciones que motivaron la redacción de un proyecto de resolución.

En este sentido, los miembros de las Naciones Unidas han mostrado su preocupación y molestia por este método de hacer negociaciones a puertas cerradas por los 5 Miembros Permanentes, o entre solo alguno de ellos, vieja práctica informal, que no es pública y no produce ningún tipo de reporte o minuta. De tal forma, el Embajador Jaramillo hizo notar durante su participación como representante de Colombia, en su calidad de miembro no permanente y su gestión como Presidente del Consejo en 1994, que las prácticas a puertas cerradas son *"dangerous and unwelcome"*,¹¹² además, comentó el hecho de cómo él fue forzado a permanecer fuera de la cámara donde los 5 Miembros Permanentes estuvieron reuniéndose y pidió como un favor personal a los representantes permanentes que se le proporcionará las piezas de información sobre lo allí tratado; bajo esta práctica, el dijo, *"we get informal, biased, and unreliable"*, información que *"cannot be the basis of serious and responsible decision-making"*.¹¹³

En este sentido, los Estados miembros que pugnan por una reforma demandan que el Consejo opere en una manera más abierta y transparente; además, especialmente los Estados contribuyentes con tropas y fondos a las operaciones de mantenimiento de la paz, sienten que ellos tienen el derecho a ser consultados y también a estar involucrados activamente en los procesos de toma de decisiones. Otros Estados miembros por su parte, demandan también ser escuchados debido a que consideran estar fuertemente afectados por las decisiones del Consejo, como los Estados afectados por el impacto de las sanciones o bien los que reciben fuertes flujos de refugiados, además de los Estados a quienes les impacta la inestabilidad económica regional y el fuerte tráfico ilegal de armas y drogas.

Otra de las cuestiones dentro de este apartado que es muy importante enfatizar por la falta de rigor y transparencia en los trabajos del Consejo, se refiere a la relación entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General. En efecto, existe una creciente insatisfacción y cuestionamiento por el carácter poco formal e informativo del informe anual que el CSONU esta obligado a enviar a la Asamblea General para informarle sobre

¹¹² "Comentarios en la Conferencia sobre la Reforma y Reestructuración del Consejo de Seguridad". Paul James. *Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System* en <http://www.globalpolicy.org/security-reform/analysis>

¹¹³ *Idem.*

el desarrollo de sus actividades a lo largo del año, el cual no ofrece posibilidad alguna de un intercambio efectivo. Fuertes críticas al respecto han surgido, como el caso del representante de los Países Bajos, Embajador Nicolaas Biegmann, pues muchos de los representantes de los Estados Miembros consideran que el reporte no provee el material analítico que la AGONU necesita; además de que se percibe como inaceptable que un cuerpo el cual tiene el poder y la responsabilidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, rinda cuentas anualmente bajo la forma de una lista de actividades.

Asimismo el entonces representante de Italia ante el CSONU, Embajador Paolo Fulci, calificó al reporte del CSONU como "*ritual and bureaucratic verbiage*".¹¹⁴ Otros Embajadores como el Embajador Keating de Nueva Zelanda y el de Argentina, Embajador Emilio Cárdenas, escribieron una carta al presidente del Consejo el 15 de Septiembre de 1994 solicitándole nuevas formas de consultas regulares, incluyendo un grupo de trabajo semanal, una reunión mensual con los Estados contribuyentes de tropas y otras iniciativas. Otros, por su parte, solicitaron que el Consejo de informes mensuales a los presidentes de los grupos regionales, mientras que otros pusieron especial interés en la relación más estable entre la AGONU y el Consejo.

Ante tal situación, se pudo lograr un cierto avance pues Francia, en su desempeño como Miembro Permanente en Noviembre de 1994, hizo circular un documento que establecía que "el tiempo actual había venido a permitir un debate público más completo en el trabajo del Consejo";¹¹⁵ así, los franceses continuaron proponiendo debates de carácter abierto a todos los miembros de la organización en el momento en que el Consejo este tratando una cuestión importante, así como también, intercambios de puntos de vista entre los Miembros del Consejo como una forma de incrementar la transparencia y mejorar los métodos de consulta. En respuesta a esta iniciativa francesa, el Consejo anunció el 16 de Diciembre de ese año que se reuniría más a menudo en sesiones abiertas, en un esfuerzo por mejorar el flujo de información y las ideas entre los Miembros del Consejo y otros Estados Miembros.

Sin embargo, fuentes confiables reportan que los EUA y Gran Bretaña bloquearon la iniciativa francesa y que ellos vigorosamente han opuesto movimientos contrarios al cambio, y hacia toda ampliación del círculo de poder central de los 5 Miembros Permanentes hacia los demás miembros de las Naciones Unidas.

¹¹⁴ Reporte de la AG, Noviembre 1 de 1994 *Idem*.

¹¹⁵ *Idem*.

Así, es del sentir colectivo de las Naciones Unidas la necesidad de modificar los procesos deliberativos, hacerlos más transparentes y abiertos.

d) El recurso al Consejo de Seguridad para el logro de objetivos particulares. Si bien el fin de la confrontación bipolar dio mayores posibilidades a la toma de decisiones en el CSONU, en realidad, el significado de esta nueva situación es que algunos de los Miembros Permanentes del órgano han adquirido el poder político para imponer sus puntos de vista.¹¹⁶

El vivo interés de las potencias en asuntos como Yugoslavia, Irak y Libia alimenta las sospechas de que las grandes potencias han venido usando al Consejo como una arma de su política exterior y de interés nacional por encima del interés y responsabilidad colectiva, ya que algunas de las acciones, de ser llevadas a cabo unilateralmente, tendrían un altísimo costo político y económico.

Especial preocupación y molestia para los Estados miembros ha constituido el hecho de que prácticas como las presiones e intimidaciones, por parte de los Miembros Permanentes, se han realizando para el logro de sus propósitos en el proceso de las deliberaciones del Consejo. De tal forma, amenazas económicas y bloqueos –amenazas de cortar todo tipo de ayuda, el bloqueo de solicitudes de prestamos, el bloqueo de negocios comerciales- han contribuido a poner a los Estados más pequeños o débiles a merced de la línea que los Estados poderosos trazan en lo referente a las resoluciones importantes.

Así, varios de los Estados pequeños han mencionado que ellos han desistido de llevar su candidatura para lograr un asiento en el Consejo, ante el riesgo y temor de estar expuestos ellos mismos a un mayor abuso por los Estados miembros poderosos. En referencia a lo anterior, el Embajador Razali consideró que *"I have seen non-permanent members having a problem coming to terms with the pressure and even the coercion of permanent members"*.¹¹⁷ Un ejemplo que es imposible olvidar fue el momento en que el Embajador de EUA Pickering susurró al Embajador de Yemen (Al Ashal – (en ese momento Yemen era Miembro No Permanente del CSONU) después de su voto en contra de la Resolución 678 del CSONU (1990) referente al caso de Irak,¹¹⁸ diciendo: *"that is the*

¹¹⁶ Scára Vazquez: Las Naciones Unidas a sus Cincuenta Años. México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 7-38.

¹¹⁷ Conferencia sobre la Reforma y la Reestructuración del CSONU, Mayo 23 de 1994. Paul James, *Idem*.

¹¹⁸ Bajo la Res. 678 el CSONU autoriza a los Estados Miembros que cooperan con Kuwait a tomar todas las medidas que juzguen necesarias para restaurar la paz y la seguridad en la zona, a menos de que Irak cumpla con todas las resoluciones a más tardar el 15 de enero de 1991. Es importante señalar que esta Resolución desató un gran debate entre juristas, políticos y académicos pues va más allá de la imposición de sanciones

most expensive vote you ever cost', posteriormente EUA suspendió más de \$100 millones de dólares en ayuda a este país subdesarrollado.¹¹⁹

Otro tipo de intimidación más abierta involucra a la amenaza de los Miembros poderosos de tomar acción propia si el Consejo no toma acción alguna o bien no se alinea a sus requerimientos, los EUA es un claro ejemplo de llevar continuamente la amenaza unilateral frente al CSONU, como fueron los casos de los bombardeos unilaterales de EUA sobre Bagdad en 1992 y 1993;¹²⁰ el caso del acuerdo a puerta cerrada referente a Haití entre el general Cedras y los representantes del gobierno de EUA respecto a su salida pacífica y el regreso del Presidente Aristide a la Isla, en lo que se constituyó como una acción unilateral de diplomacia coercitiva, además de que se dio sin el consentimiento de los miembros del CSONU. Esta situación que causó cierto descontento ya que la escena estaba puesta para una acción militar autorizada por parte del CSONU bajo la resolución 940;¹²¹ y más recientemente, en este año 2003, la incursión de EUA junto con su aliados Gran Bretaña y España en Irak, sobrepasando la autoridad del CSONU, y pese a las objeciones de la gran mayoría del Consejo, incluso la de algunos de los Miembros Permanentes.

Estos casos de acción unilateral por parte de EUA se explican porque existía la posibilidad de enfrentar un veto o una abstención por parte de Rusia o de Francia e implicaba quebrantar la imagen de unidad del CSONU; y por otra parte, EUA hubiera tenido que hacer concesiones a las potencias para convencerlas de no usar su veto, o bien, se abstuvieran, situación que le hubiera implicado un costo mayor que las posibles quejas diplomáticas surgidas a raíz de sus acciones; además, de que el factor tiempo era muy importante, pues tratar de llegar a un consenso hubiera tenido efectos políticos contrarios a los objetivos que se querían alcanzar.

Por otra parte, también han existido acciones multilaterales fuera del Consejo, las cuales fueron llevadas por organismos regionales de defensa como el caso de la OTAN, y que dan a las potencias un mayor margen de maniobra para tomar decisiones y actuar así

que no entrañan el uso de la fuerza, pero sin asumir la responsabilidad de una acción de seguridad colectiva como se estipula en el Art. 42. En otras palabras, fue un cheque en blanco para que los Miembros Permanentes pudieran librar una guerra que mejor conveniera a sus intereses.

¹¹⁹ *Idem*.

¹²⁰ El primero fue ordenado por el Presidente Bush, en lo que constituyó su último intento de marcar su victoria en contra del Presidente Hussein; el segundo, por su parte, fue ordenado por el Presidente Clinton, en represalia por el supuesto atentado organizado por Irak en contra del ex presidente Bush durante su gira por Kuwait, en abril de 1993, y constituyó una clara señal de la nueva administración demócrata del despliegue de una política exterior más activa en la región.

¹²¹ De García Robles, KENZA, "La crisis intrínseca del Consejo de Seguridad" en Revista Mexicana de Política Exterior. No. 47. *Op. Cit.*, p. 107.

sin tener que pasar por el Consejo, el caso de la imposición del ultimátum a las fuerzas serbias en Sarajevo en 1994 y, el de Kosovo vía la incursión militar de la OTAN son prueba de ello.¹²²

Con todo, en gran medida, ante la amenaza de acciones unilaterales, la tendencia que prevalece en el Consejo se caracteriza porque ante cualquier situación, su posición tiende a caminar cerca de la posición de EUA o bien del resto de los Miembros Permanentes.

e) La inacción. En primera instancia, es importante considerar que por inacción se entiende la falta total de voluntad para intervenir o tomar decisiones en casos en los cuales los intereses estratégicos de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad estén opuestos, o que sean de importancia marginal para ellos.

Entre los casos más característicos y penosos se encuentra el caso de Somalia, en donde el CSONU ordenó en noviembre de 1994 el retiro de las fuerzas de las Naciones Unidas UNISOM II, irónicamente manejando la misma justificación por la cual autorizó enviarlas: la "anarquía" en el país y la falta total de control político y militar.

El caso de Bosnia también es de enfatizarse pues el retiro de las tropas de la ONU se llevó a cabo en la medida que los soldados estaban siendo blanco de los serbio-bosnios y por la falta de voluntad política de las potencias por llegar a una solución (principalmente por el choque de intereses entre Europa Occidental y Rusia).

En el caso penoso de Ruanda y sus efectos trágicos sobre sus vecinos Burundi, Tanzania y Zaire, no se tomó ninguna decisión salvo el envío de pequeñas fuerzas de intervención francesas que parecieron más bien expediciones coloniales bajo la "Operación Turquesa", las cuales apenas si pudieron ayudar a aliviar la tremenda crisis humanitaria de los refugiados rwandeses, además de que sucumbieron ante las eventuales masacres que todavía se siguieron dando; el caso de Chechenia, a semejanza del caso de Vietnam en Guerra Fría y de la intervención en Panamá, no ha sido tocada en el CSONU pues es un asunto que atañe directamente a los intereses estratégicos de uno de los miembros permanentes.¹²³

Por otra parte, el actual "impasse" que prevalece en el conflicto en el Medio Oriente, en donde el CSONU no ha tomado ningún tipo de iniciativa propia para lograr

¹²² De haberse llevado al CS implicaba un costo mayor por el muy posible veto de Rusia, y por otra parte esta decisión también se explica por las tensiones crecientes entre la OTAN y las fuerzas de protección de las Naciones Unidas en Bosnia-Herzegovina, en el caso del conflicto de 1994 en esa región.

¹²³ *Ibid.*, p. 111.

verdaderamente encontrar una solución satisfactoria para las partes también ha saltado a la vista.

Con todo, las razones para no actuar son varias y tienden a incrementarse por la complejidad del contexto internacional,¹²⁴ sobre todo tras los eventos del 11 de Septiembre de 2001, y las crecientes amenazas de políticas unilaterales de Estados Unidos como en el caso reciente de la intervención en Irak bajo los argumentos de su incumplimiento de las prohibiciones de construcción y mantenimiento de armas de destrucción masiva, así como la creciente violación de los derechos humanos del régimen dictatorial de Hussein. Así, esta creciente tendencia de las potencias a defender y promover sus intereses fuera del ámbito del CSONU amenaza la credibilidad y legitimidad de sus acciones en un contexto internacional de creciente inestabilidad.

f) La consistencia, el apego al Derecho Internacional y los chequeos y equilibrios; el debate sobre la intervención interna en los Estados. Los Estados Miembros de Naciones Unidas se mantienen especialmente preocupados sobre la operatividad inconsistente del CSONU, esto es, que a menudo no ejerzan sus propias resoluciones y que algunas veces ignoren o bien, lleguen a violar el Derecho Internacional. Así, un Consejo que no es considerado legítimo tiene que recurrir a la mano dura –via la utilización de la fuerza-, más que ordenar o exigir su apoyo y aceptación por parte de la Comunidad Internacional. Sobre lo anterior, el Embajador Razali de Malasia calificó a este problema como un problema de selectividad y de dobles estándares, además, el consideró que *"there is a perception that a Western-dominated Council increasingly resorts to questionable decisions, the implementation of which, in the main, is left to other member states, particularly in the Third World"*.¹²⁵

Por otra parte, también es criticable el hecho de que desde la conclusión del Conflicto del Golfo Pérsico, el Consejo ha tratado varios asuntos de índole interna como si fueran de su jurisdicción. Las intervenciones han sido justificadas por causas humanitarias y de restablecimiento de la democracia. Sin embargo, como la dinámica de los acontecimientos internacionales han marcado, las intervenciones venideras pueden ser escuchadas bajo la bandera de la lucha contra el narcotráfico, el crimen organizado y, en la actualidad, el terrorismo. En todo caso, corresponde a la comunidad internacional el impedir de alguna forma que se sienten precedentes de nuevos tipos de injerencia ya que, una vez que estos aparezcan, quizá ya no se les pueda detener.

¹²⁴ Las rupturas de paz en varios países de África que demandan la actuación de la Comunidad Internacional siguen brillando por su ausencia entre las acciones del CSONU por lograr controlar y contener los conflictos.

¹²⁵ Conferencia sobre la Reforma y la Reestructuración del CSONU, *Idem*.

Muchos de los Estados Miembros del mundo en desarrollo son escépticos en el sentido de que se preguntan ¿por qué intervenir en Haití y no en Ruanda, Angola o Nigeria? Para ellos, esto tiene una sola explicación: la intervención en Haití se debió no al hecho de que un presidente electo fuese derrocado o porque existían violaciones a los derechos humanos —esto existe en muchos países—, sino porque los EUA querían evitar el flujo de inmigrantes empobrecidos de origen africano en su territorio.

Sin embargo, en realidad esta situación responde al impulso de la llamada "Doctrina Powell", la cual viene a determinar de manera "selectiva" las intervenciones en aquellos lugares en los que existe una amenaza a la seguridad nacional de EUA, para evitar la repetición del "trauma Somalia".

Con todo, también existe una fuerte oposición de la Comunidad Internacional hacia el cumplimiento de forma selectiva de las resoluciones del Consejo, la cual sigue las preferencias de los Estados más poderosos. En este sentido, el Consejo ejerce algunas de sus resoluciones con gran vigor mientras que otras virtualmente las ignora. Los ejemplos más evidentes fueron los casos de la invasión de Turquía a Chipre, el ataque y confiscación de Marruecos al Sahara Occidental, la invasión de Israel a Libano y la invasión de Irak a Irán, casos en los que el Consejo aprobó resoluciones e hizo poco o nada por seguirías.

Siguiendo la misma línea anterior, otras de las críticas al Consejo se refiere a la tendencia a subcontratar el cumplimiento de sus medidas adoptadas a los Estados poderosos, más que conducir el cumplimiento de las mismas bajo los auspicios de Naciones Unidas. Así, las crisis como las del Golfo Pérsico, Somalia y Haití, los EUA solicitaron al Consejo que se establecieran resoluciones autorizándolo a conducir operaciones militares por si mismo o en alianzas con las fuerzas armadas de otros Estados. Rusia y Francia, asimismo, obtuvieron del Consejo la aprobación (o acuerdo tácito) para intervenir en países ubicados en su esfera de influencia.

Cabe cuestionar, en este sentido, que el Consejo esta conformado para ser una agencia multilateral, no un cuerpo que aprueba acciones unilaterales. Las experiencias pasadas en donde Estados poderosos han usado al Consejo en la medida que les conviene a sus intereses y entonces su respaldo al mismo, vienen a ubicarse de acuerdo a la situación que ellos elijan.

Por otro lado, en orden de promover la consistencia y el estado de derecho en los sistemas políticos, la mayoría de las constituciones nacionales imponen chequeos y equilibrios, incluyendo algún tipo de restricción judicial por una corte constitucional.

En este sentido, algunos de los reformadores, incluyendo algún número de abogados constitucionales e intelectuales como el Profesor de Princeton, Richard Falk, argumentan que el Consejo debe responder de sus actos ante una Corte Mundial. Colombia ha propuesto una "Cámara de la Corte", una nueva rama especial de la Corte que examinaría el comportamiento del Consejo. De tal forma, las voces por una "revitalización" de las funciones de la Corte en una Carta revisada, así como la ampliación de las mismas han sido un elemento constante por algunos Estados miembros. Sin embargo, desafortunadamente, pocos Embajadores se han referido a la revisión judicial en las discusiones actuales del proceso de reforma.

Otro polo de poder, en este sistema de chequeos y equilibrios para los reformadores, recae en la Asamblea General, en el sentido de que si ésta demanda y obtiene más información del CSONU, y si actúa para asegurar su propio papel en el sistema de Naciones Unidas, puede equilibrar el poder de los miembros permanentes en el Consejo, especialmente si los miembros no permanentes aumentan. Los reformadores contemplan esta situación como esencial, especialmente por considerar que desde principios de la década de los noventa la AGONU ha permitido que su poder sea usurpado. Otra de las propuestas viene de la comunidad de ONG's, la cual contempla la constitución de una Asamblea Ciudadana elegida de forma directa y en donde las voces ciudadanas en las Naciones Unidas tengan una creciente autoridad. Sin embargo, tal propuesta se ve todavía distante.

g) Otros elementos que cuestionan la necesidad de una reforma del CS: 1.- la reforma financiera de Naciones Unidas y 2.- la disposición de fuerzas armadas de Naciones Unidas de forma permanente.

1.- La reforma financiera de Naciones Unidas, cual ha venido a ser una constante desde décadas pasadas, sobre todo por la falta de pagos de Estados como EUA y Rusia, afecta la operatividad efectiva del Consejo de Seguridad e incluso pueden llevar a la organización a su total bancarrota.

El CSONU ha agravado la crisis financiera de Naciones Unidas por el incremento en los gastos a las operaciones de mantenimiento de la paz, los cuales han incrementado más de seis veces en tan solo dos años.

Entre 1948 y 2002, se han desplegado 54 operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales han involucrado alrededor de 850, 000 tropas, a un costo de alrededor de

\$26,1 billones de dólares.¹²⁶ El incremento en los gastos anuales en esta materia ha sido exorbitante pues los registrados para 1991 fueron \$400 millones de dólares, cifra que quedo rebasada por mucho a la registrada hasta Marzo de 2002, la cual fue de \$2.8 billones de dólares por 15 operaciones desplegadas hasta ese momento.¹²⁷

Comparando los gastos en operaciones de mantenimiento de la paz con el presupuesto de la ONU para el año 2002, este fue de un total de \$ 2, 625,178, 700 dólares, de los cuales se destinaron para las OMP un total de \$ 73, 600.7 dólares,¹²⁸ se debe de considerar como una señal de alarma, pues a esta situación se le debe sumar que dos de los Miembros permanentes: EUA y Rusia, han incurrido en la irresponsabilidad de no pagar sus respectivas contribuciones –situadas para todos los Estados Miembros Permanentes en un pago especial de 22% sobre su porcentaje destinado a sus contribuciones regulares para las OMP-, lo que sin duda esta afectando el despliegue y operatividad efectiva de los trabajos de las OMP.

Al respecto, los críticos se preguntan ¿cómo pueden estas potencias acordar nuevos gastos para las OMP y negarse a pagar?. Por su parte EUA ha pedido que sus contribuciones a las OMP sean reducidas a una tercera parte de los costos, pues el Congreso Republicano rechaza pagar tal cantidad, por ende, influyó en el establecimiento, en 1994, de la Directiva de Decisión Presidencial 25 (PDD 25).

La situación financiera por la que atraviesa el CSONU esta siendo utilizada y aprovechada por Estados como Alemania y Japón como medio de presión para lograr tener un lugar en la membresía permanente del Consejo bajo la bandera de que son el segundo y tercer mayor contribuidor al presupuesto de la Organización y a las OMP.

Pese a la complejidad de la temática, han surgido propuestas por un gran numero de reformadores con el objetivo de lograr hacerse de nuevas fuentes de apoyos financieros a Naciones Unidas. Entre las propuestas discutidas se encuentra un impuesto global – en viajes aéreos, en el uso comercial de la atmósfera ultraterrestre y de las extracciones del lecho marino –; pero la propuesta que se ha contemplado más popular ha sido la llamada "Impuesto Tobin", nombrada en referencia al economista de Yale, James Tobin, quien fue el primero que la propuso. Se proyecta que bajo este impuesto se imponga un muy pequeño porcentaje cargado a las transferencias financieras

¹²⁶New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, " Security Council" en United Nations Handbook 2002, *Op. Cit.*, p. 70.

¹²⁷*Idem.*

¹²⁸New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, " Security Council" en United Nations Handbook 2002, *Op. Cit.*, p. 357.

internacionales; de tal forma, con un total de \$3 trillones de dólares que sean transferidos internacionalmente por cada negocio diario, un porcentaje de 0.1% sería suficiente para financiar a la ONU en su totalidad, a todas sus agencias especializadas y muchas de las nuevas iniciativas para la ayuda al desarrollo internacional.¹²⁹

Tobin también argumenta que este impuesto pondría un freno a los movimientos volátiles financieros y reduciría la inestabilidad por la especulación monetaria internacional.¹³⁰ Sin embargo, teniendo en cuenta los grandes desequilibrios económicos internacionales y las constantes luchas por el control financiero y monetario entre el gran capital transnacional es difícil, siendo realistas, que pueda lograrse un acuerdo de este tipo, pero debe de reconocerse el hecho de que surjan este tipo de propuestas es alentador.

2.- Otro de los problemas a los que constantemente se enfrenta el CSONU es el referente a la necesidad de disponer de fuerzas armadas de forma permanente, con el objetivo de tomar medidas rápidas y eficaces cuando se presente una situación que amenace la paz o la seguridad internacionales. Esto es una seria desventaja debido a que a menudo se deja la responsabilidad y el control de las operaciones a los Miembros Permanentes, en particular a los EUA, contribuyendo a la percepción de que una o algunas de las grandes potencias dominan el proceso de mantenimiento de la paz.

Sin embargo, el actual debate sobre la reforma al CSONU en el seno de la AG no contempla esta temática tan importante, no por ello se deja de discutir sobre todo en la comunidad de ONG's.

En este sentido, Brian Urquhart de la Ford Foundation, antiguo subsecretario general, ha propuesto que Naciones Unidas construya una fuerza pequeña de respuesta rápida que pudiese operar completamente bajo el comando y responsabilidad de la ONU, y que por ende, pueda responder rápidamente a la situaciones de *peacekeeping* emergentes. Dicha idea que ha sido manifestada a nivel privado, es bien acogida por oficiales estadounidenses de alto rango, así como de algunos miembros del Pentágono y estrategias de las agencias de inteligencia. Pero la anterior administración Clinton la rechazó por la fuerte oposición del Congreso republicano.¹³¹

¹²⁹ Paul James, "Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System" en <http://www.globalpolicy.org/security/reform/analysis>

¹³⁰ Para un mayor análisis ver: David Felix, "The Tobin Tax Proposal, A UNDP Policy Paper for the World Summit for Social Development", New York, 1994.

¹³¹ Paul James, "Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System" en *Idem*.

Además, los otros Miembros Permanentes han hecho sus reservas ante tal propuesta, por tanto es improbable que se pueda en un futuro cercano constituirse como parte del presente movimiento de reforma en el CSONU.

Es importante también no pasar por alto el reconocimiento por parte de varios de los Estados miembros, sobre todo del mundo en desarrollo, de que se replantee el concepto de seguridad militar tradicional, en el sentido de que vuelva a recobrar impulso la llamada "seguridad humana", debido a la creciente preocupación de que la presencia y expansión de la globalización económica ha venido debilitando el bienestar social y los programas de desarrollo, acarreado y provocando un deterioro en las condiciones económicas y sociales de gran parte de los Estados-nación. Como esta situación es directamente proporcional a la emergencia de brotes de conflictos al interior de los Estados, las condiciones económicas y sociales se vuelven centrales para lograr mitigar y prevenir, bajo su tratamiento, posibles amenazas de conflicto, sin que sea necesario enfrentarlos más tarde vía la fuerza.

Todas las cuestiones anteriormente referidas intentan dar un panorama sobre parte de toda la problemática que viene arrastrando el CSONU desde su creación en 1945. Si bien, se logró constituir un consenso en 1993 por la gran mayoría de los miembros de que es necesario un cambio en la estructura y funcionamiento del CSONU, sometidos a discusiones por los Estados Miembros en el "Grupo de Composición Abierta sobre la Representación Equitativa, el Incremento de los Miembros del Consejo de Seguridad y otras Cuestiones", el cual viene reuniéndose anualmente desde 1994, aun siguen existiendo por un lado, fuertes resistencias para que las propuestas de reforma procedan sobre todo por parte de los Miembros Permanentes, quienes apoyan visiones minimalistas y conservadoras respecto de la misma, y por otro lado, siguen existiendo también diferentes aproximaciones respecto de los alcances de la reforma por parte de varios Estados miembros de las Naciones Unidas.

3.2 PRINCIPALES PROPUESTAS DE REFORMA AL CONSEJO DE SEGURIDAD.

Antes de pasar al estudio somero de las propuestas de reforma en el Consejo de Seguridad, es importante considerar que las mismas forman parte de un conjunto de reformas que cubren todo el espectro de la ONU en su conjunto. Por consiguiente, como punto de partida es importante señalar algunas de las propuestas de reforma planteadas desde los años ochentas por algunos Estados Miembros, cuya contribución valiosa sin duda repercutió en el actual debate sobre el proceso de reforma de la organización.

Los Estados siempre han jugado un papel esencial en la reforma, por ejemplo el llamado Grupo de los 18 Expertos Intergubernamentales de Alto Nivel, los cuales fueron establecidos en 1985 por la Asamblea General bajo el ímpetu japonés. Dicho grupo estuvo a cargo de hacer recomendaciones hacia una estructura de Naciones Unidas más racional, especialmente en consideración a las actividades sociales y económicas. El grupo produjo 71 recomendaciones demandando cambios críticos en el financiamiento y el presupuesto de la organización.¹³²

Posteriormente, en 1988, países como Dinamarca, Finlandia, Islandia, Noruega y Suecia lanzaron una iniciativa de tres años que conducía propuestas para una reforma de Naciones Unidas, enfocándose en los problemas de la coordinación y financiamiento. Esta iniciativa llamada "Proyecto Nórdico de Naciones Unidas" dio como resultado propuestas específicas de cambio estructural de los programas para el desarrollo, siguiendo el lineamiento del Grupo de los 18. Aunque el Proyecto Nórdico se enfocó particularmente en el papel operativo de las Naciones Unidas, estuvo también centrado en el fracaso de la amplia política que guía la organización, un fracaso que provino en gran medida de la debilidad del Consejo Económico y Social.¹³³

Por otra parte, el tema de la reforma en Naciones Unidas ha sido también un foco de atención para ONG's como la Asociación de Estados Unidos de América, quien en 1980 representó a 30, 000 ciudadanos organizados en cámaras junto con 130 miembros del consejo de organizaciones, y cuyos trabajos resultaron en la publicación llamada "A sucesor Vision" en 1988, dando como resultado un estudio comprensivo de la ONU y de propuestas para la reforma.¹³⁴ Otros trabajos que merecen especial reconocimiento son los realizados sobre el futuro de las Naciones Unidas, desde 1990, por ONG's e instituciones como la Comisión del Gobierno Global y el Grupo de Trabajo Independiente Ford/Yale. También es de destacarse el desempeño de la Fundación Ford en las cuestiones de análisis sobre el financiamiento de Naciones; además del Foro de Política Global en la recopilación de información y aportación de análisis sobre la reforma a la ONU.

Desde la Secretaría de Naciones Unidas también existen esfuerzos enfocados hacia la reforma del sistema de la organización, el más notable promotor fue sin duda alguna el anterior Secretario General Boutros Boutros Ghali y su predecesor Kofi Annan.

¹³² Mingst A. K. and Margaret Karns: *The United Nations in The Post Cold War Era*, *Op. Cit.*, p. 201.

¹³³ Lyons Gene: "Competing visions: Proposals for UN Reform" en Chadwick Alger, Gene Lyons and John Trent, *United Nations System. The policies of member states*, *Op. Cit.*, p. 51.

¹³⁴ Mingst A. K. and Margaret Karns: *The United Nations in The Post Cold War Era*, *Op. Cit.*, p. 201.

El llamado "Programa de Paz" de Boutros Ghali, fue el elemento "parteaguas" y total que proveyó de una estructura que alimentó en gran medida el debate sobre la reforma al CSONU y a las cuestiones referentes a la seguridad.

En 1997, en el documento "Renovando las Naciones Unidas: Un programa para la reforma", el Secretario General Kofi Annan reveló sus planes para ampliar las reformas de Naciones Unidas, muchas de las cuales fueron retomadas inmediatamente bajo su liderazgo y otras requirieron la participación de la Asamblea General.

La reforma al Consejo de Seguridad es total y decisiva como punto de partida para la consecución del resto de la reforma de la Organización. Aunque la reforma al Consejo ha estado en la Agenda de la Asamblea General desde 1979, en ese entonces atrajo poco interés, pero en 1992 asumió una prioridad diferente, debido —como anteriormente se mencionó— al nuevo activismo del Consejo y por ende, a los cuestionamientos sobre su toma de decisiones por parte de muchos de los Estados miembros.

El movimiento de reforma del Consejo vino a estar acorde con la nueva dinámica que vivía la Organización desatada tras el fin de la Guerra Fría, la cual se caracteriza por su mayor activismo que el que acontecía en el pasado, cuando la rivalidad EUA-URSS y las disputas sobre la descolonización condujeron a la paralización del Organismo vía el veto. De 1988 a 1993, el número de reuniones formales del Consejo incrementaron de 60 a 171, mientras que el número de las consultas incrementaron también de 20 a 253. El Consejo está virtualmente en sesiones diarias, en 1989 hubo 20 resoluciones mientras que en 1993 hubo 93; en el mismo periodo, el número de declaraciones hechas por el Presidente del Consejo aumentaron de 17 a 94.

Para los años siguientes, con todavía más misiones de mantenimiento de la paz y otras iniciativas del Consejo en la materia, los Estados miembros fueron entusiastas del progreso en la reforma iniciada, sobre todo cabe citar el caso del "Movimiento de los No Alineados" y de los Estados Nórdicos, quienes impulsaron iniciativas de reforma al CSONU que finalmente condujeron a la adopción de la Resolución 48/26 de la Asamblea General el 3 de Diciembre de 1993 y al consecuente establecimiento del Grupo de Composición Abierta sobre la reforma y reestructuración del Consejo.

La presión y exigencia por lograr llevar a cabo una reforma vino no sólo de los Estados del Sur, sino también de los Estados del Norte, sobretodo las potencias medias como: Canadá, los Estados Nórdicos, Países Bajos, Italia, Australia, Nueva Zelanda y otros. Pese a esta intensa actividad en el movimiento de reforma, la mayoría de los

medios de comunicación internacionales tendieron a ignorar la reforma del Consejo, excepto por la propuesta de que el Consejo debe admitir dos nuevos miembros: Japón y Alemania. Esta propuesta que cuenta con el apoyo de Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, se queda en una visión minimalista y poco congruente con las exigencias de reformas más profundas por parte de la gran mayoría de los Estados miembros.

En este sentido, si bien es cierto que existe un descontento por que la representación actual de los Estados miembros en el CSONU no está acorde con la membresía total de la Organización, también es bien cierto que gran parte del descontento de los Estados miembros proviene del desempeño antidemocrático del Consejo que tiene su eje toral: en el uso discrecional del poder de veto.

Así, mucho del descontento se dio cuando EUA y Gran Bretaña sistemáticamente bloquearon la acción del Consejo para imponer sanciones económicas a Sudáfrica en 1980 por sus políticas de "apartheid"; también se dio un profundo descontento cuando Francia y Gran Bretaña bloquearon la acción en el asunto de Suez en 1956; cuando EUA rechazó la acción en Vietnam en la década de los sesentas y setentas, o cuando la URSS rechazó la acción en Afganistán en los ochentas.

Pero actualmente, la oposición está siendo más comentada en los pasillos debido a que el Consejo más que fallar en su actuación, está actuando en formas que a menudo son motivadas por los intereses geopolíticos de las grandes potencias.

De tal forma, las acciones del Consejo en Bosnia, Somalia, Haití, Ruanda y Kosovo fueron mal vistas por los Estados miembros, quienes plausiblemente piensan que estas crisis hubiesen sido mejor manejadas en un Consejo más democrático y abierto, donde las voces de los Estados Miembros menos poderosos pudiesen ser escuchadas y tener también una importante influencia.

3.2.1 El Grupo de Composición Abierta sobre la Representación Equitativa, el Incremento de los miembros del Consejo de Seguridad y otras cuestiones.

Durante su 48º período de sesiones, la Asamblea General aprobó por consenso el 3 de diciembre de 1993, la resolución 48/26 sobre la "Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros", por la cual se decidió crear un Grupo de Trabajo de Composición Abierta para examinar todos los aspectos relacionados con la reforma del Consejo de Seguridad. Desde ese momento los miembros del Grupo han venido estudiando los aspectos que deberían ser involucrados en este proceso.

De tal forma, con miras a la celebración del Cincuentenario de la Organización de las Naciones Unidas las deliberaciones y los trabajos del mecanismo se acentuaron, ya que los diversos Estados coincidieron en señalar que dicha ocasión debía servir como marco para la promoción de la reforma del órgano.

Además el Grupo de Composición Abierta encargado de discutir la reforma al Consejo de Seguridad se ha venido reuniendo anualmente desde 1994 bajo el supuesto de someter un reporte que diera informes sobre el progreso de su trabajo a la Asamblea General antes del fin de su Período de Sesiones. El Grupo es presidido por el Presidente de la AGONU y por dos Vicepresidentes. Desde el comienzo de su mandato ha contado con un proceso intenso de consultas, particularmente entre los Miembros Permanentes y el Movimiento de los No Alineados, las cuales buscan encontrar un consenso en lo relativo a los puntos establecidos en su agenda y en la organización de su trabajo. Sin embargo, detrás de la dificultad en las consultas se encuentra el deseo de los Miembros Permanentes de limitar –tanto como sea posible-, el mandato del grupo de composición abierta a la cuestión del incremento en la representación del Consejo, mientras que otros, especialmente los Miembros del Movimiento de los No Alineados, quieren que el Grupo de Composición Abierta adquiera una aproximación más comprensiva sobre la cuestión de la reorganización del Consejo de Seguridad.

La Agenda de trabajo que finalmente se acordó entre el Presidente de la AGONU y diversos grupos de países contiene los siguientes grupos de cuestiones sometidos a discusión:¹³⁵

- La representación equitativa y el incremento en los miembros del Consejo de Seguridad, incluyendo la distribución regional, modalidades para selección, categorías de miembros y números.
- Otras cuestiones relacionadas al Consejo de Seguridad.
- La Relación del Consejo de Seguridad con la AGONU, otros cuerpos y organizaciones, así como la relación con los no Miembros del CSONU.
- La Reforma de los métodos de trabajo y procedimientos del CSONU.
- El funcionamiento efectivo y eficiente del CSONU.
- La toma de decisiones de acuerdo con las provisiones de la Carta.
- Las elecciones y términos de oficio.
- Las modalidades para llevar cambios a su efecto y consideración de las enmiendas a la Carta.

¹³⁵ Behrman, Suchar. *Op. Cit* p. 13.

Con todo, esta agenda provee una amplia estructura para la discusión, pero esta lista de tópicos no es vista como exhaustiva ni como exclusiva, pues no hay prioridades en el orden de discusión, además de que todos los tópicos están interrelacionados, por lo que las decisiones serían tomadas como un paquete. Para tal efecto, los tópicos antes mencionados se dividieron en dos Grupos de Discusión, el Grupo I es el encargado de la cuestión de la “representación equitativa y el incremento de los miembros del CSONU, incluyendo la distribución regional, modalidades de selección, categorías de miembros y números”; el Grupo II, por su parte, contempló la discusión de “los métodos de trabajo y otras cuestiones relacionadas”, distribución que busca dar como resultado una reforma del CSONU genuina y transparente.

3.2.2 Principales propuestas de reforma al CSONU manifestadas por algunos Estados Miembros de la ONU.

Gran parte de los Estados Miembros han mostrado interés por mostrar su posición respecto a la reforma del CSONU;¹³⁶ algunos se han pronunciado en bloque –Movimiento de No Alineados (MNA), Organización para la Unidad Africana (OUA), Países Nórdicos-, algunos se han manifestado de manera individual sobre la reforma desempeñando una intensa labor diplomática –los casos de Japón, Alemania, Italia y Brasil son relevantes-, mientras que otros que han mostrado posiciones comunes –“like minded States” ó Estados Amigos- han buscado ejercer mayor presión en la adopción de sus propuestas durante las discusiones del Grupo de Composición Abierta.

Como punto de partida es importante señalar que de las propuestas manifestadas por los Estados miembros se pueden de alguna manera derivar cuatro tendencias representativas:

1.- Tendencia Conservadora: es representativa de la posición que han venido adoptando las cinco potencias y miembros permanentes del CSONU, así como también Australia, Bélgica, Dinamarca, Noruega y Suecia. En términos generales, considera que el Consejo de Seguridad debe de sufrir un mínimo de cambios tanto en su composición como en su funcionamiento. Sugiere aceptar únicamente a Alemania y Japón como nuevos miembros

¹³⁶ En respuesta a la invitación de la resolución de la AG 47/62, hasta el 05 de Octubre de 1994 se recibieron un total de 78 respuestas por parte de los Estados Miembros manifestando su opinión sobre la reforma del Consejo de Seguridad; además 38 de estos países manifestaron su interés porque alguno de los Estados ocupe un lugar en la membresía permanente del CS. Información facilitada por el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas. Dirección General para el Sistema de Naciones Unidas, SRE: en Puente Ordorica. *México frente al proceso de Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Información y Análisis Jurídicos. México D.F., Núm. 17, 1 de Marzo de 1996. p. 12-13.

permanentes; preservar la condición de los actuales miembros permanentes incluyendo el derecho de veto; ampliar el Consejo hasta un mínimo de 21 miembros.

Asimismo, contempla mejorar el funcionamiento del Consejo de Seguridad sin modificar la Carta de las Naciones mediante la creación de más órganos subsidiarios del Consejo, el impulso a la cooperación entre el CSONU y la AGONU así como también entre el CSONU y otros organismos regionales; el establecimiento de consultas de cada Estado miembro del Consejo de Seguridad y la recepción de la información adecuada de los métodos de trabajo del Consejo a los contribuyentes de tropas a las OMP, así como a todos los Estados miembros de la ONU que lo soliciten¹³⁷.

Sin embargo, el considerar la ampliación del Consejo a partir del ingreso de Alemania y Japón sería considerar la no existencia de una representación geográfica en el mismo pues implicaría la continuación de un dominio de los países occidentales. Además de que, al admitir a ambos países en el Consejo de Seguridad se contribuye a desarrollar una imagen errónea de la ONU no de un foro político sino más bien de una empresa en la que sus miembros valen y cuentan para la toma de decisiones por la cantidad de recursos que aportan. Aunque si bien, la admisión de Alemania y Japón significaría para la ONU mayor disponibilidad de recursos financieros (tan necesarios), esto no se traduciría en una organización más representativa, democrática, eficiente y legítima.

2.- Tendencia Selectiva: es la que sin duda mayor peso ha tenido entre los Estados miembros hasta fechas recientes (sobre todo entre las potencias medias)¹³⁸ pues propone el aumento del número de miembros del CSONU y se ocupa mínimamente del funcionamiento del órgano. El objetivo de esta propuesta es que las potencias regionales puedan ocupar un lugar permanente, o bien, semipermanente en el Consejo de Seguridad.

En términos generales considera admitir como miembros permanentes a Alemania, Japón, Brasil, India y Nigeria; crear la categoría de miembros semipermanentes; aumentar el número de miembros no permanentes; reglamentar, no eliminar el poder de veto y tampoco considerar su ampliación.¹³⁹

¹³⁷ Miranda Fernández. Yazmin: Análisis del proyecto de reestructuración y ampliación del Consejo de Seguridad, Tesis de Licenciatura. Facultad de Derecho. UNAM, 1996, p. 146-147.

¹³⁸ Esta tendencia esta sustentada por las propuestas de Alemania, Japón, Brasil, India, Nigeria, Canadá, Argentina, Italia, Egipto, Chile, España, Países Bajos, México.

¹³⁹ Miranda Fernández. Yazmin: Análisis del proyecto de reestructuración y ampliación del Consejo de Seguridad, Tesis de Licenciatura. *Op. Cit.*, p. 171.

El objetivo de esta tendencia es la existencia de una verdadera representación geográfica y que no se agudice la brecha entre los países desarrollados y subdesarrollados dentro del Consejo. Sin embargo, el principal problema que ocupa dentro de esta tendencia es la consideración respecto a que Estados deberán ocupar un lugar permanente y que Estados deberán ocupar un lugar semipermanente. Respecto a esta última categoría de miembros, se contempla que representen a sus respectivos grupos regionales por un período determinado, con la posibilidad de reelegirse. Sin embargo, esta categoría de miembros tendría un nivel inferior a la categoría permanente, cuyos miembros actuales serían los únicos que seguirían portando el poder de veto.

3.- Tendencia de eliminación del veto: propone modificar los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad y no su composición. De tal forma, el objetivo principal de esta tendencia es la eliminación del derecho al veto para lograr un mejor funcionamiento del mismo.

En términos generales esta tendencia conglomeraba las propuestas de Estados como Paraguay, Libia, Guatemala y Honduras,¹⁴⁰ quienes buscan que se conserve en el Consejo el número actual de miembros permanentes; aumentar el número de los miembros no permanentes y por supuesto, abolir el veto. Sin embargo, el principal problema de esta tendencia es que su viabilidad es poco probable dado que los actuales miembros permanentes no estarían dispuestos a renunciar a su fuente de privilegios dentro del CSONU.

3.- Tendencia Aperturista: defendida por Estados como Argentina, Colombia, Corea del Norte e Indonesia, considera la apertura máxima en el Consejo de Seguridad con cambios en su funcionamiento. De tal forma, en términos generales considera aumentar el número de miembros permanentes hasta alcanzar un equilibrio tanto geográfico como entre países desarrollados y subdesarrollados; establecer un control de la Asamblea General sobre el Consejo de Seguridad y la eliminación del veto.¹⁴¹

Sin embargo, el principal obstáculo que enfrenta esta tendencia radica en que un número excesivo de miembros del CSONU dificultaría la toma de decisiones, además de que es complejo decidir qué países y bajo qué criterios serán los considerados para la membresía permanente.

¹⁴⁰ *Ibidem*, p. 174.

¹⁴¹ *Ibidem*, p. 175.

Bajo este lineamiento anteriormente expuesto se presentarán a continuación las propuestas más representativas manifestadas por algunos de los Estados miembros (algunos en forma individual y otros de forma colectiva) teniendo en cuenta que la gran mayoría de los Estados se han pronunciado –en mayor o menor intensidad- sobre su posición ante la reforma del CSONU.

PROPUESTAS PARA LA REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

| Cambios en la membresía | Cambios en la Votación | Implicaciones |
|--|--|--|
| Incremento en el número de miembros permanentes en 5. Los posibles candidatos son: Alemania, Japón, Nigeria, Brasil e India. | Veto para los nuevos miembros permanentes | Dar un poder equivalente a nuevos miembros; aumento de la representación geográfica y económica. |
| Incremento en el número de asientos a 19 miembros para potencias regionales: Egipto o Nigeria para África, Brasil o Argentina para América Latina, India o Japón para Asia; y Alemania o Italia para Europa. | No poder de veto para los nuevos miembros permanentes. | Ningún cambio en el número de Estados con veto; el poder seguiría en manos de los 5 Miembros Permanentes, aumento de la representación geográfica y económica. |
| Hacer que todos los miembros no permanentes sean elegidos por la AGONU para un periodo de dos años. | Igualdad de votos; eliminación del veto. | Reforma radical: reúne las necesidades de representación geográfica y de gobierno democrático. |
| Aumentar los miembros permanentes no sujetos a rotación y sin veto; dos para los países del Norte, tres para los países del Sur. Aumento de tres miembros no permanentes rotativos. Total de miembros: 23. | Acuerdo por los 5 Miembros Permanentes de no hacer ejercer el veto por 5 años. | Reforma radical en el acuerdo de no usar el poder de veto; se da una mayor legitimidad para el consejo por la representación más amplia y diversa. |

Fuente: Mingst A. K. and Margaret Karns: *The United Nations in The Post Cold War Era*; USA; Westview Press; 2000.

Posición de los Actuales Miembros Permanentes.

En contraste con las propuestas de los países de menor poder internacional, las potencias permanentes y los Estados industrializados han sido muy cautos y poco específicos en sus comentarios sobre la recomposición del CSONU y más aún sobre cualquier replanteamiento de los métodos de trabajo. Francia ha señalado que los 10 miembros no permanentes del actual Consejo permiten ya una representación geográfica equitativa de los Estados miembros de la ONU y que en el caso de una ampliación, debe prevalecer el principio de la eficacia sobre cualquier otro interés.

China, por su parte, ha llamado a actuar con cautela en cualquier revisión a la membresía del CSONU; en el caso de Rusia, se han manifestado reservas a la

ampliación del Consejo pero que, en todo caso, apoyaría medidas graduales y aprobadas por consenso. En cuanto a EUA y Gran Bretaña, éstos Estados aceptan la extensión de la categoría permanente para incluir a Alemania y Japón, así como, dan su apoyo en el ingreso a la categoría permanente de Estados del mundo en desarrollo, aduciendo criterios de una distribución geográfica equitativa. Sin embargo, consideran que la ampliación del CSONU no debe de ser, en tamaño, mayor de 21 miembros.

De tal forma, en base a la declaración hecha por el Representante Permanente de EUA, Bill Richardson en el Grupo de Trabajo en Marzo de 1997¹⁴² y la declaración hecha por el Embajador Karl Inderfurth, en este Grupo de Trabajo, el 29 de Abril de 1997, así como por documentos no oficiales de EUA que fueron emitidos por algunos países en Marzo de 1997, se pueden apreciar los siguientes elementos en la postura de EUA respecto a la expansión del CSONU:¹⁴³

1.- EUA claramente se ha manifestado a favor de las candidaturas de Japón y Alemania como nuevos miembros permanentes; asimismo, Richardson se refirió a la Membresía Permanente para Japón y Alemania como un "*sine qua non*" de la reforma del Consejo de Seguridad, mientras que un documento no oficial describió como "entusiasta" el apoyo de EUA a Alemania y Japón.

2.- A partir de una de las declaraciones del Embajador Inderfurth, EUA resueltamente se opone a cualquier incremento solo en la categoría no permanente del CSONU, describiendo tal posición como firme.

3.- Los EUA han sido igualmente claros en que el CSONU debe consistir sólo de 20 ó bien, 21 miembros. El documento no oficial de EUA llamó un Consejo de Seguridad de 20 a 21 como: "*the largest we can accept*".

4.- Los representantes de EUA, en varias ocasiones, aunque con menos claridad que en las cuestiones antes referidas, consideraron la necesidad de llamar hacia lo que ellos llamaron "*broadening participation in the Council by developing countries*", o bien, "*balanced international representation*" o una justa representación para "*the world's regions*".

Por otro lado, los representantes de Reino Unido, Francia y Rusia sobre la cuestión de la expansión del CSONU han sido menos específicos, consistentes o comprensivos. Sin embargo, algunos de los elementos de sus posiciones se alinean a la postura de EUA.

¹⁴² <http://www.globalpolicy.org/security/docs/richardson.htm>

¹⁴³ <http://www.globalpolicy.org/security/docs/sing.html>

Así, los representantes de Francia y de Rusia durante las discusiones de la AG el 29 de Octubre de 1996, mencionaron que el tamaño aceptable de un CSONU reformado sería de 20 miembros,¹⁴⁴ cifra considerada como máxima. Sin embargo, mientras que EUA, Francia y Gran Bretaña han declarado su apoyo a las candidaturas para ser miembros permanentes de Alemania y Japón, Rusia no ha mostrado ningún tipo de apoyo a las candidaturas de ambos Estados para miembros permanentes.

En cuanto a las tres candidaturas a miembros permanentes para los países en desarrollo, cabe decir que todos los Miembros Permanentes actuales han hablado generalmente y variadamente de la necesidad de una representación del mundo en desarrollo o de todos los grupos regionales, pero más allá de esto no se ha expresado nada ya que se ha caído en la ambigüedad de no especificarse si esta representación debe ser en la categoría permanente o en la categoría no permanente, y mucho menos se ha hablado de extender el poder de veto a los nuevos miembros de un CSONU reformado; aunque la posición de EUA todavía es más específicamente enunciada, ya que ha manifestado que no aceptará la expansión solo en la categoría no permanente, contiene ambigüedades serias.

China, es de todos los miembros permanentes, la que ha sido menos específica en sus declaraciones y ha mostrado muchas reservas en sus pronunciamientos sobre la ampliación del CSONU, pero, dentro de todo, ha sido también la más explícita respecto a su apoyo para los países en desarrollo, pues en la declaración del Embajador chino Wang Xuexian del 30 de Octubre de 1996 mencionó que *"no reform plan excludes or discriminates against developing countries will ever be accepted by the general membership of the UN, including China"*.¹⁴⁵ Cabe advertir que la mención del apoyo chino a los asientos permanentes para los países en desarrollo es únicamente una inferencia no en sí una declaración directa o postura oficial del gobierno de China.

De tal forma, se puede considerar, de acuerdo a los pronunciamientos de los representantes de los Miembros Permanentes, que la postura de los mismos respecto a la reforma del Consejo contiene los siguientes elementos:

- Primero, al menos cuatro de los cinco Miembros Permanentes están alineados con la gran mayoría de los Miembros de las NU respecto a que se necesita un tamaño apropiado en un CSONU reformado.

¹⁴⁴ *Idem.*

¹⁴⁵ *Idem.*

- Segundo, al menos cuatro de los cinco Miembros Permanentes considera que es necesario el establecimiento de asientos en las categorías permanente y no permanente para los países industrializados y los países en desarrollo en un Consejo reformado.

Con todo, las posturas aún ambiguas de los Miembros Permanentes ha llevado a que el proceso de reforma del CSONU se encuentre en este momento en un "impasse", el cual para romperlo se necesita la voluntad de cambiar simultáneamente sus posiciones en orden de entablar consensos, en principio, tanto respecto al tamaño general de un Consejo de Seguridad reformado y sobre los criterios y la forma para elegir a los candidatos para los asientos permanentes, con sus respectivas atribuciones, para los países en desarrollo. De tal forma, si esta situación de parálisis permanece en la cuestión de la ampliación del Consejo ni hablar de las discusiones del Grupo II, pues lo relativo al poder de veto es más desalentador ya que los Miembros Permanentes persisten en la defensa del "status quo" y no dan señas de una mayor flexibilidad en sus posturas, lo que se considera como crítico debido a que para lograr que una reforma de cualquier tipo sea lograda se necesita forzosamente la aprobación de los 5 Miembros Permanentes.

1.- Posición de Japón.

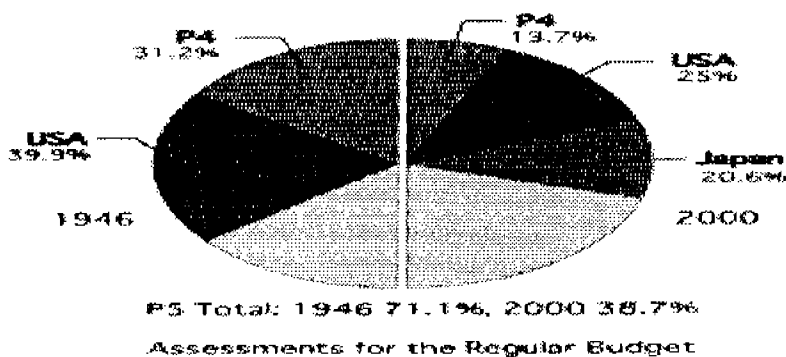
Como punto de partida es importante reconocer que Japón esta escalando en su campaña diplomática por lograr tener un lugar permanente en el CSONU, como el segundo país más rico en el mundo. Es importante señalar que, de acuerdo con los medios de comunicación japoneses, Japón envió, previo a la Cumbre del Milenio, cartas a 162 miembros de NU pidiendo a sus líderes mencionar la reforma en sus discursos durante la Cumbre que comenzó el 6 de septiembre de 2000.¹⁴⁶

En este sentido, el deseo de Japón por ser incluido como uno de los Miembros Permanentes en el CSONU ha sido un pilar de su política exterior desde la década de los noventa. Para Tokio esta petición responde a la lógica que ubica a Japón como uno de los candidatos principales para Miembros Permanentes debido a sus contribuciones financieras a las Naciones Unidas. Este país dio más del 20% del presupuesto ordinario de la ONU el último año, ubicándose como el segundo más grande contribuidor de la ONU después de EUA,¹⁴⁷ sin mencionar que es el principal donador de ayuda al desarrollo -la ayuda al desarrollo para 1999 fue de \$15.3 billones de dólares-. Situación

¹⁴⁶ <http://www.globalpolicy.org/security/reform/milref/japon2.htm>

¹⁴⁷ *Idem.*

que hace que Japón considere que es el más importante jugador global y que debe de ocupar un asiento permanente en el Consejo.



Fuente: www.mofa.go.jp/policy/un/reform/role21.html

Japón ha trabajado activamente por llevar a cabo una reforma a través de un proceso gradual de su estrategia de aproximación "paso a paso", la cual busca consolidar sus puntos de vista en aquellos puntos donde el acuerdo puede ser alcanzado, bajo el reconocimiento de que la reforma del Consejo se traduce en mejorar su efectividad y representatividad. Con todo, se puede considerar como puntos centrales de su posición los siguientes:¹⁴⁸

- La necesidad absoluta de expandir la membresía permanente con el aumento tanto de los Estados en desarrollo como los Estados desarrollados, los cuales deben poseer la habilidad y voluntad de asumir una responsabilidad global en la paz y la seguridad internacionales. En este sentido, Japón considera que esta preparado para asumir responsabilidades más grandes al desempeñarse como Miembro Permanente en el Consejo de Seguridad reformado.¹⁴⁹

Considera prioritario la necesidad de expandir también los miembros no permanentes, considerando el tremendo incremento en la membresía general de NU.

- Contempla que para mantener tanto la efectividad y representatividad en el CSONU, se necesita contar con un tamaño apropiado, el cual debe de ser de alrededor de 24

¹⁴⁸ <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/role21.html>

¹⁴⁹ Japón ha recibido el apoyo como candidato a miembro permanente del CS de 21 Estados: Alemania, Argentina, Australia, Chile, Eslovaquia, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Granada, Hungría, Indonesia, Jordania, Kazajistán, Malawi, Mauricio, Países Bajos, Paraguay (expresó su apoyo fuera del marco de la ONU), Perú, Reino Unido, Rumanía, San Vicente. Información facilitada por el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas, Dirección General para el Sistema de Naciones Unidas. SRE: *Op. Cit.* P. 13

miembros: el aumento de dos países desarrollados y tres países en desarrollo para la membresía permanente (uno para cada región tanto de África, Asia y América Latina y el Caribe), y cuatro Miembros No permanentes.

- Si se reparte la expansión del Consejo a asientos permanentes y asientos no permanentes por grupos regionales, cada grupo decidirá como elegir los miembros permanentes de cada grupo. Sin embargo, Japón considera que la creación de asientos permanentes rotativos puede ser sometida a discusión cuando se haya alcanzado un acuerdo tanto en la categoría permanente como en la no permanente del CSONU. Por el contrario, se muestra opuesto tanto a toda ampliación sólo en la categoría no permanente por considerarla que no se ocupa del fortalecimiento de la legitimidad y efectividad del CSONU, además de que se dejaría intacto el actual *modus operandi* que prevalece en el Consejo; pero también se muestra contrario a toda creación de otras categorías de miembros como los asientos para miembros no permanentes rotativos más frecuentemente, pues no es una alternativa aceptable a la reestructuración central del CSONU.

De tal forma, para Japón, el aumento de los miembros permanentes democráticamente electos del Consejo, y el establecimiento de una revisión periódica de su estructura y métodos de trabajo, puede solo servir al propósito último de promover la reforma al Consejo de Seguridad que responda a las amenazas del Siglo XXI.

- En lo referente al veto, como una cuestión de principio, Japón se pronuncia por que no exista diferenciación entre miembros permanentes nuevos y miembros permanentes tradicionales, de lo contrario se consideraría como una forma de discriminación; también se pronuncia por mejorar los métodos de trabajo del Consejo en orden de incrementar la transparencia y efectividad. En sí, la posición de Japón en la cuestión del veto es la siguiente:

1.- el veto debe de ser manejado con una restricción máxima, su uso por cualquier Estado al perseguir sus intereses particulares es inaceptable. Los miembros permanentes deben establecer que, en el ejercicio del veto ellos deben ser guiados por el Anexo de la resolución 267 (III) del 14 de abril de 1949, y que ellos deben de ofrecer una explicación formal;

2.- en referencia a la limitación del ejercicio del veto, Japón asume la posición de que se debe ser realista, pues "unless we achieve a comprehensive package of reforms, there will be little chance to address the question of the existing veto power".¹⁵⁰

- Considera la necesidad de una revisión periódica de la cuestión en el incremento del CSONU cada 15 años, para mantener la estabilidad del sistema y para responder mejor a los cambios en el ambiente internacional.

Con todo, es importante enfatizar que desde la década pasada, Japón ha desplegado su tan criticada "diplomacia del cheque" con el objetivo de ser un jugador más activo en la arena diplomática, pero también responde a la lógica de ganar un cierto prestigio internacional, factor crucial para un país que ha sufrido la humillación del fracaso en las manos de las fuerzas aliadas tras el fin de la Segunda Guerra Mundial.

2.- Posición de Alemania.

La posición de Alemania sigue la misma línea a la impulsada por Japón, además de que ambos Estados han venido desplegando en los últimos años una intensa labor diplomática con el objetivo de tener una mayor participación activa en los trabajos de Naciones Unidas, y en particular para obtener un asiento permanente en el CSONU.¹⁵¹

Entre los puntos principales de la posición alemana respecto a la reforma del CSONU merecen citarse las siguientes:¹⁵²

- Ante el reconocimiento de que los cambios actuales en el mundo son diferentes de los existentes en 1945, se busca el incremento tanto en la membresía permanente como en la membresía no permanente. Estos países deben de ser seleccionados de acuerdo a su influencia global y demostrar su capacidad y voluntad de contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Para la membresía permanente, Alemania contempla cuatro lugares establecidos regionalmente, tanto para África, Asia, América Latina y el Caribe, así como uno para Europa Oriental.

- Considera que si una región opta por un asiento permanente rotativo, esta decisión debe de ser respetada, aduciendo el caso de la OUA.

¹⁵⁰ Responses by Japan in "Basic Standpoint of the Government of Japan on Security Council/Reform". Paper 2, Rev. I, 14 May 1999, <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/>

¹⁵¹ Alemania ha recibido apoyo a su candidatura como miembro permanente del CS de 23 Estados: Argentina, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Estados Unidos, Finlandia, Francia, Indonesia, Japón, Jordania, Kazajistán, Malasia, Mauricio, Países Bajos, Perú, Qatar, Reino Unido y Rumania; fuera del marco de la ONU han manifestado su apoyo Eslovaquia, Eslovenia, Hungría y Malawi. *Idem*.

¹⁵² http://www.germany-info.org/UN/un_reform.html

- No acepta el incremento únicamente de la categoría no permanente, por considerar que no sería una reforma genuina del CSONU y el actual equilibrio de poder en el Consejo, además, permanecería sin ningún cambio.

- Pugna porque se modifique la forma en que el poder de veto es usada; considera que es necesario restringir su uso con apego a la Res. 267 (III) de Abril de 1949, determinando las cuestiones que deben ser de procedimiento, y que éstas deben exigir una explicación formal.

Alemania considera que los nuevos miembros permanentes deben de obtener los mismos poderes que los actuales miembros permanentes; sin embargo, Alemania permanece abierta a cualquier propuesta concreta que esté guiada por el realismo y el pragmatismo.

- Considera que un total de 24 miembros del CSONU constituyen un equilibrio necesario para una mejor participación y eficiencia del Consejo. La decisión final de cómo los asientos permanentes deben ser establecidos tiene que ser tomada por la AGONU.

- Propone que la revisión periódica debe de ser parte de un paquete de reformas integrales, y ésta debe de ocurrir cada 15 años en orden de dar cierta continuidad y al mismo tiempo ser lo bastante flexibles para adaptarse a los cambios en las relaciones internacionales.

Finalmente es importante señalar que el Acuerdo de Coalición del 16 de octubre de 2002 contempla algunas provisiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad. En dicho documento los partidos del gobierno de coalición de Alemania alcanzaron el siguiente acuerdo:

"the Government abides by the idea that a European Seat on the Security Council would be desirable".

Sin embargo, Alemania no abandona la búsqueda de un asiento permanente en el CS en caso de no lograr obtener un asiento permanente para la UE, pues *"it will only seek Germany's admission as a permanent member of the UN Security Council if a European Seat does not appear feasible and if, at the same time, the Security Council can be reformed to achieve greater regional balance".*¹⁵³

Alemania impulsa el objetivo de obtener un lugar como miembro permanente en el CSONU aduciendo su amplia participación en las operaciones de mantenimiento de la paz pues es el segundo más grande proveedor de tropas para tales misiones, situación que es destacable dado el incremento de las OMPs en la última década y su carácter

¹⁵³ http://www.auswaertiges-amt.de/www/en/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat

complejo y robusto, abarcando no solo tareas tradicionales sino también tareas que cubren el ámbito de los derechos humanos, la democracia, el desarrollo, etc.

Asimismo, el ámbito de la contribución de Alemania a las tareas de la ONU y en particular las del CSONU es muy amplio: 1.- cubre una contribución de alrededor del 10% del presupuesto regular de la ONU, por lo que provee un apoyo sustancial para toda misión de la paz; 2.- además hasta abril de 2001 Alemania participaba en 7 de 18 OMP de Naciones Unidas (UNIKOM/Irak, INMIBH/Bosnia y Herzegovina, INMIK/Kosovo, UNTATET/East Timor*, UNOMIG/Georgia y también SFOR/Bosnia y Herzegovina y KFOR/Kosovo), por consiguiente contribuía con alrededor de 7300 tropas y 450 oficiales de policía y especialistas civiles, además, en términos de personal cabe destacar que Alemania es uno de los más grandes contribuyentes de las OMP en la ONU.¹⁵⁴.- Por otra parte, Alemania también se destaca por sus donaciones traducidas en material y equipo, así como capacitación y otro tipo de recursos del ámbito civil (despliegue medico, desminado, especialistas civiles, etc) para las OMP en diferentes ocasiones; 4.- en el campo de la prevención del conflicto y de las OMP, Alemania provee de un fondo adicional sustancial (una figura de 2 billones) para un gran número de proyectos individuales, además de proveer fondos adicionales para proyectos en particular y de unidades en el sistema de Naciones Unidas.¹⁵⁵

Además de su amplia trayectoria en sus contribuciones en las OMP, Alemania basa su postura de alcanzar un asiento permanente en el CSONU considerando que actualmente esta muy afectada tanto directa o indirectamente por los conflictos con los que trata el CSONU, por ser un donador importante a la ayuda humanitaria, por que tiene una opinión publica muy interesada en la protección de los derechos humanos, pues es un Estado receptor de refugiados y de asilados políticos, y finalmente, por el hecho de que se coloca como el tercer más grande contribuyente al Presupuesto de las Naciones Unidas.

Por consiguiente, lo anterior constituye para Alemania los ejes rectores que explican su deseo de tener que hacer justicia a su responsabilidad, también en el Consejo de Seguridad cuyo función principal es la resolución del conflicto.

En la actualidad Alemania ha sido, por cuarta vez, elegida como miembro no permanente del CSONU desde Enero de 2003. De tal forma, las prioridades del gobierno alemán en su participación en el Consejo están las de fortalecer la función del CSONU

¹⁵⁴ http://www.germany_info.org/relaunch/un_reform.html

¹⁵⁵ *Idem.*

como cuerpo de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, posición que es guiada por un concepto comprensivo de seguridad que toma en cuenta los derechos humanos y cuestiones económicas y políticas de desarrollo, así mismo, buscará enfatizar el desarrollo de estrategias de prevención del conflicto y de la consolidación de la paz después de los conflictos,¹⁵⁶ finalmente buscará coordinar sus trabajos muy cercanamente con sus socios de la UE y representar tales intereses colectivos.

3.- Posición de Brasil

Considerando que la reforma al CSONU no tiene que ser vista estrictamente como un plan a largo plazo, el gobierno de Brasil contempla que sea vista como un plan de corto plazo.¹⁵⁷

De tal forma, para Brasil es importante que con base en una representación equitativa se de igualmente una ampliación tanto en la membresía permanente como en la membresía no permanente, y que dentro de los nuevos miembros permanentes participen tanto países en desarrollo como países industrializados. Sin embargo, se considera inaceptable toda fórmula que considere el establecimiento de nuevos miembros permanentes únicamente a los países industrializados y asientos permanentes rotativos para los países en desarrollo, aunque aclara aceptable la decisión de rotar su asiento permanente, si así lo considera una región en específico, lo que no implica que dicha fórmula sea automáticamente exportada a otras regiones.

Por tanto, Brasil no favorece la rotación del nuevo asiento permanente considerado para la región de América Latina y el Caribe.

Por otro lado, considera que una reforma que eluda el problema de la expansión en la categoría de los miembros permanentes no sería una reforma en el sentido real de la palabra, por lo que hablar de una ampliación sólo de la categoría de los miembros no permanentes es mantener o agravar el desequilibrio presente Norte-Sur que prevalece en la categoría de los miembros permanentes, y por tanto es considerado como "incompatible a nuestros objetivos".¹⁵⁸

Brasil rechaza cualquier consideración de otras categorías de miembros, como los asientos rotativos más frecuentes para los miembros no permanentes, pues los considera

¹⁵⁶ <http://www.germany-info.org/UN/peace/council/council.html>

¹⁵⁷ <http://www.un.int/brazil/brasil/brazil-scnu-reform.htm>

¹⁵⁸ "Security Council Reform Brazil's Position" (in reply to the invitation by President of the 53 session of the General Assembly, Mr. Didier Operti to comment on the issues raised in Conference Room Paper 2-CRP.2/Rev.1-of the Open ended Working Group on Security Council Reform) *Idem*.

como una forma de discriminación hacia la consideración de asignar nuevos asientos, además de que debilitaría la participación del mundo en desarrollo en el proceso de reforma del Consejo de Seguridad.

El gobierno brasileño considera que la reforma de los métodos de trabajo y la cuestión del veto debe de ser parte de un mismo acuerdo, pero también destaca que la cuestión del veto no debe evitar que se avance hacia una expansión de la composición del CSONU y viceversa.

Además, el gobierno brasileño contempla que los nuevos miembros permanentes deben de comprometerse a no ejercer ningún posible derecho del poder de veto, prerrogativa que disfrutarán *de jure* igualmente que los otros miembros permanentes, mientras aceptarán *de facto* la diferenciación con los miembros permanentes tradicionales, reconociendo que tal situación traerá un efecto democratizador.

En este sentido, Brasil considera que cualquier paquete de reforma debe comprometer algunas limitaciones al poder de veto dirigido hacia su total eliminación; por lo que un primer paso es que el uso de tal poder debe ser estrictamente limitado a las cuestiones que entren dentro de lo que estipula el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas¹⁵⁹, también recomienda que el tiempo entre la adopción de la reforma y la primera revisión periódica puede ser usado para preparar alguna base para un acuerdo más consolidado, el cual incluiría recomendaciones a las actuales potencias con poder de veto en el Consejo y aquellos nuevos miembros permanentes con miras a superar la brecha existente entre ellos.

Por otra parte, en cuanto al tamaño de un CSONU ampliado, la posición de Brasil es que se contemple una figura de alrededor de 26 miembros. Un verdadero proceso de selección democrático, es para Brasil, el que conduce a una representación universalmente reconocida sin renunciar al apoyo regional, además de que tal selección para identificar a los nuevos miembros permanentes debe de ser una tarea de la Asamblea General. En este sentido, Brasil ha expresado su voluntad de aceptar las responsabilidades de ser miembro permanente del CSONU.¹⁶⁰ En tal caso, Brasil esta determinado a conducir el papel de miembro permanente como representante del grupo regional que representa a América Latina y el Caribe, así "*we want our region to be*

¹⁵⁹ *Idem.*

¹⁶⁰ Brasil ha recibido apoyo a su candidatura para miembro permanente de: Belice, Cabo Verde, Ecuador, Mozambique, Portugal, Venezuela; y fuera del marco de la ONU, lo han apoyado Alemania, Australia, Japón y Nueva Zelanda (10 miembros). Información facilitada por el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas. Dirección General para el Sistema de Naciones Unidas. SRE: *Op. Cit.* P. 13

*present in the security Council on a permanent basis and, through ample coordination and consultation to have an even stronger collective voice".*¹⁶¹

Respecto a la revisión periódica del alargamiento del CSONU, Brasil se alinea a la posición del Grupo de Trabajo, de reconocer la necesidad de una cláusula que permita una revisión después de 10 ó 15 años, permitiendo ajustes en un acuerdo de reforma.

En cuanto a los métodos de trabajo del CSONU, Brasil considera que debe promover la tendencia hacia procedimientos más transparente e inclusivos, en el sentido de que tanto las reuniones privadas, la apertura de información, los debates públicos y la práctica de la información pública ayudara a conducir los trabajos del CSONU más estrechamente a los miembros generales. De tal forma, las consultas informales no pueden ser tratadas como sesiones "no existentes" del Consejo, totalmente cerradas hacia los miembros generales.

Otra cuestión de gran importancia para Brasil dentro de este tópico es impulsar la interacción entre el Consejo y la Asamblea General de una manera más fluida, además de considerar la cuestión de reportes especiales para informar a la Asamblea General, en diferentes períodos del año, de sus trabajos de acuerdo a las cuestiones por temática y en situaciones específicas que sean llamadas para su atención inmediata de la gran mayoría de los miembros.¹⁶²

4.- Propuesta de India

El gobierno de la India considera que la composición del Consejo de Seguridad ha permanecido largamente de forma estática, mientras que los miembros de la Asamblea General se han expandido considerablemente, por ello se ha socavado el carácter representativo del CSONU. Asimismo, un CSONU expandido, cual es más representativo, también tendrá que disfrutar de una mayor legitimidad y autoridad política.

Siguiendo la línea anterior, cabe decir que la India apoya la expansión tanto de los miembros permanentes como de los no permanentes, tomando en cuenta a los países industrializados como a los países en desarrollo, además considera que la expansión de este órgano debe de ser visto como parte de un paquete de reforma común.¹⁶³

¹⁶¹ <http://www.un.int/brazil/brasil/brazil-scnv-reform.htm>

¹⁶² "Question of Equitable Representation on and Increase of the Membership of the Security Council an Related Matters", Statement by Ambassador Gelson Fonseca Jr., Permanent Representant of Brazil to the UN, New York, 31 October 2001, <http://www.un.int/brazil/brasil/brazil-scnv-reform.htm>

¹⁶³ http://www.un.int/india/india_un.html

Apegada a la postura conducida por el Movimiento de Países No Alineados, la India considera que la expansión y reforma del CSONU debe ser parte integral de un paquete común. Por otra parte, el gobierno de la India considera que la creación de categorías adicionales de miembros rotativos no reúne las aspiraciones esenciales de los países en desarrollo, además de que los relegaría a un *status* subsidiario y discriminatorio. Sin embargo, respetan la posición de la OUA de considerar dicha fórmula rotativa, pero dicha preferencia no implica servir como modelo para las otras regiones.

En cuanto al criterio de selección de los nuevos miembros permanentes del CSONU, la India considera que éste debe ser de manera uniforme, además de que enfatiza que dicha selección debe ser designada por la Asamblea General, pues es el único foro que puede elegirlos.¹⁶⁴

Además considera importante que ante el hecho de que la Carta de Naciones Unidas no es explícita respecto a los atributos necesarios para elegir a los miembros permanentes, recomienda trabajar para lograr un avance en el Grupo de Trabajo en cuanto a determinar los criterios de elección de los miembros permanentes, de tal forma, la India confía en que sobre bases objetivas, en criterios y creencias en el fortalecimiento del trabajo del Consejo, los miembros pueden considerar que la India posee los atributos necesarios para ser un miembro permanente en un Consejo de Seguridad ampliado,¹⁶⁵ pues *"as the world's largest democracy, with enormous potential, rapidly growing economic power and a major contributor to peacekeeping operations, India has a natural claim to a permanent seat in the UN Security Council"*.¹⁶⁶

En este sentido, respaldándose en sus propias características tales como el tamaño de su población, el crecimiento económico real o el potencial para lograr cambios económicos viables,¹⁶⁷ la India ha buscado perseguir sus propios intereses políticos influyendo en los criterios -que aun no logran consenso- para la candidatura a miembros permanentes.

En cuanto al tamaño del CSONU, alineada a la posición del MNA, la India considera que el CSONU debe de ser ampliado al menos hasta 26 miembros.

¹⁶⁴ <http://www.un.int/india/ind334.htm>. Además, la India ha recibido el apoyo a su candidatura de Camboya. Información facilitada por el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas, Dirección General para el Sistema de Naciones Unidas, SRE; *Op. Cit.* P. 13. Fuera del marco de la ONU, la India también "ha recibido el apoyo a su candidatura de EUA, Francia, Rusia y Gran Bretaña". Ver: Rai Chowdhuri "Security Council Today- Why it needs to be reformed" in The Tribune, May 10 2000.

¹⁶⁵ <http://www.un.int/india/ind424.htm>

¹⁶⁶ Declaración del Primer Ministro de la India Atal Bihari Vajpayee en la Cumbre del Milenio. <http://www.un.int/india/ind524.htm>

¹⁶⁷ Cf. UN. Doc. A/48/246, 47-48 párrafo 6-8.

Refiriéndose a la categoría de miembros permanentes, considera que debe dársele dos asientos a los países industrializados y bajo el criterio de distribución geográfica equitativa, debe dársele un asiento a la región de América Latina y el Caribe, uno al bloque asiático y dos al bloque africano (como lo solicita la OUA).

Por otra parte, rechaza las propuestas de considerar el establecimiento de nuevos miembros permanentes bajo el criterio de sus contribuciones financieras, cual es rechazada por la mayoría de los miembros, así el representante de la India en el Grupo de Trabajo, el Sr. Y.K. Sienha afirmó que *"we should examine ways of moving forward rather than resurrecting ghosts from the past"*.¹⁶⁸

La India apoya el concepto de una revisión periódica de un Consejo ampliado como un ejercicio de aplicación universal y que promueva una más grande responsabilidad entre los miembros del Consejo.

Es importante destacar que al formar parte del Movimiento de Países No Alineados (MNA), la India alinea su posición a la posición de dicho grupo sin contemplar ningún criterio propio que vaya en contra del adoptado por dicho grupo. Asimismo, aunque los países integrantes del MNA han manifestado su postura a nivel individual, al igual que la India no contemplan una postura diferente a la expresada por el MNA durante las deliberaciones del Grupo de Trabajo, y en gran medida se han manifestado en bloque al igual que la OUA.

5.- Propuesta de Nigeria

En primera instancia es importante señalar que al ser Nigeria miembro de la Organización para la Unidad Africana, su postura respecto a la reforma del CSONU se apega a la manifestada en bloque por dicha organización.

Reconociendo que las Naciones Unidas han tenido poco o ningún progreso en la democratización del Consejo de Seguridad desde su creación, el gobierno de Nigeria considera que es una necesidad que, ante el incremento de los Estados miembros y las nuevas tareas de la Organización en el mundo del Siglo XXI, se logre la reforma al único órgano de la ONU encargado de la paz y la seguridad internacionales.

Como punto de partida, el gobierno de Nigeria hace énfasis en la desigualdad de la representación geográfica en la membresía permanente del CSONU, pues la gran mayoría del mundo en desarrollo, de los cuales casi una tercera parte es del Continente

¹⁶⁸ Statement by Mr. Y.K. Sienha, Councillor on Expansion of the Security Council in the OEWG on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and other matters related to the Security Council on May 7, 2001. <http://www.un.int/india/ind424.htm>

Africano, no esta representada en él. Así, la anomalía de la falta de representación de África en la membresía permanente debe de ser corregida urgentemente y dársele también la más alta prioridad en el acuerdo de los asientos permanentes.¹⁶⁹

También el gobierno de Nigeria considera que es necesario considerar el proceso de reforma del CSONU dentro de un paquete común, reconociendo la igualdad soberana de los Estados y el principio de una distribución geográfica equitativa en cuanto a la ampliación de la membresía del Consejo, y por otra parte, también es necesaria la transparencia, la responsabilidad y la democratización en los métodos y procedimientos de trabajo del CSONU, así como en el proceso de toma de decisiones.

Considera que la expansión del CSONU debe darse tanto en la membresía permanente como en la membresía no permanente, siguiendo el principio de distribución geográfica equitativa en orden de establecer un equilibrio entre los países en desarrollo y los países desarrollados.

Además, Nigeria propone que el Consejo debe ser incrementado (en la membresía permanente) a no menos de 6 asientos entre los cuales 5 deben pertenecer a la categoría permanente, dos asientos permanentes para África, un asiento permanente para cada región: uno, para Asia, uno para Europa y uno para América Latina y el Caribe. La cuestión económica no debe ser el criterio para la elección de la membresía permanente, pues deben de tenerse en cuenta el desarrollo futuro, la historia, la localización geográfica y las contribuciones a las operaciones de mantenimiento de la paz –incluyendo los esfuerzos por preservar la paz en una región en específico-, criterios que deben ser considerados como un todo.¹⁷⁰

La elección de los dos asientos permanentes en el CSONU para África será decisión de la Organización para la Unidad Africana (OUA), de acuerdo con un sistema de rotación basado en los criterios establecidos actualmente en dicha Organización.

Nigeria ha venido buscando la membresía permanente, contemplando ganar un lugar por medio de sus contribuciones a los objetivos de la Organización¹⁷¹. La postura de Nigeria se apoya en lo siguiente: “la República Federal de Nigeria es uno de los países más grandes en África con la población igualmente más grande (120 millones de

¹⁶⁹ “The Federal Republic of Nigeria’s Position on Reform of Security Council”, General Assembly, Topic: Africa Needs Stronger Presence on Reform Security Council, School Pekin University, <http://www.54vjs.net/mun/512/nigeria.htm>

¹⁷⁰ *Idem*.

¹⁷¹ Su candidatura a miembro permanente es apoyada por la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ANSEA), cual es integrada por Brunei, Indonesia, Filipinas, Malasia, Singapur y Tailandia. Información facilitada por el Departamento de Asuntos Políticos de Naciones Unidas, Dirección General para el Sistema de Naciones Unidas. SRF; *Op. Cit.* P. 13.

personas) y cuenta con una diversidad de culturas";¹⁷² asimismo, Nigeria se destaca porque juega un papel especial en el continente africano y actúa como un miembro importante de la OUA, además de ser un miembro de la OPEP por ser el país africano que sobresale por su mayor producción de petróleo y, por si fuera poco, ha contribuido con \$ 10 billones de dólares a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas a nivel subregional.¹⁷³

El gobierno de Nigeria se opone a que a los nuevos miembros permanentes les sea suspendido su derecho al poder de veto hasta tener un consenso definitivo. También Nigeria insiste en los esfuerzos centrados en que la reestructuración del CSONU debe no estar sujeta a una temporalidad predeterminada.

Por otra parte, en las cuestión que estudia el Grupo 2 del Grupo de Composición Abierta relativa a los métodos de trabajo y el proceso de toma de decisiones, Nigeria reconoce que las normas de procedimiento del Consejo siguen siendo provisionales después de 50 años, y no hay un sistema de acuerdos claros relativo al uso y el poder del veto. De hecho, se enfatiza que la práctica del poder de veto no cuenta con un fundamento legal y por tanto, debe de ser revisada; aunque reconoce que es improbable que dicha práctica en el Consejo pueda ser abolida en el futuro cercano, aunque hace énfasis en que se deben emprender acciones concertadas para limitar su uso únicamente a las cuestiones bajo el Capítulo VII de la Carta y no para mecanismos de procedimiento.

En cuanto al mejoramiento de los métodos de trabajo del CSONU, Nigeria considera importante las reuniones públicas abiertas sobre cualquier tópico en lugar de las consultas informales, pero también considera que cuando sea necesario, el CSONU podría reunirse en sesiones formales privadas y deben de elaborarse registros escritos de éstas últimas y de las sesiones públicas formales del Consejo de Seguridad.

También contempla que los informes del Secretario General y de cualquier oficial de las Naciones Unidas que actúe en su representación, deben de ser presentados en las sesiones formales del CSONU tanto públicas como privadas de acuerdo con el art. 59 de las normas provisionales de procedimiento del Consejo.

Asimismo, considera que antes de que se impongan sanciones a cualquier Estado, o bien se revisen las sanciones impuestas a cualquier Estado, se debe de dar una sesión formal como una norma general donde se le de una oportunidad a cada Estado ó Estados

¹⁷² Cf. UN. Doc. A/48/246, 71 párrafo 5 f.

¹⁷³ "The Federal Republic of Nigeria's Position on Reform of Security Council, General Assembly. Topic: Africa Needs Stronger Presence on Reform Security Council. School Pekin University. <http://www.54yjs.net/mun/512/nigeria.htm>

afectados o bien al Estado sujeto de las sanciones, así como a los Estados vecinos y otros interesados por presentar sus observaciones, de acuerdo con el art. 31 y 32 de la Carta, en un tiempo apropiado.

El gobierno de Nigeria también enfatiza en que los miembros generales deben de recibir informes por el Presidente del CSONU después de cada consulta informal; además de impulsarse un acercamiento por parte de los miembros del CSONU con los Estados no miembros del CSONU en los trabajos del Consejo.

Por otra parte, deben también de impulsarse las consultas con los países contribuyentes de tropas con la finalidad de asegurar una participación más activa de los miembros del Consejo, así como de los países que contribuyen con tropas por medio de: una participación en las consultas en la fase preparatoria de cada operación o bien cuando los mandatos de las operaciones sean extendidos o cambiados; en la preparación de un resumen de las consultas de los países contribuyentes para que sean hechos disponibles a todos los Estados Miembros y, la elaboración de informes presidenciales para los miembros generales de los resultados de las reuniones de los contribuyentes de tropas. Todos estos informes deben de ser incluidos en el reporte anual del Consejo.

Finalmente, considera que un progreso pleno en el proceso de reforma solo podrá ser posible si la voluntad política responde a los compromisos adquiridos.

6.- Propuesta de Italia

Italia ha impulsado su propia propuesta, la cual rechaza abiertamente la ampliación de la membresía permanente —en especial rechaza la candidatura de Alemania a ser miembro permanente—, pues busca apoyar a una clase especial de Estados que serían elegidos periódicamente por la AGONU y se rotarían dentro y fuera del CSONU.¹⁷⁴ Dicha propuesta es bien vista por los actuales Miembros Permanentes dado que no propone ningún cambio en la estructura actual del Consejo, sino más bien, pugna por la creación de 8 ó 10 nuevos asientos no permanentes —algunos consideran que es una nueva categoría semipermanente- que estarían ocupando entre 24-30 Estados que tendrían una rotación más frecuente dentro del Consejo.

Se contempla que la AGONU elegiría a tales miembros en cada grupo regional y no competirían en elecciones para los actuales 10 asientos no permanentes. Con todo, se estima que los Estados que más frecuentemente se encuentren bajo esta modalidad de miembros, tendría que asumir una más grande responsabilidad en el sistema de

¹⁷⁴ <http://www.globalpolicy.org/security/reform/secrc197.htm>

financiamiento de la ONU, por el pago de operaciones de mantenimiento de la paz equivalentes a la mitad de las cargas financieras que actualmente aportan los miembros permanentes.

Dado el avance en la integración de la UE en cuanto a su política exterior y de defensa común, Italia propone que exista una sola voz para Europa en el Consejo, fusionando los asientos de dos de los miembros permanentes: Francia y Gran Bretaña, y por tanto, cerrando toda posibilidad de ingreso como miembro permanente, de forma individual, en el caso de Alemania.

Italia considera que el poder de veto debe ser restringido a cuestiones relativas al Capítulo VII de la Carta (acciones con respecto a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales, rupturas de paz y actos de agresión).¹⁷⁵ Además, contempla que el veto no debe ser extendido a ningún otro miembro permanente fuera de los que ya existen, con la esperanza de que con el tiempo llegue a ser obsoleto a través de su no uso.

Considera importante la necesidad de un mayor accesibilidad, procedimientos transparentes y una más amplia difusión de la información a todos los Estados miembros por parte del Consejo, así como un mayor involucramiento de los Estados no miembros del Consejo en sus deliberaciones y en el proceso de toma de decisiones.

7.- Propuesta del Movimiento de los No Alineados.

El Movimiento de los No Alineados fue uno de los actores decisivos en poner sobre la mesa de discusión en la AGONU la cuestión de la reforma al CSONU, dirigida no sólo a la cuestión de la ampliación de la membresía, sino que ésta fuera parte de todo un paquete de reformas más sustantivas.

Entre los principales elementos a destacar en esta propuesta se encuentran los siguientes:¹⁷⁶

- El incremento de 15 miembros del CSONU a un total de 26 miembros, con el aumento tanto en la categoría permanente como en la categoría no permanente.
- Los asientos permanentes serían asignados a Estados pertenecientes a las regiones menos avanzadas, para mitigar la brecha existente entre países en desarrollo y países industrializados.

¹⁷⁵ <http://www.globalpolicy.org/security/reform.html>

¹⁷⁶ <http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991220.ga9692.doc.html>

- Considera la posibilidad del hecho de que si en un tiempo razonable no se alcanza un acuerdo a favor de un incremento en ambas categorías, éste solo debe darse en la categoría no permanente.
- En la cuestión del veto, el MNA considera que éste debe de ser limitado con miras a su eliminación, y que la Carta debe ser enmendada, de tal forma que en un principio, el poder de veto pueda solo ser aplicado a acciones bajo el capítulo VII de la Carta.
- Considera que los nuevos miembros permanentes deben de ser revestidos de los mismos derechos y privilegios disfrutados por los actuales miembros permanentes.

8.- Posición de África.

La posición de África fue reiterada en la Cumbre de la OUA en Harare en Junio de 1997, demandando para África dos asientos permanentes rotativos, incluyendo todas las prerrogativas que trae consigo la membresía permanente (el poder de veto), tanto como un total de 5 asientos no permanentes para el continente africano, a diferencia de los actuales 3. En la actualidad los Estados miembros de la OUA se encuentran discutiendo los mecanismos básicos que aseguren la rotación de dos asientos permanentes, los cuales ellos aspiran ocupar.¹⁷⁷

Consideran que la cuestión del veto es crucial como parte del proceso de reforma y por tanto, si se les priva del veto a los nuevos miembros permanentes, serian vistos como Miembros no permanentes normales.

También toma en cuenta la revisión y una eventual eliminación del derecho de veto, pero si dicha prerrogativa continua manteniéndose, los asientos permanentes para África deben también gozar de esta prerrogativa que tienen los miembros permanentes del CSONU. Por otra parte, también hace mención de que el numero de vetos requeridos para bloquear una resolución debe de incrementarse.

Pugnan por una revisión periódica de la estructura y funcionamiento del CSONU.

Consideran que los actuales miembros permanentes deben también ser sujetos a una nominación en sus respectivas regiones y ser electos por la AG. De tal forma, tal práctica haría que las decisiones del CSONU estuvieran menos sujetas a los intereses estrictamente nacionales de varios de los Estados Miembros.

Rechazan la creación de una tercera categoría de miembros, llamados miembros "semipermanentes".

Consideran necesario el seguimiento de una agenda para las consultas informales.

¹⁷⁷ Documento NY/OAU/POL/94/Rev 2 of 29 September 1994. A/AC.247/1996/CRP.

Impulsan la necesidad de mayores consultas con Estados que no son miembros del CSONU y con grupos y organizaciones regionales.

Enfatizan en la importancia de Informes para los Estados que no son miembros del Consejo sobre los resultados de las consultas informales.

9.- Posición de los Países Árabes.

Durante los trabajos del Grupo de Composición abierta en 1997, el Grupo Árabe presentó su propuesta, la cual busca que se le asignen dos asientos no permanentes, así como, un asiento permanente con sus respectivas prerrogativas (Incluyendo el poder de veto). Se plantea que estos asientos se puedan rotar entre los Estados Árabes. Sin embargo, considerando que en las NU, los Estados Árabes están divididos entre los grupos asiáticos y los grupos africanos, la propuesta provee de este requerimiento, el cual debe ser implementado a través de consultas entre las dos regiones.

10.- Posición de los Estados Nórdicos

Los países nórdicos se han mostrado a favor de un aumento y reforma del CSONU en orden de equiparlo mejor y en orden también de fortalecer su capacidad para desempeñar sus responsabilidades estipuladas en la Carta. El aumento de la membresía debe de ser en ambas categorías: permanentes y no permanentes.

Apoyan, como una cuestión de interés propio, darle prioridad a la apertura y amplias consultas con los Estados no miembros del Consejo.

Apoyan también la candidatura de Japón y Alemania como nuevos miembros permanentes, junto con tres de los países en desarrollo de África, Asia y América Latina y el Caribe.

Consideran la necesidad de reducir el papel del veto, restringir su uso es para ellos una prioridad ineludible, y también aceptan la importancia de recurrir a las revisiones periódicas.

Reconocen que la relación del Consejo con la AG debe de ser mejorada y fortalecida.¹⁷⁸

La fórmula "2+3 permanentes".

Esta fórmula consiste en asignar dos asientos permanentes a los países industrializados (Alemania y Japón son ya candidatos reconocidos), y tres asientos permanentes para

¹⁷⁸ <http://www.globalpolicy.org/security/docs/finrefp.htm>

países de cada región: uno para África, otro para Asia y otro para América Latina (se contemplan como posibles candidatos: Nigeria, India y Brasil respectivamente, entre los que han manifestado su candidatura).

Sin embargo, esta propuesta contempla dos obstáculos significativos: 1.- se proyecta como improbable que los países de los tres continentes en cuestión lleguen a alcanzar un acuerdo sobre cual de ellos debe de ser situado en el asiento permanente del Consejo; 2.- además, algunos de los actuales miembros permanentes si bien, aceptan esta fórmula, no están dispuestos a consentir la asignación del poder de veto a los nuevos miembros permanentes.

La fórmula "2 permanentes + 3 permanentes rotativos."

Esta fórmula fue inicialmente sugerida por Noruega, y contempla garantizar dos asientos permanentes a los países industrializados, mientras que tres asientos permanentes rotativos regionales serían asignados a África, Asia y América Latina y el Caribe. Esta fórmula es apoyada por el antiguo Presidente de la AGONU, el Embajador Razali (representante del gobierno de Malasia), así como también, fue una fórmula que se consideró como una posible alternativa por el delegado de EUA en Julio de 1997. En dicha propuesta, los 5 nuevos miembros permanentes no tendrían poder de veto, y los actuales cinco Miembros Permanentes seguirían contemplando el poder de veto en vías a la limitación de su uso únicamente a las cuestiones relativas al Capítulo VII de la Carta,¹⁷⁹ y por consiguiente, en el futuro se logre su disolución.

Para algunos Estados la propuesta de Razali –sometida a discusión en el Grupo de Trabajo durante los trabajos de 1997- se contempló como un primer paso concreto hacia un mayor avance y el "destrabamiento" del proceso de reforma del CSONU desde 1994, llevado por una propuesta concreta, que en sí, es la que actualmente esta bajo discusión en el Grupo de Trabajo de Composición Abierta.

Sin embargo, han existido fuertes reservas que han sido expresadas debido a que se considera que es una contradicción la expresión "asientos permanentes rotativos", en el sentido de que se argumenta que un asiento es o bien permanente, o bien rotativo, además de que estos asientos rotativos permanentes no contarían con el poder de veto. Sin embargo, esta fórmula de llevarse a cabo, tendría un efecto desafortunado debido a que subdividiría a los Estados Miembros en cuatro categorías, en una forma que vendría

¹⁷⁹ <http://www.globalpolicy.org/security/reform/r3/rcf2.htm>

a contradecir el espíritu de la Carta, la cual enfáticamente proclama la igualdad entre los Estados.

Consideraciones Generales

Cualquier propuesta de reforma al CSONU no debe de estar alejada del objetivo de hacer de este órgano un órgano eficiente en la toma de decisiones respecto a garantizar su principal función: la preservación de la paz y la seguridad internacionales, y que al mismo tiempo sea representativo y legítimo del sentir de la comunidad internacional.

Por tanto, ambos elementos de la reforma al CSONU: la ampliación de la membresía de los miembros y la reestructuración de los métodos de trabajo son de una importancia radial. Sin embargo, el cumplimiento de una parte de la reforma no debe ameritar la marginación de la otra parte de la reforma. Es decir, cualquier aumento en el número de los miembros del CSONU no debe disminuir la capacidad del Consejo en la toma de decisiones, por ende, el número de miembros en un Consejo ampliado debe de ser estimable y representativo de la membresía de la ONU.

Además, el considerar la creación de una tercera categoría como la "semipermanente", "los miembros permanentes sin poder de veto" ó los llamados "asientos permanentes rotativos" sería dividir aun más un Consejo ya de por sí desequilibrado, así como contribuir al aumento de la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo; al mismo tiempo, se tendría que consensuar bajo que criterios serían designados para elegir a los Estados candidatos a tales categorías y también reglamentar cuál sería su principal diferencia con respecto a los miembros existentes.

Por otro lado, no existe un criterio común para la selección de los nuevos miembros permanentes, pues cabe recordar que la Carta establece en el Art. 23 el criterio para seleccionar a los miembros no permanentes, pero no se ha determinado si serían los mismos para elegir a los nuevos miembros permanentes. Con todo, toda idea de ampliación de la reforma al CSONU no debe de perder de vista que ésta debe de considerar a los países en desarrollo –por ser parte de la mayoría de la AGONU- en el sentido de lograr dar una mayor credibilidad y legitimidad en la toma de decisiones del CSONU por tener en cuenta el sentir de la comunidad internacional.

Asimismo, respecto a la otra parte de la reforma y considerando la complejidad de su viabilidad, existe una aceptación sobre la idea de reglamentar el derecho de veto únicamente para las cuestiones consideradas bajo el Capítulo VII de la Carta—no

aceptada, por supuesto, por los cinco miembros permanentes-. También existen propuestas que contemplan la existencia del doble veto en orden de evitar la obstaculización en las votaciones de las resoluciones y por ende, agilizar y eficientar las acciones del Consejo en materia de paz y seguridad internacionales.

También es importante hacer algunas aclaraciones respecto a las posiciones de algunos países respecto a la reforma del CSONU pues, en principio, las candidaturas de Japón y Alemania como miembros permanentes del Consejo dan un giro de 180° respecto de la estructura del Consejo establecida bajo la Carta de Naciones Unidas, tras el fin de la Segunda Guerra Mundial, pues cabe recordar que ambos Estados no fueron miembros fundadores tras su derrota como países enemigos en dicho conflicto bélico y por tanto, no fueron considerados dentro del sistema de poder imperante desde 1945. Sin embargo, el actual sistema de poder que ha venido configurándose tras el fin de la Guerra Fría ha replanteado el lugar que tanto Japón y Alemania han venido persiguiendo bajo su investidura de segunda y tercera potencias económicas para lograr una mayor participación en la escena internacional.

De tal forma, si Alemania y Japón lograran ser admitidas como Miembros Permanentes en el Consejo obviamente las "cláusulas de países enemigos" contempladas en los Arts. 53 y 107 tendrían que ser removidas.

Con todo, estos países tienen tras de sí, la carga de una mala imagen como países bélicos que sigue pesando frente a sus vecinos pese a que desde décadas atrás vienen desplegando una campaña como países donadores al desarrollo (caso de Japón) y de ayuda humanitaria, situación que se evidencia en la reticencia de países como Italia frente a la candidatura como Miembro Permanente del CSONU de Alemania; y también de Corea del Norte y China frente a la candidatura como Miembro Permanente de Japón.

Al respecto, Corea del Norte ha manifestado que Japón está obligado a disculparse plenamente y a pagar compensaciones por su pasada agresión y por los crímenes de guerra cometidos antes de tratar de adquirir la condición de miembro permanente del CSONU, pues argumenta que "es el único país que no ha hecho una completa revisión de sus crímenes de guerra propiciados por ese Estado, ni de las violaciones a los derechos humanos",¹⁸⁰ las acusaciones por parte de Corea del Norte han llegado a ser incluso más fuertes pues también se manifestó que "Japón está estimulando su desarrollo como poder militar y nuclear como lo demuestran los hechos, ocupa el

¹⁸⁰ Carta dirigida al Presidente de la Asamblea General por el Representante Permanente de la República Popular Democrática de Corea PAK Gil Yon ante las Naciones Unidas. 31 de Octubre de 1994, en www.cerit-log.org/publicaciones/meridiano_meri2.html

segundo lugar mundial en cuanto a gastos militares y ha ocultado su posesión de 70 kg. de plutonio, además de haber enviado a sus fuerzas de autodefensa al extranjero".¹⁸¹

Por otra parte, en cuanto a la posición de algunos países respecto a la existencia de un asiento permanente para la UE en el CSONU, como el caso de Italia y Alemania, en el reconocimiento del progreso a la integración y particularmente a la política exterior y de seguridad común europea. Sin embargo, se debe de tener en cuenta ciertas circunstancias de gran relevancia pues en la Carta de las Naciones Unidas únicamente se permite a los Estados y no a las organizaciones internacionales o supranacionales como el caso de la UE llegar a ser miembros, pues solo pueden participar como observadores en las deliberaciones de la ONU.

Además, la mayoría de los miembros no apoyarían una reforma de la Carta que garantizase que tales organizaciones se sumen a los Estados Miembros, incluyendo la opción de la membresía del CSONU.

Por otra parte, los actuales Miembros Permanentes europeos, el Reino Unido y Francia, no estarían dispuestos a dejar que sus asientos puedan ser considerados como un instrumento de la cooperación política europea, más que como una expresión esencial de la soberanía nacional, como bien lo marcan los Tratados de Ámsterdam y Niza.

Asimismo, un asiento europeo reduciría el peso de los votos de los miembros europeos que actualmente se contemplan entre tres y cuatro en el CSONU y de quince en la AG a solo un voto en cada uno. Lo anterior ejemplifica que en el presente, parece improbable que los intereses de los Estados Miembros Europeos puedan tolerar subyugar sus intereses particulares en favor de un asiento Europeo.

Por otra parte, respecto a la candidatura de la India como Miembro Permanente del CSONU, el Movimiento de los Países No Alineados no ha manifestado una postura oficial respecto a su apoyo a tal candidatura, y la misma situación permanece en el caso de Nigeria respecto de la OUA, la cual contempla la rotación de estos lugares en la membresía permanente.

Respecto a la posición de los países de América Latina y el Caribe, cabe decir que, a diferencia de otros grupos regionales como la OUA y el MNA que muestran una postura uniforme, este grupo regional se muestra dividido y ambiguo respecto a sus posturas en el Grupo de Trabajo. En tal sentido, el apoyo a la candidatura de Brasil como posible representante del asiento permanente para América Latina y el Caribe es

¹⁸¹ *Idem*

demasiado débil y también muy criticado, sobre todo de otros países que gozan de cierto "status" a nivel regional como son: Argentina y México.

3.3 PRIMER EJE DE LA REFORMA: COMPOSICIÓN Y REPRESENTATIVIDAD DEL CONSEJO DE SEGURIDAD.

Como punto de partida es importante señalar que la fórmula más conservadora de modificaciones a la composición del CSONU se limita exclusivamente al ingreso de Japón y Alemania como miembros permanentes. Las candidaturas japonesa y alemana están avaladas por su peso económico, ya que son la segunda y tercera potencias mundiales en los aspectos comercial y financiero, después de EUA. Sin embargo, existe un debate respecto a que ambos Estados tienen fuerzas militares de mediano rango, las cuales han sido constitucionalmente restringidas en su despliegue exterior. Algunos de los Estados Miembros como Italia e India han rechazado las pretensiones de estos países en el CSONU que pretenden, bajo sus argumentos, "comprar" prácticamente los asientos permanentes en el Consejo.

Otros países han apoyado la adición de nuevos miembros permanentes con poder de veto, representantes del mundo en desarrollo. En este sentido, se maneja que Estados como Nigeria, Brasil e India, sean los que ocupen los posibles tres asientos permanentes representando a las tres respectivas regiones alusivas: África, América Latina y el Caribe y Asia. Por ende, estos Estados han desplegado una intensa campaña diplomática activa por lograr la aceptación de sus asientos. Sin embargo, sus rivales regionales están incondicionalmente opuestos a tales aspiraciones.

Con todo, los Estados más pequeños, no ven con estas propuestas resuelto su descontento, pues finalmente se percibe como el fortalecimiento de los poderosos a sus expensas y no la reducción de la brecha entre los países desarrollados y los países en desarrollo.

El "Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la Representación Equitativa, el Incremento de los Miembros del Consejo de Seguridad y otras Cuestiones" desde el comienzo de sus trabajos en 1994 dividió en dos grupos los temas de discusión sobre la reforma: el Grupo 1: Tamaño y Composición del CSONU, y el Grupo II: Métodos de Trabajo y Operatividad del CSONU.

GRUPO 1: Tamaño y Composición del CSONU

Atendiendo al Documento de Trabajo presentado por Grupo de Composición Abierta sobre la reforma al CSONU, contempla hasta ahora los siguientes elementos principales derivados de las sugerencias respecto al tamaño y composición del CSONU, por parte de los Estados miembros (A/56/47):

1.- Tamaño.

El tamaño del Consejo de Seguridad reformado, teniendo en cuenta su representatividad y legitimidad, así como consideraciones de efectividad y eficiencia, debe ser de 24 a 26 miembros tanto a través de una expansión en la membresía permanente como en la no permanente. Los nuevos miembros permanentes deben ser establecidos a Estados Miembros representantes tanto de los países en desarrollo como de los países industrializados.

2.- Composición

Miembros Permanentes.

El número de miembros debe de ser incrementado de 5 a 6. En la eventual decisión de que el número sea de 5 miembros, los asientos permanentes deben ser distribuidos de acuerdo al siguiente patrón:

- a) Uno para los Estados de África (se reconoce que la OUA ha demandado dos asientos permanentes para los Estados Africanos).
- b) Uno para los Estados de Asia.
- c) Uno para los Estados de América y el Caribe.
- d) Dos para los Estados Industrializados.

Considerando esta representación regional permanente discutida, cualquier región puede determinar la forma de selección tomando en cuenta sus consideraciones regionales antes de su elección por la Asamblea General.

Miembros No Permanentes.

Se contempla que el número de miembros no permanentes debe ser incrementado por 4, 5 ó 6 miembros. En el eventual caso de que se decida por el número de 4, los asientos deben ser distribuidos de acuerdo al siguiente patrón:

- a) Uno para los Estados de África
- b) Uno para los Estados de Asia
- c) Uno para los Estados de Europa Oriental
- d) Uno para los Estados de América Latina y el Caribe.

En el caso de que no se de un acuerdo general sobre la expansión de ambas categorías del CSONU, únicamente podrá ser considerada una expansión en la categoría no permanente .

3.- Elección.

La Asamblea General debe de elegir a los nuevos miembros permanentes por una mayoría de dos terceras partes sobre la nominación de las candidaturas de la región respectiva o en su ausencia, de candidaturas individuales presentadas ante ella. La votación debe de ser continua hasta que todos los asientos permanentes hayan sido llenados por la mayoría requerida. Esto tendrá lugar de manera subsecuente a una decisión que sea tomada por la AGONU sobre la estructura de una reforma comprensiva del CSONU.

4.- El Veto

La cuestión del veto esta estrechamente ligada al incremento en el número de miembros permanentes. La observancia contemplada por la gran mayoría de los Estados es que el veto es anacrónico, antidemocrático y debería ser eliminado en una ONU modernizada. Así, el veto no debería perpetuar las diferencias y la discriminación entre los miembros del CSONU o entre los miembros permanentes actuales y los miembros permanentes nuevos. Esta observación ha sido frecuentemente subrayada por los Estados miembros, sin embargo, los cinco miembros permanentes han indicado que ellos no aceptarán o ratificarán ninguna de las enmiendas a la Carta que pretenda centrarse en la abolición o limitación del veto.

Algunas de las aproximaciones discutidas que pretenden solucionar este problema han sido las siguientes:

- no extensión del veto
- completa extensión del veto
- completa extensión del veto en principio pero unida a una fórmula que busque suspender la aplicación del veto por los nuevos miembros permanentes para un periodo determinado.
- Declaración unilateral u obligatoria por un nuevo miembro permanente que contemple el no recurrir al veto (100% o parcialmente, podría también, de hecho, aplicarse a los 5 miembros permanentes)
- Provisión que posibilita a los nuevos miembros permanentes a votar un voto negativo sin que ese voto constituya un veto si el Estado miembro así lo declara (podría también ser aplicado a los 5 miembros permanentes actuales).

- Establecer una lista –positiva o negativa- de cuestiones las cuales no esten sujetas al veto (aplicables tanto a los miembros permanentes actuales como a los nuevos miembros permanentes)
- Institucionalizar alguna forma de veto colectivo para los nuevos miembros permanentes (requiriendo 2,3,4 o 5 votos negativos para constituir un veto en el sentido en el que hasta ahora se ha aplicado por los actuales miembros permanentes).
- Se busca, en recomendación de cualquiera de las medidas antes señaladas, que los miembros permanentes (tanto los actuales como los nuevos) se abstengan de recurrir a la práctica del veto. Todo esfuerzo debe de ser hecho para evitar un veto y promover la construcción de consensos en el Consejo. En este sentido, las mejoras en los métodos de trabajo del Consejo deben ayudar a desalentar el uso del veto, en especial en áreas relacionadas directamente con la efectividad y eficiencia de la toma de decisiones del Consejo.

5.- Revisión Periódica.

Una revisión periódica debe de ser conducida cada 10 años, la primera de las cuales será contemplada 10 años después de que entren en vigor los arreglos y las enmiendas adoptadas como resultado del ejercicio de la presente reforma. El proceso de revisión debe de ser amplio y evaluar toda la situación creada por la presente reforma, incluyendo el status de los nuevos miembros permanentes, así como las cuestiones del veto y las responsabilidades.

También este proceso de revisión debe de contemplar la subrepresentación de cualquier región y su continuo interés en promover su representación en el Consejo tanto en la categoría de miembros permanentes y no permanentes. Además, este proceso de revisión no debe de estar sujeto al veto.

Es importante enfatizar que si bien en el Art. 23 de la Carta de Naciones Unidas se encuentran estipulados los criterios de elegibilidad de los Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad, como es la contribución de los Miembros al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a otros propósitos de la Organización, y también la distribución geográfica equitativa.

En sí, para un Consejo reformado no existe un consenso respecto a la elegibilidad de los nuevos Miembros Permanentes, por ende se debe de poner atención a esta situación pues además de los criterios enunciados en la Carta, los Estados sugieren otros criterios que deben ser considerados en la selección de los nuevos Miembros

Permanentes o Semipermanentes, como son:¹⁸² las contribuciones al mantenimiento de la paz; la habilidad y voluntad de contribuir tanto con personal civil y militar a las OMP; las contribuciones financieras; el potencial económico; el tamaño de la población; su posición geográfica; la influencia económica y política global; la voluntad de contribuir en la implementación de las decisiones del Consejo; la importancia regional; el equilibrio de poder; además Italia incorporó otros criterios como la organización interna eficiente, la contribución cultural y el apoyo al avance tecnológico de los medios de comunicación en el país con el objetivo de lograr un apoyo público más fuerte para la Organización. Sin embargo, en cualquier caso, la elección debe de connotar un apoyo más alto o bien, gozar de consenso para que pueda ser logrado.

3.4 SEGUNDO EJE DE LA REFORMA: LA OPERATIVIDAD Y MÉTODOS DE TRABAJO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Sin duda el aspecto de la reforma del CSONU más controvertido es el que resulta de la operatividad y métodos de trabajo del CSONU, pues viene a trastocar los puntos "nodales" del *statu quo* del sistema de poder. Por consiguiente su seguimiento e impulso como una de las formas que más se acercan al mejoramiento de la efectividad y transparencia del CSONU serán decisivas en orden de restaurar la legitimidad que ha venido devaluándose desde hace una década por sus formas de actuación dudosas y poco congruentes.

Esta temática ha venido estudiándose de manera profunda por el Grupo II del Grupo de Trabajo de Composición Abierta. A continuación se abordarán los puntos principales que han venido a constituirse por la aportación de diferentes propuestas hechas por los Estados miembros hasta el año 2002.¹⁸³

1.- Relación entre el CSONU, la AG y los Miembros Generales de las Naciones Unidas.

a) Reuniones del CSONU

Bajo el art. 28 de la Carta de la ONU el CSONU contempla la organización de su trabajo de tal forma que pueda funcionar continuamente, contemplando para ello reuniones en el tiempo que la necesidad así lo demande. Sin embargo, estos compromisos no siempre han sido observados. Además, por la Norma de Procedimiento Provisional 48 se requiere

¹⁸² Sucharipa-Behmann, "The Enlargement of the UN Security Council. The Question of Equitable Representation of and Increase in the Membership of the Security Council", *Op. Cit.*, p. 10-11.

¹⁸³ Documento de la Asamblea General A/56/47.

que el CSONU contemple reuniones en público, excepto cuando el Consejo decida lo contrario, o cuando considere la recomendación a la AGONU para la elección del Secretario General.

Por medio de la Declaración Presidencial del 16 de Diciembre de 1994 (S/PRST/1994/81) el Consejo declaró su intención de aumentar el recurso a las reuniones abiertas, en particular en un momento previo en la consideración a una materia.

Con todo, se proponen sugerencias que mejoran la práctica presente:

- El CSONU debe, como una norma, reunirse en público.
- El CSONU debe de contemplar debates de manera sustantiva y abierta ante la consideración de cualquier cuestión sustantiva por el Consejo.
- Reuniones públicas y abiertas deben de ser establecidas, cuando enviados especiales del Secretario General o representantes de agencias de las Naciones Unidas estén reportándose ante el Consejo.
- En ciertos casos y cuando el Consejo así lo decida, se podrá reunir en privado o conducir negociaciones de manera informal.
- Para institucionalizar las anteriores sugerencias debe de enmendarse el art. 38 de las Normas Provisionales de Procedimiento del CSONU.

b) Programa de trabajo del CSONU

Todas las consultas informales e individuales con cada miembro del Consejo, impulsadas por el Presidente del CSONU, deben ser contempladas en el programa de trabajo del mes en curso.

Con todo, por una nota resuelta del Presidente el 27 de Julio de 1993 (S/26176) el CSONU decidió que las previsiones tentativas del CSONU debían estar a disposición de todos los Estados Miembros para su información bajo ciertas condiciones estipuladas. También contempló que el Consejo debía incluir su agenda provisional en el Periódico de la ONU.

Las sugerencias para mejorar la presente práctica se advierten en lo siguiente:

- Una vez distribuida las previsiones tentativas del programa mensual de trabajo del CSONU a todos los miembros, el esquema provisional de trabajo del CSONU para el mes en curso y en sus versiones anteriores, deben también ser puestas a circulación tan pronto como sea posible.
- La agenda provisional, incluido el tipo de acción expectativo del CSONU, debe ser incluida en el Período de Sesiones de la Asamblea General de la ONU.

c) Informes por el Presidente del CSONU a los no miembros del CSONU: disponibilidad de las resoluciones de trabajo del Consejo y resúmenes de las consultas informales.

Las consultas informales de los miembros del CSONU son contempladas únicamente en forma privada por los miembros, pero no hay registros oficiales de las deliberaciones de los miembros durante las mismas.

Las medidas sugeridas a la práctica vigente se consideran las siguientes:

- La práctica seguida por los Presidentes de informar a los Estados no miembros del Consejo debe de conducirse en una base regular; estos informes deben de proveer de una información más sustantiva y detallada, además de sus interpretaciones respectivas.
- El Presidente del Consejo debe de poner a disposición de todos los Estados miembros las resoluciones de trabajo tan pronto como los trabajos lleguen a ser la base para las consultas informales del Consejo. En caso de que no sean distribuidos, el Presidente podrá informar a los miembros de la existencia de tales resoluciones de trabajo.
- La Información sobre las consultas con los países contribuyentes de tropas, así como informes dados a estos países, deben ser incluidas en los informes de los Presidentes del CSONU a los miembros generales. Estos informes deben ser anunciados en el Periódico de Naciones Unidas.

2.- Consultas con los países contribuyentes de tropas.

Debido a que la institución de las operaciones de mantenimiento de la paz no se encuentra explícitamente estipulada en la Carta, la práctica similarmente ha involucrado consultas entre la Secretaría, el CSONU y los gobiernos que proveen de tropas para las operaciones de mantenimiento de la paz.

En seis declaraciones, el CSONU ha respondido en varias formas a las cuestiones relacionadas con las operaciones de mantenimiento de la paz y a sus relaciones con los países contribuyentes de tropas. El Consejo ha respondido a varios de los aspectos de las cuestiones basadas en las recomendaciones del Secretario General Boutros Boutros Ghali en su "Programa de Paz" y sus suplementos", incluyendo los arreglos que incluyen las operaciones de mantenimiento de la paz, personal civil, cuestiones administrativas y financieras, y las comunicaciones con los no miembros del CSONU (que contribuyen con tropas).

Con todo, se sugieren las siguientes medidas a la práctica presente:

- Establecer consultas entre los miembros del CSONU y los países contribuyentes con tropas en una base regular durante el proceso de toma de decisiones en el establecimiento, conducción y terminación de las OMP.
- Se debe considerar hacer invitaciones a los contribuyentes de personal civil y otros países afectados y/o involucrados en las operaciones multifacéticas de mantenimiento de la paz.
- Se deben hacer consultas entre los miembros del CSONU y los países contribuyentes de tropas por parte del Presidente del CSONU a solicitud de uno de dichos países.
- El CSONU debe de hacer un uso más completo de las propuestas y de la información recibida en las consultas con los países contribuyentes de tropas.

3.- Reporte del CSONU a la Asamblea General.

Bajo el Art. 24 (3) de la Carta, el CSONU debe de someter un reporte anual a la AGONU. Dicho reporte contiene un registro factual de las actividades del Consejo e indica también las actividades de sus órganos subsidiarios para un periodo de 12 meses, del 16 de Junio hasta el 15 de Junio del siguiente año, sometido durante las sesiones regulares de la AGONU iniciadas en Septiembre de cada año.

Sugerencias para mejorar la práctica presente:

- Cada Presidente del CSONU debe de dar una declaración analítica del trabajo del Consejo durante el mes bajo su Presidencia y que este contenida en el reporte del Consejo a la AGONU. Las declaraciones analíticas deben también ser distribuidas a los Estados no miembros del Consejo inmediatamente después que ellas sean elaboradas por el Presidente del Consejo.
- El reporte anual del CSONU debe de dar una cuenta sustantiva y analítica del trabajo del Consejo y éste debe ser puesto a disposición del Consejo antes del inicio de su debate general.
- El CSONU debe, a través de un mecanismo apropiado y en una base regular, informar a la AGONU sobre los pasos que ha tomado o esta contemplando tomar con respecto al mejoramiento de su reporte a la AGONU.
- El CSONU debe de incluir en su reporte, información sobre las solicitudes bajo el Art. 50 de la Carta, así como de las acciones tomadas al respecto por el Consejo.
- El CSONU debe someter reportes especiales a la AGONU para su consideración como lo estipula el párrafo 3 del Art. 24 de la Carta.

4.- Participación de los No Miembros del CSONU

En los últimos años una práctica en el CSONU ha venido desarrollándose: la llamada "Formula Arria", por la cual los miembros del CSONU invitan a realizar un intercambio franco de puntos de vista con otros Estados no miembros del CSONU y otros actores como algunas prominentes personalidades o eminentes figuras internacionales en cuestiones de gran importancia para el Consejo.

Sugerencia para el mejoramiento de la práctica presente:

- El impulso de reuniones del CSONU y de consultas informales en general:
 - i. El CSONU debe de realizar consultas más a menudo con países que están siendo muy afectados por las decisiones del Consejo.
 - ii. El CSONU debe de invitar a Estados no miembros del CSONU para participar en las consultas informales del Consejo bajo acuerdos similares a los estipulados en los Arts. 31 y 32 de la Carta.
- Reuniones informales de los miembros del CSONU
 - i. Los miembros del CSONU deben de hacer uso del recurso a la "Formula Arria" donde miembros del CSONU, a iniciativa de uno de los miembros del CSONU, puedan escuchar los puntos de vista de otros Estados miembros.

5.- Reuniones del CS en relación al Art. 35 de la Carta.

Bajo el Art. 35 (1) de la Carta, cualquier miembro de la ONU puede llevar a la atención del Consejo de Seguridad cualquier disputa o situación que pueda conducir a una fricción internacional o bien con tendencia a incrementar una disputa. En la práctica los Estados a menudo incluyen en sus notificaciones, la solicitud de una reunión del CS para considerar la materia contenida en la notificación.

Sugerencias presentadas para mejorar la práctica presente :

Las normas de procedimiento del CSONU al respecto deben de permitir a todos los Estados miembros de la ONU solicitar una reunión urgente del CSONU para investigar cualquier disputa, o cualquier situación que pueda conducir a una fricción internacional o incrementar una disputa, en orden de determinar si la continuidad de la disputa o situación esta poniendo en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. El Presidente del Consejo debe de poner en circulación tales solicitudes de manera rápida como documentos del Consejo. También las normas de procedimiento deberían de estipular la solicitud de que el Presidente contemple una reunión del Consejo con la finalidad de escuchar a los Estados miembros sobre la cuestión.

6.- Consultas en referencia al Art. 50 de la Carta.

Se sugieren medidas para mejorar la práctica actual:

- Las normas de procedimiento deberían de incluir una provisión por la que el CSONU ponga en acción el derecho contenido en el Art. 50 de la Carta de Naciones Unidas, por la que los Estados Miembros consulten al Consejo en consideración a una solución de los problemas por medio de la implementación de medidas preventivas o del uso de la fuerza, medidas impuestas por el Consejo que están estipuladas en el Art. 49 de la Carta.

- El CSONU debe establecer un mecanismo que provea seguridad o protección a los Estados afectados por las acciones del Consejo bajo el Art. 50.

7.- Mecanismos de alerta para los no miembros del Consejo de Seguridad: reuniones informales y de fines de semana.

La Secretaría debe de establecer un mecanismo apropiado de alerta para los no miembros del CSONU como son las reuniones informales o de emergencia, durante las noches, fines de semana y vacaciones.

8.- Consultas entre los Presidentes del CSONU y de la AGONU.

Actualmente el Presidente del CSONU y la AGONU se reúnen en consultas informales y de intercambio de opiniones.

Se propone que los presidentes de la AGONU y del CSONU deben tener intercambios regulares de opiniones y consultas al menos cada mes y ante eventuales crisis internacionales.

9.- Órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad

Hasta el presente existen seis Comités de Sanciones establecidos por el Consejo de Seguridad, los cuales han establecido sus propias líneas guías de conducta para llevar a cabo sus negociaciones y como referentes destinados a los Estados y a las organizaciones internacionales para el desempeño de sus responsabilidades bajo los regímenes de sanciones. Los Comités han decidido conducirse en reuniones a puerta cerrada, lo que significa que sus documentos, incluyendo los resúmenes de sus registros de reuniones son tratados sobre una base confidencial, restringida a los miembros de dichos comités. De vez en cuando, los Comités someten reportes al CSONU y a menudo invitan a representantes de los Estados no miembros del Consejo interesados en el caso, para presentar sus puntos de vista oralmente o por escrito.

Se busca mejorar la práctica presente, por lo cual:

Las decisiones o bien los resúmenes de los procedimientos de los Comités de sanciones, los cuales no comprometan la confidencialidad de los trabajos de dichos comités deben ponerse a disposición también de los Estados no miembros del Consejo.

10.- Relaciones entre el CSONU, Acuerdos Regionales, Organizaciones y Agencias.

De acuerdo al Capítulo VII de la Carta se establece el modo en el que debe de establecerse las relaciones entre los Acuerdos Regionales o Agencias y el CSONU en consideración a las disputas regionales o locales, o bien, en acciones que impliquen el uso de la fuerza bajo la autoridad del Consejo para tratar con ellos.

Cabe resaltar que en el curso de la consideración de "Un Programa de Paz" del Secretario General, así como en su Suplemento, se consideró el deseo natural de las relaciones del CSONU con los Acuerdos y Agencias Regionales.

Entre las sugerencias encaminadas a mejorar la práctica vigente se encuentran:

- En sus relaciones con los Acuerdos y Agencias Regionales, el CSONU debe tomar en cuenta la implementación de las provisiones de la AGONU en su resolución 49/57 del 9 de Diciembre de 1994 y los resultados eventuales del subgrupo de Un Programa de Paz sobre la coordinación y otras cuestiones relacionadas.
- Las Organizaciones Regionales, Agencias y Acuerdos, deben ser consultados, en niveles apropiados, en cuestiones que afectan el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, de acuerdo con el Capítulo VIII de la Carta y los mandatos permanentes de las organizaciones regionales.

11. Toma de Decisiones en el CSONU, incluyendo el Veto.

1.- El veto.

Propuestas para mejorar la practica presente:

- Como primer paso, el veto debe de aplicarse solo a acciones tomadas bajo el Capítulo VII;
- Un voto particular no evitara que se tome acción en una propuesta en la cual se haya logrado la mayoría requerida.
- El derecho de veto debe de estar sujeto a suspensión en ocasiones específicas, como la definida por una mayoría cualificada en la AGONU.
- Los arts. 4 (2), 5, 6, 27, 97, 108 y 109 podrían ser cambiados en vista de limitar o abolir la aplicación del veto.

El Consejo de Seguridad o la AGONU debe:

- Poner al día el anexo de la AGONU resolución 267 (III) del 14 de Abril de 1949, la cual contiene una lista de decisiones de carácter procedimental.
- Proveer de una definición legal de lo que constituye una cuestión de procedimiento o claros criterios de lo que constituye el carácter procedimental.

El Consejo de Seguridad debe:

- explorar las propuestas respecto a una provisión que posibilite que un Miembro Permanente vote en forma negativa sin que dicho voto constituya un veto si el Miembro así lo declara;
- explorar además la posibilidad de establecer declaraciones unilaterales por los miembros permanentes contemplando el compromiso de no recurrir al veto.

2.- Limite de Acción

Si el limite actual de acción es mantenido en aproximadamente 60%, el número de votos afirmativos requeridos para una decisión sería: en un Consejo de 24: 14, en un Consejo de 25:15, y en un Consejo de 26:16. Hasta ahora se han presentado propuestas para el cambio de los limites de acción.

A partir de lo anterior podemos considerar que pese a toda esta lluvia de propuestas impulsadas especialmente por los Estados pequeños y las potencias medias, y a la presión de ellos por lograr una reforma más sustantiva y no con la visión minimalista y conservadora, además de poco realista, por parte de los que pretenden seguir protegiendo el *statu quo* del sistema de poder establecido desde 1945, en sí, hasta el momento el proceso de reforma seguido por el Grupo de Trabajo de Composición Abierta se encuentra en un "impasse" o bien paralizado, con un avance lento y poco sustantivo.

De tal forma, las esperanzas que se tenían de una reactivación en este proceso de reforma y un mayor avance hacia las cuestiones de fondo de la reforma durante el 50 Aniversario de las Naciones Unidas, y posteriormente en la Cumbre del Milenio resultaron en un total fracaso. Desde el establecimiento del Grupo de Composición Abierta en 1993, no se ha podido avanzar en la discusión sobre la ampliación de la membresía en el Consejo. Esta carencia de avance en el movimiento de reforma puede ser atribuida a dos factores principales: 1.- la diversidad de opiniones sobre las cuestiones sustantivas; y 2.- el rechazo por los 5 Miembros Permanentes a considerar todo el paquete de reforma, manteniéndose en propuestas conservadoras, los cuales solo incluyen la ampliación de la membresía en el Consejo de Seguridad.

3.5 LA REFORMA A LAS OPERACIONES DE MANTENIMIENTO DE LA PAZ DE LAS NACIONES UNIDAS.

En el momento en que el CSONU autorizó el despliegue en 1989 del *United Nations Transitional Assistance Group* (UNTAG), para ayudar a Namibia a acceder a la vida independiente, se daba en las Operaciones de Mantenimiento de la Paz un cambio tanto cualitativo como cuantitativo, pues a partir de entonces se combinaron en sus operaciones, además de los tradicionales elementos militares, elementos civiles.

Esta proliferación y diversidad de OMP's han venido acompañadas de interpretaciones cada vez más amplias respecto a la base de su funcionamiento, a través de la práctica de la Organización se conforma como la fuente de su legitimidad. Así, estas operaciones han pasado de ser en algunos casos mecanismos de apoyo, a mecanismos para la solución de conflictos de dimensión claramente internacional, para convertirse en ejecutores de la paz en conflictos internos.

De tal forma, se empezó a desarrollar entonces un optimismo en torno a la capacidad del Consejo para ejecutar de manera más eficaz sus funciones de paz y de seguridad ante la presunción de que, una vez reducidas las posibilidades para la interposición del veto, el Consejo podría tener acciones más decisivas. Por ende, las OMP se convirtieron en uno de los mecanismos a los que el CSONU ha acudido en mayor medida en esta nueva etapa de las relaciones internacionales.

En este contexto, el exSecretario General Boutros Ghali presentó a la Asamblea General y al Consejo de Seguridad el llamado " Un Programa de Paz", documento "parteaguas" para las acciones de Naciones Unidas en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en el que se establecen recomendaciones sobre los ámbitos de acción que las Naciones Unidas pueden emprender para reforzar su función de paz y seguridad, algunas de las cuales el Consejo ya han sido aplicados. Dichas recomendaciones o sugerencias contenidas en este Documento se centran en las acciones de las cuatro áreas principales de las OMP: diplomacia preventiva, establecimiento de la paz, mantenimiento de la paz y consolidación de la paz después de los conflictos, además de recomendaciones para la ejecución de medidas coercitivas.

Este entusiasmo se reflejó en propuestas para el desarrollo de operaciones para el mantenimiento de la paz nunca antes imaginadas. A título de ejemplo, baste señalar la intención del Secretario General de establecer un despliegue preventivo en casos de

crisis nacional,¹⁶⁴ la recomendación al Consejo de Seguridad para que inicie las negociaciones de los convenios para la creación de unidades de resguardo de la paz para restablecer y mantener una cesación del fuego,¹⁶⁵ de conformidad con el artículo 43 de la Carta.

Sin embargo, la AGONU consideró las propuestas del Secretario General, durante su 47 periodo de sesiones, en lo relativo a la diplomacia preventiva y a la consolidación de la paz después de los conflictos. No obstante, las resoluciones adoptadas fueron claras en señalar que el respeto a los principios de soberanía, integridad territorial e independencia política de los Estados es crucial en todo esfuerzo encaminado a promover la paz y la seguridad internacionales.

A su vez, en el curso del 50 Aniversario de la ONU, el Secretario General Boutros Ghali presentó el "Suplemento a Un Programa de Paz", en el que se precisó el alcance de las propuestas originalmente formuladas, a la luz de la experiencia vivida en los últimos años de auge de las operaciones de paz de la ONU;¹⁶⁶ se trata de un documento en el cual el Secretario General tuvo que imprimir cierta cautela respecto al desbordado interés a favor de las OMP.

Entre las principales propuestas del documento "Un Programa de Paz" se encuentra el fomento de la diplomacia preventiva mediante el establecimiento de un sistema de alerta temprana para evaluar las posibles amenazas a la paz, dar una mayor función a las actividades de establecimiento de la paz mediante la creación de las Fuerzas de Reserva de las Naciones Unidas con el objetivo de prestar servicios como "garante de la seguridad internacional" pues permite a la organización disponer de una serie de unidades y proceder a un rápido despliegue, y también responder a las crecientes demandas de operaciones de mantenimiento de la paz mediante la creación de un fondo rotatorio de reserva de 50 millones de dólares para operaciones de mantenimiento de la paz, y la promoción de la consolidación de la paz después de los conflictos en la realización de tareas como la limpieza de minas en las zonas de combate, la vigilancia de las elecciones y la repatriación de refugiados.

También se hizo mención a uno de los aspectos que cada vez esta cobrando gran relevancia: la asistencia de carácter humanitario, pues como mencionó el entonces

¹⁶⁴ "Un programa de paz. Diplomacia Preventiva. establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz" Documento A/47/277; S/24111 del 17 de junio de 1992, en Boutros Boutros Ghali, *Un Programa de Paz 1995*, Nueva York. ONU. 1995. pp. 45-82.

¹⁶⁵ "Un programa de paz", *Ibid.*, párrafo 44.

¹⁶⁶ "Suplemento de un programa de paz": Documento de posición del Secretario General presentado con ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas": A/50/60, S/1995/1, 25 de enero de 1995. 27pp.

Secretario General Boutros Ghali “a menudo, la manifestación de necesidades humanitarias indica un conflicto en ciernes, incluso antes de convertirse en una amenaza más grave para la paz y la seguridad internacionales”. De tal forma, “si se identifican rápidamente las causas del conflicto se pueden adoptar las medidas preventivas apropiadas”;¹⁸⁷ además reconoció que “no únicamente las luchas armadas engendran conflictos, sino que, problemas como la hambruna, el deterioro ecológico, la pobreza, las enfermedades pueden dar lugar a una dimensión de inseguridad”.¹⁸⁸

Bajo este contexto, el entonces nuevo Departamento de Asuntos Humanitarios ha venido administrando un mecanismo interinstitucional de alerta para examinar posibles desplazamientos masivos de la población. De acuerdo con lo anterior, la seguridad humana vino a retomar una especial importancia por sobre la seguridad de los Estados (definida en términos tradicionales), sobre todo como requisito indispensable para la consideración de la prevención de los conflictos teniendo en cuenta que los conflictos de paz tienen orígenes complejos de carácter económico, social, étnico, religioso, etc., ante lo cual las acciones emprendidas por el Consejo, incluyendo el despliegue de las OMP, si bien pueden llegar a contribuir a su solución, las experiencias pasadas han demostrado que con frecuencia encuentran un obstáculo en las raíces del conflicto mismo.

Esta situación tan compleja se ha transformado en frustración para los Estados Miembros, que aunque no niegan la utilidad práctica de las OMP, han visto incrementadas desproporcionadamente sus contribuciones financieras para la ejecución de este tipo de operaciones sin que su despliegue conlleve en ocasiones a la obtención de resultados satisfactorios.

Siguiendo el mismo hilo conductor anterior, se puede decir que las OMP se encuentran atravesando por un proceso de transición, consecuencia de la redefinición del papel que habrán de jugar las Naciones Unidas en el sistema internacional que aun no termina por configurarse tras el fin de la Guerra Fría. Dentro de este proceso, destaca el papel y otorgamiento de un mayor número de facultades a las OMP's en un intento por convertirlas en ejecutoras del proyecto de las Naciones Unidas que el Consejo, y particularmente los miembros permanentes, están concibiendo para esta nueva etapa de las relaciones internacionales.¹⁸⁹

¹⁸⁷ “Un programa de paz. Diplomacia Preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz”. Documento A/47/277; S/24111 del 17 de junio de 1992. en Boutros Boutros Ghali. *Idem*.

¹⁸⁸ “Un programa de paz”, párrafos 12 y 13.

¹⁸⁹ En ejercicio de la facultad estipulada en el art. 39 de la Carta, el CSONU ha realizado interpretaciones muy amplias de los conceptos de seguridad internacional y de amenaza a la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, los resultados poco alentadores en el último decenio han evidenciado que Naciones Unidas esta inmersa en un dilema, en el cual la emergencia de conflictos intraestatales faccionales donde las *peacekeeping operations* tradicionales no son en gran medida adecuadas, además de que emplean las capacidades de asociaciones regionales, como las de la OTAN, en misiones donde las acciones de fuerza son muy probables que sean requeridas, mientras que retiene la autoridad última para la seguridad internacional.¹⁹⁰

El camino que les falta por recorrer para lograr un buen desempeño en los cuatro ámbitos de actuación de las OMP: prevención de los conflictos, mantenimiento de la paz, establecimiento de la paz y consolidación de la paz, es incierto, sobre todo considerando que las responsabilidades nacionales e internacionales están mezcladas en una forma que obstaculizan el manejo y conducción eficiente de las OMP, pues el despliegue de las mismas, si bien, es originalmente responsabilidad de las Naciones Unidas, depende en gran medida de los Estados que aportan sus propios recursos; por otro lado, las opciones de empleo, mientras que nominalmente son prerrogativa del comando de fuerza de teatro, son a menudo restringidas para algunas unidades por sus autoridades políticas nacionales; asimismo, el reforzamiento de las OMP no esta preplaneado, además de que tiene que ser solicitado por el Secretario General a través de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad. Por otra parte, el reabastecimiento logístico es responsabilidad nacional en los primeros 60 días del despliegue y posteriormente recae en la responsabilidad internacional.¹⁹¹

Además de lo anterior habría que considerar que el comando y control de las OMP es complejo porque existe una gran multiplicidad de comandos nacionales, y una yuxtaposición de unidades de diferentes naciones que operan bajo procedimientos diferentes en sectores adyacentes.

Con todo, a partir de las experiencias y actuaciones de las consideradas OMP de "tercera generación" en las que, invocando el Capítulo VII, han venido a ser autorizadas

frente a tal situación se han desplegado OMP para conflictos no sólo de carácter internacional sino también de carácter nacional, con funciones relacionadas con: "la supervisión, verificación y organización de elecciones; respeto a los derechos humanos; despliegue de la policía civil para el mantenimiento del orden público; repatriación de refugiados; administración de relaciones exteriores, defensa nacional, seguridad pública, finanzas e información con el fin de crear un ambiente político neutral para la celebración de elecciones; y la asistencia humanitaria". Ver Hernández García, "Nuevos ámbitos de acción de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz" en Pellicer Olga (comp.), *Las Naciones Unidas Hoy: visión de México. Op. Cit.* p. 161-167.

¹⁹⁰ Palin Roger, "Multinational Military Forces: Problems and Prospects". The Problems facing multinational forces and operations, and prospects for the future", United Kingdom, Oxford University Press, 1995, p. 7.

¹⁹¹ *Ibid.* P. 17-18.

para ejercer el uso de la fuerza con resultados poco alentadores que incluso, lejos de contribuir a la solución de los conflictos, han amenazado la propia existencia de las operaciones y de su propio personal como fue el lamentable caso de Somalia y Bosnia – Herzegovina. Por ende, la tendencia que ha venido desarrollando respecto a la actuación de las OMP, es la del respeto a la plena vigencia de los principios rectores de estas operaciones, pero también una actuación de cautela en su despliegue, además de cuidar el alcance de su mandato.

3.5.1 El Informe Brahimi

Como punto de partida es importante reconocer que a partir de experiencias pasadas en el despliegue de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, se puede considerar que estas fuerzas multinacionales de coalición gozan de una gran debilidad que es alimentada por un lado, debido a la combinación entre una alta política y el incremento de situaciones de crisis complejas, haciendo muy difícil concertar los objetivos políticos en un mandato claro, sin el cual es imposible construir una guía político-militar lo bastante precisa para definir la tarea militar.

Por otro lado, las Naciones Unidas no han podido cumplir el desarrollo de una gran estrategia, pues su Secretaría no está estructurada como una oficina general operativa y por tanto, no está equipada para el papel estratégico. Con todo, en las misiones multidisciplinarias más complejas en la actualidad, donde las medidas de establecimiento de la paz pueden ser previstas, una estrategia militar es necesaria, además de que un plan de campaña debería ser concebido para que todas las agencias trabajasen en un conjunto de prioridades. Por tanto, existe una deficiencia en el nivel operacional en el teatro de las OMP, con cuarteles generales en el teatro de las operaciones que no están equipadas lo suficiente para el despliegue de las funciones estratégicas ni están estructuradas para producir un plan de campaña, originando una débil coherencia en la dirección de la misión, la cual afecta la conducción en el teatro de las operaciones.¹⁹²

Lejos de caer en desuso, la creciente importancia de estas operaciones de mantenimiento de la paz es una cuestión que sigue teniendo vigencia y que actualmente es una de las tareas prioritarias del Consejo de Seguridad, y por ende, la necesidad de crear un marco normativo rector de estas operaciones, el cual es una necesidad vital para toda la Comunidad Internacional. Ante tal situación, el actual Secretario General Koffi

¹⁹² *Ibid.* p. 16.

Annan decidió crear un grupo de trabajo para evaluar y hacer recomendaciones encaminadas a mejorar dichas operaciones.

El informe del grupo de trabajo, requerido por el Secretario General, se presentó en agosto del año 2000 y es conocido como el "Informe Brahimi", por ser éste el apellido del diplomático argelino que presidió dicho grupo y que estuvo varios años al frente de la operación de mantenimiento de la paz en Haití.

Como antecedentes de este Informe es importante señalar que el Secretario General Kofi Annan estableció un panel en marzo de 2000, después de haber publicado dos informes en 1999, en los cuales destacó el fracaso de las Naciones Unidas para prevenir el genocidio en Ruanda en 1994 y para proteger a los habitantes de Srebrenica (Bosnia y Herzegovina) en 1995; a lo que Kofi Annan afirmó "debemos hacer todo lo posible para evitar que tales horrores se vuelvan a repetir".¹⁹³

El Informe Brahimi se divide en seis grandes capítulos que contienen 57 recomendaciones para hacer más eficientes las OMP's. Dichas recomendaciones "se centran no solo en cuestiones de política y estrategia, sino también en aspectos operacionales e institucionales que requieren atención"¹⁹⁴ en las áreas relativas a las operaciones de mantenimiento de la paz como prevención de los conflictos, estrategia de mantenimiento y de consolidación de la paz. Así, asume también como propia la propuesta del anterior Secretario General Boutros Ghali, de tener un sistema de seguridad colectiva que conste de cuatro etapas: la de prevención de los conflictos, establecimiento de la paz, la de mantenimiento de la paz y de consolidación o construcción de la paz.

Entre los cambios recomendados por el Informe, se destacan los siguientes:

1.- Medidas Preventivas: se hace un particular llamamiento a todos los participantes en las actividades de prevención de conflictos y de desarrollo de las Naciones Unidas, las instituciones de Bretton Woods, así como, los gobiernos y las organizaciones de la sociedad civil a que enfrenten los retos de una manera más integrada; además, el Grupo apoya que el Secretario General recurra con mayor frecuencia a enviar misiones de determinación de los hechos a zonas de tensión y hace hincapié en las obligaciones que tienen los Estados Miembros, en virtud del apartado 5 del art. 2 de la Carta, de prestar "toda clase de ayuda" a estas actividades de Naciones Unidas.

¹⁹³ Comunicado de Prensa. http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/docs/

¹⁹⁴ "Comité del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas" en http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/docs/

2.- Estrategia de consolidación de la paz: se considera que un pequeño porcentaje del presupuesto para el primer año de una misión debe de estar a disposición del representante especial del Secretario General para que la misión pueda financiar proyectos de efecto inmediato en su zona de operaciones; también se enfatiza en hacer un cambio doctrinal en el uso de la policía civil, otros elementos del imperio de la ley y los expertos en derechos humanos en operaciones complejas de paz a fin de reflejar un mayor enfoque en el fortalecimiento de las instituciones públicas y en el mejoramiento en el respeto de los derechos humanos en el ambiente nacional posterior al conflicto.

3.- Teoría y Estrategia del mantenimiento de la paz: contempla que una vez desplegado el personal de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz debe estar en condiciones de cumplir su mandato de forma profesional y con éxito, así como de defenderse, defender a otros componentes de la misión y al mandato de ésta, en base a normas sólidas para entablar combate, del incumplimiento de los compromisos adquiridos en virtud de un acuerdo de paz o sobre su menoscabamiento por medio de la violencia.

4.- Mandatos claros, convincentes y viables: recomienda que antes de aplicar una cesación del fuego o un acuerdo de paz mediante una OMP, se asegure que el acuerdo reúna unas condiciones mínimas, como el cumplimiento de las normas internacionales de derechos humanos y que las tareas y calendarios establecidos sean viables; también considera que el CSONU debe de mantener en forma de proyecto toda resolución por la que se autoricen misiones con niveles elevados de contingentes hasta que el Secretario General obtenga de los Estados miembros compromisos firmes sobre contingentes y otros elementos esenciales de apoyo de la misión, incluso para la consolidación de la paz.

Por otro lado, enfatiza en que la Secretaría debe informar al Consejo de Seguridad de lo que se necesita saber, no de lo que desea saber, y los países que hayan destinado unidades militares a una operación deben tener acceso a las sesiones informativas que ofrezca la Secretaría al Consejo sobre cuestiones que afecten a la seguridad y protección de su personal, en especial a las referentes a cuestiones que tengan consecuencias para el uso de la fuerza en una misión.

5.- Información y análisis estratégico: en este punto el Secretario General debe crear una entidad denominada Secretaría de Información y Análisis Estratégico del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad, para satisfacer las necesidades de información y análisis de todos los miembros del Comité Ejecutivo, dicha entidad estaría a cargo de los jefes del Departamento de Asuntos Políticos y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

6.- Administración Civil de transición: se recomienda que el Secretario General debe de invitar a un grupo de expertos en la materia para que evalúe la viabilidad y conveniencia de elaborar un código penal provisional, para que se utilice en esas operaciones mientras se establece el estado de derecho local y la capacidad local para hacer cumplir la ley.

7.- Determinación de los plazos de despliegue: se recomienda que para lograr una capacidad de despliegue rápida y eficaz de operaciones tradicionales de mantenimiento de la paz, dentro de los 30 días de la aprobación de una resolución del Consejo de Seguridad, y dentro de los 90 días cuando se trate de operaciones complejas de mantenimiento de la paz.

8.- Personal: se enfatiza que los Estados miembros deben trabajar en conjunto para conformar "fuerzas coherentes, multinacionales y del tamaño de una brigada", listas para desplegarse eficientemente dentro de los plazos sugeridos; así mismo, cada Estado debería establecer un grupo de policías civiles disponibles para las Naciones Unidas cuando sean requeridas. Es importante señalar que el Panel no solicita que se establezca un ejército permanente de las Naciones Unidas; sin embargo, señala que para establecer los cuarteles generales de una nueva misión, la Secretaría debe crear listados de 100 militares y 100 policías y expertos "listos para actuar" provenientes de los ejércitos y las fuerzas de policía nacionales, quienes estarían disponibles con 7 días de anticipación.

También recomienda que el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz debe formular una estrategia amplia de dotación de personal para las operaciones de mantenimiento de la paz en la que se esbocen, entre otras cosas, la utilización de Voluntarios de las Naciones Unidas, los arreglos de reserva para el suministro de personal civil con 72 horas de aviso previo para facilitar la puesta en marcha de la misión, y las divisiones de responsabilidad entre los miembros del Comité Ejecutivo de Paz y Seguridad para la aplicación de esa estrategia.

9.- Capacidad de despliegue rápido para información pública: se considera que en los presupuestos de las misiones deben dedicarse recursos adicionales a la información pública y al personal y la tecnología de la información conexos que se necesiten para dar a conocer el mensaje del despliegue de la operación en curso y establecer vínculos de comunicaciones internas eficaces.

10.- Apoyo logístico y gestión de gastos: el Grupo propone que la Secretaría elabore una estrategia general de apoyo logístico para que las misiones se puedan desplegar con rapidez y eficacia en los casos propuestos y que corresponda a los supuestos de

planificación determinados por el Departamento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz.

También se enfatiza en que la Asamblea General debe de autorizar y aprobar el gasto preciso para mantener en Brindisi¹⁹⁵ por lo menos cinco equipos básicos de despliegue de operaciones, dotados de equipo de comunicaciones desplegable con rapidez; dichos equipos deberán ser repuestos sistemáticamente financiándolos con cargo a las contribuciones asignadas a las operaciones que recurran a ellos.

Por otro lado, se considera necesario facultar al Secretario General para utilizar 50 millones de dólares del Fondo de Reserva de las OMP's, una vez que este claro que es probable que se establezca una operación, con la aprobación de la Comisión Consultiva en Asuntos Administrativos y de Presupuesto (CCAAP) pero antes de que el CSONU apruebe la resolución correspondiente.

También se enfatiza en que la Secretaría debe llevar a cabo un examen de las políticas y procedimientos por los que se rige la gestión de los recursos financieros de las misiones sobre el terreno, a fin de facilitar a éstas mucho mayor flexibilidad en lo que se refiere a la gestión de presupuestos. De tal forma, se considera que dicho órgano aumente el nivel de facultades de adquisición delegadas a las misiones sobre el terreno, que van de \$200, 000 hasta 1 millón de dólares según la magnitud de las necesidades de cada misión, respecto de todos los bienes y servicios que se pueden adquirir localmente y que no cubren los contratos del sistema ni los contratos permanentes de servicios comerciales.

11.- Financiación del apoyo que presta la Sede a las OMP: el Grupo recomienda el aumento de los recursos para el apoyo de la Sede a las OMP; además, se hace énfasis en que este apoyo que presta la Sede debe considerarse como una actividad esencial de las Naciones Unidas, por ende, se debe de financiar la mayor parte de los recursos necesarios para ese fin por medio del mecanismo del presupuesto de programas bienal ordinario de la Organización. También se considera importante que el Secretario General solicite a la AGONU un aumento complementario de emergencia en la cuenta de apoyo para permitir la contratación inmediata de personal adicional, especialmente en el Departamento de OMP.

¹⁹⁵ Base Logística de las Naciones Unidas ubicada en Italia, en donde se almacenan equipos y materiales para el despliegue de las OMP; sin embargo, actualmente se encuentra en una etapa crítica pues la existencia de equipo esencial reciclado y almacenado de las grandes misiones de mediados del decenio de 1990, se han agotado debido al gran aumento del número de misiones y todavía no se encuentra con un instrumento presupuestario que permita reconstituirlo rápidamente. Apartado III: "Capacidad de las Naciones Unidas para desplegar operaciones rápida y eficazmente" del Reporte Brahimi. *Idem*.

12.- Planificación y apoyo integrado para las misiones: el Grupo considera necesario formar equipos de tareas integradas como medios de planificación y apoyo concretos para las OMP. Estos equipos estarían constituidos de miembros adscritos provenientes de distintas áreas de la ONU. Los coordinadores de este tipo de equipos deberían de tener autoridad jerárquica temporal sobre el personal adscrito, de conformidad con los acuerdos que se celebrasen entre el Departamento de las OMP, el Departamento de Asuntos Políticos y otros departamentos, programas, fondos y organismos que aporten personal.

13.- Ajustes estructurales en el Departamento de las OMP. Se enfatiza sobre todo en los siguientes puntos:

- Reestructuración de la actual División de Actividades Militares y Policía Civil, dejando a la Dependencia de Policía Civil fuera de la cadena de rendición de cuentas militar y considerar la creación de la categoría de Asesor de la Policía Civil.
- Reestructurar la Oficina del Asesor Militar en el Departamento de OMP, de modo que corresponda más estrechamente a la forma en que están estructurados los cuarteles generales militares sobre el terreno en las OMP.
- Establecimiento de una nueva dependencia dentro del Departamento de OMP con personal especializado competente para prestar asesoramiento sobre cuestiones de derecho penal que revisten de gran importancia para la acción eficiente de la policía civil en las OMP.
- La Dependencia de Asuntos de Políticas y Resultados debe reforzarse y trasladarse a una Oficina de Operaciones del Departamento de OMP.

14.- Apoyo a la consolidación de la Paz en el Departamento de Asuntos Políticos: el Grupo apoya las gestiones de la Secretaría para crear una dependencia de consolidación de la paz experimental dentro del Departamento de Asuntos Políticos en cooperación con otras estructuras integrantes de las Naciones Unidas y sugiere que los Estados Miembros examinen nuevamente la posibilidad de financiar esta dependencia por medio del presupuesto ordinario si el programa experimental da buenos resultados.

También el Grupo recomienda que se aumenten considerablemente los recursos por medio del presupuesto ordinario para los gastos programáticos de la División de Asistencia Electoral; además considera necesario que la adquisición de material, la logística, la contratación de personal y otros servicios más pequeños de apoyo para las misiones no militares sobre el terreno estén a cargo de la Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas.

15.- Apoyo a las OMP en la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: el Grupo recomienda que se refuerce la capacidad para planificación y preparación de misiones sobre el terreno de esta Oficina, con financiación en parte con cargo al presupuesto ordinario y en parte con cargo a los presupuestos de OMP.

16.- Las OMP's y la era de la información: se recomienda que los departamentos encargados de la paz y la seguridad en la Sede cuenten con un centro de responsabilidad que formule y supervise la aplicación de una estrategia común de tecnología de la información e imparta capacitación en OMP, y que este a cargo de la Secretaría de Información y Análisis Estratégico, la cual en cooperación con la División de Servicios de Tecnología de la Información debe desarrollar un esquema mejorado de OMP en la actual Intranet de Naciones Unidas y conectarlo a las misiones por conducto de una Extranet para las OMP.

Además, las OMP deben beneficiarse considerablemente de un uso más generalizado de la tecnología de sistemas de información geográfica, que integran rápidamente la información operacional de los mapas electrónicos de la zona de la misión para aplicaciones tan diversas como la desmovilización, las funciones de policía civil, el registro de los votantes, la vigilancia de los derechos humanos y la reconstrucción.

De tal forma, muchos de los cambios propuestos requerirán de la decisión política, financiera u operacional por parte de los Estados miembros. Con todo, una de los elementos que más destacan en el Informe es el hecho de que el Grupo insta al Consejo de Seguridad a que se oponga a autorizar una misión de mantenimiento de la paz de gran envergadura –multidimensional- hasta que los Estados Miembros se hayan comprometido con los recursos financieros y las tropas necesarias, y recomienda un incremento de las contribuciones para fortalecer al personal de apoyo a las OMP en la Sede de las Naciones Unidas, sin duda todas estas medidas evidencian el reconocimiento del peso que tuvieron las malas experiencias pasadas y sus terribles consecuencias para la legitimidad e imagen de las Naciones Unidas frente a la comunidad internacional, situación que unida a la crisis que vive la Organización en busca de su redefinición y reestructuración, así como su capacidad para hacerle frente a sus problemas estructurales que más le afectan, como el financiamiento, hacen que el clima de establecimiento de OMP se vea no sólo con cautela sino también con un profundo desinterés y una selectividad cada vez mayor por parte de los principales Estados que aportan recursos tanto materiales y humanos, además de equipo logístico para el desplazamiento de dichas operaciones.

Sin embargo, un gran paso en el avance de este proceso para mejorar los mecanismos y proporcionar fondos en el despliegue de las OMP es sin duda la formación de este Grupo para las Operaciones de Mantenimiento de la Paz de carácter complejo (Informe Brahimi), en donde el CSONU y otros órganos se están ocupando de las principales medidas señaladas en su Informe como son principalmente: aumentar la preparación, acelerar el despliegue, fortalecer la capacidad disuasoria de los contingentes de mantenimiento de la paz y asegurar el pleno apoyo político y financiero de los Estados Miembros antes de establecer una OMP.

El futuro de este tipo de Operaciones esta eclipsado por el carácter multidimensional que ha adquirido el concepto de amenaza internacional a partir del fin de la Guerra Fría, así como el trasfondo político que condiciona las aportaciones de los Estados Miembros a dichas Operaciones. Por tanto, dichas situaciones determinan la ampliación de los distintos ámbitos de actuación de estas OMP y la futura claridad, coherencia, efectividad y profesionalismo de su desempeño.

3.5.2 Otra área de reforma pendiente: la protección de los civiles en los conflictos armados.

Otra de las áreas que se ha venido desplegando en forma paralela a la reforma del Consejo de Seguridad y que requiere de especial consideración por ser una de las principales preocupaciones para los Estados Miembros, además de ser una de las tareas prioritarias y de gran atención para el despliegue de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, es sin duda, la situación de los civiles afectados por los conflictos armados y cómo protegerlos, no sólo como parte del reconocimiento de la Comunidad Internacional de las terribles pérdidas humanas y del sufrimiento humano causado por la multiplicación de brotes de conflictos armados, pues en innumerables ocasiones se utiliza a la población civil como "came de cañón" por las partes beligerantes en la realización y obtención de sus intereses inmediatos sin respetar las normas del Derecho Humanitario.

Esta situación y el desarrollo de los mecanismos regulatorios de los derechos humanos y del derecho humanitario, ante una opinión pública cada vez más crítica y conciente de las violaciones a los derechos humanos durante los conflictos, así como la demanda de justicia, ha llevado al impulso de la creación de un marco normativo sobre la protección de los civiles en los conflictos armados.

En principio, es prioritario considerar que la "protección" es un concepto que tiene diferentes matices y que no ha sido terminantemente definido, además de que también

envuelve una diversidad de actores y aproximaciones. Así, las medidas de protección apropiadas dependen de las circunstancias y estados de un conflicto particular. La necesidad de dichas medidas de protección a civiles se vuelve cada vez mayor en la medida en que muchos países en conflicto se encuentran inmersos en una zona gris entre la guerra y la paz, en donde los conflictos armados pueden emerger esporádicamente en algunas partes de los países, y pueden tender a intensificarse o subsistir.

Sin embargo, es en estas situaciones en las que una diversidad de entidades proveen de protección y llegan a ayudar en un amplio rango de necesidades que van desde el despliegue de asistencia humanitaria, el monitoreo y registro de violaciones al derecho humanitario y a los derechos humanos, a la construcción de instituciones, gobierno y programas de desarrollo, así como el despliegue de tropas de mantenimiento de la paz. Por lo que, poner un énfasis en la protección de los civiles ha venido manifestándose, en la últimas décadas, en el esfuerzo por conocer las amenazas de la guerra contemporánea y como proteger, ante ellas, a la gente inocente.

Así, es importante reconocer que la principal responsabilidad para la protección de los civiles descansa en los gobiernos, aseveración reconocida por la Asamblea General el 19 de Diciembre de 1991.¹⁹⁶ Al mismo tiempo los grupos armados, según los marcos normativos como el Art. 3 de las cuatro Convenciones de Génova y el derecho internacional humanitario, tienen una responsabilidad directa para proteger a las poblaciones civiles en los conflictos armados. Lo anterior indica que tanto los gobiernos como los grupos armados tienen responsabilidades en las situaciones de conflicto, y por ende, deben de tomar medidas para asegurar la protección de la población civil y que sus necesidades básicas sean del todo conocidas.

Con todo, en el reporte del 21 de Noviembre de 2001 dirigido al Consejo de Seguridad por el Sr. Kenzo Oshima, Subsecretario General para Relaciones Humanitarias y Coordinador de la Asistencia en Casos de Emergencia, se hace referencia a muchas de las cuestiones y amenazas a los civiles en los conflictos armados, sobre todo reconocidos tras la situación reciente en Afganistán,¹⁹⁷ como son:

- el acceso humanitario a poblaciones vulnerables.
- Protección especial necesaria de mujeres y niños.
- Cuidado, protección y seguridad en los campos.

¹⁹⁶ Resolución de la Asamblea General 46/182 del 19 de Diciembre de 1991.

¹⁹⁷ Briefing to the Security Council on the protection of civilians in armed conflict by Mr. Kenzo Oshima, Under-Secretary General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 21 November 2001.

- El uso de los medios de comunicación e información.
- Compromiso de los grupos armados para el desarrollo de las negociaciones.
- Relaciones civiles y militares en la liberación de ayuda humanitaria.
- Separación de civiles y combatientes en campos de refugiados
- Protección y seguridad del personal humanitario.

El reconocimiento de esta temática no es nueva; sin embargo, ha cobrado un mayor impulso como consecuencia de los desastres humanitarios tras la multiplicación de los conflictos armados y su situación compleja. La opinión pública internacional ha sido un factor decisivo para lograr un mayor activismo de la Organización en la toma de acciones en el profesio en esta problemática. De tal forma, a petición del Secretario General se han elaborado hasta ahora tres reportes sobre la Protección de Civiles en los conflictos armados, los cuales se han sometido al Consejo de Seguridad desde 1999.¹⁹⁸

A su vez, el Presidente del CSONU en una Carta dirigida al Secretario General sugirió algunas iniciativas para impulsar las recomendaciones contenidas en los reportes referidos para la toma de acciones como son: la reorganización de las 54 recomendaciones por la Secretaría en colaboración con el Consejo de Seguridad en diferentes grupos, con el objetivo de clarificar las responsabilidades, al respecto destaca la elaboración del "roadmap".¹⁹⁹

También se hizo énfasis en la elaboración de un "aide memoire" para facilitar la consideración por el Consejo de cuestiones pertenecientes a la protección de civiles en el diseño y planeación de los mandatos de mantenimiento de la paz y, se solicita al Secretario General para que asegure una más estrecha cooperación entre la OCHA, el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Consejo de Seguridad y las Organizaciones Humanitarias como ACNUR y UNICEF en la protección de civiles y personas vulnerables como las mujeres y niños en los conflictos armados.²⁰⁰ En este sentido, se puede apreciar el papel central que constituye la protección de los civiles en los conflictos armados en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales:

¹⁹⁸ S/1999/957 del 8 de Septiembre de 1999; S/2001/331 del 30 de Marzo de 2001; S/2002/1300 del 26 de noviembre de 2002.

¹⁹⁹ El objetivo de esta iniciativa es la de reorganizar las recomendaciones del Secretario General en diferentes temas, identificar instituciones responsables para su implementación, y definir los pasos necesarios, incluyendo los pasos para la cooperación y la coordinación.

²⁰⁰ Briefing to the Security Council on the protection of civils in armed conflict by Mr. Kenzo Oshima, Under-Secretary General for Humanitarian Affairs and Emergency Relief Coordinator in *Idem*.

*"The Security Council reaffirms its concern at the hardships borne by civilians during armed conflict, and recognizes the consequent impact this has on durable peace, reconciliation and development, bearing in mind its primary responsibility under the Charter of the United Nations for the maintenance of international peace and security, and underlining the importance of taking measures aimed at conflict prevention and resolution".*²⁰¹

La estrecha cooperación entre el Consejo de Seguridad y el Secretario General para facilitar la coordinación de cuestiones referentes a la protección de los civiles en los conflictos armados, se encuentra sin duda contenida en el *Aide Memoire*, cuyo énfasis principal es el de proceder en una base de caso por caso tomando en cuenta las circunstancias particulares de cada situación de los civiles en los conflictos armados en el despliegue de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz (ver Anexo 3).

En este sentido, el *Aide Memoire* se puede considerar como el resultado de una consulta interactiva entre el Consejo de Seguridad y la Secretaría, y comprende las experiencias de un amplio rango de agencias en las Naciones Unidas, incluyendo el Comité Permanente Interagencial (IASC). Con todo, como una herramienta práctica, el *Aide Memoire* está estructurado para poder ser puesto al día y reflejar las últimas cuestiones pertenecientes a la protección de civiles en los conflictos armados, incluyendo nuevas medidas y tendencias para dirigirlos.

Desde su adopción, el *Aide Memoire* ha sido un marco útil para el análisis y la aplicación de medidas; se alienta su mayor aplicación con miras a dar una base coherente a la capacitación del personal de seguridad y mantenimiento de la paz para hacerle frente a los problemas y las responsabilidades relacionados con la protección de los civiles durante los conflictos, con miras a contar con un código de conducta más comprensivo y distinto a las 10 reglas del código personal de la conducta de los cascos azules.

El *Aide Memoire* está estructurada en 13 tópicos que cubren los objetivos principales adoptados en los tres reportes del Secretario General –anteriormente mencionados– sobre la protección civil en los conflictos armados y pretende constituirse como guía fácil y rápida para los miembros del Consejo cuando se dispongan a desplegar una fuerza de paz (Para más detalle de los puntos principales a los que hace referencia el "*Aide Memoire*" ver Anexo 3).

²⁰¹ UN Security Council Presidential Statement (S/PRST/2002/6). 15 March 2002

Consideraciones Finales

Después de casi 10 años de debate en el Grupo de Trabajo de Composición Abierta, todos los argumentos manifestados sobre la reforma al CSONU siguen puestos sobre la mesa, además de que dicho Grupo continua trabajando como un subcomité de la AGONU y publica reportes de su progreso anualmente. Así mismo, la AGONU ha renovado cada año (desde 1994) la disposición que contempla la aprobación para que el Grupo de Trabajo continúe sus trabajos.

La mayoría de los Estados Miembros quieren una reforma del CSONU porque ello beneficiaría a los países del mundo en desarrollo, pero también existen países como los 5 Miembros Permanentes que sienten que su propio "status" sería entonces amenazado por los nuevos Miembros Permanentes que les estarían disputando su poder e influencia.

Cabe considerar que la decisión de reforma del CSONU no será lograda en el Grupo de Trabajo de Composición Abierta sino por decisión de la Asamblea General, la cual necesita de por lo menos dos terceras partes de los votos, además de los votos de los 5 Miembros Permanentes del CSONU, para lograr enmendar la Carta.

Por otra parte, es importante señalar que el actual "impasse" que se tiene en el proceso de reforma del CSONU es parte de las esperanzas "ambiciosas" que tenían algunos Estados Miembros sobre el avance de la reforma para el 50 Aniversario de la ONU y que fueron un fracaso, y más aún tales esperanzas renacieron para la Cumbre del Milenio sin lograr la respuesta ambicionada pues en el intervalo de 5 años, sin embargo, no hubo nuevas ideas sobre como resolver la tensión básica entre la expansión del Consejo de dos asientos permanentes para el mundo desarrollado contra la presión de los llamados "excluidos" del mundo en desarrollo para estar representados en uno de los foros de toma de decisiones más importante de las Naciones Unidas. En sí, la incapacidad colectiva de los miembros por encontrar soluciones de consenso a los problemas operacionales y conceptuales básicos en la reestructuración del Consejo, indudablemente desalienta lo que podría haber llegado a ser un acuerdo general.

De tal forma, aparte de la referencia ritual en su Declaración final, la Cumbre del Milenio casi ignoró la cuestión de la expansión del Consejo de Seguridad, situación que se puede considerar un retroceso dado que en el Cincuentenario de la Organización, la membresía del Consejo fue una de las más importantes cuestiones discutidas, aunque ningún cambio fue hecho.

En este sentido, cabe preguntar ¿porqué, en medio de muchas de las propuestas para la reforma de Naciones Unidas durante la Cumbre del Milenio, la reforma del

Consejo no figuró como una cuestión prominente? La respuesta puede explicarse principalmente a que simplemente no ha habido un acuerdo sobre qué ó cuál cambio debería constituirse en el Consejo de Seguridad pues, como se ha visto, existe cierto consenso por la gran mayoría de los gobiernos para conceder tentativamente a Japón y Alemania un asiento como Miembros Permanentes, al menos por parte de la mayoría de los Miembros Permanentes.

Sin embargo, los gobiernos del mundo en desarrollo no permitirían que se de una expansión de la membresía del CSONU para dos países desarrollados sin una expansión adicional que de también lugares a los "excluidos" de la gran mayoría de países que constituyen el mundo en desarrollo.

Por otro lado, decidir ciertamente quiénes de estos países serían los candidatos es la cuestión que sigue siendo el problema de fondo, pues si bien, existen las candidaturas de Brasil, India y Nigeria representando a sus respectivas regiones, como se ha visto anteriormente, bajo criterios que no solo aducen el tamaño de su población o bien su extensión territorial, sino también sus contribuciones a los trabajos de Naciones Unidas, las rivalidades con sus vecinos hacen que cualquiera de los compromisos reales se tomen imposibles.

En tal sentido, es que se debe de considerar cualquier propuesta de reforma en términos realistas, por lo que considerar la propuesta del Ministro de Malasia Razali respecto a los "asientos permanentes rotativos" en un Consejo de Seguridad Reformado de 23 miembros puede ser la fórmula más acertada para "destrabar" el proceso de reforma, sin considerar que con ello se estaría creando una nueva categoría de miembros en el CSONU. Tal propuesta viene a constituir un punto intermedio entre propuestas conservadoras y radicales, además de que propone que tales miembros no gozarían de poder de veto, y que el uso de tal poder debe de limitarse a las cuestiones referentes al Capítulo VII, bajo la idea de que con el tiempo pueda ser eliminado.

En sí, la "Propuesta Razali" debería de ser considerada por los Estados Miembros, que persiguen únicamente defender propuestas que contemplan el todo o la nada, en el sentido de reconocer que una "flexibilización en las posturas" es una medio estratégico para "destrabar" el actual "impasse" en el proceso de reforma y agilizar, sin perder más tiempo, esta parte de la reforma y pasar a discutir las cuestiones más complejas las cuales están constituidas por los mecanismos de toma de decisiones en el Consejo de Seguridad, la gran "caja de pandora" que, pese a que se discute a la par que la expansión de la membresía del Consejo por estar dentro del "paquete de la reforma", en

sí no ha tenido la suficiente atención requerida para fortuna de los Miembros Permanentes, y por tanto, se aleja toda posibilidad de cuestionar el actual monopolio de poder y trastocar los puntos nodales del actual "status quo" que prevalece en el Consejo de Seguridad en perjuicio de los intereses colectivos.

Finalmente, es importante considerar que al hablar de la reforma del Consejo de Seguridad no sólo debe de remitirse a la ampliación de su membresía y de los mecanismos de toma de decisiones, sino también a la cuestión del mejoramiento de lo que constituyen las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y las acciones emprendidas para lograr de manera eficiente la Protección a las poblaciones civiles en los conflictos armados, todo ello, como parte de la multiplicación de las funciones del Consejo, pues además de mediar entre las partes, muchas veces sin consentimiento de las mismas, han tenido que actuar como policías, realizar y facilitar labores humanitarias, vigilar el cumplimiento de los derechos humanos, sentar las bases para reconstruir una sociedad, etc. En tal sentido, como se ha visto, la concepción clásica de mediar para salvaguardar la paz ha dado paso a un nuevo concepto de misión en el que se hace necesario imponer la paz y crear las condiciones para mantenerla.

Por ende, las OMP constituyen una de las tareas prioritarias para el Consejo de Seguridad en el sentido de lograr una respuesta rápida y eficaz ante las más recurrentes crisis humanitarias y de amenazas a la paz y la seguridad de los Estados-nación. De tal forma, "Un Programa de Paz" y sus Suplementos respectivos pueden ser considerados como la base para lograr atender las vulnerabilidades y deficiencias de las OMP (percibidas por las malas experiencias y fracasos en sus actuaciones en la década de los noventa), las cuales con muchos esfuerzos fueron atendidas en el "Informe Brahimi" y también en el "Aide Memoire", con la esperanza de que puedan establecerse marcos normativos que den mayor certidumbre en el despliegue de las OMP, además de que la esencia de estos documentos demanda una cooperación estrecha "tripartita" entre el CSONU, el Secretario General y los Estados Contribuyentes de Tropas y otros Recursos por un lado, y del desarrollo de una cultura "interfuncional" en las Naciones Unidas, en donde los trabajos de órganos como ACNUR, UNICEF y el Alto Comisionado para los Derechos Humanos, entre otros, así como, los trabajos del Departamento de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, el Departamento de Asuntos Políticos y la Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios deben combinarse con el objetivo común de desplegar de forma eficiente y rápida cada misión de Naciones Unidas para garantizar la paz y la seguridad internacionales.

4. IMPLICACIONES DE LA REFORMA AL CSONU EN EL NUEVO EQUILIBRIO DE PODER INTERNACIONAL DE LA POSGUERRA FRÍA.

Teniendo en cuenta el análisis precedente sobre las principales ideas y propuestas de reforma a la estructura, composición y métodos de trabajo del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, queda claro que todavía persisten muchas indefiniciones y desacuerdos sobre cuales serían las mejores modificaciones a realizar, pero más aún poder concretar propuestas que se enmarquen en el punto coyuntural entre lo deseable y lo posible. Es decir, estar concientes de que las propuestas de reforma que buscan el ideal de un CSONU más democrático, legítimo, representativo, transparente, eficaz y justo se logren ajustar a la realidad internacional en donde el realismo político se encuentra vivo con gran fuerza –sobre todo a raíz de los eventos del 11 de Septiembre de 2001-, pues el clima de inestabilidad política, económica y social internacional son muestras evidentes de que la lucha por el poder y la seguridad de los Estados siguen siendo el paradigma preponderante en el Sistema Internacional de Posguerra Fría.

En este sentido, la luna de miel que pareció prevalecer en toda la década de los noventa en donde el “aparente” clima de una mayor cooperación y consenso entre las potencias del Consejo de Seguridad y la puesta en práctica del concepto de seguridad colectiva, así como el avance hacia la configuración y énfasis en una agenda de seguridad humana quedó enterrada tras los trágicos eventos del 11 de Septiembre de 2001 y el regreso al énfasis en la seguridad estatal en pro de la lucha contra el terrorismo.

Sin duda, los retos que tendrá que enfrentar Naciones Unidas en este nuevo siglo son muchos quedando muy rebasada su capacidad para enfrentarlos, teniendo en cuenta el cúmulo y la complejidad de las amenazas internacionales que tienen enfrente, la falta de compromiso y responsabilidad de los gobiernos para buscar soluciones realistas y, por si fuera poco, el proceso de deslegitimación que vive la Organización, pero en particular el Consejo de Seguridad, cuya participación en el mantenimiento de la paz durante la década de los noventa en conflictos como Somalia y Bosnia fue desastroso y, por otro lado, su no actuación en otros como en Ruanda, Kosovo y Chechenia lo han enrarecido y desvirtuado ante los ojos de la Opinión Pública Internacional cada vez más crítica.

Más aún, los acontecimientos recientes como las intervenciones armadas conducidas por EUA en su lucha contra el terrorismo en Afganistán e Irak han dejado ver a un Consejo de Seguridad poco eficaz e incongruente en sus actuaciones, sobre todo, teniendo en cuenta su tambaleante interés en lograr una participación más decidida en el

conflicto palestino- israelí. Las críticas en torno a la cuestionable participación de Naciones Unidas en estos eventos fueron desde las más radicales que buscaban la desaparición de la organización hasta las más moderadas que contemplaban el énfasis en el seguimiento de la reforma del CSONU y de la organización en general, en orden de reestructurarla y ajustarla a las nuevas necesidades que exige la seguridad internacional, pero sin dejar de apegarse al Derecho Internacional.

Con todo, teniendo en cuenta este panorama, lo que en el presente capítulo se busca destacar es la posición que juegan los 5 miembros permanentes y los posibles candidatos a miembros permanentes frente al proceso de reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, haciendo énfasis en el interés nacional que persiguen y proyectan en sus relaciones internacionales, para con ello, reforzar la hipótesis siguiente: el actual *impasse* del proceso de reforma del CSONU, así como la ineficiente y desafortunada participación del CSONU responde a la igualmente ineficiente participación de sus miembros –sin olvidar que Naciones Unidas es una organización intergubernamental, donde su desempeño responderá al desempeño de sus miembros- y al desinterés de estos países por construir previamente un plan estructurado de reforma que se centre en el reconocimiento de lo que es posible y lo que es deseable, considerando la disyuntiva que ha ensombrecido toda la vida de la ONU: su actuación entre el idealismo y el realismo.

De tal forma, la reforma del CSONU pese a que es reconocida como necesaria por estos países y perseguida en sus relaciones diplomáticas multilaterales y bilaterales, en sí, no son prioritarias ni reconocidas como un proyecto estructurado dentro de sus agendas de política exterior (sobre todo para los miembros permanentes), no así la misma, no deja de tener gran relevancia para los candidatos a la membresía permanente del CSONU, quienes consideran dicha reforma como un medio de proyección internacional, así como un medio para concretar objetivos de política interna.

Finalmente, se intenta exponer una prospectiva de la actuación del Consejo de Seguridad ante el clima incierto y crítico que eclipsa la seguridad internacional del nuevo milenio y su influencia directa en la nueva distribución de poder, así como en la consolidación del nuevo sistema internacional de la Posguerra Fría y por ende, del futuro de la Organización de las Naciones Unidas.

4.1 POLÍTICA EXTERIOR Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS: EL INTERÉS NACIONAL EN LA POLÍTICA GLOBAL.

Como punto de partida es importante reconocer que las Naciones Unidas es una criatura del sistema de Estados-nación, por tanto, las políticas, las acciones y los patrones de cambio en ella deben ser aprobadas por las políticas exteriores de los Estados miembros, particularmente los Estados más poderosos. Además, el Consejo de Seguridad es reflejo de los principios, acuerdos y de la estructura de poder de la segunda posguerra mundial. Estos factores son decisivos tenerlos presentes en cualquier esfuerzo de transformar al CSONU y a la Organización como un todo.

En sí mismo existen generalidades que pueden ser consideradas como comunes en los patrones de actuación de los Estados miembros:

Primero, las relaciones con las Naciones Unidas están fundadas en las políticas exteriores de los Estados miembros, las cuales descansan firmemente en el modelo estatocéntrico de las relaciones internacionales, centrada en la maximización de los intereses nacionales. Segundo, existe un gradual movimiento dirigido hacia un sistema global en el cual los Estados, como miembros de la Comunidad Internacional, buscan establecer normas de gobierno común, aún cuando ellos impulsen sus intereses nacionales. Tercero, reconociendo que existen diferencias en las orientaciones de las políticas exteriores hacia las Naciones Unidas, dichas diferencias se explican por las variaciones en las posiciones de poder internacional de los Estados. Cuarto, los cambios en el sistema de Naciones Unidas, y en el Consejo de Seguridad en particular, pueden presentarse desde reformas limitadas, modestas, hasta reformas "ad hoc" en la lógica del sistema presente (manteniendo lo central del "statu quo"). En sí, la transformación del Consejo de Seguridad y por ende, el fortalecimiento de las Naciones Unidas como un todo, no se constituyen como los objetivos dominantes de las políticas de los Estados.

De tal forma, de acuerdo a lo anterior se puede decir que los Estados reformadores deben buscar cambiar la percepción del auto-interés por un interés colectivo en orden de construir el tan anhelado gobierno global. Sin embargo, para lograr lo anterior se tendría que superar la disyuntiva del hecho de que Naciones Unidas siempre ha caminado entre el idealismo y el realismo.

En este sentido, las políticas de poder y los intereses nacionales pueden también motivar a los Estados a trabajar conjuntamente en la persecución de propósitos comunes. Sin embargo, para la mayoría de los Estados, las Naciones Unidas son principalmente un instrumento de política exterior para proteger sus intereses particulares, promover su

influencia tanto regional como internacional o bien lograr metas específicas. Las potencias medias apoyan a las Naciones Unidas porque están en su interés hacerlo, no así, para las grandes potencias, quienes no ven a las Naciones Unidas como el lugar más importante para llevar a cabo el real ejercicio de poder, pues su interés se centra en otros foros como la UE, la Cumbre de los Ocho, la OTAN u otras alianzas militares, las instituciones de Bretton Woods (que son parte del sistema de Naciones Unidas) considerados también como importantes.²⁰²

Es importante destacar que en gran medida la visión que tienen los Estados miembros de las funciones de las Naciones Unidas se centra en las necesidades de dichos Estados más que en los requerimientos del mantenimiento del sistema o del apoyo de los regímenes globales.

Siguiendo este mismo hilo conductor John E. Trent clasifica tres diferentes visiones que los Estados miembros tienen de la ONU: funciones de influencia, funciones diplomáticas y funciones sistemáticas.²⁰³ En cuanto a las funciones de influencia, cabe decir que son determinadas por bloques de Estados en base a objetivos de interés mutuo (grupos regionales) o bien, por especificidades de un Estado en particular. Para las grandes potencias, la influencia en Naciones Unidas responde a la búsqueda de proveer un sistema internacional estable y eficiente basado en lo que ellos consideran estándares de comportamiento "civilizados" y conducidos por una organización eficiente, en donde los mayores contribuyentes son quienes tienen el control efectivo sobre los presupuestos a través de los "consensos de veto". Por su parte, las potencias pequeñas y medianas, así como los países en desarrollo, ven a la ONU en parte como un medio de extender su influencia para hacer valer su voz a través de una institución multilateral que, aunque en teoría reconoce la igualdad soberana de los Estados, al menos en la práctica tiene el efecto de equilibrar la capacidad diplomática de los Estados. Diferentes términos son usados por los Estados dentro de este esquema como son: independencia, prestigio, status, internacionalización de los conflictos, etc., por medio de los cuales, se busca la extensión de la capacidad nacional.

Funciones diplomáticas: se reconoce que la mayoría de los Estados también ven a la ONU como un foro diplomático para la continúa consulta y comunicación, coordinación mínima de acción, establecimiento de alianzas y contactos, así como el cambio

²⁰² Alger Chadwick, Gene M. Lyons, John E. Trent, "The United Nations System: the policies of member states". Tokyo, Japón, United Nations University, 1995, p. 466.

²⁰³ *Ibid.* P. 272

multilateral de ideas, además de ser reconocida como parte del "barómetro diplomático" a nivel mundial.²⁰⁴

Las funciones consideradas como sistemáticas se destacan dentro de la estructura de las Naciones Unidas, su universalismo y sus responsabilidades en la seguridad internacional. El universalismo de Naciones Unidas le permite servir como un promotor de la cooperación socio- económica y la ayuda multilateral, además de ser un foro de los derechos humanos y de las relaciones Norte- Sur. Por otro lado, siendo la principal institución garante de la paz y la seguridad internacionales, especialmente tras el fin de la Guerra Fría, los Estados miembros buscan promover la solución pacífica de los conflictos y tomar un papel mayor en el mantenimiento de la paz y la diplomacia preventiva.

El ambiente construido alrededor de las Naciones Unidas en los años noventa evidenció que ésta se debatía entre dos sistemas mundiales, en dos configuraciones de relaciones de poder mundial: uno en el invierno de su declinación, el otro en su gestación. Ambos sistemas se caracterizan por estar constituidos de Estados, de una problemática global y de una comunidad social mundial emergente. Es decir, las Naciones Unidas se encuentran paradas justo en el punto medio entre el sistema westfaliano y el sistema global; este último persigue un sistema universal más allá de las fronteras nacionales donde la toma de decisiones supranacionales pueda ser centrada en los problemas, en las políticas y en los valores mundiales.

Finalmente, la perspectiva de cambio en las Naciones Unidas también ha sido considerada de forma diferente por los Estados miembros. Sin embargo, todas las orientaciones de reforma a la Organización están fundadas en concepciones de interés nacional, así como por la posición del Estado y su papel en el sistema de poder internacional, el liderazgo nacional de las elites políticas y las ONG's, así como, en la visión que se tenga respecto de la efectividad y actividad de las Naciones Unidas. En este sentido, a continuación se hace un análisis respecto al papel que juegan los actores más involucrados en el proceso de la reforma al CSONU, con el objetivo de dar a conocer una visión y perspectiva más amplia de los alcances y límites que tiene dicha reforma y su factibilidad a corto o largo plazo.

²⁰⁴ *Ibid.*, p 188

4.2 LOS MIEMBROS PERMANENTES TRADICIONALES (5 MP)

Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad son percibidos por el resto de la comunidad internacional como los forjadores de un cuerpo, que lejos de representar los intereses de las mayorías, en sí, representa la mejor garantía de expresión del poder de los poderosos frente a los débiles, pues la estructura antidemocrática que constituye el derecho de veto, fue la condición poco satisfactoria sin la cual, difícilmente el sistema de Naciones Unidas hubiera sobrevivido, como fue el caso de la Sociedad de Naciones. De tal forma, EUA, Rusia, Francia, Gran Bretaña y China han tenido papeles significativos en el desarrollo de la organización. Sin embargo, no siempre han estado convencidos en usar a las Naciones Unidas como una de las mayores arenas de la actividad de su política exterior.

En este sentido, puede comprenderse la posición ambigua o, en referencia al caso de China, su indiferencia directa hacia el tema de la reforma al Consejo de Seguridad. Los "cinco países veto" se han referido -en el plano retórico de su diplomacia en el foro de la ONU- a la reforma del Consejo de Seguridad solo a la parte referente a la ampliación de la membresía del órgano, considerando si bien, la inclusión de Japón y Alemania, y la inclusión también de países del mundo en desarrollo, sin que exista un consenso abierto sobre quienes de estos países en particular son los indicados para la membresía permanente.

La ambigüedad de las posturas de los "cinco países veto" respecto a la reforma del CSONU, y en concreto, respecto a la ampliación de este órgano, se caracteriza porque hay poca claridad en sus posturas en cuanto al tamaño de un CSONU reformado, y si los nuevos miembros permanentes serán también garantes del poder de veto, reconociendo que si no fuera así, existiría una nueva categoría de miembros permanentes: los llamados "miembros semipermanentes". Sin embargo, estos "cinco países veto" contemplan que la cifra más adecuada debe de ser entre 20 ó 21 miembros en un CSONU reformado.

Por otro lado, en donde si existe un acuerdo consensuado esta en negar cualquier cambio posible que implique trastocar o modificar sus actuales prerrogativas y poderes, incluyendo su derecho de veto. En este sentido, el Primer Ministro ruso Igor Ivanov manifestó en alusión a esta última prerrogativa como "*the backbone of the effectiveness of the U.N. Security Council*".²⁰⁵

²⁰⁵ *Interfax Russian News*, July 24, 2000 en <http://www.globalpolicy/security/reform/russia.htm>

De acuerdo con lo anterior se puede decir que el ámbito de acción para lograr una reforma del CSONU a corto plazo es limitada, pues el actual punto muerto en el que se encuentra manifiesta que, fuera del plano discursivo y retórico, no forma parte del interés de las grandes potencias, quienes forzosamente deben avalar cualquier propuesta de reforma para que pueda proceder en un futuro.

Con todo, entender el panorama sombrío de la actuación de los “cinco países veto” en lo referente a la reforma del CSONU se remite en forma directa a lo que persiguen estos países hacia el exterior, su visión del mundo y el plano e importancia que le dan al multilateralismo y en específico, al papel que pretenden jugar en el sistema de las Naciones Unidas. Siguiendo este hilo conductor lo que precede a continuación es analizar las posturas concretas que cada “país veto” ha venido desarrollando en el plano de su participación en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, considerando lo que cada uno entiende por la defensa de su interés nacional en la organización.

4.2.1 El caso de los Estados Unidos

Teniendo en cuenta que tras el fin de la Guerra Fría, Naciones Unidas ya moribunda, cobró un dinamismo para hacerle frente a un mundo caracterizado por la proliferación de los problemas globales interdependientes, con este resurgimiento de la ONU en la escena internacional de forma más activa se ha presentado, al mismo tiempo, una renovada discusión sobre la relación de los Estados Unidos con la Organización.

Como punto de partida es importante señalar que la relación EUA-ONU nunca ha sido fácil o estática pues por más de 50 años los estadounidenses han considerado a las Naciones Unidas con euforia, ambivalencia, indiferencia y hostilidad.²⁰⁶ En este sentido, desde mediados de los años 70's, en particular, los compromisos de Estados Unidos con la Organización han sido tensos, sobre todo, durante la administración Reagan. Sin embargo, la “crisis del multilateralismo” en la política exterior de EUA en realidad reflejó y también contribuyó a una crisis del multilateralismo en el sistema de Naciones Unidas mismo.²⁰⁷ Aunque la administración Reagan modificó su temprana antipatía al multilateralismo, la erosión del apoyo en el Congreso por la contención de los

²⁰⁶ Karns M. and Mingst K.; “The past as prologue: the US and the future of the UN system” en Alger Chadwick, Gene M. Lyons. John E. Trent. *The United Nations System: the policies of member states.* (Op. Cit., p. 410).

²⁰⁷ La crisis del multilateralismo en Naciones Unidas fue percibida durante la Guerra Fría, sobre todo por el pobre funcionamiento de la maquinaria de paz y de seguridad, la incapacidad de manejar una serie de conflictos regionales y de lograr un desdramatamiento en las negociaciones Norte- Sur respecto a los mecanismos de impulso al desarrollo económico, el pobre desarrollo administrativo y finalmente, la politización de las agencias especializadas.

compromisos financieros en la Organización posee un problema a largo plazo que se ha centrado en el aún permanente déficit presupuestal estadounidense y en el proceso de las discusiones sobre la aprobación de la cuota obligatoria a la ONU, dentro del Presupuesto, en el Congreso. En este sentido, la crisis real del multilateralismo en los años noventa, desprendida de los imperativos de la Posguerra Fría, puede centrarse en el apoyo doméstico a las obligaciones financieras de EUA respecto a la ONU.

Si bien la influencia de EUA en el sistema de la ONU se reflejó desde su creación, el tiempo demostró que tal sistema sembró las semillas de la declinación de dicha influencia estadounidense, pues EUA encontró que no siempre podría controlar los resultados en la Organización y sus agencias debido a que también podrían servir como vehículos para los intereses de otros Estados y entonces contribuir a una erosión de la influencia de EUA, como bien se reflejó en el periodo de la descolonización en la década de los sesentas y por ende, en el aumento de los miembros de Naciones Unidas y de la membresía de la Asamblea General con la promoción de otros intereses diferentes a los vociferados por EUA.

Otros cambios en el sistema internacional contribuyeron a la erosión del poder político y económico de EUA en el sistema de Naciones Unidas como: la guerra de Vietnam (concretamente su salida poco fructífera del conflicto), la formación de coaliciones por los recién independientes Estados del Tercer Mundo (OPEP y el grupo de países no alineados), el impulso al Nuevo Orden Económico Internacional, el resurgimiento en la arena política y económica internacional de Europa Occidental y de Japón, el debilitamiento de la influencia monetaria y comercial de EUA, el crecimiento del poder militar soviético y la expansión de la interdependencia global.

Pese a este panorama de las relaciones ambiguas EUA- ONU, contradictoriamente como la única superpotencia de Posguerra Fría, los EUA se colocan como el mayor actor del sistema de Naciones Unidas cuya habilidad para desarrollar acciones y, a través de ellas, modificar el comportamiento de otros, lo ubica como un miembro estratégico y decisivo.

Además, EUA es todavía el más grande contribuyente de los fondos de la Organización y sigue siendo un líder en el desarrollo y expansión de una variedad de iniciativas de programas multilaterales. Sin embargo, la enseñanza aprendida en los años 90's demostró que las nuevas exigencias en el despliegue de un gran número de OMP's de Naciones Unidas contemplaron retos para los Estados Unidos y otros países miembros, en orden de ser más selectivos en su determinación.

En los años de la administración Clinton, EUA desarrolló una multiplicidad de formas de comportamiento hacia el sistema de Naciones Unidas y las organizaciones regionales caracterizado por una inconsistencia fundamental entre su fe en el multilateralismo, pues por un lado, fue proclamado por los miembros del equipo de política exterior del presidente en los primeros meses de la nueva administración, pues se dio prioridad a la necesidad de EUA de cooperar con el resto de la Comunidad internacional en orden de resolver los problemas comunes, debido por un lado al nuevo clima internacional derivado del fin de la Guerra Fría y, por otro lado, derivado del *status* de EUA como la única superpotencia mundial. Sin embargo, también se limitó la participación de los compromisos de EUA con la ONU derivado del "síndrome Somalia" y del fracaso en la exYugoslavia, por ende, en este contexto se pudo percibir un "retractamiento" a representar el papel de "policía mundial" pues los costos, tanto políticos como materiales, que ello conlleva son muy altos, sobre todo en cuanto a su política interna.

En este sentido, como Ivo Daalder mostró, la administración Clinton empezó con una revisión de la política de *peacekeeping* inspirada por el llamado "pragmatismo neowilsoniano" de Anthony Lake y el "multilateralismo afirmativo" de Albright, bajo la idea de impulsar el liderazgo de EUA para guiar a las Naciones Unidas hacia metas comunes y para prevenir que el multilateralismo dañase los intereses de EUA.²⁰⁸

Pero la revisión de la política hacia la ONU de EUA, iniciada a principios de 1993, derivó en la llamada Directiva "PDD 25" de mayo de 1994, la cual reafirmó el apoyo de EUA a las OMP, pero dicho apoyo tendría que ser cualificado y selectivo. Es decir, solo serían aceptables las OMP bajo "criterios realistas", sin que implicasen algún tipo de riesgo para las tropas de EUA; además, las fuerzas armadas estadounidenses tendrían que estar bajo comando de EUA y se consideró no apoyar la idea de un Ejército Permanente de Naciones Unidas –como se expresó en "Un Programa de Paz"- ó de desplegar fuerzas armadas estadounidenses para operaciones que estuvieran lideradas por Naciones Unidas; al mismo tiempo se anunció la reducción al presupuesto de 25% a 20% en el total de la contribución de EUA al presupuesto de las Naciones Unidas (ver anexo). Toda esta circunstancia se manifestó en la coyuntura creada por el debacle de Somalia.

Sin embargo, acompañado de este comportamiento como potencia multilateralista responsable que busca el apoyo de la ONU, aunque no fue la norma, también se dieron

²⁰⁸ Lieber Robert; "Eagle Rules? Foring Policy and American Primacy in the Twenty Fist Century", USA, Prentice Hall, 2002, p. 343.

inconsistencias como la dificultad de la administración Clinton por definir una estrategia coherente de política exterior en el mundo de la posguerra fría (a excepción de su política económica internacional diseñada bajo los parámetros del llamado "Consenso de Washington"). No así, el mayor énfasis de esta administración se centró en las relaciones con Rusia, China y un número de puntos problemáticos y de gran importancia para los Estados Unidos como: Irak, Corea del Norte y el Conflicto Palestino-Israelí.

Con todo, fuera de lo anterior, Estados Unidos no contó con líneas guías convincentes sobre cuando intervenir en las rupturas internas de los llamados "Estados fallidos", por si fuera poco, se dio un debate importante relativo a cualificar los conflictos que constituyen una amenaza para los Estados Unidos de los que no lo son, antes de decidirse a emprender aventuras con costos políticos muy altos y materiales para la superpotencia. El Pentágono, en cuestiones que involucran el uso de la fuerza, se ha comportado como una agencia soberana debido a su disgusto hacia las intervenciones abiertas en guerras de causa desconocida y con altos riesgos como el caso de Somalia, situación que puede ejemplificarse en su indiferencia ante el genocidio premeditado en Ruanda y que costó miles de vidas.

Otra de las razones de este comportamiento tan contrastante de EUA, respecto al multilateralismo, tiene su explicación central por las peculiaridades de su sistema político en donde existe, desde 1994, un despliegue oscuro de la debilidad de un sistema presidencial con una separación exacta de poderes. En este sentido, la vieja tradición bipartidista en las relaciones exteriores se ha desvanecido junto con la desaparición de los principales líderes o expertos en política exterior en el Congreso; además de que el Congreso ha estado dominado por coaliciones de neoaislacionistas y antiinternacionalistas. Lo anterior explica el hecho de que las dificultades y obstáculos que ha encontrado la administración Clinton por lograr que el Congreso autorizara el "fast track" de los acuerdos comerciales; el fracaso para lograr que el Senado aprobara el Tratado de Prohibición Completa de Ensayos Nucleares y la Corte Criminal Internacional,²⁰⁹ no así, presionó para la adopción del Sistema de Defensa Antimisiles (National Missile Defense -NMD-),²¹⁰ con lo cual pone en riesgo el Tratado de Misiles

²⁰⁹ En este último caso, el Pentágono temió que el tratado atentara contra la protección de los militares estadounidenses en el sentido de acusarlos de haber violado las normas de guerra.

²¹⁰ El National Missile Defense forma parte central de la nueva doctrina de seguridad nacional de la administración Bush, continuación de la llamada Iniciativa de Defensa Estratégica planeada por la administración Reagan en la década de los 80's. El NMD esta compuesto por un teatro nacional, integrado por el territorio de Estados Unidos, y teatros regionales, denominados Theater Missile Defense Systems, que consisten en crear alianzas regionales militares de EUA con sistemas análogos de defensa antimisil, que

Balístico (ABM), firmado con Rusia en los años 70's, y por ende, el riesgo del despliegue de una carrera armamentista y de la proliferación nuclear.

Asimismo, la desilusión de EUA respecto a las Naciones Unidas ha sido utilizada como "válvula de escape" para no involucrarse en conflictos que no forman parte de su interés nacional; asimismo, la pesadez burocrática y la ineficiencia de las Naciones Unidas, también como su inexperiencia en conducir operaciones militares o actividades civiles hacia "la construcción de la nación" ha sido objeto de frustración para el Congreso estadounidense quien (como se mencionó líneas arriba), desde 1993, entabló fuertes recortes a los fondos para las OMP's y en particular a sus contribuciones regulares a las Naciones Unidas, además de que canceló enteramente la propuesta de un fondo para las OMP que sería utilizado en casos de emergencia con el objetivo de hacerle frente a las demoras y a la pobre preparación de dichas OMP.

Esta reacción en el Congreso contra el internacionalismo y multilateralismo en los años de Clinton ya era muy manifiesta sobre todo entre los republicanos, quienes también daban más apoyo a las tendencias centradas en el unilateralismo y en el rechazo a cualquier tipo de restricciones externas.

De tal forma, pareciera que la práctica manifiesta de EUA es la de ver que existen muchas formas de ganar un multilateralismo "a la carta", es decir, justificar una política de escoger del menú ofrecido por la ONU solo aquellas cuestiones que promuevan el poder de EUA y de rechazar todo lo que lo restrinja.²¹¹ Lo anterior allanó el camino para que los "halcones" de la administración Bush adoptaran posturas cínicamente unilateralistas y de claro desdén e indiferencia hacia todo el sistema de Naciones Unidas hasta pasar por encima del Derecho Internacional en pro de su lucha contra el terrorismo tras los eventos trágicos del 11 de Septiembre de 2001.

Finalmente, el rechazo de EUA en apoyar el uso de tropas estadounidenses en OMP riesgosas –como las establecidas en Somalia, Haití o Bosnia- significa que es improbable que EUA tome las responsabilidades de liderazgo en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas sin el apoyo de las demás potencias en cuanto a proveer de recursos

incluyen la creación de redares de detección de misiles de base cósmica, marítima y aérea. Sus bases de sustentación se centran en la llamada Estrategia Regional, la cual consiste en el mantenimiento de alianzas con la OTAN y la necesidad de estar preparado para pelear simultáneamente en más de dos conflictos regionales de gran magnitud bajo una postura más ofensiva para adquirir mayor influencia geopolítica y hacerle frente a los Estados que están aumentando sus capacidades ofensivas y que amenazan la seguridad nacional de EUA a través de la coerción y agresión. Gutierrez del Cid, Ana Teresa; "La nueva doctrina de seguridad nacional de la administración Bush y el escudo antimisil" en *Revista de Relaciones Internacionales*, No. 87, Septiembre/Diciembre 2001, pp. 65-83.

²¹¹ *Ibid.* P. 351.

financieros y humanos a las OMP's, en este sentido se busca impulsar la estrategia de "compartir responsabilidades" entre las potencias.

Como se ha podido apreciar, además de los cambios en el sistema internacional y los cambios y desarrollos en la ONU, también son inevitablemente importantes e influyentes los factores internos que están jugando un papel fundamental en el apoyo u oposición de EUA hacia las Naciones Unidas, destacando también los casos de la Opinión Pública y las ONG's, quienes parecen tener una posición más internacionalista que muchos de los miembros de la elite o clase política de EUA, aunque su interés en el mundo externo es limitado.

Según Margaret Kams y Karen Mingst existen 3 posibles escenarios futuros en la participación de EUA en Naciones Unidas:²¹² a) fortalecer o debilitar el liderazgo de EUA en la ONU; b) apoyar las políticas que sostengan la participación de EUA pero no el liderazgo; c) restringir la participación de EUA o circunscribirla a ciertos ámbitos significativos. Por tanto, lo decisivo en la actuación futura de EUA en el CSONU dependerá principalmente de la dinámica propia de la política interna estadounidense, en particular del liderazgo presidencial (o su ausencia) y la concurrencia del Congreso para superar las más importantes divergencias de la relación EUA- ONU en un contexto de posguerra fría en el que la euforia por las Naciones Unidas ha sido influida y templada por el realismo del nuevo contexto internacional imperante.

Ante tal panorama, se puede considerar que no existen hilos conductores que demuestren que en este momento Naciones Unidas sea prioritaria para EUA, por ende se puede entender la posición poco clara y ambivalente de la superpotencia respecto a mostrar una postura contundente hacia la reforma del Consejo de Seguridad, que en sí no ocupa un lugar como tema estratégico que impulsar en el sistema de las Naciones Unidas. En todo caso, si alguna relevancia ocupara Naciones Unidas para los intereses de EUA sería mantener la eficiencia del CSONU dentro del ámbito de su lucha contra el terrorismo.

4.2.2 El caso de Francia

En la larga historia de las relaciones exteriores de Francia las Naciones Unidas consideradas como un instrumento de paz y cooperación internacional es una innovación reciente.

²¹² Kams M. and Mingst K : "The past as prologue: the US and the future of the UN system" en Alger Chadwick, Gene M. Lyons, John E. Trent, The United Nations System: the policies of member states. *Op. Cit.*, p. 454

De tal forma, desde sus inicios, la ONU pareció ofrecer a Francia tres cosas al mismo tiempo: una amenaza que evitar, una oportunidad que aprovechar y un instrumento que usar.²¹³ A sus más de 50 años de vida, las Naciones Unidas no reemplazan otros métodos de diplomacia y está lejos de ser la mayor arena de las actividades multilaterales dada la importancia de la UE, el G8 y las instituciones de Bretton Woods. Sin embargo, se reconoce que esta universal y casi parlamentaria organización ha introducido una nueva dimensión cuyos efectos son difíciles de medir y continúa también dando sorpresas.

Por otro lado, la ONU cumple una función muy especial cuando actúa como un tipo de encuesta de opinión a nivel mundial. Así, para un Estado como Francia, que busca jugar un papel mundial pero carece de los medios de una superpotencia, el prestigio y la posición moral llegan a ser los atributos de poder ya que dan autoridad a lo que es dicho, promueven a que otros escuchen y son instrumentos de influencia; es decir, las Naciones Unidas sirven como un "barómetro diplomático" y en este sentido se explica que las misiones permanentes de Francia pongan gran atención en la imagen de Francia en la Organización.

Francia nunca ha sido capaz de aceptar la pérdida de su "status" como una gran potencia. Es decir, aunque no tiene las capacidades de potencia mundial, Francia todavía demanda una "posición" en la escena internacional.

En este sentido, uno de los intereses perseguidos por Francia, considera necesaria la existencia de unas Naciones Unidas eficiente en la cual pueda jugar en ella un papel reconocido. Así, el multilateralismo maximiza sus cualidades: permite tener un alcance más allá de lo regional, expresar sus visiones y desplegar sus estrategias. Por ende, la razón de Francia siempre ha sido muy sensitiva sobre las prerrogativas del Consejo de Seguridad y dan un fuerte apoyo a cualquier movimiento hacia un fortalecimiento de las Naciones Unidas, de la misma forma en que Francia disfruta y utiliza todos los privilegios de ser un miembro permanente del CSONU para hacerle frente al protagonismo de la hegemonía de EUA.

Pero, independientemente de que a nivel discursivo el tema de la reforma del CSONU se considera importante, sin que exista una claridad respecto a especificar el qué y cómo de la misma, el actual reto reconocido por Francia es como poder extender y

²¹³ Smouts Marie Claude. "France and the United Nations System" en Alger Chadwick, Gene M. Lyons, John E. Trent, The United Nations System: the policies of member states, *Op. Cit.*, p. 186.

mejorar la autoridad del CSONU sin limitar la libertad y el despliegue de sus intereses de Francia.

Es importante enfatizar que las relaciones de Francia con la Organización a lo largo de la Guerra Fría reflejaron un profundo pragmatismo, en las que dichas relaciones sufrieron dificultades que fueron desde el "trastocamiento" en la sensibilidad de los derechos soberanos de Francia en sus territorios externos hasta las pugnas por sus ensayos nucleares en los años 70's y sus relaciones con Sudáfrica.

La situación se mejoró paulatinamente para Francia, por un lado, con la descolonización en la década de los años 60's y el ascenso de su "papel especial" de gran potencia hablando para el Tercer Mundo, y por el otro lado, con la contribución voluntaria de Francia para ayudar a resolver la situación de la crisis financiera de la Organización, así como el anuncio en 1992 de la suspensión de todos sus ensayos nucleares, abriendo una nueva era de cooperación pacífica, sin grandiosos esquemas o temores especiales desde la década de los 80's. Bajo esta misma línea también se contempla la imagen que Francia busca impulsar como "miembro cumplido" en el pago de su contribución regular a la Organización, la cual es de 6% (ver anexo), lo que le da un cierto "status" sin que por ello tenga que pagar costos excesivos. Pero, cabe preguntarse, si Francia, en el caso de no ser miembro permanente del CSONU, seguiría asumiendo este comportamiento hacia NU pues el radio de costo- beneficio cambiaría por completo y por ende, el interés en la Organización indudablemente disminuiría.

Con todo, desde el fin de la Guerra Fría es relevante ver a una Francia impulsando una diplomacia de apoyo entero hacia las intervenciones de la ONU en la solución de los conflictos y del papel más activo del Secretario General y del Consejo de Seguridad en ellas, llámese acciones coercitivas con sanciones económicas y el uso de la fuerza, intervencionismo humanitario y el despliegue preventivo de las fuerzas militares.

Así, teniendo en cuenta el esquema de costo-beneficio ¿cuál es el ámbito de acción de Francia? La respuesta es concreta: Francia actúa en la línea dirigida a hacer de las Naciones Unidas el garantizador del nuevo sistema internacional bajo el liderazgo de algunos Estados confiables y prometedores, en la que ella se asume como parte. En este sentido, la idea se centra en asumir que reforzando las capacidades de la ONU se refuerza el "status" de Francia.

Sin embargo a todo esto, la paradoja radica en que, en orden de ser capaz de expresar sus propias visiones sobre las relaciones internacionales como una forma de hacerle frente a la hegemonía de EUA, Francia tiene que mantener su asiento

permanente en el CSONU, pero para hacerlo, tiene que hacer concesiones y de alguna forma alinearse relativamente a la visión que proyecta la superpotencia mundial.

Por otra parte, es importante señalar que las políticas de Francia en las Naciones Unidas, a diferencia de Estados Unidos, responden más a los cambios en el sistema internacional y muy raramente a consideraciones de orden interno. Esto es particularmente interesante debido a que la Opinión Pública en Francia sobre las Naciones Unidas es indiferente debido a que esta mal informada, además de que los partidos políticos y los medios de comunicación tienen poco interés en ella.²¹⁴ En este sentido, la desaprobación y apoyo a las cuestiones de la Organización se pueden encontrar tanto en la elite de izquierda como en la elite de derecha pues no hay una línea que demarque la diferencia.

Además, tomando en cuenta que el Presidente de Francia es el que pone el tono en las cuestiones de política externa, de acuerdo a la Constitución francesa de 1958, pues sólo se involucra en las negociaciones de las Naciones Unidas cuando las posiciones francesas son manifestadas ante el CSONU y, sobre todo, en cuestiones referentes a África del Sur, el Medio Oriente ó el Golfo Pérsico. Así, de todo el sistema de Naciones Unidas, la posición que más interesa para el gobierno francés es la misión permanente en el CSONU, por ende su prioridad en estar en todas sus sesiones y en todas sus comisiones en orden de promover la política francesa, al mismo tiempo que se involucra en todo lo que represente la "diplomacia de corredor" ó bien, las discusiones a puerta cerrada.

Sin embargo, existen cambios cualitativos que han venido a permear las relaciones de Francia con la ONU y esto tiene que ver con la firma del Tratado de Maastrich que pone énfasis en el concepto de política externa y de seguridad común,²¹⁵ pero también con la esencia proeuropea de Francia, que reconoce que su influencia internacional esta unida a su capacidad de asegurar el acuerdo entre los Estados europeos.²¹⁶

²¹⁴ *Ibid.*, p. 200.

²¹⁵ En el Tratado de Maastrich se incluye una cláusula que especifica una obligación para que los Miembros Permanentes europeos del CSONU den información de su trabajo y consultas con otros países de la UE al respecto.

²¹⁶ También es relevante la llamada "francofonía" formada por los países de habla francesa y que constituye la segunda red en la cual Francia opera. El Grupo Occidental es la tercera red en la que opera Francia, particularmente en conexión con el trabajo de la Comisión sobre Desarme y las agencias especializadas. Dentro de esta tercer red se da una coordinación en tres niveles: entre los 15 (próximamente 25), entre los países de la OTAN y el Grupo "Bartón", el cual reúne a todos los países de Occidente.

Finalmente, es importante subrayar que, teniendo en cuenta lo anteriormente expuesto, la posición como miembro permanente del CSONU es una de las mayores cartas de la política exterior francesa conjuntamente con su posición proeuropea, su capacidad nuclear, la fuerza de su economía y la francofonía. El poder de veto es importante para Francia, principalmente desde un punto de vista simbólico y esto se manifiesta porque de los 3 Miembros Permanentes de Occidente, Francia ha usado dicha prerrogativa menos veces (17 vetos en toda la Guerra Fría). En efecto, el veto representa un signo de una posición firme para una gran potencia, pero para una potencia media es solo un recurso de defensa imprescindible.²¹⁷

Además, la principal utilidad que el veto tiene para Francia es la de oponer cualquier revisión de la Carta de la ONU que no esta en su interés promover. De la misma forma, Francia sostiene su asiento permanente en el CSONU porque le permite expresar sus políticas en el mismo nivel que las superpotencias y significa que se le debe de consultar en todas las cuestiones. De tal forma, su posición actual en el CSONU es importante para una potencia media como Francia con todavía intereses globales, por lo que, entre más activo y efectivo sea el CSONU, más grande será el interés de Francia por la ONU y en lo particular, en el apoyo sostenido hacia las OMP. En este último punto, resulta relevante decir que de todos países de Occidente, Francia es el principal país que aporta más tropas para las OMP, lo que le da mayor influencia en la toma de decisiones dentro del Consejo. Además, Francia ha sido un activo promotor de la asistencia militar y humanitaria y en tratar de movilizar a la Comunidad internacional en pro de esta causa. Por otra parte, Francia ha abrazado con mayor vigor la idea de la "diplomacia preventiva" promovida por Boutros Boutros Ghali y también abraza la idea de mantener tropas permanentes en la ONU.

PERSPECTIVAS DE LA REFORMA AL CONSEJO DE SEGURIDAD PARA FRANCIA.

La cuestión de la ampliación de la membresía permanente en el CSONU es un reto importante. Sin embargo, a partir de la sugerencia de que en el CSONU solo este representada la UE en un solo asiento (iniciativa expresada por la representación de Italia), Francia ha manifestado oficialmente no estar preocupada por la reforma y expansión del CSONU, pues aunque se ha expresado a favor de dicha reforma, en la

²¹⁷ Smouts Marie Claude. "France and the United Nations System" en Alger Chadwick, Gene M. Lyons, John E. Trent, The United Nations System: the policies of member states. *Op. Cit.*, p. 211.

práctica no la impulsa, pues ello abriría la posibilidad de un replanteamiento respecto a ceder su lugar por un lugar "único" de la UE.

Por otra parte, los candidatos a la membresía permanente más vociferados, como son Japón y Alemania, apoyados por EUA desde 1995, no ha cambiado la abierta resistencia y amargura de la posición de Francia. De tal forma, mientras el actual *status quo* de las 5 potencias veto permanezca inalterado, Francia no objetara una reforma. Francia contempla la ampliación del CSONU de 15 a 20 ó 25 miembros, pero le preocupa la extensión del poder de veto y cualquier enmienda a la Carta. La postura manifiesta de Francia hasta ahora es la de "esperar y vigilar", es decir, contar con la existencia de múltiples obstáculos que demoren cualquier cambio significativo en la composición del CSONU, especialmente la contención de algunas naciones del Tercer Mundo con aspiraciones a un lugar en la membresía permanente del CSONU, junto con Alemania y Japón; además, de las incertidumbres sobre el futuro de la diplomacia rusa, y el interés de EUA en no dar un fuerte apoyo al cambio en el cuerpo de la ONU .

4.2.3 El caso de Gran Bretaña.

Gran Bretaña siempre ha tenido una posición prominente en las Naciones Unidas, no solo como un miembro permanente del Consejo de Seguridad sino también como un miembro de otros órganos y comités de Naciones Unidas.

Los eventos derivados de la Guerra del Golfo en 1991 fueron de particular relevancia para el Reino Unido, y ello puede reflejarse en tres dimensiones: primero, el deseo de sostener y expandir la cooperación entre los Miembros Permanentes del CSONU; segundo, apoyar la reactivación del papel en el mantenimiento de la paz de Naciones Unidas; y tercero, el deseo de proteger y usar de manera correcta su "*status*" como un miembro permanente del CSONU.²¹⁸

Pero Gran Bretaña se ha encontrado en una difícil y delicada situación en su relación con las Naciones Unidas: con respecto a Sudáfrica, existió una oposición consistente en la imposición de Gran Bretaña a las sanciones (hasta mediados de los años 80's); otra de las cuestiones de tensión fue su guerra con Argentina por las Islas Malvinas en 1982, la cual fue considerada por el resto de los Estados miembros, a excepción de EUA, como una permanencia del colonialismo en la zona. Sin embargo, durante la Guerra del Golfo, EUA, Gran Bretaña y Francia tuvieron una estrecha

²¹⁸ Groom A.J.R. and Paul Taylor; " The United Kingdom and the United Nations" en Alger Chadwick, Gene M. Lyons, John E. Trent, The United Nations System: the policies of member states, *Op. Cit.*, p..376.

colaboración. En este sentido, la Primer Ministro británica Margaret Thatcher hizo alusión en 1993 al papel jugado por Gran Bretaña en el nuevo contexto internacional:

*Gran Bretaña es una "potencia media, dada su inusual influencia derivada de su distinción histórica, su estrategia diplomática y sus fuerzas armadas versátiles, pero también es una potencia ampliamente debilitada por su declinación económica"*²¹⁹

Existen algunas razones que explican el sostenimiento de una posición dominante en el seno de la ONU, aun cuando su contribución financiera al presupuesto de la Organización se ubique en 5% (ver Anexo 4), como son: el reconocimiento de la labor de los delegados británicos para trabajar conjuntamente con los miembros de la Secretaría al ejercer sus estrategias de trabajo; continuar desarrollando los lazos con África y Asia a través de la Commonwealth y establecer contactos británicos con muchos de los miembros de Naciones Unidas; mantener su posición de líder, junto con EUA, para promover la reforma financiera de la ONU; y por último, mantener su posición privilegiada e impulsar esfuerzos para oponerse a una reestructuración del Consejo de Seguridad.

Para Gran Bretaña el poder de veto es útil para cuestiones particulares, por ejemplo fue relevante en cuestiones como Hong Kong, Gibraltar e Irlanda, pero los británicos han hecho un esfuerzo conciente por usar su "status" para facilitar las relaciones entre los 5 Miembros Permanentes.

Con todo, el sostenimiento por el Reino Unido de uno de los lugares permanentes del CSONU se percibe como anacrónico para algunos de los Estados miembros, en cierta forma, dado que el papel del Reino Unido ha cambiado tanto por la desaparición del Imperio Británico y por la membresía exigida para la Unión Europea. Pero el lugar permanente en el CSONU da al Reino Unido poder (más que ser reflejo de éste), lo cual explica su posición defensiva hacia la reforma de Naciones Unidas y en particular hacia la cuestión de la ampliación de la membresía permanente del CSONU.

Asimismo, en defensa de su membresía permanente en el CSONU, el Reino Unido manifiesta su diferencia respecto a dos de los posibles candidatos a miembros permanentes por su participación destacada en sus contribuciones financieras a la ONU: Japón y Alemania, pues reafirma y defiende su "status" como potencia nuclear y su alcance militar global, el cual únicamente llega a ser sobrepasado por EUA y Rusia.

²¹⁹ Kamis M. and Mingsi K.; "Actors in the UN System" en *The United Nations in the Post-Cold War Era*. USA. Westview Press, 2000. p. 53.

Además, de la misma forma que Francia, el Reino Unido se caracteriza por su voluntad de actuar; en este sentido, puede jugar un papel en el CSONU en una forma que solo Francia podría igualar y las dos superpotencias militares rebasar.

Sin embargo, el evidente crecimiento del consenso para el fortalecimiento de la política exterior y de seguridad común de la UE, en los últimos años, inevitablemente se vislumbra como amenazante para el derecho de Gran Bretaña y Francia de sus propios lugares permanentes individuales en el CSONU fusionados en un solo asiento para la UE, aunque esto no se vislumbra a corto plazo. En el caso de las nuevas membresías permanentes como el caso de Alemania y Japón, no han sido objeto de un total rechazo por parte de Gran Bretaña, aunque tales iniciativas no inspiran confianza sobre todo porque en varios de los organismos internacionales económicos como FMI y la OMC han desplazado al Reino Unido de su posición de "segundo lugar", después de EUA. Pero, tanto Japón como Alemania ven a Gran Bretaña como un miembro confiable del Consejo, alguien a quien prefieren consultarse antes de dirigirse a los EUA.

Finalmente, el Reino Unido ejerce gran peso en las Naciones Unidas y su papel en el CSONU, sobretodo después de su participación en la Operación Tormenta del Desierto, como fiel aliado de EUA, da cuenta de ello. Sin embargo, hay indicaciones de presiones hacia un cambio, en el sentido de que el Reino Unido ve a las Naciones Unidas como un lugar en el cual puede disminuir la declinación de su poder.

Además, es importante destacar que en los últimos años se ha percibido que en Gran Bretaña han llegado al poder gobiernos que son en cierta forma muy nacionalistas y cuyo sentir se caracteriza por resistir a cualquier tendencia que pretenda expandir el distintivo papel de las Organizaciones Internacionales en el ámbito económico y social (destaca la iniciativa de "cero crecimiento presupuestal"), y por ende, la ONU no es la excepción. No así, su papel en el Consejo de Seguridad sigue siendo prioritario para Gran Bretaña, pese a las tendencias que buscan su reforma, pues de llevarse a cabo ésta implicaría el replanteamiento y presión sobre su posición estructural en el Sistema Internacional, en el sentido de ceder su lugar de forma individual, junto con Francia, por un solo lugar representativo de la UE, por lo que Gran Bretaña no estará dispuesta a ceder de ningún modo; en este sentido se puede entender el apoyo a las candidaturas de Alemania y Japón sin que ello altere de ningún modo la representación proporcional del Norte.

Finalmente, los actuales asientos de los dos miembros de la UE en el CSONU es muy probable que continúen pragmáticamente en una forma evolucionaria que, en sí, no

impliquen un cambio constitucional; de tal forma, el problema del lugar permanente de la UE quedaría resuelto a la manera británica de resolver las cosas.

4.2.4 El caso de Rusia

La exURSS jugó un papel estratégico en el escenario internacional durante todo el período de Guerra Fría, pero negativo en las Naciones Unidas, como bien lo reflejaron la interposición del veto 114 veces para bloquear los objetivos de Occidente y perseguir los propios, bajo un clima internacional de bipolaridad y de distensión entre el Este y el Oeste. Lo anterior ilustra la complejidad de la posición soviética en sus relaciones con la ONU.

Sin embargo, la actitud soviética hacia Naciones Unidas cambió dramáticamente en 1987, cuando la exURSS adoptó una actitud más flexible hacia las Naciones Unidas, usándola para monitorear y legitimar la salida de sus tropas de Afganistán, cooperando con planes para finalizar la Guerra Irán- Irak después de años de oposición, y acordar la salida de las tropas cubanas de Angola. Estos cambios fueron acelerados por el desmembramiento de la exURSS en 1991, dejando a su sucesora, Rusia, y a su nuevo líder, Borís Yeltsin, la conducción de sus obligaciones internacionales.

Esta nueva actitud fue particularmente evidente en la Guerra del Golfo de 1990-1991, cuando la exURSS abandonó a su antiguo aliado, Irak, y apoyo la coalición de Naciones Unidas dirigida por EUA en la Guerra del Golfo, aunque no sin dejar de expresar reservas, especialmente sobre el uso de la fuerza.²²⁰ Sin embargo, el ámbito de actuación de Rusia en Posguerra Fría se empezó a tomar difuso desprendido de la situación de emergencia ante su crisis económica y de su política interna, por lo que la necesidad de ayuda y de asistencia de Occidente, particularmente de EUA, se volvió una necesidad improrrogable, perjudicando su "status" como potencia no solo mundial sino regional.

Con todo, el legado que sostiene Rusia tras el fin de la Guerra Fría la pone en una posición limitada para dictar políticas. Aunque la contribución de Rusia al presupuesto de las Naciones Unidas fue sostenida en 8.7% en 1991, para el año 2000 ésta cayó a 2.87%²²¹ y en 2002 hasta 1.2% (ver Anexo 4), lo que significó un claro símbolo de disminución de poder y de medios. Sin embargo, Rusia no ha renunciado a su búsqueda de continuar siendo un jugador preponderante en la política mundial y en las Naciones Unidas.

²²⁰ *Ibid.* P. 56.

²²¹ *Ibidem*

La situación tan precaria que existe en Rusia tanto económica como política ha repercutido en la decadencia de su "status" internacional, con remarcables pérdidas de influencia en los teatros de Europa, el Cáucaso, Asia Central y de Asia Pacífico debido, entre otras cosas, a que carece de potencial económico y financiero para ejercer un papel de líder en sus relaciones internacionales. Dicha situación lo pone en una posición muy vulnerable para seguir promoviendo una agenda antioccidente, pues es imprescindible para los intereses vitales de Rusia la asistencia de Occidente, aunque Rusia carece del status financiero y económico para ser un socio atractivo en el sistema internacional.

Cabe decir, que actualmente, y con la llegada de Putin al poder, se ha buscado con mayor vigor reactivar el nacionalismo ruso que pueda a largo plazo recuperar su poderío mundial, como en su glorioso pasado, pero mientras tanto, pretende sostenerse como potencia regional, en la medida de sus posibilidades, a través de la reintegración del espacio post-soviético; sobre todo, éstas son metas perseguidas por las élites aun dominantes en el aparato gubernamental ruso y en las fuerzas armadas que se niegan a aceptar el colapso soviético.

La Doctrina de Política Exterior llamada doctrina de la "Multipolaridad", diseñada por Primakov, se centra en la no subordinación de Rusia frente a la hegemonía de EUA, o bien, la subordinación a Occidente pero con cierta autonomía e independencia. Por su parte, la Estrategia de Seguridad Nacional combina tanto fuerzas internas y externas, además, da prioridad al desarrollo de las armas convencionales, la recomposición de su propio ejército (pese a su bajo presupuesto) y la modernización de las fuerzas armadas: hacer a los ejércitos más compactos y con mayor poderío con el objetivo de disuadir en el teatro local a todo agresor externo que amenace su zona de influencia,²²² sobre todo teniendo en cuenta su inestabilidad interna ante el agravamiento de los conflictos internos como el caso de Chechenia.

Así, la política exterior rusa de multipolaridad tiene otro eje interesante: los acercamientos hacia la construcción de una coalición antihegemónica, discutida intensamente entre la élite de la política exterior rusa, que se centra en contrabalancear el dominio de EUA en las relaciones internacionales después del declive soviético; impulsar los intereses económicos rusos (comercio de armas y el sector energético, etc), así como, incrementar las negociaciones potenciales de Rusia en sus relaciones con las potencias

²²² Conferencia de Ana Teresa Gutiérrez del Cid. "La Seguridad Colectiva: visión de Rusia" en Seminario Internacional de Seguridad Hemisférica e Inseguridad global: entre la cooperación interamericana y la guerra preventiva, FCPyS- UNAM, 26 de Septiembre de 2003.

occidentales, particularmente con EUA. Entre los más prominentes socios para la formación de tales coaliciones se encuentran: Serbia, Irán, Irak, India y China.²²³

Teniendo en cuenta el panorama de Rusia descrito arriba, se puede entender la ambigüedad y poco interés por la reforma del CSONU. Su lugar permanente en el CSONU es importante en la medida en que puede ser utilizado por Rusia en su estrategia de política exterior de multipolaridad, por medio de la cual se busca de un acercamiento pragmático y cooperativo hacia Occidente y evitar ser aislado de los principales órganos de toma de decisiones sobre las principales cuestiones de la política internacional, y por ende, del CSONU. En este sentido, su política de no confrontación con Occidente y de mayor vulnerabilidad como potencia mundial, ha llevado al pragmatismo de Rusia intentando buscar ocupar todos los espacios en los que pueda ejercer cierta influencia, sobre todo cuando se discuten problemas respecto a la seguridad que atañen a su interés nacional.

Por ende, al igual que Gran Bretaña y Francia, Rusia tampoco puede arriesgarse a perder sus actuales prerrogativas y poderes en el CSONU, por lo que, su postura es la de apoyar la reforma de este órgano de forma limitada, es decir, siempre que no obstaculice, restrinja o amenace su actual "status" de poder. Así, en referencia a la expansión de los miembros del CSONU, el Primer Ministro ruso Ivanov manifestó en la Conferencia de Shangai el 24 de junio de 2000 que: el apoyo de Rusia a la expansión de los miembros del CSONU se da *"on a limited scale and on the condition of broad accord within the United Nations on these issues"*²²⁴. Sin embargo, la actual postura de Rusia respecto al tema de la reforma al CSONU, si bien ha manifestado su apoyo al alargamiento de este órgano, ha sido poco clara respecto al número específico de dicha ampliación. Además, Rusia ha manifestado su apoyo a la membresía permanente para Alemania y Japón, pero solo si a la India se le da el mismo "status".

4.2.5 El caso de China

La República Popular de China ha sido considerada como un actor increíblemente importante en las Naciones Unidas desde el fin de la Guerra Fría. Esto es particularmente interesante en cuanto a que se presenta un cambio más positivo en las relaciones China-Naciones Unidas, dejando atrás las viejas disputas sobre cual régimen chino (entre los

²²³ Mangott, G.: "Farewell to Russia: the decay of a superpower" en Chanaa, Jane; Security Sector Reform: issues, challenges and prospects, Oxford, New York, Oxford University Press for the Institute for Strategic Studies, 2002, p. 393.

²²⁴ <http://www.globalpolicy/security/rcform/russia.html>

años de 1950-1970) debería estar representado en la membresía permanente del CSONU. Sólo hasta comienzos de los años 90's, Taiwán empezó a expresar interés en una membresía separada. De tal forma, este cambio cualitativo en las relaciones de China y las Naciones Unidas, fue relevante sobre todo con la decisión de China a participar en la solución al conflicto de Camboya, fomentando el camino hacia un involucramiento mayor en las Naciones Unidas por medio de su participación en las OMP.

Asimismo, la Guerra del Golfo fue la primera prueba del apoyo de China a los principios de seguridad colectiva. En este sentido, China se opuso a usar la fuerza para respaldar las sanciones contra Irak, argumentando que las potencias involucradas empeorarían la situación, pero para evitar ser vista como "país extraño", se abstuvo en las votaciones principales.²²⁵ Por consiguiente, la fuerza que manifestó el liderazgo estadounidense y el éxito de las fuerzas militares de EUA durante la Guerra Fría hicieron que China estuviera atenta y dudosa sobre los objetivos de EUA.

Es particularmente interesante considerar el comportamiento de China en las votaciones del CSONU de 1990 a 1995, pues este país se abstuvo en 26 votaciones en el CSONU, 17 de ellas durante los debates referentes al Capítulo VII. Así, esta particular forma de actuación de China se puede considerar como una forma de ejercer una influencia geopolítica considerable que vaciló entre la colaboración y el distanciamiento.²²⁶ Con su anuencia de no bloquear las acciones del Consejo, China pudo demandar tanto un "status" de gran potencia y de liderazgo ante el mundo en desarrollo, al mismo tiempo que mantenía un "status" de neutralidad en las votaciones consideradas por las potencias "veto", como amenazas a la paz y la seguridad internacionales.

Como resultado de este comportamiento en las votaciones del CSONU, los chinos han sido capaces de equilibrar sus intereses materiales (articulando su futura prosperidad económica) con sus principios de política exterior.²²⁷ Respecto a esta última es importante señalar que contempla principalmente el promover la influencia china internacional en dos formas: promoviendo el desarrollo económico interno en orden de preservar la legitimidad interna del CCP (Partido Comunista), realzar el prestigio internacional chino, así como, proteger la autonomía política del Estado. Este último punto se pudo evidenciar con la

²²⁵ Karns M. and Mingst K.: "Actors in the UN System" en The United Nations in the Post-Cold War Era. *Op. Cit.*, p. 54.

²²⁶ Thalakada Nigel: "China's voting pattern in the Security Council" en Russett. Bruce: The Once and Future Security Council, N.Y. USA, St. Martin Press. 1997, p. 83.

²²⁷ La política exterior china está fuertemente imbuida por las nociones del pensamiento westfaliano de soberanía absoluta y el dominio de las políticas de poder en la política internacional, como resultado del siglo XIX, mejor conocido por los chinos como el "siglo de la humillación nacional" por parte del imperialismo de Occidente y de Japón.

masacre de la Plaza de Tiannanmen en 1989, evento que llevo a que China fuera objeto de una relevante censura internacional y en donde se demostró que la concepción china de la soberanía estatal choca con la concepción occidental de los derechos humanos, pues para este país la soberanía del Estado es anterior e incluso superior al principio de los derechos humanos.

En sí, desde la perspectiva china, tal intento de imposición por Occidente con el pretexto de su concepción de los derechos humanos, es una amenaza para la soberanía del Estado chino.

Con todo, la estrategia manifiesta de China en el Consejo de Seguridad puede ser considerada como una estrategia de "maxi-mini"²²⁸. Es decir, maximizar los beneficios económicos y de seguridad, mientras se minimizan las responsabilidades, como en el caso de las abstenciones en las votaciones importantes del CSONU.

Así, aunque China trata al Consejo como un foro importante para la exposición de su propia visión y para el ejercicio de su "status" de gran potencia, en sí, China demuestra poca preocupación en la principal razón de ser del Consejo: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. No así, se reconoce que China fue un actor importante en el apoyo de las acciones de fuerza por parte del CSONU en los casos de la Guerra del Golfo, en la intervención humanitaria a Somalia, la antigua Yugoslavia y el despliegue de OMP's en Haití. Sin embargo, el uso de la amenaza del veto, práctica a la que constantemente incurrió China, se explica por el hecho de su interés por obtener concesiones económicas y políticas de los EUA y demuestra el peso que tiene China para conducir políticas internacionales y para promover el autointerés de China (metas de desarrollo interno) a expensas del orden internacional.

Finalmente, el crecimiento económico espectacular de China durante la década de los 90's ha impulsado su "status" como una gran potencia, aunque en los registros del PNB de la ONU y de la fórmula basada en el volumen la población para el cumplimiento de sus obligaciones, China todavía contribuye con una parte mínima al presupuesto total de la ONU, tan solo de 1.5% según cifras de 2002 (ver Anexo 4).

En este sentido, pese al creciente sentir del orgullo nacional chino, China sigue auto-reconociéndose como un país fundamentalmente pobre, un país con enormes problemas económicos, ambientales y sociales y un incierto futuro político.

²²⁸ Thalakada Nigel; "China's voting pattern in the Security Council" en Russett, Bruce; The Once and Future Security Council. *Op. Cit.*, p. 86.

El pragmatismo relevante con el que se desenvuelve China en el CSONU puede explicar el hecho de que China de los 5 Miembros Permanentes sea el país que más indiferencia ha manifestado al tema de la reforma, incluso en el plano retórico. El descarado realismo con el que se desenvuelve este país permite entender que no le preocupa en lo más mínimo el que se este discutiendo una reforma del CSONU, pues es evidente que reconoce como mínima la posibilidad que existe para que pueda lograrse, al menos en el corto plazo, pues no existe un consenso entre las potencias miembros del CSONU sobre el qué y el cómo de la reforma.

Por otra parte, es poco probable que acepte compartir con Japón los asientos permanentes del CSONU, pese a que comparando la contribución de China a la que hace Japón es de considerarse, pues aún existen choques de poder y amarguras pasadas en la región que son imposibles de borrar. Así, China no ha ido más allá de una declaración general y muy vaga de apoyo para la ampliación del Consejo, pero presumiblemente no se encuentra tampoco ansiosa por compartir su lugar con la India, uno de sus rivales regionales tradicionales, pero sobre todo, porque ello significaría la pérdida del papel de único representante capaz de defender al Sur con su veto (es decir, perdería su invaluable influencia frente a los Países No Alineados).

4.3 LOS CANDIDATOS A LA MEMBRESÍA PERMANENTE DEL CSONU: JAPÓN, ALEMANIA, BRASIL, NIGERIA E INDIA.

Como se ha podido apreciar, el tema de la reforma al CSONU es muy sensible sobre todo para los "5 países veto", a quienes afecta, más que a ningún otro Estado, cualquier cambio en la estructura del CSONU y temen a una alteración en las prerrogativas del veto que podrían hacerlos perder su actual "status" al ver su poder diluido con el incremento de nuevos miembros permanentes, sobre todo ante su frágil posición interna e internacional y por ende, su búsqueda de seguir manteniendo el actual "status quo" de poder dentro del CSONU, aunque ya no represente la estructura de poder del nuevo sistema internacional de Postguerra Fría.

Sin embargo, es igualmente sensible la cuestión de cuales Estados podrían ganar esta membresía permanente en el CSONU. Lo cierto, sin duda, es que desde los años 70's se han visto presiones por parte de los nuevos actores, que cuentan con gran preponderancia e influencia en el escenario internacional, como son la inmensa mayoría de los países del Tercer Mundo, las potencias medias que gozan a nivel regional de

cierto *status* de poder y por supuesto, las ONG's que incrementan su ansiedad por la descentralización del poder de los pocos hacia los muchos dentro del CSONU.

Resulta interesante subrayar que uno de los dilemas de liderazgo en el contexto de la Posguerra Fría se circunscribe a los papeles que juegan tanto Alemania como Japón; quienes fueron las potencias demotadas de la Segunda Guerra Mundial. Así, tras el resurgimiento como potencias económicas en la década de los años setenta, ambos países han sido renuentes a jugar un papel político activo frente al liderazgo de EUA. Además, los dos países tienen provisiones constitucionales que limitan estrictamente el tamaño, capacidades, y también el uso de sus fuerzas militares. Sin embargo, el incremento desde los años 80's de sus contribuciones financieras a las Naciones Unidas y su peso económico internacional sugieren la posibilidad de incrementar su influencia internacional más independiente. Por lo que, la Guerra del Golfo y el incremento de las OMP de las Naciones Unidas, en la década de los noventa, pusieron en evidencia los dilemas que han buscado ambos países, sus estrategias similares para ampliar su influencia en el sistema internacional, una de ellas es, sin duda alguna, sus aspiraciones a fin de obtener un lugar permanente como miembros del CSONU.

Igualmente resulta interesante la consideración de algunas otras potencias medias surgidas de los países en desarrollo que han manifestado e impulsado, por diversas razones, su candidatura a la membresía permanente bajo diferentes condiciones que no tienen que ver con su "*status*" económico como el caso de Alemania y Japón, sino más bien, atendiendo a criterios de representatividad del mundo en desarrollo, distribución geográfica más equitativa, criterios de población y sus contribuciones a la paz y la seguridad internacionales. Este es el caso de Brasil, Nigeria e India.

Sin embargo, las posiciones de estos países son poco claras en el sentido de que tales aspiraciones caen en la retórica de perseguir su deseo de ganar influencia en su entorno inmediato, más que constituir un proyecto bien sustentado de política externa que refleje el apoyo a la reforma del CSONU como parte de su interés nacional. Además de que los criterios que justifican sus aspiraciones a la membresía permanente del CSONU no son garantía de apoyo tanto interno, regional como internacional para que tal empresa pueda tener legitimidad internacional, sobre todo teniendo en cuenta que sus preocupaciones domésticas y regionales resultan ser más prioritarias que perseguir una empresa tan ambiciosa como es la reforma al CSONU, cuyo porvenir sigue siendo sombrío y sin líneas claras de seguimiento.

4.3.1 El caso de Japón.

JAPÓN

| | |
|---------------------------|--|
| SUPERFICIE | 377,835 KM2 |
| POBLACIÓN | 126, 920, 000 hab. |
| DENSIDAD | 335,9 h/km2 |
| PNB | 4, 089, 140 millones de dólares. |
| Cuota a la ONU 2002* | 19.66 % |
| Membresías: | G8, OCDE y ONU (desde 1956) |
| OMP's | UNDOF (Siria). Misiones de UN no desplegadas bajo el Capítulo VI y VII: UNSMA (Afganistán) |
| Jurisdicción de la C.I.J. | Si la acepta |
| Gasto militar 2001** | \$38, 468 millones de dólares. |

* *United Nations Handbook 2002*, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002.

** SIPRI, *Yearbook 2002*, Oxford University Press.

Como punto de partida es importante señalar que entre los factores que influyeron en el papel internacional de Japón durante la Guerra Fría se encuentran: el ambiente externo, el crecimiento económico, la política interna y la disponibilidad del poder militar (incluyendo sus restricciones al uso de tal poder sustentadas en el Art. 9 de la Constitución japonesa).²²⁹ Respecto a este último punto es importante señalar que aunque Japón estuvo sujeto a restricciones constitucionales respecto al tema de la defensa y el uso de la fuerza, desde un principio reinterpreto la disposición contenida en el Art. 9 de su Constitución, para formar parte de la Alianza Occidental y de la Estrategia de contención de EUA hacia el comunismo en la región de Asia Pacifico, bajo el argumento de la "autodefensa" del Japón. Así, desde un principio se establecieron las fuerzas militares llamadas Fuerzas Militares de Autodefensa (SDF) y el gasto a la defensa se limitó a no más de 1% del Producto Nacional Bruto.²³⁰

²²⁹ El art. 9 de la Constitución japonesa contempla la renuncia del pueblo japonés a la guerra como un derecho soberano y la amenaza o uso de la fuerza como un medio de la solución de las disputas internacionales. Bajo el paraguas de tal artículo constitucional, Japón reforzó la confianza de EUA para la provisión de su seguridad desde 1951 con el Tratado sobre Seguridad Mutua EUA- Japón.

²³⁰ McDougall, Dereck; *The International Politics of the New Asia Pacific*. USA. Lynne Rienner Publishers, 1997. p. 36.

Sin embargo, cuando el ambiente de la región se tornó más complejo para la seguridad de Japón en los años 70's –sobre todo derivada de la hostilidad con la exURSS por la ocupación de los territorios del norte de Japón- y derivado del impulso de su política de “seguridad comprensiva”, con la cual entendía que la protección de los intereses económicos, políticos y militares eran más que importantes para la integridad territorial de Japón y de la política de “compartir cargas” con Occidente, la cual apuntaló la voluntad de Japón de impulsar cada vez más su influencia política y económica en un mundo multipolar. Lo anterior se derivó del hecho de que, desde la década de los años 80's, Japón fue presionado por EUA a efecto de asumir un papel más significativo en las cuestiones de defensa por lo que el límite de gasto de defensa del 1% del PIB fue removido hacia 1987.²³¹

Con el fin de la Guerra Fría, la configuración del nuevo escenario internacional cambió la percepción de Japón respecto a su papel internacional. Los aspectos relevantes en este comportamiento de Japón fue el distanciamiento relativo con EUA por las tensiones económicas y por la percepción japonesa de ver a EUA como una potencia en declive y por tanto, en su percepción de la existencia de un mundo posthegemónico; además, el concepto de “seguridad comprensiva” siguió teniendo validez para Japón derivado de las nuevas tendencias económicas y políticas internacionales por un lado, a la permanencia de las tensiones territoriales con Rusia y también, por el desarrollo de una política exterior más independiente con un mayor énfasis en las instituciones multilaterales como Naciones Unidas.

Durante los primeros años de vida de su membresía en las Naciones Unidas (a partir de 1956), Japón jugó un papel de bajo perfil, concentrándose en cuestiones más bien selectivas como el mantenimiento del lugar de la República Popular China fuera de las Naciones Unidas y el apoyo a la Organización como un garantizador de la paz. No así, a partir de la década de los 80's el mayor activismo de Japón en Naciones Unidas se manifestó por su marcado papel como uno de los mayores contribuyentes al presupuesto de las Naciones Unidas (se colocó como el segundo mayor contribuyente después de EUA) –ver Anexo 4-, así como también dio apoyo financiero para el despliegue de las OMP's en Afganistán, Irak e Irán y proveyó de equipos para monitorear las elecciones en Namibia y Nicaragua.

En este mismo contexto, Japón empezó a mostrar un fuerte interés en el manejo de la Organización tomando la iniciativa de establecer un Grupo de Expertos

²³¹ *Ibid.*, p. 37.

Intergubernamentales de Alto Nivel para examinar las formas de mejorar la situación administrativa y financiera de Naciones Unidas; a partir de entonces, la reforma y el reforzamiento del sistema de la ONU adquiriría una gran relevancia para la política hacia las Naciones Unidas de Japón.

Asimismo, el campo del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales se constituyó como otro campo de gran relevancia para el papel de Japón en el sistema de Naciones Unidas. Así, Japón colaboró con otros países como Alemania, Italia, España, Bélgica y Nueva Zelanda en la adopción de la Declaración de la Sesión 43 de la AG sobre la "Prevención y Remoción de Disputas y Situaciones las Cuales Pueden Amenazar la Paz, la Seguridad y el Papel de las Naciones Unidas en este Campo", que buscaba capacitar a la ONU en la prevención de la emergencia y agravación de las disputas o situaciones de riesgo, así como influir en el CSONU para consideración, en una fase temprana, el establecimiento, en una fase temprana, de misiones de buenos oficios, o bien, el establecimiento apropiado de formas de presencia de Naciones Unidas en las áreas de riesgo, incluyendo observadores y OMP's, además de promover para que el Secretario General "considere usar, en una fase temprana, su derecho manifestado en el Art. 99 de la Carta".²³²

Con todo, es relevante que esta declaración aprobada por la AG en 1988 se constituyera como parte del cambio que manifestaba la ONU, en la cual los Estados líderes, particularmente la ex URSS, reconocerían la necesidad de una diplomacia preventiva y el papel más relevante del Secretario General para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

La cuestión del despacho de las Fuerzas de Autodefensa de Japón para participar en las OMP de Naciones Unidas ha sido una cuestión política por largo tiempo. Desde la entrada de Japón a la Organización el debate en la Dieta se centró sobre la cuestión de la extensión en la cual las SDF podrían cooperar con la ONU bajo la estructura constitucional japonesa existente. En este sentido, para los casos de las OMP con objetivos de policía y mantenimiento de la ley y el orden que no acompañasen el uso de la fuerza, se consideró que el despacho de las SDF japonesas no necesariamente violaban la constitución.

Así, debe de notarse que desde los años 80's, paso a paso, Japón empezó a buscar formas de contribuir con las OMP a través de la provisión de fondos adicionales

²³² Ogata, Sadako: "Japan's Policy towards the United Nations" en Alger Chadwick, Gene M. Lyons, John E. Trent, *The United Nations System: the policies of member states*, *Op. Cit.*, p. 347.

sobre una base voluntaria también como el despacho de civiles a las OMP cuando se requiriesen. En este contexto, destaca la participación de Japón en Camboya con la UNTAC, en Mozambique con el ONUMOZ y en Septiembre de 1994 anunció que las SDF participarían en las OMP bajo los auspicios de Naciones Unidas para asistir a los refugiados de Ruanda en Kenia y la República Democrática del Congo.²³³

Con todo, la prueba de fuego en el involucramiento de Japón en las OMP de Naciones Unidas sería trazado en la Guerra del Golfo en 1990-1991, pues el apoyo político dado por Japón a la Coalición fue únicamente financiero, lo que le valió de ser duramente criticado por EUA ante su negativa de hacer una contribución militar. Así, las claras tendencias dirigidas a promover una mayor participación de Japón en las OMP se manifestaron en un debate interno pues en Junio de 1992 la Cámara Alta de la Dieta aprobó una legislación sometida por el gobierno de Kiichi Miyazawa en orden de que las SDF formasen parte de las OMP de Naciones Unidas, lo que representó un compromiso más fuerte de Japón para promover un papel más activo de Japón en el apoyo a las OMP.

Asimismo, dicho papel internacional de Japón fue reforzado por el énfasis mayor en las aspiraciones de Japón como miembro permanente del CSONU. El debate en el que se centraría Japón sería que su membresía permanente en el CSONU implicaría jugar un papel más significativo en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, incluyendo la posibilidad de hacer contribuciones militares en actividades que implicasen el uso de la fuerza.

EL PODER MILITAR DE JAPÓN

Una de las líneas trazadas por la estrategia de Japón en su papel internacional contempla el mantenimiento de la relevancia de su concepto de "seguridad comprensiva" pues Japón se percibe como un contribuyente de la seguridad regional a través de medios no militares, así como el promotor de un papel político más activo en su involucramiento en las OMP de la región. Además, es importante destacar que el concepto de seguridad comprensiva se alimenta de los mitos que mantienen a un Japón pacifista y un Japón que busca la normalidad, y en la que la defensa militar se constituye como un pilar importante, pero mantenida a través de su alianza de seguridad con los EUA, más que por la intención de construir sus propias fuerzas ofensivas.²³⁴

²³³ McDougall, Dereck: The International Politics of the New Asia Pacific, *Op. Cit.*, p. 38.

²³⁴ Heginbotham and Richard F. Samuels: "Japan's Dual Hedge" en Foreign Affairs, Vol. 81, No. 5, Septiembre/October 2002, p. 113.

Sin embargo, resulta interesante preguntarse ¿cuál es la disponibilidad del poder militar de Japón si éste pretendiera usarla como parte de su papel internacional? El gasto de defensa de Japón, incrementó entre 1985 y 1992, de \$13, 151 billones de dólares a \$16,901 billones de dólares pero permanecieron constantes al 1% del PIB.²³⁵ En el caso de China, por ejemplo, el gasto en defensa aumentó de \$19,85 billones de dólares a \$22, 364 billones de dólares en el mismo período, lo que representó 5.1% del PIB.²³⁶ Además, para 1996, el presupuesto para la defensa de Japón se ubicó en \$45.1 billones de dólares.²³⁷

Como "The Military Balance 1995-1996" advirtió, la apreciación del yen contra el dólar significó que "con la posible excepción de Rusia, Japón ahora gasta considerablemente más en defensa que ningún otro país aparte de EUA".²³⁸ Además, se ha manifestado un incremento en el tamaño del equipo de las fuerzas armadas de Japón desde principios de 1980, que incluyó un espectacular incremento en el número de helicópteros de ataque. La modernización de las fuerzas armadas de Japón están planeadas en varios niveles incluyendo nuevos submarinos, fragatas y destructores como el "kongo". Con todo, Japón no es un Estado con armas nucleares, pero puede fácilmente adquirir capacidad nuclear; sin embargo, los japoneses han sido muy ambiguos en esta cuestión.

Una de las razones para este aumento en la defensa de Japón se centra en que sus amenazas regionales inmediatas y el desarrollo del poderío nuclear de Corea del Norte permanece como una cuestión crucial, como bien lo puso de manifiesto el "*White Paper*" de la Agencia de Defensa Japonesa.

De tal forma, los cambios en la capacidad de defensa de Japón han sido evolutivos más que radicales, pero con la declinación de la presencia militar de EUA en Asia- Pacífico, las propias fuerzas de defensa de Japón podrían llegar a ser más radicales, sobre todo con amenazas tan potenciales como Corea del Norte y China.

Finalmente, el poder militar de Japón es más grande, más legítimo y más convincente que el manifestado en cualquier otro tiempo desde 1945, pero es improbable que Japón se comprometa a usar sus fuerzas armadas en formas que dañen sus intereses de seguridad económica, sobre todo en el Medio Oriente, donde las relaciones

²³⁵ McDougall, Derock; *The International Politics of the New Asia Pacific*, *Op. Cit.* p. 43.

²³⁶ *Ibidem*.

²³⁷ *Ibidem*.

²³⁸ *Ibidem*.

económicas con Irán permanecen decisivas, y con los fuertes lazos económicos y comerciales que se están construyendo con China. Lo anterior, quedó de manifiesto recientemente en la postura de Japón respecto al apoyo a su aliado EUA en el poco entusiasmo al despliegue del Escudo Antimisiles y también, en la guerra contra el terrorismo tras los eventos del 11 de Septiembre de 2001, donde la respuesta de apoyo incondicional de Japón fue manifestada de forma rápida y convincente en la guerra contra Afganistán. Sin embargo, el apoyo militar de Japón fue limitado (mucho menor que el dado por otros países con restricciones constitucionales para el despliegue de fuerzas armadas al exterior, como Alemania e Italia).

En este sentido, el apoyo simbólico de Japón hacia su aliado EUA, dejó ver las prioridades de Japón sobre asumir un papel más independiente en la región de Medio Oriente y Asia Central en la búsqueda por seguir cultivando sus relaciones económicas y comerciales con países como Irán, Pakistán y Arabia Saudita; además de construir un ambiente de seguridad en Asia Pacífico que no perturbe su relación económica con China, la cual se ha convertido en su segundo socio comercial más importante.²³⁹

Lo anterior demuestra la dualidad de la política exterior de Japón, la cual manifiesta su reconocimiento como Estado "normal" en cuanto a sus compromisos militares en apoyo hacia su aliado EUA; pero también, manifiesta la importancia para Japón de que se le siga viendo como un "Estado pacifista" en donde lo militar pasa a un plano secundario y los intereses económicos y comerciales adquieren una relevancia mayor.

JAPÓN Y EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Japón es el más probable candidato para la nueva membresía permanente. Su contribución financiera al presupuesto regular de la ONU se ubicaría para 1997 en 16.75% y para 2002, ésta se ubicaría en 19.66% (ver Anexo 4), más que la contribución combinada de los cuatro miembros permanentes, excepto EUA. En este sentido, Japón ha sido un miembro "bien portado" de las Naciones Unidas, y –con las posibles notables excepciones de China y Corea- es difícil para los Estados objetar abiertamente la postura de Japón a la membresía permanente sobre todo considerando que Japón, como una fuente rica para la inyección de recursos a los programas de ayuda al desarrollo, se constituye como el más grande donador de la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD).

²³⁹ Heginbotham and Richard F. Samuels; "Japan's Dual Hedge", Foreign Affairs, Vol. 81, No. 5, Septiembre/October 2002, *Op. Cit* p. 119.

De tal forma, aunque Japón ha sido criticado por utilizar su “diplomacia del cheque” para promover su búsqueda de un lugar permanente en el CSONU, en sí, para otros Estados no hay duda en apoyar a Japón pues si lograra el “status” de miembro permanente en el CSONU, sería una condición indispensable para que Japón se pudiese involucrar más en el tratamiento de los problemas económicos y sociales.

Sin embargo, las actitudes de Japón hacia los Estados miembros de las Naciones Unidas han sido ambivalentes pues por un lado, ha existido una creciente voluntad de Japón para jugar un papel más activo a nivel internacional, sobre todo en las cuestiones de seguridad militar tras la Guerra del Golfo; dando un giro a su “postura pacifista” representada por su autoprohibición a participar en las actividades militares.

En este sentido, la búsqueda de una membresía permanente en el Consejo de Seguridad es para Japón un paso natural hacia lo que constituye ser un Estado “normal”²⁴⁰; estos cambios son el resultado de la transformación que sufrió la política exterior japonesa tras la emergencia en el poder de un gobierno de coalición y la pérdida de la hegemonía del Partido Demócrata Liberal (PDL). Pero las voces más tradicionalistas del gobierno japonés –sobre todo del ala izquierda- han seguido promoviendo un sentimiento aislacionista conectado con un idealismo pacifista, negándole legitimidad a cualquier ejercicio militar, aunque fuese liderado por las Naciones Unidas. Por lo que, la visión pacifista extrema considera que el énfasis en el poder militar de Japón es inconsistente, no solo con su membresía permanente en el CSONU, sino con todo el sistema de Naciones Unidas. Sin embargo, dicha postura deja de lado que la participación activa de Japón en el CSONU no debe ser vista únicamente en los ámbitos de seguridad militar tradicionales sino también en la expansión de sus actividades en los ámbitos sociales y económicos, donde Japón, sin duda, tiene mucho que ofrecer.

Asimismo, deben de ponderarse estas dos visiones extremas entre una, que se apega a un realismo, que proclama que Japón se constituya como un “Estado normal” y la otra visión, pacifista y aislacionista, pues inclinarse a favor de uno u otro podría dar lugar a consecuencias funestas. Con todo, es importante reconocer que la presencia de un Japón inactivo puede ser más peligroso para el mundo que un Japón con aspiraciones mundiales pero no imperialistas.

Finalmente, la membresía permanente de Japón debe ser importante no solo por el despacho simbólico de sus contingentes de fuerzas armadas, sino porque induciría a

²⁴⁰ Tadokoro, M. “A Japanese view on restructuring the Security Council” en Russett, Bruce: The Once and Future Security Council. *Op. Cit.*, p. 130.

que Japón tuviera un papel mayor en las relaciones internacionales, con todo lo que ello implica en términos de costo- beneficio.

En el futuro próximo se percibe que el debate central en Japón seguirá siendo la naturaleza del liderazgo japonés en la comunidad internacional. En sí, Japón parece menos preocupado en promover su "status" de potencia mayor (para evitar sospechas de parte de sus vecinos que aún resienten el imperialismo japonés) que en usar sus capacidades y su identidad dual respecto a Occidente y respecto a Asia. Su liderazgo seguirá expresándose en sus contribuciones al presupuesto de la ONU proyectado a más del 17%, garantizando su posición como segundo donador.

En este sentido, Naciones Unidas juega un papel central para Japón en el aspecto de que contempla una estructura efectiva que utilizar para perseguir su política exterior, pues el más grande obstáculo para el activismo de Japón es su déficit de legitimidad, tanto externa como interna, y la ONU puede legitimar los papeles activos que juega Japón tanto a nivel regional como internacional, por ende, se entiende la búsqueda de Japón en estar presente en el núcleo central de la toma de decisiones de la ONU.

4.3.2 El caso de Alemania

En principio, como uno de los países derrotados en la Segunda Guerra Mundial, Alemania no fue admitida –como Estado dividido- a la membresía de Naciones Unidas sino hasta 1973. Hasta finales de 1980 ambos Estados alemanes estuvieron estrechamente atados a sus respectivos bloques y ejercieron poca influencia en el sistema de las Naciones Unidas. Con la unificación en 1990 aumentó para Alemania la posibilidad de ejercer un papel mucho más significativo en la política mundial.

Es importante detenernos aquí para explicar los aspectos relevantes del comportamiento de Alemania en Posguerra Fría derivada de la permanencia de una política exterior de "autolimitación" fruto de su catastrófico pasado y del asentamiento de éste en la memoria histórica del pueblo alemán.

En este sentido, la política de "autolimitación" alemana se concibe como una política exterior cautelosa que busca dejar de perseguir directamente los intereses nacionales de Alemania y cambiar la percepción entrañable de que Alemania busca ser una gran potencia. En este sentido, Fischer considera prioritario defender una política de

intereses indirecta, mediante la asociación con Europa y la prioridad del proceso de integración.²⁴¹

ALEMANIA

| | |
|---------------------------|---|
| SUPERFICIE | 357.021 Km2 |
| POBLACIÓN | 82. 225 000 hab. |
| DENSIDAD | 230, 3 hab/km2 |
| PNB | \$2, 179.802 millones de dólares |
| Cuota a la ONU 2002* | 9.8% |
| Membresías: | OSCE, Consejo de Europa, G8, OCDE, ONU, OTAN, UE, UEO. |
| OMP's | UNIKOM/Irak, UNMIBH/Bosnia and Herzegovina, UNMIK/ Kosovo, UNOMIG/Georgia, SFOR/Bosnia y Herzegovina, KFOR/Kosovo. Misiones desplegadas fuera del Cap. VI y VII: UNSMA/Afganistán, MICAH/Haití |
| Jurisdicción de la C.I.J. | Si la acepta. |
| Gasto Militar 2001** | \$32 371 millones de dólares. |

* United Nations Handbook 2002, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002.

** SIPRI, *Yearbook 2002*, Oxford University Press.

Alemania tiene intereses que vienen a ser definidos por su demanda de seguridad, por las exigencias de su constitución democrática, de su economía, de su Estado social y de sus valores fundamentales; pero dada su situación geopolítica y experiencia histórica lo que se considera más conveniente es defender una política de intereses indirecta²⁴² haciendo de la culminación de la UE la meta prioritaria de su interés nacional.

Con todo, una de las vertientes en la que se desenvuelve Alemania en el escenario de Posguerra Fría hace énfasis en el deseo de querer jugar un papel mayor en el desarrollo de un nuevo orden de seguridad europeo, tanto en dimensiones duras y blandas; asimismo, tanto a nivel internacional como regional trabaja para ser vista en

²⁴¹ Fisher, Joshka; "Alemania en el Siglo XXI" en Política Exterior, Vol. XIII, No. 67, Enero-Febrero 1999, p. 12.

²⁴² *Ibidem*.

términos de potencia "civilizada" más que como potencia militar. En este sentido, la búsqueda de este papel como potencia "civilizada" se manifiesta en un intento por "civilizar" las relaciones internacionales a través de la negociación y de un orden de acuerdos, el cual es articulado a través del fortalecimiento al Derecho Internacional y la operatividad eficaz de las instituciones internacionales.

Así, este "orden político civilizado" buscado por Alemania toma sentido, igual que el manifiesto en los Estados democráticos, como: el control efectivo de la violencia privada a través de la monopolización de la fuerza; una cultura de solución no violenta de los conflictos; el énfasis en el Estado de derecho; el desarrollo de la división social del trabajo y las instituciones; la participación en la toma de decisiones por aquellos que son afectados por las mismas y finalmente, la importancia de la justicia social.²⁴³ En orden de dirigir estas cuestiones en el ámbito internacional, Alemania impulsa su política exterior en cuatro categorías:

- 1.- La profundización de la continuación de la integración europea más allá del Tratado de Maastrich y el comienzo de un debate constitucional en la UE.
- 2.- La relación franco-alemana, mantener dicha relación como parte fundamental de la UE.
- 3.- El ensanchamiento del apoyo para una ampliación de la UE en Europa Central y del Este.
- 4.- Una arquitectura de seguridad multilateral, es decir, la continuación y promoción de una arquitectura de seguridad europea que provea un papel claro frente a los EUA y facilite el diálogo pan-europeo.

Sentado lo anterior, es importante advertir que tras la Guerra del Golfo, se puso en evidencia, igual que en el caso de Japón, las limitaciones constitucionales para participar en cualquier fuerza colectiva u OMP. El hecho de que tanto Alemania como Japón fueran excluidos de la toma de decisiones, tras la Segunda Guerra Mundial, contribuyó a que vieran en sus contribuciones monetarias significativas la esperanza que alimentara las demandas alemanas y japonesas de ser parte de la membresía permanente del CSONU. Además, el impulso a sus contribuciones financieras a la ONU y el cambio cualitativo de las OMP tras la Guerra del Golfo fueron factores que también allanaron el camino para que las presiones internas y externas logran un cambio constitucional y que también se

²⁴³ Timmins, Graham; "Germany: a new vision of order?" en Smith Martin. Timmins. Graham *Uncertain Europe. Building a new European security order?*, New York. USA; Routledge, 2001, p. 171.

diera el debate sobre el papel de Alemania en el sistema de Naciones Unidas y, particularmente, en el Consejo de Seguridad.

En este sentido, la Corte Constitucional Alemana, aprobó en 1994 que las fuerzas armadas alemanas podían participar en las OMP de las Naciones Unidas, y de otras organizaciones como la OTAN y la UEO. Sin embargo, aún sin esta autorización de la Corte, previamente fue desplegado en Camboya, durante el año de 1992, un hospital de campo alemán. Además, personal militar alemán volaron helicópteros para apoyar las inspecciones de armas de los equipos de Naciones Unidas en Irak a principios de 1991.

El fallo de la Corte consideró que la participación de las fuerzas armadas alemanas en las OMP requiere antes la aprobación del *Bundestag*, por lo que existe una mayor posibilidad de que, sin haber restricciones constitucionales, se desplieguen contingentes militares alemanes al exterior lo que hace posible que Alemania tenga un mayor papel e influencia en la política mundial y fortalezca el multilateralismo, lo cual es uno de los ejes fundamentales de su política exterior.

Asimismo, cabe señalar que la participación alemana en OMP no solo se circunscribe al ámbito europeo – en el caso de la antigua Yugoslavia, a donde envió 4000 soldados y 150 policías civiles-, también proveyó de personal civil y militar para las OMP desplegadas en Angola, Kuwait y Liberia,²⁴⁴ y recientemente en la reconstrucción de Afganistán, cuya participación ha sido destacable. De tal forma, Alemania, más que Japón, tiende a ejercer una influencia más preponderante en lo que respecta a las decisiones que competen al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pues en el país nipón sigue existiendo un cruento debate respecto a la participación de las SDF en las OMP.

Sin embargo, cabe discutir un aspecto no ponderado en esta participación de las fuerzas armadas alemanas en las OMP, pues si bien, parece haber superado las restricciones constitucionales en su despliegue al exterior, existe otro tipo de restricción que tiene que ver con la aún no resuelta modernización del *Bundeswehr* o fuerzas armadas alemanas y que es una situación que ha cobrado debate tanto a nivel interno como externo pues involucra al futuro de la política de defensa y seguridad europeas.

En este sentido, los aliados tanto de la OTAN como los miembros de la UE muestran gran preocupación por el pequeño poder de combate del *Bundeswehr* en Kosovo, así como de su carente habilidad respecto a las fuerza de protección y de

²⁴⁴ Karns M. and Mingst K.; "Actors in the UN System" en *The United Nations in the Post- Cold War Era*, *Op. Cit.* p 57.

despliegue rápido –esto sin duda, es fiel reflejo del histórico desagrado de Alemania por las campañas militares-. El curso de la reforma, hasta ahora, no ha convencido respecto a que el *Bundeswehr* corregirá estas limitaciones.

Con todo, existen dos problemas cruciales que no tienen que ver con la falta de voluntad hacia la reforma del *Bundeswehr*,²⁴⁵ el problema es la inexistencia de una fuente clara del financiamiento en una era manifestada por recortes presupuestales y fiscales. Asimismo, EUA, Francia y Gran Bretaña reconocen que Alemania sigue centrada en su defensa territorial y permanece preocupada por la inestabilidad en Rusia, por ende, Alemania dirige sus contribuciones financieras a la estabilidad del este de Alemania, así como, de los países postsoviéticos como una forma de mejorar la seguridad de Europa; situación no compartida por sus aliados.

Otro punto que restringe la modernización real del *Bundeswehr* es el hecho de seguir manteniendo la conscripción, cuando países como Gran Bretaña y Francia años atrás la abandonaron. Estos países hacen énfasis en la capacidad militar más que en el tamaño, pero para el gobierno alemán, la conscripción sigue siendo un componente necesario para la seguridad interna y externa²⁴⁶.

De tal forma, de lo anterior se puede discernir que tanto Alemania como Japón reconocen que su participación en las OMP, así como, sus contribuciones financieras, son los medios que les otorgan legitimidad ante la Comunidad internacional y ello, facilita la demanda de obtener un asiento permanente en el CSONU. Por ende, ya constituidos como el segundo y tercer contribuyentes al presupuesto de las Naciones Unidas, Alemania y Japón han venido eliminando progresivamente las restricciones constitucionales (aunque no totalmente para el caso de Japón) contra su participación más activa en las OMP y por ende, esto sin duda, será un prólogo que respalde sus demandas de un mayor “*status*” de poder, que el actual, con la obtención de la membresía permanente en el CSONU.

Sin embargo, el caso de Alemania es muy significativo dado que, aunque ha mostrado conducir una intensa carrera como “buen ciudadano internacional” comportándose como un Estado civilizado y bien portado en Naciones Unidas para lograr ser un actor influyente en la toma de decisiones a nivel internacional, existen factores que empañan este papel, como las debilidades internas que tiene ante sí, pues además de que atraviesa por serios problemas económicos y sociales –como el desempleo y la

²⁴⁵ Sarrote. Mary Elise; Germany Military Reform and European Security, N.Y., USA: The International Institute for Strategic Studies, 2001, p. 66-67.

²⁴⁶ *Ibidem*.

sobrecarga que representa la demanda excesiva a la que tiene que hacer frente el sistema actual de pensiones para cubrir las necesidades de una población mayoritariamente de la tercera edad-, al contrario de sus aliados no ha cumplido con la reforma del *Bundeswehr* y parece que esta tendencia no va a cambiar en el corto plazo.

Estos factores se manifiestan como puntos de tensión que empañan el papel que Alemania desde principios de la década de los 90's ha manifestado, por lo que, se evidencia que por ahora, las preocupaciones de Alemania más que ser de carácter internacional son de carácter interno y regional.

Finalmente, Alemania prefiere defender su política indirecta de intereses, en el sentido de utilizar también otros espacios diferentes a la ONU (aunque reconociendo la importancia que tiene esta institución para hacer valer su voz en la arena internacional), donde su papel e influencia es relevante, como son la OTAN, la OSCE, el G8, entre otros.

De todo lo anterior, se puede concluir que la reforma del CSONU no pasará inadvertida para los intereses internacionales que defiende Alemania, pero tampoco forma parte de los intereses inmediatos que Alemania defiende en el CSONU; en este sentido, Fischer manifestó que:

"instar a una reforma sustancial y aportar el peso de Alemania en este orden de cosas (atender los problemas del desequilibrio Norte- Sur por medios diferentes a los militares y de manera oportuna) resulta más importante que disponer de un puesto permanente en el Consejo de Seguridad..., Alemania debería hacer lo posible porque los puestos de las potencias nucleares europeas vayan europeizándose, es un asunto delicado, pero no más que el que Alemania consiga un puesto permanente en el Consejo de seguridad".²⁴⁷

4.3.3 El caso de Brasil

Con una política exterior mucho más diversificada y autónoma, Brasil se encuentra por primera vez en su historia aspirando a jugar un papel internacional más significativo.

La posición de Brasil en América Latina ha sido de gran relevancia sobre todo por su ubicación geoestratégica, su tamaño poblacional, que abarca alrededor de 170 millones de habitantes, por ser una de las economías mejor posicionadas del Cono Sur y por que se desenvuelve en un ambiente regional de relativa paz, sin descartar, por supuesto, las tensiones que ha representado el narcotráfico y su relación con la guerrilla colombiana, las perturbaciones políticas en Venezuela, Perú y Bolivia; y que, amenazan con desestabilizar la zona andina y en general a todo el Cono Sur.

²⁴⁷ Fisher. Joshka: "Alemania en el Siglo XXI" en *Política Exterior*, *Op. Cit.*, p. 17.

BRASIL

| | |
|---------------------------|--|
| SUPERFICIE | 8. 547. 404 Km ² |
| POBLACIÓN | 166.113. 000 hab. |
| DENSIDAD | 19.4 h/km ² |
| PNB | \$ 767.568 millones de dólares. |
| Cuota a la ONU 2002* | 2.093% |
| Membresías: | ALADI, ONU, OEA, MERCOSUR. |
| OMP's | UNFICYP/Chipre, UNMOP/Croacia, ÚNTAET/Timor Oriental (mandato extendido hasta el 31 de Enero de 2002). |
| Jurisdicción de la C.I.J. | No la acepta. |
| Gasto Militar 2001**. | \$14, 111 millones de dólares. |

* United Nations Handbook 2002, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002.

** SIPRI, *Yearbook 2002*, Oxford University Press,

Sin embargo, el clima sudamericano actual esta muy lejos del clima de tensión que vivió durante la Guerra Fría, en donde la lucha contra el comunismo daba la pauta para las continuas intervenciones por parte de la Superpotencia, como el caso de Centroamérica y Haití, así como al apoyo a dictaduras en Sudamérica (a excepción de Venezuela); además, también se presentaron disputas territoriales considerables.

En este sentido, la evolución de las opciones estratégicas internacionales de Brasil, después del fin de la Guerra Fría, se deberán entender en el contexto de las transformaciones, tanto en el plano interno como en su entorno regional inmediato. Por ende, el interés estratégico de Brasil en jugar un papel regional relevante como garantizador de la estabilidad regional promoviendo la integración en el MERCOSUR y en la región andina. De acuerdo con Hurrel, "la institucionalización del regionalismo es importante no sólo porque los costos para dar inicio a un conflicto se tornan elevados, sino también porque la integración es capaz de promover procesos de socialización que incluyen la "redefinición de intereses inmediatos y alteran los valores de los miembros,

construyendo una nueva acción nacional para la interpretación de los costos y beneficios".²⁴⁸

Si bien es cierto, Brasil puede ser considerada como una potencia regional con aspiraciones no hegemónicas, pero sí de influencia estratégica global. En este sentido, se puede entender que desde 1985, con el fin del régimen militar, la nueva constitución y el retorno a las elecciones directas, Brasil no solo inauguraba un prolongado ciclo democrático en la vida nacional, sino también una política exterior más activa, que tuvo su mayor auge cuando el gobierno de Cardoso asumió el poder en 1995, el cual tuvo como objetivo central el reposicionar a Brasil de manera firme en los asuntos regionales y globales que de alguna forma constituyeran un contrapeso al poderío hegemónico de Estados Unidos.²⁴⁹

Es en este contexto en el que se puede insertar la postura brasileña para lograr obtener un lugar en la membresía permanente del CSONU, con base en el equilibrio geográfico del CSONU para representar el lugar de América Latina pues Brasil se asume asimismo como líder natural del Cono Sur. Con esto, se da la impresión de querer establecer un polo de poder sudamericano en el hemisferio occidental.

Estas nuevas ambiciones internacionales de Brasil se hicieron evidentes no solo por la búsqueda de una regionalización en el Cono Sur, en el sentido de integrar al MERCOSUR todos los países de la región andina; bajo esta lógica, un grupo más unificado de naciones en este subcontinente tendría mayor peso en las negociaciones globales y hemisféricas, con lo que aumentaría la influencia internacional de Brasil y se fortalecería su poder de negociación con Estados Unidos y otros países estratégicos.

¿ QUÉ SENTIDO ADQUIERE PARA BRASIL SER PARTE DE LOS MIEMBROS PERMANENTES DEL CSONU?

Considerando su autoconcepción de líder innato de América Latina y recordando su tamaño geográfico, su población y el tamaño de su economía, Brasil considera que debería contarse entre los gigantes del mundo, junto con las actuales potencias miembros del CSONU. Dada esta percepción de sí mismo, no es sorprendente que Brasil haya previsto una agenda internacional diversa (derechos humanos, democracia,

²⁴⁸ Sennes Ricardo, Janina Onuki y Amancio Jorge de la Oliveira: " La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica" en Rosas, María Cristina, Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino; México, UNAM. Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, 2003, p. 186.

²⁴⁹ Hakim, Peter: "Dos formas de ser global" en Foreign Affairs en Español, Vol. 2. No. 1, Primavera 2002, p. 133.

narcotráfico, migración, medio ambiente, salud, pobreza) en la que el concepto de seguridad cooperativa adquiere para este país una relevancia regional, en el sentido de impulsar que los países de la región unan esfuerzos en orden de conducir los temas de dicha agenda internacional que percibe Brasil como amenazas a su seguridad.

Así, no solo forma parte de la estrategia internacional el impulso a la integración regional del subcontinente americano, sino también la seguridad subregional en orden de dar forma a los pactos hemisféricos y a su resistencia de que sea EUA el que los diseñe o predomine en ellos. Esto sin duda, pone de manifiesto no solo la búsqueda de mayor estabilidad en la región y poder con ello, tener mayor credibilidad internacional, sino también le daría mayor margen de maniobra en su postura como potencia regional líder, y mayor capacidad de negociación no solo frente a EUA sino a nivel internacional.

Con todo, existen obstáculos que restringen las aspiraciones globales de Brasil, y por ende, hacen difícil que procedan sus aspiraciones a ser miembro permanente del CSONU, representando a América Latina como son:

- 1.- La rivalidad con México, quien muy posiblemente, junto con Argentina, vetarían cualquier candidatura de Brasil.
- 2.- Aunque Brasil se distingue por su habilidad política y diplomática en sus relaciones exteriores, destina modestos recursos militares y financieros a este fin, y el país, aunque esta trabajando en ello, tiene una limitada influencia internacional.
- 3.- Las condiciones económicas y sociales internas de Brasil son obstáculos aún mayores, pues a pesar de los muchos avances en varios frentes, la economía brasileña ha evolucionado de manera limitada en las últimas dos décadas, y el panorama social de profunda desigualdad económica, educación, pobreza, relaciones raciales y política ambiental, es aun desolador.
- 4.- Por último, la influencia de la órbita del mercado de EUA hacia los países latinoamericanos, empequeñece los esfuerzos brasileños por establecer acuerdos comerciales con el resto de América Latina.

Por si fuera poco, el frente andino de Brasil ha constituido, desde la década de los 90's, el mayor desafío para Brasil pues amenaza con desestabilizar a la región y al continente entero, pues en los últimos años se han puesto de manifiesto amenazas a la seguridad regional como son: el colapso del orden constitucional (Perú y Venezuela), la violación grave de los derechos humanos (Colombia), la intensificación del narcotráfico en varios frentes de la región (Colombia, Venezuela, Perú y Brasil), la degradación

ambiental, la inestabilidad económica y política (Ecuador) y el auge de los niveles de corrupción.²⁵⁰

Otra cuestión que sin duda repercute en las aspiraciones de liderazgo brasileño a nivel internacional radica en que la mayoría de los países latinoamericanos todavía consideran con cautela la posibilidad de impulsar sus intereses externos de manera conjunta.

Finalmente, aunque el futuro de Brasil es difícil de predecir, sin embargo, la elección de *Lula* ha representado un fuerte impulso y profundización del compromiso sudamericano de Brasil, sobre todo puede que se refuercen los dos ejes de su estrategia regional: el eje platino y el eje amazónico/andino; así como también, se han dado señales de promover el fortalecimiento institucional del MERCOSUR²⁵¹. En el ámbito de la reforma al CSONU, por su parte, *Lula* ha considerado que "mi gobierno trabajará en la reforma y fortalecimiento de la ONU, que atraviesa por una configuración de su Consejo de Seguridad. Esta política de democratización de los organismos multilaterales será una constante de nuestra política exterior".²⁵²

4.3.4 El caso de Nigeria

El caso de Nigeria es particularmente relevante y muy diferente del caso de los otros candidatos a la membresía permanente por muchas cuestiones. Con una población estimada por Naciones Unidas de alrededor de 100 millones, Nigeria se constituye como uno de los Estados con más poderío en África. Además, Nigeria es el principal productor de petróleo del continente pues actualmente produce más de 2 millones de barriles diarios y se encuentra entre los diez más grandes exportadores de petróleo en el mundo. Económica y políticamente, Nigeria domina una región endémicamente inestable y poco poderosa en África.

Históricamente, Nigeria ha demandado un papel de liderazgo en África. Sin embargo, desde su independencia de Gran Bretaña en 1960, Nigeria ha sido testigo de una guerra civil, tres constituciones, seis golpes militares exitosos e innumerables complots que han fracasado. Sin embargo, el gobierno civil establecido se ha

²⁵⁰ Sennes Ricardo, Janina Onuki y Amancio Jorge de la Oliveira, "La política exterior brasileña y la seguridad hemisférica" en Rosas, María Cristina. Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino, *Op. Cit.*, p. 192.

²⁵¹ *Idem*

²⁵² Luiz Inácio Lula da Silva; "La política exterior del nuevo gobierno brasileño" en Foreign Affairs en Español, Vol. 3, No. 1: Enero- Marzo 2003, p. 5-6.

caracterizado por ser elusivo en una sociedad con una diversidad de religiones, regiones, lenguas y etnias.²⁵³

NIGERIA

| | |
|---------------------------|--|
| SUPERFICIE | 923, 768 km2 |
| POBLACIÓN | 123, 338, 000 hab. |
| DENSIDAD | 133,5 h/km2 |
| PNB | \$ 36, 373 millones de dólares. |
| Cuota a la ONU 2002* | 0.056% |
| Membresías: | Commonwealth, ONU, OUA, OPEP, CEEAO (Comisión Económica de Estados de África Occidental) |
| OMP's | UNIKOM/Irak, MINURSO/Sahara Occidental, UNBIBH/Bosnia y Herzegovina, UNMOP/Croacia, UNMIK/Kosovo, UNAMSIL/Sierra Leona, ÚNTATE/ Timor Oriental (mandato extendido hasta Enero de 2002), MONUC/ República Democrática del Congo, UNMEE/Etiopía y Eritrea. |
| Jurisdicción de la C.I.J. | Si la acepta. |
| Gasto Militar 2001** | \$1981 millones de dólares. |

* United Nations Handbook 2002, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002.

** SIPRI, Yearbook 2002, Oxford University Press,

En el mundo de la Posguerra Fría, Nigeria destaca como un país en desarrollo que ha mantenido su importancia geoestratégica.

Nigeria obtuvo su membresía en Naciones Unidas inmediatamente después de lograr su independencia de Gran Bretaña en 1960. Es importante destacar que Naciones Unidas no estuvo ni directa ni indirectamente involucrada en el proceso de independencia de Nigeria. Sin embargo, cada gobierno nigeriano le ha dado a la ONU y otras organizaciones regionales un lugar prominente en su diplomacia. En el pensamiento

²⁵³ Goldman, A.: "Nigeria: many problems, few solutions" en Hass, Richard: Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries, Washington, USA. Brooking Institutud Press, 1999, p. 205.

diplomático oficial nigeriano el significado de la ONU se ha aumentado con los años, pero en contraste, la Commonwealth ha caído de la escala de las preferencias diplomáticas de Nigeria –se coloca por detrás del Movimiento de los No Alineados–.

Con los años, la razón para la participación de Nigeria en las organizaciones internacionales en general y la ONU en particular, ha cambiado. Esto sin duda se debe a que en el período de la Postguerra Fría, para los países africanos, el principal objetivo de la reforma a la ONU es la reestructuración del CSONU. De tal forma, los Estados africanos, incluyendo Nigeria, muestran poco ó ningún interés en otras propuestas de reforma a la ONU. En tal sentido, Nigeria es entusiasta ante el hecho de tener un CSONU reformado, así como también una ONU reformada.

Asimismo, para el gobierno de Nigeria la demanda de una expansión del CSONU tiene las siguientes vertientes:²⁵⁴ primero, Nigeria argumenta que las Naciones Unidas no pueden ser consideradas como una fuerza creíble para la democracia mundial si no democratiza sus principales órganos, sobre todo el CSONU, pues éste es considerado como el menos representativo y menos democrático de los órganos de Naciones Unidas. Como en el pasado, Nigeria continúa predicando su demanda de ampliar la membresía permanente del CSONU sobre la base de que la creación de asientos permanentes asegurarían la representación regional y entonces, se promovería la credibilidad y la democracia de las Naciones Unidas. Segundo, el gobierno de Nigeria ahora insiste que, habiendo jugado un prominente papel en algunas OMP de las Naciones Unidas, debería ser considerada como miembro permanente del CSONU.

Con todo, la estrategia internacional histórica de Nigeria se centra fundamentalmente en su participación en Naciones Unidas. Así, Nigeria quiere una ONU fuerte, efectiva y manejada eficientemente y que al mismo tiempo tenga una voz influyente que sirva a los intereses nacionales. En este sentido, se enmarca la demanda de Nigeria de una democratización de la estructura y procedimientos de toma de decisiones del CSONU.

La actitud general de Nigeria se explica por su autoperspectiva de que es una potencia media regional y por ende, considera que todos los países africanos deben reconocer tal “*status*”, asumiendo el derecho a ocupar la membresía permanente en el CSONU, en representación del continente africano, cuando ésta este disponible.

²⁵⁴ Assibi-Asobic; “Nigeria and the United Nations” en Alger Chadwick, Gene M. Lyons, John E. Trent, The United Nations System: the policies of member states, *Op. Cit.*, p. 356.

Así, en el futuro próximo se vislumbra muy probablemente, que el gobierno nigeriano continúe usando a las Naciones Unidas como el principal instrumento de la diplomacia multilateral y por ende, seguirá demostrando que demuestra fuertes compromisos a sus objetivos y principios.

Sin embargo, este protagonismo que Nigeria busca promover en el contexto de Naciones Unidas y concretamente en el CSONU se ha visto empañado debido a que, irónicamente, desprendido de su papel como potencia regional al buscar domesticar los conflictos civiles en Liberia y Sierra Leona, en Nigeria se deterioraron las condiciones que de nuevo la colocaron como un Estado fallido en un punto decisivo de crisis. Así, para 1998, este décimo país más poblado del mundo, el cual una vez se describió asimismo como "un ejemplo de democracia", ha llegado a ser la más brutal de las dictaduras en el África subsahariana. De tal forma, con la muerte del Gral. Sani Abacha en Junio de 1998 y la llegada al poder de Abubakar, como jefe de Estado, se ha venido promoviendo que Nigeria permanezca en un precipicio, frente a tres posibles escenarios futuros: una violencia descendente, una precipitación de otras crisis humanitarias horrorosas y finalmente, la existencia de mayores y profundas escalas de represión, haciendo al país más inestable, peligroso e injusto.

Los retos y vulnerabilidades que se presentan para este país son muchos pues su pobre record en materia de estabilidad política y económica, así como los intereses externos en dicho país, debilitan cualquier posibilidad de otorgarle legitimidad internacional a los elementos en los que basa su postura a la membresía permanente del CSONU. En este sentido, se puede decir, que su visión muy romántica de las Naciones Unidas, también influye en su postura poco congruente de ser uno de los candidatos factibles para la membresía permanente.

Además, considerando la postura de la OUA en la reforma al CSONU, la cual considera el derecho a dos lugares rotativos para África en la membresía permanente, es poco probable que otros países con poder en la región como Sudáfrica y Egipto aceptarán que Nigeria permaneciera en dichos lugares más veces que ellos.

4.3.5 El caso de India

INDIA

| | |
|---------------------------|--|
| SUPERFICIE | 3, 165, 596 Km2 |
| POBLACIÓN | 1, 014, 004, 000 hab. |
| DENSIDAD | 320, 3 hab/Km2 |
| PNB | \$ 427, 407 millones de dólares. |
| Cuota a la ONU 2002* | 0.344% |
| Membresías: | ONU, Commonwealth, |
| OMP's | UNIFIL/Libano, UNIKOM/Irak, MINURSO/Sahara Occidental, UNBIBH/ Bosnia y Herzegovina, UNMIK/ Kosovo, UNAMSIL/Sierra Leona, MONUC/Rep. Dem. del Congo, UNMEE/ Etiopía y Eritrea. |
| Jurisdicción de la C.I.J. | Si la acepta |
| Gasto militar 2001** | \$ 12, 879 millones de dólares |

* United Nations Handbook 2002, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002.

** SIPRI, *Yearbook 2002*, Oxford University Press,

India es un país inmenso, con más de tres millones de km² y más de mil millones de habitantes, de los cuales, más de 600 millones están inscritos como electores, lo que le ha válido el calificativo de ser considerada como "la democracia más grande del mundo". India se constituye como una sociedad en la que todavía domina el elemento rural, marcada por una enorme constelación de contradicciones, pues pese a su dominio de las tecnologías más avanzadas en los satélites, los cohetes y la informática, la red de comunicaciones internas sigue siendo muy rudimentaria.

Las aspiraciones de India por obtener un lugar permanente en el seno del CSONU no han sido enfatizadas con gran fuerza por el gobierno hindú, como en los casos anteriores. Sin embargo, es de gran relevancia tener en cuenta que la búsqueda por mejorar su "status" a nivel internacional y de hacer valer su relativa influencia como potencia nuclear en la región, se han enmarcado en una serie de cambios cualitativos del sistema político hindú.

En este sentido, las elecciones de 1996 fueron decisivas pues supondrían la más grave derrota del Partido del Congreso en toda su historia (casi 50 años en el poder), al tiempo que fue creciendo la sombra amenazadora de los abanderados de la hinduidad.²⁵⁵ La llegada al poder del BJP (Partido Janata Bharatiya)²⁵⁶ abre una serie de interrogantes, cuya solución va a condicionar no sólo la vida de este país, sino que, por razones evidentes, esta implicando consecuencias en los planos regional y mundial, sobre todo porque se enmarca en un nuevo panorama estratégico en Asia Meridional donde los riesgos de una carrera de "nuclearización" permanecen potencialmente altos en un clima hostil entre tres principales potencias regionales: India, Pakistán y China, aunado a la guerra de "baja intensidad" entre India y Pakistán por Cachemira (como bien se manifestó en el enfrentamiento bélico en Kargil).

Es importante detenernos aquí en orden de explicar la nueva política exterior que el nuevo gobierno del BJP esta impulsando, desde su llegada al poder, y que destaca por el hecho de que viene a superar completamente la línea nehruviana de política exterior como resultado del rompimiento del modelo político interno y el fin de la Guerra Fría²⁵⁷.

Este modelo de política exterior permitió a India lograr una serie de éxitos internacionales, en alcance y protagonismo superiores a los que le correspondía en su posición mundial, derivados tanto del clima de Guerra Fría y de un ambiente de política interna determinado. Pero una vez desaparecidos estos dos fundamentos, se rompió con el modelo de política exterior al que ambos le dieron vida, el cual, por ende, se traduce en una pérdida de protagonismo internacional, a excepción por supuesto, del ámbito nuclear, donde su negativa a firmar el Tratado de Prohibición Total de Pruebas Nucleares (CTBT), la colocó en primera línea.

²⁵⁵ López Nadal: "La India, de nuevo ante su destino", Política Exterior, No. 63, Vol. XII; España, Mayo-Junio 1998, p. 109.

²⁵⁶ Kux Dennis: "India's Fine Balance" en Foreign Affairs, Vol. 81, No. 3; Mayo-Junio 2002, p. 94.

²⁵⁷ La línea nehruviana de política exterior tenía las siguientes características: 1.- la voluntad de la clase política de que el país ejerciera un papel protagonista en el ámbito internacional como nueva nación joven independiente, sobre todo en los años 70's; 2.- el desempeño de un papel importante, en la dialéctica de Guerra Fría, a través de una labor activa en el Movimiento de Países No Alineados y mantener buenas relaciones con la exURSS con intereses geoestratégicos, la cual se materializó en el Tratado de amistad firmado en 1971; 3.- su vocación tercermundista, tanto por su incorporación al Movimiento de los No Alineados como a la necesidad de que su economía genere transferencias de renta de los países ricos hacia los países pobres; 4.- una evidente dualidad: compaginar una intensa actividad internacional con un papel de potencia regional, la cual tuvo su máxima expresión en la guerra de 1971, tras la cual Bangladesh se independizó de Pakistán; 5.- persecución de un ascendente moral en sus iniciativas, los cuales apelaban una imagen gandhiana de pacifismo, espiritualidad y no violencia. Zaballa, Juan José: "La India y el nuevo panorama estratégico en Asia Meridional" en Política Exterior, Núm. 80, Marzo- Abril 2001, España, p. 97-98.

De tal forma, teniendo en cuenta lo anterior, surge un modelo de política exterior distinto que, aun conservando ciertos rasgos comunes con el anterior, tiene la virtud de contradecir la hipotética existencia de un consenso en materia de política exterior (reafirma el rompimiento con el paradigma político nehruniano y las diferencias ideológicas entre el Partido del Congreso y la opción nacionalista que representa el BJP). Este nuevo modelo de política exterior contempla los siguientes rasgos principales:²⁵⁸

- comparte con el modelo nehruniano su derecho de protagonismo internacional en consonancia con el fuerte nacionalismo de muchos de los integrantes de la coalición gubernamental, y cuya manifestación más clara es la aspiración a ocupar un puesto permanente en el CSONU;
- tiene un marcado carácter independiente, en contraste con la orientación hacia la actuación colectiva del modelo nehruniano; se refleja un cambio en el carácter de no alineamiento de la política exterior hindú, como lo reflejó la Cumbre de los 15 en Jamaica, en donde el debate antioccidental perdió interés para el gobierno hindú;
- se da una sustitución del ascendente ético o moral, como mecanismo de persuasión, por el de la fuerza, como lo ha demostrado el ejercicio de la opción nuclear consustancial a la pruebas desarrolladas en Pokhran en 1998, que representan el impulso al "armamentismo" nuclear del país;
- se da también prioridad por el manejo de los asuntos a nivel bilateral en detrimento del componente multilateral y por último,
- existe el deseo de recomponer el sistema de alianzas internacionales con un acercamiento, en gestación, a EUA, país que ve a India como un contrapeso a China en Asia, pero también como un medio para controlar o revertir una carrera nuclear de la manera más eficiente posible. India, por su parte, ve su relación con EUA no solo por los incentivos económicos que representa, sino como un contrapeso a la alianza Pakistán-China y como un medio de aislar a Pakistán al ponerlo en evidencia como Estado patrocinador del terrorismo en Cachemira.

Así, este nuevo panorama en el que el aumento de las responsabilidades del nuevo gobierno que constituye el brazo político del movimiento nacionalista hindú, suscita lógicas inquietudes, sobre todo cuando este país empieza a demandar un reconocimiento de potencia con derecho de participar como miembro permanente en el CSONU, pero también, por el hecho de que en su programa de política exterior y de seguridad se anunció el incremento en los presupuestos de defensa y la constitución de un Consejo

²⁵⁸ *Ibid.*, p. 99.

Nacional de Seguridad a la orden del Primer Ministro Vajpayee, además que se expresó reevaluar la política nuclear y se consideró la oportunidad de introducir armas nucleares²⁵⁹.

En este sentido, el gobierno del BJP ha manifestado obtener para la India el papel que le corresponde en la sociedad internacional haciendo énfasis, por supuesto, a la candidatura de India a un puesto permanente en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, y promover las relaciones amistosas y pacíficas entre los países vecinos, basadas en la reciprocidad.

Sin embargo, lejos de tener legitimidad internacional su candidatura a la membresía permanente, la preocupación central de India radica en que el actual poder e influencia del gobierno derechista y nacionalista de la India suscita fuertes sospechas no sólo entre sus vecinos, sino del resto de la comunidad internacional, sobre todo teniendo en cuenta el conflicto con Pakistán sobre Cachemira, sus tendencias nacionalistas y sus tendencias a no renunciar a su poderío nuclear. Evidentemente, uno de los principales opositores a que la India adquiera un lugar privilegiado en el CSONU son, indudablemente, Pakistán y China.

Con todo, cabría cuestionar que tan conveniente sería la participación como miembro permanente de India en el CSONU desde un punto de vista geoestratégico, considerando que con ello tal vez se introduzca un factor de estabilidad en un equilibrio frágil (generado por la insuficiencia del actual sistema internacional de no proliferación y la inevitabilidad de su reformulación frente a una realidad distinta a la que lo alumbró) y cuya ruptura podría traer consecuencias inimaginables, dado el poder nuclear tanto de India, como de Pakistán y China, no sólo en la zona considerada por Clinton como "el lugar más peligroso de la Tierra", sino para el resto del mundo.

4.4 ACTUACIONES DE MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS Y SU POSICIÓN FRENTE AL PROCESO DE REFORMA DEL CSONU.

Desde la creación de la ONU México encontró un foro idóneo para la promoción y la defensa de los principios rectores de su política exterior, ya que por coincidencia éstos quedaron plasmados en la Carta de San Francisco desde el momento de su elaboración.

²⁵⁹ López Nadal; "La India, de nuevo ante su destino" en *Política Exterior*, Núm. 63, *Op. Cit.*, p. 109.

Siendo uno de los países fundadores de la ONU desde 1945, México reconoció en dicha organización un foro internacional de concertación y entendimiento entre los Estados miembros. De tal forma, desde un principio, la relación de México con la organización ha sido dinámica y propositiva dado que se encontró en ella un medio no sólo para impulsar los principios de su política exterior, sino también un medio para superar los desequilibrios de su situación geopolítica.

En lo que toca al Consejo de Seguridad, la relación de México con dicho órgano fue definida en la línea de apego a los principios de las Naciones Unidas y ello probó que, incluso ante las exigencias de situaciones críticas, México ha sido congruente con los principios de política exterior que por tradición ha defendido.

Como punto de partida es importante señalar que la creación de la ONU contempla una importancia radical en el proceso de apertura y participación de México en los asuntos mundiales. Esto es, "a partir de 1945 se inicia una participación mexicana cada vez mayor en asuntos mundiales, con un proyecto propio sobre la conformación de un orden internacional".²⁶⁰ Lo anterior explica el impulso de una diplomacia con márgenes considerables de autonomía frente a la emergencia de la bipolaridad producto de la Guerra Fría, en donde la posición de nuestro país en las situaciones internacionales se manifestó por la examinación de cada circunstancia y de tomar partido hacia aquella posición que favoreciera mayormente a sus intereses nacionales.²⁶¹

El involucramiento mexicano en los asuntos internacionales responde a un proceso interno de maduración que deja de lado la idea de percibir al exterior como fuente de todos sus males, debido a la adquisición de una mayor confianza y seguridad en sí mismo, y por tanto, México retoma los beneficios que puede adquirir del ámbito externo, así como de su participación en la estructuración de un orden internacional más apegado a los intereses mexicanos.²⁶²

También adquieren gran significado en este proceso gradual de apertura internacional de México los factores económicos en donde, en principio, el impulso al proyecto de desarrollo propio de la industrialización con inversión y tecnología externas requería del juego de una diplomacia mexicana como instrumento para atraer capitales;

²⁶⁰ Sepúlveda, Cesar; La política internacional de México en el decenio de los ochenta; México, FCE, 1994, p. 25.

²⁶¹ Se pueden citar como ejemplos de esta diplomacia independiente y de defensa de los intereses mexicanos los casos de Guatemala (1954), República Dominicana (1965), Cuba, Chile, Granada (1983), donde ha existido una clara y terminante oposición mexicana a proyectos intervencionistas. Así como, la crisis centroamericana y el esfuerzo pacificador de Contadora, el impulso a las negociaciones sobre desarme y el Grupo de los Seis, el alivio de la deuda externa y el Consenso de Cartagena.

²⁶² *Ibid.*, p. 27.

posteriormente, con el abandono de esta estrategia de desarrollo en los años ochenta y la adopción del programa de economía de mercado, la apertura económica hacia el exterior fue incuestionable.

Por consiguiente, aunque para México ser miembro de la organización ha significado el impedimento a la adopción de posiciones de pasividad y aislamiento, pues su participación implica una definición política al tomar partido a favor de una causa, no puede pasar desapercibida la renuencia de distintos gobiernos mexicanos para ser miembro del CSONU.

En los más de cincuenta años de vida la organización, México ha sido miembro no permanente del Consejo en tres oportunidades, primero en 1946, de manera incidental; después durante el período de 1981-1982 y por último, en el bienio de 2002-2003. La explicación a tal comportamiento de renuencia a la participación de México en el Consejo indudablemente obedece a razones políticas cuyo razonamiento central radica en no involucrar a México en conflictos que no le vinculan directamente, por considerarse que eran cuestiones pertenecientes a la realidad de poder y de confrontación bipolar. En tal sentido, siguiendo este mismo hilo conductor, la participación de México en los trabajos del CSONU hubiese implicado comprometerse en negociaciones y decisiones políticas ajenas sin que existiera un beneficio directo y sin una capacidad de influencia real. Dicho razonamiento queda muy bien ejemplificado en uno de los testimonios dados por Luis Padilla Nervo:

*"Una vez que terminó el periodo de México en el Consejo (en 1946), yo tuve alguna influencia para impedir que nuestro país volviera a ser candidato para ocupar esa función. Porque en esa época pensé que no nos convenía, que nos perjudicaba el hecho de tener que tomar una posición en los temas importantes del Consejo de Seguridad, donde seguramente las decisiones adoptadas eran desfavorables a una u otra de las grandes potencias. En cambio, en la Asamblea General, la actitud que México tomara en cualquier asunto podía ser respaldada por un buen número de miembros, de modo que ahí no quedábamos tan expuestos".*²⁶³

Además, otro punto central de justificación para este razonamiento considera la existencia de un vecino poderoso y con vocación hegemónica.

²⁶³ Testimonios: 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas, entrevista con el embajador Luis Padilla Nervo, SRE, México, 1985, p. 26.

Por tales motivos, se prefirió impulsar un papel activo en la Asamblea General, destacando su desempeño por las Iniciativas emprendidas, por la capacidad de reclutar adeptos y por la buena imagen del país que todo ello generó.

Con todo, la distancia política de México en relación con los trabajos del Consejo de Seguridad no impidió su retraimiento en todos los principales asuntos de la agenda internacional, incluyendo algunos de los más delicados en la confrontación Este- Oeste. Es en este sentido que se dice que México al apartarse de los alineamientos automáticos impulsaba una política exterior independiente. Así, siguiendo a Cesar Sepúlveda "si se tiene una política exterior independiente es porque existe una idea propia sobre la forma en que debe estructurarse el orden internacional".²⁶⁴ Por consiguiente, el pertenecer al Consejo de Seguridad se enmarca como un medio idóneo para poner en práctica, junto con aliados que compartan una visión común, el proyecto propio sobre la naturaleza del sistema internacional y, por supuesto, también influir en el tipo de decisiones que se adopten.

Por otra parte, desde que le fue oficialmente enviado a México el Proyecto de Dumbarton Oaks el 9 de Octubre de 1944, la Secretaría de Relaciones Exteriores procedió a realizar un estudio comparativo con el Proyecto de México respecto a la idea de la Organización de las Naciones Unidas. Aunque hubo ciertos puntos de divergencia en dichos proyectos, México proponía que se añadieran tres principios a los incluidos en el proyecto de Dumbarton Oaks: a) integridad e independencia política, que llevaría consigo la prohibición de "constituirse nuevos Estados", "alterarse la delimitación geográfica" y "la forma de gobierno de los ya existentes"; b) no intervención en los asuntos internos o externos de un Estados, por parte de otro Estado; c) igualdad de jurisdicción sobre nacionales y extranjeros; en cuya enunciación se ve plasmado el deseo de amalgamar elementos de las doctrinas Calvo, Carranza y Cárdenas.²⁶⁵

Respecto a la composición, facultades y métodos de trabajo del CSONU, el Proyecto de México proponía que no hubiera miembros permanentes ó definitivos sino más bien miembros "semipermanentes" con el fin de evitar la consolidación jurídica del tipo de oligarquía internacional que se encuentra plasmado en la Carta. En tal sentido, habría dos tipos de miembros: los semipermanentes y los electos, aunque en realidad todos serían electos, los primeros, que serían seis, para un plazo de ocho años, mientras que los seis electos se supone que serían designados para periodos más breves, según

²⁶⁴ Sepúlveda Cesar, La política internacional de México en el decenio de los ochenta; *Op. Cit.*, p. 30.

²⁶⁵ Seara Vázquez, "México y las Organizaciones Internacionales" en La Política Exterior de México, Ed. Harla, 1985, p. 160.

un procedimiento establecido por la Asamblea General. Los miembros semipermanentes tendrían una responsabilidad en el mantenimiento de la paz internacional más considerable dentro de la comunidad internacional. También consideraba los miembros "ad hoc", los cuales podrían participar en las discusiones de los asuntos que les interesen.

En cuanto a las facultades, el proyecto mexicano hacía énfasis en un mayor control de la Asamblea General sobre el Consejo de Seguridad. Como facultad específica del Consejo figuraba la elaboración de planes de reducción de los armamentos y la vigilancia de su aplicación, en términos parecidos a los establecidos en el Pacto. También los procedimientos de votación no contemplaban cambios, pues permaneció sin cambiar la unanimidad, con excepciones como las de los asuntos de procedimiento. Sin embargo, México se opuso al ejercicio del veto en las cuestiones que estuvieran fuera del ámbito establecido en el Capítulo VII de la Carta.

PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD EN 1946

Representado por el entonces Secretario de Relaciones Exteriores Francisco Castillo Nájera, México ocupó un lugar como miembro no permanente en el Consejo de Seguridad para el año de 1946. La participación de México en el Consejo se destacó por ser muy activa en los debates que se produjeron en torno a los casos de España, Irán, el proceso de descolonización y el ingreso de nuevos Estados a la ONU. Al respecto, entre los Estados que ingresaron a la ONU durante la gestión de México fueron Afganistán, Islandia, Suecia y Tailandia.

Durante los debates en torno al caso de Irán, México defendió el derecho de participación en la toma de decisiones de las naciones pequeñas, sin importar que la denuncia del gobierno iraní fuera en contra de una de las grandes potencias: la URSS. El caso más polémico para la política exterior de México fue el de España pues el que se negara el reconocimiento al gobierno de Francisco Franco, y se continuaran las relaciones con el gobierno español en el exilio, se consideró como una intervención en los asuntos internos de España.

Sin embargo, durante la participación de México en el Consejo de Seguridad se defendió la postura de considerar al régimen fascista español del gobierno de Franco como una amenaza para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, por lo que apeló al rompimiento de las relaciones diplomáticas por parte de Naciones Unidas,

empleando los procedimientos señalados en la Carta.²⁶⁶ El asunto paso a la consideración de un Subcomité, reanudándose los debates durante la presidencia de México en el Consejo, en la que se promovió una moción de transacción consistente en la votación por partes de las recomendaciones de dicho Subcomité, la cual contaba con la anuencia de la mayoría absoluta de los miembros del CSONU, pero que no procedió debido a la interposición del veto soviético.

Otros casos en los que hubo una activa participación del representante de México fueron los de Indonesia, Siria, Grecia y el Líbano, en los que se defendió principalmente el principio de no intervención. México formó parte de la Comisión para los Balcanes, encargado de discutir el caso de Grecia, manifestando su apego a la imparcialidad y al respeto a los derechos legítimos de las partes en conflicto, buscando una solución constructiva. Cabe destacar, que el representante mexicano presidió los trabajos de la Comisión en diversas ocasiones, así como en la redacción del informe final que se presentó en la III Asamblea General de la ONU.

En esta primera participación de México en el Consejo de Seguridad se puede percibir lo que se pudo considerar una norma en años posteriores, un apego irrestricto a los principios de la política exterior de México y en el caso de España también se defendió la Doctrina Estrada, con el fin de dar mayor sustento a la política exterior mexicana y a los principios establecidos en la recién creada Organización de las Naciones Unidas.²⁶⁷

La actuación de México en el CSONU de 1946 proporcionó valiosas experiencias que, sin embargo, no estuvieron exentas de preocupación ante las contradictorias posiciones asumidas por las potencias, quienes ya comenzaban a emplear el veto como arma política. Sumado a otras situaciones, lo anterior contribuyó a que México no volviera a participar en las labores del CSONU como miembro no permanente puesto que se pensaba que un nuevo ingreso mexicano obligaría a tomar posiciones en cuanto a conflictos de poco significado para el país que, además de no generar ganancia alguna, podrían provocar fricciones con alguna de las superpotencias.

²⁶⁶ Castillo Najera, Intervención del Representante de México ante el Consejo de Seguridad [...] en la 47ª sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York, 17 de junio de 1945, p. 3-6.

²⁶⁷ Domínguez Melgoza, Ma. Eugenia, La participación de México en el Consejo de Seguridad. La importancia de pertenecer al Consejo de Seguridad en una época de transición, Tesis de Licenciatura, México, UNAM-FCPyS, 1994, p. 23.

PARTICIPACIÓN DE MÉXICO EN EL CSONU DE 1980-1981

Habrían de pasar más de tres décadas antes de que se tomara la decisión de volver a formar parte del Consejo de Seguridad.

El surgimiento de una política exterior más activa en los años setenta, la aparición de conflictos en América Central²⁶⁸ y un entorno político internacional aparentemente más favorable (pese a que daba comienzo la segunda guerra fría), condujeron a México a aceptar de nueva cuenta un puesto no permanente en el período 1980-1981. Originalmente planeado por el bienio 1981-1982, la candidatura de México a miembro no permanente del Consejo tuvo que ser adelantada debido a un problema con las candidaturas de Colombia y Cuba, que tras 154 votaciones no habían dado ningún vencedor, lo que amenazaba con paralizar el Consejo y crear una aguda crisis en la ONU.²⁶⁹ Así, la candidatura de México tuvo el endoso del grupo latinoamericano, obteniendo 133 votos contra que fueron para Cuba.

Fruto de los acontecimientos internacionales, el período en el que participó México por segunda ocasión como miembro no permanente del Consejo de Seguridad, representado por Porfirio Muñoz Ledo, se caracterizó por su intensa actividad.

En el caso de la invasión soviética a Afganistán, la cual tras la votación de un proyecto de resolución que condenaba tal acto, la URSS ejerció su poder de veto. Frente al poder de veto soviético y a la parálisis del Consejo, México promovió, junto con Filipinas, la Resolución Pro Paz, la cual preveía "que si el Consejo de Seguridad, por falta de unanimidad entre sus miembros no permanentes deja de cumplir con su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en todo caso en que resulte haber una amenaza de paz, un quebrantamiento de la paz o un acto de agresión, la Asamblea General examinará inmediatamente el asunto..."²⁷⁰. Con dicha resolución se buscaba que la Asamblea General condenará tal invasión y se pedía el retiro inmediato, incondicional y total de las tropas invasoras. La resolución fue aprobada en la Asamblea General por una amplia mayoría.

Por otra parte, en esta segunda participación de México en el Consejo promovió activamente iniciativas para buscar soluciones duraderas a conflictos internacionales del

²⁶⁸ Resultado de su activismo en los conflictos de la región fueron el surgimiento de diversos acuerdos como el Comunicado Franco-Mexicano sobre El Salvador, EL Acuerdo de San José para el suministro de petróleo y la propuesta de Managua sobre el conflicto centroamericano, lo que más tarde desembocaría en el proceso de Contadora.

²⁶⁹ Serna Vázquez, *La política exterior de México*, p. 167-168.

²⁷⁰ Asamblea General, "Resoluciones y Decisiones aprobadas durante su Quinto Período de Sesiones", Nueva York, 1950, pp. 11 y 12 (Res 377 (V) Unión Pro Paz).

momento; en particular, en cuestiones como la crisis de Líbano, la Independencia de Namibia, la oposición a la agresión sudafricana a los países de la Línea del Frente y la ocupación ilegal de Israel de los territorios árabes, incluyendo Palestina. Asimismo, México condenó reiteradamente las violaciones a los derechos humanos y a las libertades fundamentales del régimen de apartheid en Sudáfrica, y presidió el Comité del Consejo de Seguridad de Embargo de Armas a ese país.

Asimismo, nuestro país defendió activamente el principio de la libre determinación de los pueblos, apoyando los procesos de descolonización de Namibia y Zimbabue. En el caso de Belice, participó en las negociaciones con el gobierno británico para alcanzar la independencia de esta nación. En lo relativo a la admisión de nuevos miembros, durante este período fueron aceptados en la ONU: San Vicente y las Granadinas, Zimbabue, Vanuatu, Belice y Antigua y Barbuda.

Otra contribución destacable de la participación de México en el Consejo recae en la búsqueda de una solución pacífica al conflicto Irán-Irak con el impulso de un proyecto de resolución, junto con Noruega, en el que se hace énfasis en la no intervención de terceros Estados que puedan agravar el conflicto y la autorización de una misión de buenos oficios del Secretario General; dicho proyecto de resolución fue aprobado con todos los votos a favor. Sin embargo, el tema no volvió al análisis del Consejo en el transcurso de este período.

Esta segunda participación mexicana en el Consejo de Seguridad no solo fortaleció la presencia de los países de América Latina y el Caribe en el Consejo, sino que logro establecer una unidad entre los países del Tercer Mundo (en 1980 fueron Bangladesh, Jamaica, Zambia, Filipinas, Túnez y México, y en 1981 cambiaron los tres primeros por Uganda, Panamá y Níger), los cuales lograron establecer un mecanismo operativo de negociación para enfrentar los problemas, acordar proyectos de resolución y decidir estrategias a seguir.²⁷¹ Esta unidad jamás vista en el Consejo de Seguridad contribuyó al posicionamiento de los No Alineados como bloque con una posición común en los procesos de negociación frente a las superpotencias. En este sentido, la unificación de los No- Alineados logró consolidar cierto poder al interior del Consejo debido a la posibilidad de "vetar" cualquier proyecto de resolución.²⁷²

²⁷¹ Domínguez Melgoza, Ma. Eugenia; La participación de México en el Consejo de Seguridad. La importancia de pertenecer al Consejo de Seguridad en una época de transición; Tesis de Licenciatura; *Op. Cit.*, p. 54.

²⁷² *Ibid.*, p. 55.

Cabe destacar que, sin ejercer un papel de líder en el Consejo, México logró con su segunda participación en el mismo nuevos equilibrios de poder entre los miembros permanentes y no permanentes además de impulsar las consultas informales con la creación del Caucus No Alineado, con el objetivo de construir puentes que mitigaran el enfrentamiento bipolar propio de la Guerra Fría.

EL REINGRESO DE MÉXICO AL CONSEJO DE SEGURIDAD DE 2002-2003

Más de una década tendría que transcurrir para considerar la posibilidad de que México ocupará de nuevo un asiento no permanente en el CSONU para el periodo de 1992-1993. Sin embargo, el gobierno de México decidió retirar la candidatura sin una explicación clara. Se considera que tal retro responde a posibilidad de que México al estar en el Consejo lo hubiese llevado a asumir posturas contrarias a las de Estados Unidos, situación que hubiese dificultado la negociación del Tratado de Libre Comercio,²⁷³ otras voces consideran el debate relativo a la "actualización" del concepto de soberanía en el seno de la ONU fruto de las nuevas tendencias internacionales, pero que no era aceptable para nuestro país.

Con todo, el argumento expresado por el gobierno mexicano en tomo al retiro de la candidatura se advirtió en los resultados de las decisiones del Consejo y en las demandas de reformas al órgano, por lo que se decidió apoyar el ingreso de Venezuela. En tal sentido, al retirar su candidatura, el gobierno de México argumentó que era necesario abrir de inmediato "un proceso de reflexión que permita adoptar las medidas necesarias para que este órgano refleje las realidades políticas de 1992 y no las de 1945... deben (también) demarcarse con claridad las competencias del Consejo de Seguridad en relación con la Asamblea General, evitando la ampliación de su mandato en detrimento del órgano de composición universal".²⁷⁴

Frente a tal postura del gobierno mexicano, hubo críticas pues se considera que si México está buscando hacer reformas a la ONU y sobre todo al Consejo de Seguridad en todo caso debería de tener una mayor participación en el consejo de forma tal, que con el consenso de los países latinoamericanos y del G- 77, las propuestas que eventualmente presentaran tuvieran una efectiva consideración dentro del mismo.

²⁷³ Castañeda Jorge: "México y el nuevo orden mundial: actualidad y perspectivas" en Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México, Tomo III, Coloquio de Invierno, UNAM/CONACULTA/FCE, México, 1992, p. 276.

²⁷⁴ Montaño, Jorge, "El nuevo espíritu de la ONU en los cambios mundiales en Castañeda Jorge. Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México, *Op. Cit.*, p. 288.

Finalmente, el reingreso de México al CSONU, después de dos décadas de ausencia, obedece en suma a los profundos cambios experimentados por este órgano, así como al cambio en la percepción internacional sobre el papel que nuestro país puede desempeñar en el mismo.

En primer lugar, la combinación de un creciente activismo del Consejo con una mayor cooperación entre sus miembros sobre todo desde principios de los noventa ha permitido el cumplimiento de sus funciones que originalmente le fueron previstas. De esta forma, se han podido superar preocupaciones mantenidas a lo largo de los años sobre una participación mexicana en el mismo. En segundo lugar, los cambios políticos experimentados en México por una transición política hacia la democracia a finales de la década de los noventa en donde el nuevo gobierno logró obtener una legitimidad democrática y un voto de confianza depositado por la comunidad internacional, lo que sumado al reconocimiento de la tradición de la política exterior mexicana ha dado indudablemente a México nuevas oportunidades de acción en el escenario global.

De tal forma, la elección de México en el Consejo de Seguridad, por un amplio margen de 138 contra 40 sufragios en la Asamblea General en octubre de 2001, representó un renovado voto de confianza de la comunidad internacional en la tradición de la política exterior mexicana y en su reconocida contribución a la solución de los problemas en materia de paz y de seguridad internacionales.²⁷⁵ Las razones manifestadas por el nuevo gobierno mexicana para impulsar la candidatura de nuestro país para ocupar un lugar en el Consejo por tercera ocasión se fundamentó en lo siguiente.²⁷⁶

- La decisión de contribuir activamente en los esfuerzos de las Naciones Unidas a favor del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Lo anterior refuerza la vocación pacifista de México.
- La evolución de los trabajos del CSONU y su creciente influencia en los procesos de paz y seguridad en el mundo.
- La conveniencia de que México participe en la configuración de una nueva arquitectura de seguridad colectiva que pueda hacer frente a las nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales. De no ser así, se daría un aislacionismo innecesario de México en el proceso de reforma de la ONU.

Con todo, representado por el Embajador Adolfo Aguilar Zinser, México presidió el CSONU en el mes de febrero de 2002 en el cual se buscó avanzar en la solución de los

²⁷⁵ Ledo Thierry: " El papel de México en el Consejo de Seguridad de la ONU" en Revista Mexicana de Política Exterior, No. 66, México, Instituto Matías Romero- SRE, Junio 2002, P. 93.

²⁷⁶ *Ibid.*, p. 92-93.

conflictos pendientes, particularmente en Burundi, Afganistán, Angola, Liberia, Medio Oriente, Etiopía- Eritrea, Georgia, Republica Democrática del Congo, Kosovo, Chipre, Sahara Occidental e Irak.²⁷⁷ Asimismo, bajo la presidencia del CSONU, México hizo énfasis en la necesidad de dar mayor transparencia en los métodos de trabajo en el órgano, promover la cooperación entre los organismos multilaterales para el mantenimiento de la paz y la seguridad y tener una mayor cantidad de reuniones públicas, para que todos los miembros de las Naciones Unidas tengan acceso a la información que reciben los miembros del Consejo de Seguridad, así como para dar mayor amplitud a los trabajos del Consejo en los temas de mayor relevancia y preocupación para la comunidad internacional.

Dentro de los trabajos realizados durante la presidencia mexicana destaca la reunión de emergencia para considerar la situación prevaleciente en Medio Oriente solicitada por el grupo de países árabes y Palestina, en el que se decide convocar a un debate público sobre esta cuestión. Por otra parte, también destaca la resolución del Consejo de extender por dos meses más el mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO), hasta el 30 de abril de 2002, con el objetivo de que las partes interesadas examinasen las opciones para la solución del conflicto.

Sin embargo, la prueba de fuego para la representación de México en el Consejo fue sin duda durante su participación en el 2003 cuando los ojos del mundo estuvieron puestos en Irak. La segunda guerra del golfo emprendida unilateralmente por EUA, Gran Bretaña y España sin la autorización del CSONU y violando descaradamente el derecho internacional puso a México entre la "espada y la pared", pues apoyar la aventura de EUA le acarrearía graves consecuencias frente al resto de la comunidad internacional, así como, a nivel interno. Pero el no apoyar tal aventura significaba el riesgo de recibir represalias de su vecino y socio comercial más importante, tanto en términos económicos como políticos, dado que el Acuerdo Migratorio tan buscado continuaba en la "cuerda floja" y ello contemplaba el riesgo de enterrarlo por completo. La presión era mucha y el abstenerse en una votación a favor o en contra de la intervención en Irak ya no podía ser la salida adoptada por México para deslindarse de responsabilidades.

Finalmente, la dura prueba para la política exterior de México durante su participación en el CSONU frente a la guerra contra Irak tuvo su *momentum*, en primera

²⁷⁷ "Presenta México su programa de trabajo para febrero, como presidente del Consejo de Seguridad de la ONU", Comunicado de Prensa, Embajada de México en Francia, 05/02/2002. www.sre.gob.mx/ape/fo6/onu.cs.htm

instancia, con su voto en contra de la intervención armada en Irak, apelando al reconocimiento de la defensa de los principios de su política exterior y al apego del Derecho Internacional, y en segunda instancia al asumir la presidencia del Consejo en el mes de abril, cuando se vivía uno de los momentos más álgidos de los trabajos del CSONU frente al conflicto iraquí.

La gestión de México ante el CSONU en el mes de abril se puede decir que fue discreta pero también gris. Esto es, debido a la manera en que se fue desarrollando la crisis en Irak se necesitaba debatir temas muy importantes, entre otros: la suerte de las sanciones amplias aplicadas desde 1990 por el Consejo, la salida de las tropas de la coalición que encabeza EUA del territorio iraquí, la transición política en Irak, y el posible envío de una operación de mantenimiento de la paz de la ONU cuyo mandato tendría que recaer justamente en el CSONU. Pero ninguno de estos temas fue analizado durante la presidencia de México, pues solo se lograron emitir cinco resoluciones: la resolución 1473 (2003), sobre la situación en Timor Oriental; la resolución 1474, sobre la situación en Somalia; la resolución 1475 sobre la situación en Chipre; la resolución 1476, sobre la situación en Irak y Kuwait (que ratifica en escasas 11 líneas, la resolución 1472 del 28 de marzo que permitió reanudar el polémico programa "petróleo por alimentos"); y la resolución 1477 del 29 de abril sobre la situación del Tribunal Internacional para procesar a los responsables del genocidio de 1994 en Ruanda.²⁷⁸ Cabe destacar que esta parálisis manifestada en el Consejo de Seguridad respecto al conflicto iraquí es resultado de las ambigüedades de las posiciones de los miembros del Consejo.

Respecto a México, el tema de Irak se ubicaba como un tema particularmente espinoso sobre todo en su relación con EUA por los disensos que generó. Sin embargo, existen otros temas que debieron merecer gran relevancia y preocupación en las discusiones del Consejo en orden de generar mayores consensos como fue el caso de la masacre de entre 400 y 1000 civiles en la localidad congoleña de Ituri en la República Democrática del Congo el pasado 3 de abril.²⁷⁹ Pero dicho hecho no mereció ninguna resolución en el CSONU, pese a que la ONU gestionó un acuerdo a fines del 2002 para contribuir a desescalar el complejo conflicto en la República Democrática del Congo.

Pese a estos infortunios durante la gestión de México en la presidencia del CSONU, la participación de México en los debates en torno al conflicto iraquí mostró gran relevancia frente a los países latinoamericanos y al resto de la comunidad internacional,

²⁷⁸ http://www.lainsignia.org/2003/mayo/ibe_030.htm

²⁷⁹ *Ibidem.*

pues tanto México como Chile fueron el ejemplo que dio pie a que Pakistán y los tres países africanos –Angola, Camerún y Guinea- resistiesen también frente a las presiones de EUA, creándose así el llamado Grupo de los Seis encabezados por México, y esa experiencia volvió a demostrar que en sus relaciones con Washington México tiene, al contrario de lo que suele pensarse, cierto grado de invulnerabilidad.²⁸⁰ Además, es poco probable que otros dos países latinoamericanos hubiesen podido resistir de la misma manera las presiones de EUA, aunque cabe destacar que Chile tenía de cierta forma más que perder que México (a no ser por el casi moribundo Acuerdo Migratorio) pues por cerca de 12 años se ha venido negociando un Acuerdo de Libre Comercio con EUA, sin embargo, no se limitó en asumir una postura firme, junto con México, frente a la aventura bélica de EUA.

Sin embargo, para la cancillería mexicana los meses que siguieron a la guerra en Irak fueron dramáticos pues se dieron numerosos cambios de alto nivel e incluso tambaleaban la permanencia de Aguilar Zinser y de Juan José Bremen en la delegación diplomática de México en Washington. El destino de Aguilar Zinser tuvo su culminación como representante de México en el Consejo con el anuncio de su renuncia el 17 de noviembre –después de una reunión entre este funcionario y el Secretario de Relaciones Exteriores Luis Ernesto Dervez- pues fue sustituido por el Embajador Enrique Berruga²⁸¹ a partir del 01 de Enero en las Naciones Unidas, después de controvertidas declaraciones respecto a la relación de México con EUA como las de afirmar que “México es el patrio trasero de EUA”.²⁸²

Así, con la renuncia de Aguilar Zinser concluyó una etapa de roces, tensiones y desencuentros en la relación entre México y EUA, las cuales se iniciaron con los atentados terroristas del 11 de Septiembre y se potenciaron con las posturas adoptadas

²⁸⁰ Esa invulnerabilidad se demostró en el hecho de que México no ha sufrido ninguna represalia, ni la amenaza de una represalia, por su postura en el Consejo de Seguridad, a no ser por la descripción retórica de sentirse “decepcionados” por su actitud y la cancelación de la tradicional celebración del 5 de Mayo en la Casa Blanca.

²⁸¹ El 3 de diciembre el Senado de la República ratificó el nombramiento de Enrique Verruga Filloy como Representante Permanente de México ante la ONU en sustitución de Aguilar Zinser y el 16 de septiembre presentó sus cartas credenciales ante la ONU. www.un.int/mexico/2003/bol03_03.htm

²⁸² En una conferencia realizada en la Universidad Iberoamericana, el Embajador Aguilar Zinser manifestó textualmente lo siguiente: “México es el patrio trasero de los EUA y dejará de serlo hasta que no haya mexicanos que piensen que es necesario tragar camote”, y también reiteró “a México le costó trabajo descubrir que el gobierno de EUA no quería matrimonio sino una relación de sujeción y no de igualdad, porque la visión que tiene de nuestro país es la de su patrio trasero”. Ante tales afirmaciones el Presidente Vicente Fox manifestó su ofensa ante las mismas. Por su parte, el Secretario de Estado de los EUA, Colin Powell negó estas afirmaciones y manifestó que México es un aliado, amigo y socio de EUA. <http://www.cicetera.com.mx/pagosnc38.asp>

por México en el CSONU. La participación de México en este foro dejó de ser rápidamente una oportunidad histórica de relanzamiento de México en el escenario mundial para convertirse en una pesadilla diplomática y en un regalo envenenado.

En términos generales las ventajas de la participación de México en el Consejo de Seguridad se derivan del hecho de que al tener una mayor influencia en la solución de los problemas de paz y seguridad, México amplía el panorama de sus relaciones con el exterior, permitiéndole establecer nuevas alianzas y aumentar su capacidad para impulsar una agenda propia en los foros internacionales. Asimismo, también es una oportunidad para la definición y el establecimiento de posiciones claras ante una extensa gama de problemas que afectan la paz y la seguridad internacionales. Esta tarea se debe de considerar como necesaria sobre todo para un país como México frente a un órgano tan restringido como lo continua siendo el Consejo de Seguridad.

EL PAPEL DE MÉXICO FRENTE A LA REFORMA DEL CSONU

Como se había mencionado anteriormente, desde los inicios de la Organización de las Naciones Unidas, México había elaborado un proyecto propio respecto a su visión de la organización mundial en el que se trataba de conciliar tanto el reconocimiento de que la participación de las potencias en el CSONU como la consideración de que todas las naciones son jurídicamente iguales.

Nuestro país se ha venido manifestando desde 1974 por un cambio en la composición del Consejo a in de que existiese un equilibrio más representativo de la comunidad internacional pues en ese año propuso que se aumentara el número de miembros permanentes, otorgando un sexto asiento a los países en desarrollo, quienes lo ocuparían rotativamente.²⁸³

Asimismo, tras el renovado dinamismo que el Consejo de Seguridad adquirió con el fin de la Guerra Fría y el empuje que se dio a partir de 1992 del proceso de reforma de este órgano, México se unió a los voces que claman la democratización del CSONU pues considera que si bien este órgano ha emitido todas sus resoluciones por consenso, preocupa que la forma de alcanzarlo hay sido excluyendo prácticamente a los miembros no permanentes, quienes participan de manera marginal en la consecución de las mismas, "porque no solo los que tienen fuerzas militares deben contar con la exclusividad

²⁸³ Muñoz Ledo, "Entrevista con el Embajador [...] sobre su participación en la Organización de las Naciones Unidas: 1979-1985" en Testimonios de 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas, *Op. Cit.* p. 156.

de decidir la línea política del mundo, sino que hay otras naciones con capacidad de orientar soluciones concertadas".²⁸⁴

La búsqueda de la democratización del Consejo es concebida por México tanto por la necesidad de una representatividad más equitativa que tenga en cuenta el aumento del número de sus miembros de manera proporcional a la membresía total de la ONU es decisivo y la existencia de nuevos actores. Sin embargo, también México reconoce que la democratización del Consejo debe de partir también de la necesidad de reglamentar el ejercicio del veto a fin de evitar que un miembro permanente pueda, por sí mismo, obstaculizar el trabajo del mismo.²⁸⁵

Los principales puntos de la propuesta de reforma al Consejo de Seguridad de México manifestada por las intervenciones del Representante de México ante la ONU y específicamente en el "Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la representación equitativa, el incremento de los miembros del Consejo de Seguridad y otras cuestiones" a partir de 1993 son las siguientes:²⁸⁶

1.- Composición del Consejo:

México defiende la ampliación de la membresía del Consejo que conduzca a una mayor representatividad del mismo bajo los criterios del Artículo 23. Sin embargo, la ampliación solo debe de confinarse a la categoría no permanente y se rechaza cualquier ampliación de la membresía permanente.

2.- El veto:

México considera desde 1945 que el veto es un mecanismo antidemocrático pero dada la imposibilidad de eliminarlo, el pensamiento mexicano se dirige a su reglamentación situando su utilización para los fines estipulados en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Asimismo, México manifiesta su rechazo a toda posibilidad de extender esa prerrogativa a los nuevos miembros permanentes.

3.- Procedimientos deliberativos:

México considera la necesidad de que los miembros no permanentes deberían tener una mayor participación en las discusiones y debates de fondo, por ende se considera de

²⁸⁴ Solana Fernando. "Responsabilidad de la paz, los cinco que más armas tienen" en Excelsior, Miércoles 10 de Noviembre de 1993.

²⁸⁵ Solana Fernando. "Palabras de (...) Secretario de Relaciones Exteriores ante la XLVIII AGONU" en Boletín Informativo Semanal, Dirección General, SRE, 30 de Septiembre de 1993, p. 70.

²⁸⁶ <http://www.globalpolicy.org/security/reform/mexico.htm>;

<http://www.globalpolicy.org/security/docs/tello2.htm>; http://www.un.int/México/cs_wrapup.html

Basulto Poot: La reforma al Consejo de Seguridad y sus implicaciones para México, Tesis de Licenciatura. *Op. Cit.*, p. 73-76

radical importancia los debates públicos y las consultas tanto entre miembros del CSONU como con el resto de los miembros de la ONU.

4.- Relación del CSONU con otros órganos principales de la ONU:

Para México, el equilibrio entre los órganos principales de las Naciones Unidas es un aspecto crítico para la preservación de la paz y la promoción del desarrollo. Nuestro país considera la ampliación de las facultades a la AGONU en las tareas de mantenimiento de la paz; además hace énfasis en la elaboración completa y detallada de los informes del Consejo a la Asamblea General de manera más periódica.

México también ha señalado la importancia de vigorizar el papel del Secretario General y facultarlo para pedir opiniones consultivas a la Corte Internacional de Justicia por medio de la revisión al Art. 96 de la Carta.

5.- Acciones en la preservación de la paz:

México considera que se debe privilegiar el empleo de los mecanismos de solución pacífica de controversias contenidos en el Capítulo VI de la Carta; por lo que, antes de proceder a medidas coercitivas establecidas en el Capítulo VII, es necesario agotar absolutamente todas las vías de negociación diplomática para resolver los conflictos internacionales, así como la prevención de los conflictos haciendo énfasis en las políticas orientadas a tratar los problemas del subdesarrollo y la pobreza.

También se considera necesario reglamentar las responsabilidades exactas dentro de los mandatos de las OMPs para evitar que se vulnere el principio de jurisdicción interna y la soberanía de los Estados.

En términos generales, como se ha visto la propuesta de reforma al CSONU de México tiene su base de sustentación en el proyecto de la organización mundial que presentó en 1945. Como país con cierta influencia regional México ha venido sumándose a las voces que demandan un Consejo de Seguridad más democrático, eficiente y transparente, desde principios de la década de los noventa, haciendo énfasis en el avance al proceso de reforma que vive la ONU y sobre todo frente a los acontecimientos internacionales que recientemente han puesto en duda la efectividad de la Organización. Como país con vocación pacifista, apegado al Derecho Internacional y con visión multilateral, México tendrá que aprovechar los espacios para seguir participando activamente en todas las negociaciones en forma dinámica y comprometida en la Asamblea General y en el Grupo de Trabajo sobre el tema con el fin de ser participe de la nueva arquitectura internacional que forzosamente tendrá que pasar por una reestructuración de la máxima organización mundial.

4.5 EL FUTURO DE LA REFORMA AL CONSEJO DE SEGURIDAD: ENTRE LO DESEABLE Y LO POSIBLE.

El centro de poder de Naciones Unidas está representado en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, su composición actual también refleja las debilidades y rigideces de las Naciones Unidas en el contexto internacional de Posguerra Fría debido a que el orden mundial ha cambiado tan profundamente que ya no hay posibilidad para que se siga manteniendo y justificando la posición atrincherada y anacrónica de los 5 Miembros Permanentes.

El Consejo de Seguridad fue el único órgano de las Naciones Unidas con el poder de tomar decisiones que obligaran a todos los Estados miembros y autorizar el uso de la fuerza, en caso necesario, bajo las provisiones de seguridad colectiva del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. De tal forma, se ha argumentado que sin el derecho de veto, ni la URSS ni EUA habrían ratificado la Carta; por su parte, los otros Miembros Permanentes estuvieron deseosos por dicha prerrogativa, tanto como los otros 45 Estados miembros fundadores estuvieron opuestos a ella.

Con todo, las Naciones Unidas representan el segundo intento más grande por crear estructuras de gobierno global. Aún, desde 1945, las mayores potencias habían rechazado la idea de que las decisiones colectivas del cuerpo mundial, como un todo, formarían la práctica de la Organización sin que se les garantizase el poder exclusivo del recurso del veto para proteger sus intereses. Por otro lado, las naciones más débiles, cuales cubrían a la mayor parte de los miembros de la ONU, vieron en la acción colectiva como la mejor forma para ellos de influir en los eventos internacionales, pese a la figura antidemocrática que representaba el poder de veto.

El debate actual del CSONU radica, por un lado, en si su autoridad puede en gran medida endurecerse si su estructura permanece sin cambiar, y si, en una forma ampliada, retendría la eficiencia y efectividad de la cual su autoridad depende. La mayoría de los Estados quieren un Consejo de Seguridad eficiente, capaz de alcanzar decisiones tempranas, informadas y justas, además de un Consejo que pueda ordenar el apoyo diplomático, militar y financiero de todos los Estados miembros en orden de hacer implementar sus decisiones efectivamente.

Asimismo, el cuestionamiento a la eficiencia actual de un Consejo relativamente pequeño tiende, por consiguiente, a considerar que un Consejo verdaderamente efectivo puede requerir una membresía ampliada, pero hay quienes opinan lo contrario. Por ende, la futura autoridad de la institución es probable que dependa no solo de las decisiones

inteligentes, pero también, de una distribución de poder razonable, una formación de la satisfacción en la toma de decisiones, percibida no solo al interior del CSONU, sino también por parte de la totalidad de la comunidad internacional, y un sentido de participación en ellas de un rango variado de miembros, incluyendo Estados no miembros del Consejo, ONG's, etc.

Pero la no implementación de sus decisiones (como ocurrió en el pasado) puede minar la credibilidad de la institución completamente tanto como pueden percibirse sus acciones como hostiles, sobre todo, si no se actúa de forma rápida, clara y coherente. En este sentido, existe una necesidad de lograr una compatibilidad entre legitimidad y efectividad considerable en un futuro.

Por otro lado, es importante enfatizar que aunque el Consejo de Seguridad operó a principios de la década de los 90's en el contexto de una inherente contradicción, pues el relativo alto grado de acuerdo entre los 5 Miembros Permanentes había permitido que el Consejo tomase decisiones con mayor eficiencia que antes; dicho contexto fue transformándose debido a la propia evolución del nuevo sistema internacional, aún en transición, pues tras los eventos de Kosovo en 1999 y la Segunda Guerra del Golfo, con la intervención en Irak en 2003, se daría por sentado de forma tácita las divisiones y el debilitamiento dentro del mismo.

En este sentido, parece inevitable que en un tiempo más, la autoridad del Consejo declinará si su composición permanece sin cambiar, y más aún, sin que sus métodos de trabajo y de toma de decisiones logren ser lo suficientemente efectivas y rápidas para gozar de la legitimidad de la Comunidad internacional, al actuar frente a eventuales amenazas o conflictos que atenten contra la seguridad internacional. Sin embargo, la supervivencia del CSONU y de la ONU en general, ante el nuevo sistema internacional del Nuevo Milenio (que aun no termina de gestarse), enfrenta uno de los más grandes retos: emprender su actuación bajo la sombra emergente del nuevo unilateralismo de la única superpotencia mundial, cual ha dejado ver su falta de creencia en el multilateralismo, pero sobre todo en el respeto a la legalidad de las instituciones internacionales y por tanto, al Derecho Internacional.

El dilema radica en cómo resolver esta contradicción y en cómo fortalecer la legitimidad de la actuación del CSONU frente a los candados que limitan cualquier intento de modificar la Carta de Naciones Unidas, la falta de consenso entre las "potencias veto", la sombra de un marcado unilateralismo de EUA y ante un clima internacional bastante adverso que amenaza con llevar a la ONU a su disolución, pero sobre todo, a dejar que

reine en el sistema internacional la anarquía y el poder del más fuerte, sin que pueda existir ningún tipo de contrapesos efectivos, por muy limitados que éstos sean.

Considerando lo anterior, debe de tenerse en cuenta que reformar no significa cambiarlo todo, (en alusión a los temores de las 5 "potencias veto" de perder sus prerrogativas") ni tampoco hacer menos cosas, sino hacerlas mejor.²⁸⁷ Sin embargo, el pobre record de la reforma del CSONU hasta ahora deja poco margen de maniobra para debatir los temas sustantivos no sólo la cuestión de la ampliación del CSONU.

Con todo, ante el nuevo contexto internacional tan complejo del mundo que nos rodea, es imprescindible reavivar la temática que plantea la reforma al CSONU atorada desde hace más de 10 años y hacer énfasis en los siguientes aspectos:

REPRESENTATIVIDAD EN EL CSONU

Actualmente se percibe un CSONU no representativo, en dos sentidos:

1.- Desde un punto de vista geopolítico, de los 5 Miembros Permanentes, 4 son Europeos o asociados a Europa (EUA). Solo China es considerada un país en desarrollo, pero ninguno representa al Hemisferio Sur. De los miembros del Consejo como un todo, 46% son europeos, aunque esta área solo cuenta con el 20% de la población mundial. Contradictoriamente, las Naciones Unidas se encuentran dominadas por los Estados postcoloniales y postcomunistas, muchos de ellos plagados por la pobreza y la violencia étnica.

2.- En una muy contraria perspectiva, el Consejo no es lo suficientemente representativo de aquellos países con una capacidad mayor de contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, como los Estados fundadores así lo entendieron. Así, en 1945 la legitimidad derivó de los Estados vencedores de la guerra, ahora la legitimidad se acrecienta en aquellos Estados quienes pueden prevenir y finalizar guerras. De tal forma, Alemania, Japón y un número de países no alineados, han tenido una historia de importantes contribuciones a la prevención del conflicto y la construcción de la paz.

En este sentido, las demandas de Alemania y Japón por un lugar permanente en el Consejo, sin duda tienen una doble connotación pues por un lado, han fortalecido las demandas de los países en desarrollo para que la ampliación del CSONU tenga en cuenta la representación basada en el principio de distribución geográfica equitativa ó, en

²⁸⁷ Harada Takumi, Ingan Malem Peranginangin, Ma. Cristina Rosas y Lino Sciarra: "La reforma al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas: entre lo deseable y lo posible" en Revista de Relaciones Internacionales, No. 87, México, FCPyS- UNAM, Septiembre/Diciembre 2001, p. 56.

algunos casos, la población, y no permitir que el CSONU se siga viendo como un "foro de países ricos" sino que también se escuche los países más pequeños.

Pero, por otro lado, puede llevar un mensaje equivocado a la comunidad internacional, sugiriendo que sólo los países que dispongan de la liquidez suficiente podrían aspirar a incorporarse al órgano político más importante de la ONU.²⁸⁸ Sin embargo, si a Alemania y Japón les es negado este "status" su voluntad de hacer contribuciones financieras a la ONU y también a las OMP's correría el riesgo de ser probablemente socavado con el tiempo -considerando el esquema de costo- beneficio- lo que perjudicaría la efectividad del CSONU, pues las contribuciones de éstos países en las OMP son determinantes, pero también a la ONU en general, lo que es crítico en un panorama de crisis financiera tan profunda de la Organización.

EL PODER

El poder es el punto de competencia mayor sobre la composición del Consejo. Entendidamente el "status" de la membresía permanente les da a estos Estados la capacidad de influir en las decisiones de este cuerpo. La cantidad de poder potencialmente acumulada depende tanto de su fuerza básica fuera de la ONU, y también de la composición y de las normas de votación del propio Consejo. Sin embargo, los Estados sin un asiento en el Consejo pueden ser, de alguna forma, miembros influyentes reales, pero ellos carecen de su más obvia fuente de poder. Con todo, un uso continuo simple del poder de veto es un indicador confiable del poder ganado por un Estado a través del acceso al veto.

Finalmente, el futuro del Consejo de Seguridad indudablemente es dependiente del seguimiento del proceso de reforma, cualquier aplazamiento sería perjudicial. Sin embargo, esta claro que el CSONU permanece condenado a la fatalidad de su destino, pues los candados constitucionales y el poder de veto de las potencias, dejan ver que el proceso de reforma a corto plazo no es plausible porque no forma parte potencial de los intereses perseguidos por ellas en su estrategia internacional.

Sin embargo, es importante reconocer que para la gran mayoría de los Estados miembros de la ONU es conveniente que el tema cobre vigor y se de la voluntad colectiva por estructurar un proyecto de reforma consensuado, tanto a nivel interno de cada Estado como a nivel regional en base a los grupos regionales, que permita destrabar el actual "punto muerto" en el que se encuentra, pero que se coloque en términos realistas entre lo

²⁸⁸ *Ibid.*, p. 57.

que es deseable y lo que es posible. En este sentido, es importante considerar las siguientes ideas:

Eliminar la provisión de la Carta en el Art. 23 (2) que prohíbe la reelección inmediata de un miembro no permanente cuyo término ha expirado, puede tener un doble mensaje: si bien, ello podría atraer algunas de las potencias más prominentes a la presencia del Consejo, como el caso de Alemania, Japón, Brasil e India como paliativo, no aceptado por ellas, a su membresía permanente; también sería contraproducente para los países pequeños, a quienes se les restaría la oportunidad de participar en dicho foro.

El problema podría solucionarse estableciendo nuevos procedimientos combinados con una posible reasignación de escaños y posibilitando que las potencias regionales, una vez que hayan culminado un periodo, no puedan ser reelectas por otros tres o cuatro periodos de manera subsecuente para dar oportunidad de participación a los países pequeños.²⁸⁹

- Expandir la membresía no permanente en un punto moderado, que permita hacer valer la voz de los Estados más pequeños y darles oportunidades mayores al servir como miembros. El aumento a 20 o 21 miembros permanece en el umbral de hacer un Consejo que pueda funcionar de forma eficiente en las condiciones de crisis y de amenazas a la seguridad internacional, al mismo tiempo que responde a las demandas de un CSONU más representativo.

- Tratar de evitar la creación de categorías adicionales que solo conducirían a mayores diferencias en la membresía del CSONU.

- Aumentar el número de votos afirmativos necesarios para aprobar una resolución, quizá a 13 ó 14 de 21. Aún, el número más bajo obligaría a los 5 Miembros Permanentes a adquirir 8 de los 16 no permanentes para cualquier coalición ganadora –un trabajo más difícil que la actual tarea de ganar 4 de 10 votos. Esta posibilidad ha recibido relativamente poca atención y podría constituir un elemento que ayudaría a romper el "impasse".

- Restringir el poder de veto, en alguna forma. Aunque se reconoce que era considerado por las potencias, desde un principio, como un elemento necesario para la viabilidad de la Organización, en la práctica ha sido abusado en cuestiones substantivas, incluyendo la admisión de nuevos miembros y el nombramiento del Secretario General. Una forma de atacar el abuso del poder de veto es considerar limitar su aplicabilidad solo a medidas de fuerza bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU.

²⁸⁹ *Ibid.*, p. 59.

- Suprimir el Art. 107 de la Carta que se refiere a "cualquier Estado cual durante la Segunda Guerra Mundial ha sido un enemigo de cualquiera de los firmantes de la presente Carta" y modificar el Art. 53 que contempla una referencia similar, cuales hacen alusión a Alemania y Japón.

- Es interesante también ponderar cuestiones de procedimiento muy importantes que no necesariamente requieren la modificación de la Carta y que, sin duda, son necesarias para tener un CSONU tanto democrático como efectivo respecto a la toma de decisiones. Así, debe hacerse énfasis en que todos los encuentros que lleven a cabo sus miembros cuenten con registros por escrito, incluyendo las negociaciones que tienen lugar en el "cuarto de al lado"; que se de también prioridad a las consultas oportunas con el Presidente del CSONU en turno, en orden de involucrarlo en todas las temáticas bajo consideración del CSONU.

Además, durante el proceso de votaciones sería necesario que se introduzca la práctica de que cada miembro del CSONU al presentar su voto, manifieste el motivo que lo ha llevado a votar de tal forma, y que este se exprese por escrito también. Con ello, la Comunidad internacional tendría más elementos de análisis para ponderar la manera en que se toman las decisiones en este órgano político, a la vez que los miembros del Consejo se verían obligados a razonar de manera más amplia la forma en que ejercen el sufragio.²⁹⁰

- Acompañando estos cambios, es imprescindible hacer énfasis en las cuestiones de procedimiento, que se adoptará una resolución del Consejo de Seguridad en la que se exprese la decisión de tomar medidas que incrementen la transparencia de la operación del Consejo; colaborar más cercanamente con la Asamblea General en las cuestiones de seguridad, incluyendo el desarme; el compromiso de una amplia consulta con los países que se involucran en las OMP's y en concreto, la plena aplicación del *Informe Brahimi* y de las normas referentes a la aplicación cabal del Derecho Humanitario y de la protección de civiles en los conflictos armados; así como también, se requiere hacer efectivas la cooperación y las consultas con organismos regionales (en base al Capítulo VIII de la Carta), bajo la línea de la prevención de los conflictos armados y finalmente, reexaminar la estructura y composición del Consejo de Seguridad en una revisión periódica.

²⁹⁰ *Ibidem.*

4.5.1 El futuro del Consejo de Seguridad y la seguridad colectiva: el derecho de asistencia humanitaria y la prevención de los conflictos.

La idea de la seguridad colectiva, cual tiene su principal fuente de inspiración en el "idealismo wilsoniano", considera que la paz internacional puede ser mantenida y preservada a través de un acuerdo predeterminado y obligatorio de acción colectiva. Es decir, cualquier amenaza o uso ilegal de la fuerza por cualquier Estado miembro de la comunidad internacional contra cualquier otro miembro, debe ser contrarrestada por una fuerza combinada de todo el resto de los Estados miembros.

Los creadores de la ONU buscaron evitar los errores de la Liga de Naciones, al considerar la importancia del juego de poder en el mantenimiento de la seguridad internacional, y dotar por ende, al concierto de las grandes potencias como el único agente garantizador de la seguridad colectiva,²⁹¹ quienes tuvieron en sus manos no sólo el poder de veto, sino también, la jurisdicción exclusiva sobre la acción de la fuerza y el establecimiento de medidas coercitivas como las sanciones.

Sin embargo, en toda la vida de las Naciones Unidas, la seguridad colectiva solo pudo ser implementada en dos ocasiones, por su invocación bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU: la Guerra de Corea en 1950, y, al final de la Guerra Fría, con la intervención en Irak, tras su invasión en Kuwait, en 1991. En este sentido, la inoperatividad de la seguridad colectiva durante la Guerra Fría fue ejemplificada por el uso de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz, las cuales vinieron a cubrir la ausencia de la seguridad colectiva en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Con todo, este progreso limitado de la seguridad colectiva revela el primitivismo de su propósito, cual de hecho significa proveer solo la seguridad del Estado, pasando por alto la seguridad humana.

Esta perspectiva se desenvuelve sobre todo en el ambiente internacional emergente desde el fin de la Guerra Fría, donde la naturaleza del conflicto, cual no es únicamente interestatal, sino en gran medida producto de las fuerzas centrífugas de Estados no cohesionados, pero también ante la emergencia de nuevas amenazas internacionales de naturaleza económica, política y social, las cuales llenan de incertidumbre las actuaciones del Consejo y lo hacen proclive a la inoperatividad.

Por tanto, estos impedimentos en la actuación colectiva del Consejo ha conllevado a darle énfasis a las instituciones regionales en las cuestiones de seguridad, bajo el

²⁹¹ Miller Lyon, "The idea and the reality of Collective Security" in Diehl Paul: The politics of Global Governance, USA, Lynne Rienner Publishers, 2001, p. 178

Capítulo VIII, como es el caso de la OTAN, la UE, OUA y la OEA. Además, da mayor rango interpretativo del Art. 51 respecto a la legítima defensa, en el sentido de contemplar que ante la situación de que el CSONU se viera impedido en llevar a cabo su cometido, se puede recurrir al derecho de legítima defensa y por tanto, a medidas que pueden calificarse como unilaterales como en el caso de la OTAN en la intervención en Kosovo en 1999, y la intervención en Irak, en 2003.

Sin duda, uno de los retos que tendrá que enfrentar el CSONU, y que ciertamente pone a prueba la seguridad colectiva, es la llamada intervención por cuestiones humanitarias, cual ha dado pie al llamado derecho de injerencia.²⁹² En este sentido, hasta la Guerra del Golfo, la ONU en general y el Consejo de Seguridad, en particular, no habían desempeñado un papel relevante en la promoción y respeto del derecho humanitario, con excepción de la situación en los territorios ocupados por Israel,²⁹³ pues de no haber sido así, se hubiera interpretado como la aceptación de la incapacidad de la organización mundial en conducir su principal cometido, como de hecho se dio con la inoperatividad ante el genocidio de Ruanda y de la exYugoslavia.

En los últimos años, el CSONU ha hecho enérgicos llamamientos a favor del respeto al derecho humanitario, especialmente en aquellas situaciones en las cuales ha actuado con arreglo al Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas. En todo caso, tras las crisis de Irak, la exYugoslavia y Somalia se sentaron las bases para que el CSONU pueda legitimar la solicitud a los Estados Miembros en orden de facilitar la entrega de ayuda humanitaria, así como también, exigir a las partes involucradas en los conflictos a respetar el derecho humanitario. Sin embargo, el resultado de este difícil compromiso entre quienes favorecen el desarrollo del derecho de asistencia humanitaria²⁹⁴ a raíz de las resoluciones del CSONU para la protección de los kurdos en Irak, después de la Guerra del Golfo, y quienes temen, con justa razón, que ello de lugar a acciones que atenten contra la soberanía del Estado.

²⁹² El derecho de injerencia con fines humanitarios implica que las Organizaciones Internacionales y los Estados pueden intervenir en conflictos internos sin la autorización del Estado afectado para entregar la ayuda humanitaria si es necesario mediante el uso de la fuerza. Este nuevo concepto ha sido utilizado como pretexto para intervenir en asuntos domésticos de países que no han solicitado el apoyo de la ONU. Los 5 Miembros Permanentes del CSONU han utilizado el derecho de injerencia para establecer misiones de paz en lugares que no se ha solicitado la ayuda humanitaria.

²⁹³ Gómez Robledo, Juan Manuel; "El derecho internacional humanitario" en *Revista Mexicana de Política Exterior: Las Naciones Unidas en su 50 Aniversario*, No. 47, *Op. Cit.*, p. 75.

²⁹⁴ Con la Res 46/182 de la Asamblea General se exhorta a los Estados "cuyas poblaciones necesitan asistencia humanitaria a que faciliten la prestación por esas organizaciones de asistencia humanitaria... para lo cual es indispensable el acceso a las víctimas". Por otra parte, se hace énfasis en el hecho de que el despliegue de la asistencia humanitaria debe de "proporcionarse con el consentimiento del país afectado y, en principio, sobre la base de una petición del país afectado".

Con todo, la asistencia humanitaria, aunque debe de establecerse previo consentimiento del Estado, ésta puede suministrarse incluso por la fuerza cuando las autoridades del Estado, “*de jure*” o “*de facto*” hayan desaparecido o no se encuentren en condiciones de asumir sus responsabilidades internacionales. En tal sentido, se asiste a una nueva lectura del Art. 2, párrafo 4 de la Carta de la ONU, que prohíbe el recurso al uso de la fuerza “... en cualquier forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas”. En suma, gran parte de la dificultad que entraña esta cuestión se reduce a encontrar un equilibrio entre los derechos del Estado y los del individuo. Es decir, anteponer el principio toral del sistema westfaliano de la soberanía del Estado frente al reconocimiento de que las violaciones a los derechos humanos implican amenazas directas a la paz y la seguridad internacionales.

Lo anterior aunado a la propensión (ya mencionada) a invocar el derecho de legítima defensa es atentatorio sobre todo si no prosperan las iniciativas para dotar al CSONU de nuevas estructuras, como los sistemas de alerta temprana, pues la legítima defensa, individual o colectiva, será siempre un fundamento jurídico por excelencia para justificar cualquier operación de policía internacional por alguna potencia, como bien lo ejemplificaron los casos de la intervención en Kosovo en 1999 y también (aunque no por motivos humanitarios) la invasión a Irak en 2003. En el actual contexto, la pretensión de consagrar como norma de derecho internacional el llamado derecho de injerencia humanitaria, resulta doblemente peligrosa para la soberanía de los Estados y para la preservación de la estabilidad mundial pues, si los Estados individualmente han de ser los que determinen las circunstancias bajo las que se configura un acto de agresión, no habrá límites para los abusos de las grandes potencias.

EL CSONU Y LA PREVENCIÓN DE LOS CONFLICTOS

Otro de los cambios que eclipsan y eclipsarán el sistema de seguridad colectiva del nuevo sistema internacional emergente (aún no conformado completamente durante la década de los 90's) y que sin duda, exigen una mayor participación y coordinación entre el CSONU, la Asamblea General y el Secretario General es la cuestión de la prevención de los conflictos y también, los sistemas ó mecanismos de alerta temprana como una mejor garantía para hacerle frente a los brotes de conflictos potencialmente violentos que amenacen la paz y la seguridad internacionales, no sólo por el “desquebrajamiento” tanto político, económico y social del Estado mismo, sino también por el efecto dominó que

puede ocasionar a nivel regional y, por tanto, internacional, como es el caso de África Occidental.

La discusión de la prevención del conflicto violento desde mediados de la década de los 90's se ha enfocado en el deseo y constitución de la acción internacional preventiva. La prevención implica la posibilidad de monitorear, u observar muy de cerca, la situación en uno o más países, sin que esto implique injerencia alguna, con el objeto de detectar cualquier síntoma que pudiera indicar que un conflicto está en proceso de gestación, o aun, de agravamiento. En este sentido, la prevención ha sido probablemente una de las acciones más difíciles perseguidas por la ONU.

Siguiendo la misma línea, el Secretario General Boutros Boutros Ghali en el llamado "Un programa de Paz" contempla que la diplomacia preventiva "requiere de medidas encaminadas a crear confianza, precisa una alerta temprana basada en la reunión de información y en misiones investigadoras oficiosas u oficiales, y puede entrañar también un despliegue preventivo y, en algunas ocasiones, zonas desmilitarizadas".²⁹⁵

Sin embargo, en esta etapa temprana, la prevención del conflicto estuvo orientada por el exSecretario General bajo la rúbrica de la construcción de la paz postconflicto, es decir, "como una acción para identificar y apoyar estructuras que tenderán a fortalecer y solidificar la paz a fin de evitar que se recicle en un conflicto".²⁹⁶

En este sentido, para Boutros Ghali, la diplomacia preventiva, la formulación de la paz y el mantenimiento de la paz están fuertemente vinculados a la construcción de la paz en orden de crear una estrategia amplia y significativa que permitiera enfrentar los conflictos violentos. Es decir, la importancia de la prevención de los conflictos y por ende, de la construcción de la paz en un espectro más amplio, radica en hacerle frente a las causas estructurales de los conflictos, "enfatisa las medidas desde abajo y pretende descentralizar las estructuras económicas y sociales; en suma, plantea la transformación radical de la sociedad, lejos de las estructuras de coerción y violencia para crear una cultura de paz"²⁹⁷ y lograr con ello construir o reconstruir las instituciones fundamentales para la sociedad en apoyo a la tolerancia, la estabilidad, el desarrollo socio-económico y la paz duradera.

²⁹⁵ Boutros Boutros Ghali; "Un Programa de Paz" en Doc A/47/277-S/24111, el 17 de junio de 1992.

²⁹⁶ Knight, Andi; "Las Naciones Unidas y la Seguridad Internacional" en Rosas, María Cristina, *Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*; *Op. Cit.*, p. 323.

²⁹⁷ *Ibid.*, p. 322.

Sin embargo, el reto para la ONU en las políticas de prevención de los conflictos sobre todo en situaciones posconflicto radica en tener que lidiar con el pasado y con la impunidad y resentimientos persistentes en las sociedades que atravesaron por conflictos violentos, lo que hace difícil propiciar la reconciliación a través de la justicia por medio de una reforma al sector de seguridad; la situación que actualmente se vive en Ruanda es prueba de ello, pues la intervención de la ONU a través de sus tribunales ha creado resentimientos ya que interfiere con las capacidades judiciales de justicia para procurar la justicia.

Con todo, desde mediados de los 90's, y en concreto a partir de los reportes sobre prevención del conflicto de las Naciones Unidas, se llevó a establecer la prevención del conflicto como una cuestión prioritaria en la comunidad internacional. Asimismo, el nuevo discurso impulsado en la Cumbre de Milenio en Septiembre de 2000 fue un medio por el cual el CSONU reconoció por primera vez a las amenazas económicas, sociales, culturales y humanitarias como las raíces de las causas de los conflictos armados. En este sentido, la prevención del conflicto puede ser definido como acciones políticas, económicas o militares llevadas por terceras partes para lograr hacer que las tensiones Inter o intraestatales no escalen en violencia.²⁹⁸

Gran parte del éxito en colocar esta temática dentro de la Agenda internacional se debe a la influencia de actores estatales y no estatales, pero sobre todo, al reconocimiento de la diferencia de los costos materiales y humanos entre las intervenciones militares y las acciones preventivas. En este sentido, el reporte del Secretario General del 7 de junio de 2001, el cual fue el resultado de la segunda discusión del CSONU sobre la prevención del conflicto, sometió un análisis de las recomendaciones del papel del sistema de Naciones Unidas en la prevención de los conflictos.²⁹⁹ Dicho documento es en esencia una demanda para la legitimidad de la prevención del conflicto como una cuestión de preocupación internacional, pero lo relevante que enfatiza es la relación estrecha que existe entre la prevención del conflicto y el desarrollo.

En este sentido, la prevención del conflicto viene a ser un eje fundamental y parte de la conducción de la Agenda de seguridad humana, cual hace énfasis en garantizar las condiciones mínimas de la calidad de vida y el respeto a los derechos humanos del individuo. Así, uno de los grandes retos para la actuación del CSONU en la solución de los conflictos y por ende también, de la seguridad colectiva, de cara a las diversas

²⁹⁸ SIPRI, *Yearbook 2002*, Oxford University Press, P. 98.

²⁹⁹ *Ibidem*.

amenazas al Nuevo Milenio tienen que ver más con la Agenda de Seguridad Humana. Esto es así, porque las Naciones Unidas han demostrado ser un instrumento imperfecto para promover la agenda de la seguridad humana pues el CSONU tiene una actitud ambivalente en torno a aquella.

De tal forma, algunos de los miembros del CSONU como China y Rusia y otros miembros no permanentes como Siria, se rehúsan a apoyar las medidas intervencionistas del Consejo, pues podrían establecer un precedente o poner en evidencia los pobres registros que en materia de derechos humanos tienen esas naciones, esto sin duda explica la indiferencia y omisión del Consejo a la violación flagrante de los derechos humanos y a la ausencia de la democracia en China, Indonesia, Pakistán, Rusia (Chechenia) y la exYugoslavia (Kosovo), y en cambio, únicamente intervenir en los casos en donde los intereses de las potencias se vean realmente afectados (caso de Irak, Haití, Bosnia).

Por otra parte, otros Estados siguen anclados a la tradición de la defensa del principio de la no intervención y por ende, son los más renuentes a aceptar o patrocinar acciones que no tengan el apoyo del país destinatario.

Otra fuente de limitación para las Naciones Unidas en este aspecto radica en la presencia de una gran mayoría de Estados miembros con grandes limitaciones en la promoción de los derechos humanos, lo que reduce las posibilidades de impulsar una estrategia de seguridad humana en la Asamblea General como es lo que ocurre con la llamada "Responsabilidad de Proteger".³⁰⁰

³⁰⁰ *"La responsabilidad de proteger"* es un informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados, resultado de la preocupación respecto a evitar la presencia de tragedias humanitarias pasadas. El eje central del Informe se encuentra en el replanteamiento al principio westfaliano de la defensa a la soberanía del Estado por encima de todo, ya que considera que la soberanía estatal tiene dos vertientes: la responsabilidad de proteger la soberanía del Estado y la responsabilidad de respetar y proteger los derechos humanos, considerando que la noción de seguridad debe de incluir tanto a las personas como a los Estados. Esta responsabilidad de proteger involucra tres distintas formas de protección: prevenir, reaccionar y reconstruir. Con todo, el contenido de dicho informe trae en ciernes diversas problemáticas (resultado de su idealismo) que es importante señalar pues asume que la seguridad humana esta teniendo un impacto creciente en el discurso internacional, lo que es cuestionable pues solo algunos Estados la han apoyado además de que tras los eventos del 11 de Septiembre este apoyo desigual fue más preponderante. Por otro lado, también el Informe pone la llave para abrir cualquier posibilidad de justificar las intervenciones de los Estados por razones humanitarias, lo que las expone a su uso y abuso indiscriminado, pues no reconoce la realidad internacional de las asimetrías de poder y las capacidades de poder de los más Estados más fuertes sobre los Estados más débiles. Otra limitante que no se toma en cuenta es la existencia de recursos limitados además de que constituye el riesgo de una sobresaturación de las Operaciones de Mantenimiento de la Paz y por ende, fuertes presiones para el CSONU y también para los Estados contribuyentes de las OMP's. Legler Thomás; "¿Victima del terrorismo? La seguridad humana después del 11 de Septiembre" en Rosas, María Cristina, *Cooperación y conflicto en las Américas, Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino*; *Op. Cit.*, p. 293-295.

Esta limitación en la actuación del CSONU respecto al impulso de la seguridad humana se puso en evidencia en su fracaso para prevenir los genocidios de Ruanda y Srebrenica, dando cuenta de la ausencia de mecanismos de alerta temprana y de una falta de acción anticipada. Con todo, éstas y otras intervenciones humanitarias del CSONU como en el caso también de Somalia y Haití, han sido reacciones más que acciones anticipadas o preventivas, actuando cuando la pérdida cuantiosa de vidas humanas ya era un hecho irrevocable.³⁰¹

Además de que tras los eventos del 11 de Septiembre y la consiguiente colocación del combate al terrorismo como una prioridad principal de la Agenda Internacional, puso en "shock" el avance de la adopción y práctica de la prevención del conflicto.

Los ataques del 11 de Septiembre de 2001 tuvieron como consecuencia la distracción y el traspaso a segundo plano de los avances logrados (con muchos esfuerzos) durante la década de los 90's, no sólo en la temática de la prevención de los conflictos, sino en una gran variedad de temas que forman parte de la Nueva Agenda de Seguridad Internacional, cuales corresponden al nuevo concepto de seguridad internacional (en su sentido amplio), al impulso (aunque limitado) de la seguridad humana y que en gran medida venían a constituir este gran avance en la respuesta a las necesidades y demandas que afectan a las naciones del Tercer Mundo.

Sin embargo, dicho reduccionismo en la importancia sobre la temática de la prevención del conflicto, frente a la prioridad de la guerra contra el terrorismo, es una paradoja dado que el dirigir las tendencias de la prevención del conflicto, cuyo énfasis se centra en el desarrollo sustentable de los Estados, se estaría de alguna forma combatiendo las raíces de las causas del terrorismo.

Pero la tendencia actual en la "prevención del terrorismo", cual se caracteriza por utilizar instrumentos coercitivos y de corto plazo, se centra en los cortes de las fuentes financieras, políticas y militares de apoyo al terrorismo y, cuando fuera posible, aprehender a los terroristas antes de que ellos cometan actos de terror,³⁰² sin embargo, la solución a los problemas de fondo como el desarrollo, la gobernabilidad y los derechos humanos no contemplan atención alguna, sobre todo de parte de las potencias.

³⁰¹ Las intervenciones con fines humanitarios sin el consentimiento de las partes en conflicto o del país afectado es considerada como un acto de intervención. Sin el consentimiento de las partes en conflicto es difícil que una misión de este tipo logre llegar a una solución negociada.

³⁰² SIPRI, *Yearbook 2002*, Oxford University Press. p. 123.

En este sentido, se puede considerar que los retos para la seguridad colectiva en el nuevo sistema internacional son diversos sobre todo en un ambiente internacional cada vez más complejo, en donde el CSONU, lejos de fortalecerse se debilita producto de sus prácticas y métodos de trabajo tradicionales, su propia estructura antidemocrática, las divisiones en su interior y entre los 5 Miembros Permanentes y, por la sombra del unilateralismo en la nueva estrategia de EUA y su constante desdén a las acciones del CSONU. Con todo, la seguridad colectiva puede solo ser efectiva si opera en un contexto donde existan el ambiente y las alternativas pacíficas para el seguimiento de valores comunes. Sin embargo, ante la ausencia de tales alternativas, como sucedió en la Guerra Fría, donde los objetivos de seguridad colectiva fueron confundidos con los de defensa colectiva, la idea de la seguridad colectiva permanecerá más ilusoria que real.

4.5.2 El Consejo de Seguridad y las Operaciones de Mantenimiento de la Paz frente a las amenazas a la seguridad internacional en el Siglo XXI.

En la década pasada, las OMP contemplaron una reformulación y reavivamiento simultáneo, pues su número dobló la cantidad de OMP desplegadas durante los 40 años anteriores, además la circunscripción geográfica de las mismas también se ha expandido ya que ahora incluye operaciones en los antiguos bastiones exsoviéticos de Europa Oriental y del Hemisferio Occidental. Pero el cambio que más relevancia ha tenido lugar para las OMP's se ha centrado en sus tareas, cuales ahora se enfatizan a la asistencia humanitaria y a la construcción y reconstrucción nacional. Así, el efecto neto de estos cambios ha implicado rescribir las normas y principios que han regido a las OMP durante toda su existencia.

Sin embargo, aunque las OMP tradicionales no han sido abandonadas, el fin de la Guerra Fría abrió sin duda nuevas oportunidades para dichas operaciones, mientras que también produjo nuevas dificultades y retos. En este sentido, las funciones de las OMP se han diversificado para incluir la atención de aspectos de la vida nacional, a través de las Naciones Unidas, a fin de contribuir no sólo a controlar un conflicto sino a resolverlo, además participan en ella no sólo contingentes militares sino personal civil .

Además, se observa una tendencia hacia aplicar de manera flexible los siguientes principios: previa cesación al fuego, consentimiento de las partes involucradas y el carácter no combatiente. En ocasiones, la interpretación de estos principios ha dado como resultado que los mandatos de las OMP comiencen a darse bajo disposiciones de la

Carta, relativas al Capítulo VII, que corresponden a acciones de naturaleza coercitiva y que, por lo mismo, requieren de una aplicación distinta a los principios tradicionales.

Las experiencias del pasado han discernido algunas tendencias que es importante considerar en el establecimiento de las OMP en acciones futuras para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Asumiendo en principio el peor de los escenarios para las OMP, es importante considerar que éste se centra en la consideración de la existencia de dificultades para una OMP organizada por una Organización regional sin la asistencia de la ONU o de las grandes potencias durante el desarrollo de una guerra civil de carácter internacional. Otro elemento a destacar, dentro de este contexto, es el despliegue de la OMP sin la autorización del Estado receptor (su despliegue en un Estado "fallido") o bien, que se constituya contrario a los intereses de los grupos poderosos subnacionales y de los Estados vecinos. También es desafortunado desplegar una OMP en un área geográfica amplia, que incluya muchas ciudades, pues la OMP se pueden ver con poca capacidad de dar seguridad a las partes en conflicto de manera separada, además de que se verían impedidas a garantizar su propia seguridad ante un eventual ataque. En este sentido, el mandato involucraría misiones múltiples y sin capacidad de combate muy disímiles a las OMP tradicionales.

En contraste, el mejor escenario que puede existir para las OMP en un futuro, sin duda alguna lo constituyen las OMP organizadas por Naciones Unidas, con amplio apoyo de las grandes potencias, y que contemplan la puesta en vigor de un acuerdo de paz comprensivo entre las partes en conflicto. En este escenario, se contempla la participación de OMP cuyo mandato contemple el monitoreo y otras de sus funciones tradicionales; además, también se considera que sería probablemente exitosa la OMP localizadas alrededor de una frontera internacional limitada en una zona específica con población no esparcida para poder facilitar la detección y la realización de otros movimientos.

Desafortunadamente, las tendencias recientes en las relaciones internacionales sugieren futuras oportunidades para las OMP más cercanas a su participación dentro del peor escenario, aunque se mantiene un cierto optimismo de que la tendencia pueda cambiar. En este sentido, muchos de los retos futuros a la paz y la seguridad internacionales se centran en conflictos de naturaleza interna, además de aquellos que tienen configuraciones geográficas específicas que pueden dificultar el establecimiento del cese al fuego y el monitoreo.

Por otra parte, la expectativa de que Estados, en grupos regionales o multilaterales, probablemente asuman un papel mayor en las OMP contempla algunas preocupaciones centrales, especialmente si estos Estados son pobres y sin mucha experiencia en la materia. Igualmente se considera un clima de disturbio para las OMP por la posibilidad de que Estados vecinos o Estados extrarregionales se involucren en el conflicto, amenazando la imparcialidad de las OMP, borrando la línea divisoria entre las OMP y el establecimiento de un intervencionismo militar con fines particulares.

Con todo, pese a que una de las tareas nuevas promovidas recientemente es la construcción nacional, las OMP no han materializado dicha tarea. Por otro lado, los *peacekeeping* puede que tengan que regresar a sus antiguas tareas de desplegarse después de un cese al fuego; pues aún, cuando el riesgo de un cese al fuego amenaza con ser roto, los *peacekeeping* pueden encontrarse frente a amplias situaciones inestables e inseguras.³⁰³

Finalmente, el proceso evolutivo de las OMP estará determinado por la forma que adquiera el nuevo sistema político internacional y por ende, en la nueva estructura que la ONU, así como por las experiencias, tanto positivas como negativas, en el despliegue de las OMP. Lo que si es un hecho, es que el alejamiento de los principios tradicionales de las OMP lejos de resultar favorables ha implicado serios retrocesos en la efectividad de las tareas de las OMP.

Por ende, el futuro de la función de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sólo podrá definirse en la medida en que se adopten de común acuerdo normas de actuación que puedan ser conciliadas con el concepto de soberanía nacional.³⁰⁴ Las OMP se encuentran en el centro de este debate, pues en la definición de las normas que regirán los nuevos ámbitos de acción de las OMP, seguramente se tomarán en cuenta operaciones que han demostrado que, hasta ahora, el previo consentimiento de los Estados sigue siendo la norma más plausible que guía la acción internacional y Somalia fue prueba de ello.

³⁰³ Diehl Paul; "Forks in the Road: theoretical and policy concerns for 21 st Century Peacekeeping" in Diehl Paul; *The politics of Global Governance*, USA, Lynne Rienner Publishers, 2001 , p.224-225.

³⁰⁴ Pellicer, Olga; "Nuevas tendencias en materia de seguridad colectiva" en Pellicer, Olga; *La seguridad internacional en América Latina y el Caribe* "El debate contemporáneo", Cuadernos de Política Internacional, No. 1, México, SRE. IMRED; 1995, p. 246-247.

4.5.3 El Consejo de Seguridad después de la segunda guerra contra Irak en 2003.

El efecto "parteaguas" en el sistema Internacional que representó el ataque terrorista del 11 de Septiembre de 2001 a los EUA implicó la adopción, dos semanas más tarde, de la resolución 1373 que obliga a todos los 191 miembros de la ONU a usar la normatividad doméstica y a llevar a cabo acciones para combatir futuros actos terroristas.³⁰⁵ Asimismo, los Estados deben de reportar al Comité Contra el Terrorismo de los avances legislativos y administrativos tomados para cumplir con los requerimientos propuestos en la Res 1373.

Con la adopción de la Res 1373, el CSONU da legitimidad a la acción unilateral a los Estados que fuesen motivo de ataques y amenazas terroristas. En este sentido, tal medida contribuye a erosionar la norma que prohíbe el uso de la fuerza, cual había sido un aspecto central de la Carta de la ONU. Asimismo, esta medida del CSONU lleva consigo serias complicaciones para algunos Estados que no cuentan con los recursos materiales e institucionales para cumplir con las medidas anti-terroristas establecidas por el Consejo. Tal situación puede venir a quebrantar la legitimidad del CSONU, al no ser estas medidas aceptables para la mayoría de los Estados miembros.

Con todo, las medidas antiterroristas del CSONU dieron pauta para la intervención "colonizadora" de la superpotencia en Afganistán bajo el argumento de derribar al gobierno talibán (acusado de dar apoyo a las actividades terroristas como las del 11 de Septiembre), el desmantelamiento de la red de Al- Qaeda y de su principal líder: Osama Bin Laden.

Sin embargo, lo anterior sería solo el prelude de las "guerras que nos esperarían". El destino del CSONU no solo sería retado por la naturaleza diferente de los conflictos, como se vio a principios de la década de los noventa, sino también por formas distintas de hacer la guerra. Así, el prelude de la guerra contra el terrorismo después del 11 de septiembre, dio amplio margen de actuación para los "halcones" del gobierno republicano del Presidente de EUA, George W. Bush, quienes impulsando su nueva estrategia de seguridad nacional pusieron en evidencia que la guerra contra el terrorismo solo sería un aspecto de su nueva política unilateral, integrada también por el despliegue del Nuevo Escudo Antimisiles y la guerra preventiva contra los Estados fallidos que amenazan con poseer y desplegar armas de destrucción en masa. Contradictoriamente, EUA no va a renunciar al desarrollo de armas de destrucción masiva –como bien lo especifica la

³⁰⁵ La RES 1373 contempla el congelamiento de cuentas bancarias de terroristas, la prohibición de financiar actividades y compartir información entre Estados ante el Comité Contra el Terrorismo (CCT) en torno a operaciones terroristas.

Directiva Presidencial 17 de septiembre de 2002-, pues se auto conciben como los únicos responsables en el manejo de este tipo de portrechos en el mundo.³⁰⁶

En este sentido, EUA se otorga a si mismo el derecho de atacar a cualquier Estado que desarrolle presumiblemente armas de destrucción masiva (sean nucleares, químicas o biológicas), en el sentido de hacer efectiva la guerra preventiva dando el primer golpe y empleando de manera desproporcionada el uso de la fuerza.

Asimismo, el nuevo unilateralismo de EUA promovido por el nuevo gobierno republicano desde Enero de 2001, si bien considera estratégico seguir concentrando el poder americano en los lugares donde se manifiesta el poder de la globalización liberal: G7, FMI, OMC, BM; también ha manifestado su deseo por extraer poco a poco a los EUA del cuadro político multilateral, en este sentido, se explica la denuncia de EUA al Protocolo de Kyoto, el Tratado ABM firmado junto con Rusia y pieza clave de la política de control sobre los misiles balísticos; así como, la no aceptación del Tratado que instituye la Corte Penal Internacional, el Tratado sobre las Minas Antipersonal, el Protocolo sobre las Armas Biológicas, el Acuerdo sobre las Armas de pequeño calibre, el Tratado sobre la Prohibición Total de las Armas nucleares, y también las Convenciones de Génova sobre los Prisioneros de guerra, pues este último replantea un relajamiento de su prisión en Guantánamo.

Lo que seguiría ó bien el acto seguido en esta tendencia contraria al multilateralismo sería el rechazo al arbitraje o intervención del Consejo de Seguridad, por considerarlo incapaz de ejercer acciones efectivas, en la guerra contra Irak, pese a que las pruebas mostradas por los inspectores de la ONU sobre la producción y almacenamiento de armas de destrucción masiva del gobierno de Sadam Hussein, resultaron negativas y por tanto, ninguna actuación por medio de la fuerza era aceptable en ese sentido para la gran mayoría de los Estados.

Las divisiones de las posturas de los miembros del Consejo de Seguridad lo llevaron a su parálisis frente a la intervención unilateral, ilegal y arbitraria de EUA en Irak, cuyo objetivo evidente era acabar con el régimen de Hussein y, apoyado por las grandes transnacionales petroleras, rediseñar el nuevo orden regional y restablecer las fronteras de una zona estratégica.

Estas divisiones en el CSONU pusieron, a la vista que, pese al nuevo polo de poder que formaron Francia- Alemania y Rusia frente a la intervención de EUA en Irak, no

³⁰⁶ Rosas, María Cristina, Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino. Op. Cit. P. 337.

existe un poder lo suficientemente fuerte para jugar como contrapeso a las actuaciones unilaterales de EUA, pues la alianza París- Berlín- Moscú solo expresó el poderío político-diplomático en su actuación internacional, lo que no tuvo efecto disuasorio frente al poderío militar de la única superpotencia. En este sentido, para EUA la guerra contra Irak debía servir para afirmar su nuevo poder imperial.³⁰⁷

Con todo, la segunda guerra del Golfo en 2003 manifestó un crimen contra la paz pues esta nueva forma de hacer la guerra: "guerra preventiva" contra Irak y, por ende, su invasión ilegal sin un mandato de la ONU por parte de EUA y sus aliados (Gran Bretaña fundamentalmente) violaron la legalidad internacional y por tanto erosionaron los principios fundamentales que dieron vida a la ONU y claramente se comportaron como agresores y violadores del Derecho Internacional. De tal forma, esta situación inédita se contempló porque nunca, desde la creación de la ONU, dos de los Estados fundadores, miembros permanentes del CSONU no habían transgredido brutalmente la ley internacional.

El ataque contra Irak sin mandato de la ONU constituye una guerra de agresión pues "no hay alguna base jurídica posible para tal intervención, además, en la ausencia de una autorización del Consejo de Seguridad, ningún Estado debe recurrir a la fuerza contra otro Estado, salvo en caso de legítima defensa, en respuesta a un ataque armado".³⁰⁸

Lejos de una disolución total de la ONU como muchos de los incrédulos del multilateralismo y de la legalidad internacional de su actuación así lo estimaron, la comunidad internacional es partícipe de los reveses que la fuerza de ocupación en Irak liderada por EUA -dado el aumento del sentimiento antiestadunidense por parte del pueblo iraquí y los ataques de las guerrillas iraquíes a soldados de la coalición en Irán- esta finalmente virando la postura radical del gobierno de EUA hacia una participación más activa de las Naciones Unidas en la reconstrucción y pacificación de Irak, como bien lo expresó la aprobación por unanimidad de la Resolución 1511 sobre Irak (16 de octubre de 2003), la cual además de que refuerza las Resoluciones previas como la 1483 (22 de mayo de 2003) y 1500 (14 de agosto de 2003) contempla una fuerza multinacional bajo mando estadounidense y fija el plazo para la entrega de un calendario constitucional y electoral.

³⁰⁷ LE MONDE DIPLOMATIQUE. Mars 2003, p. 1, 18 et 19. <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/03/RAMONET/9870>.

³⁰⁸ LE MONDE DIPLOMATIQUE. Avril 2003, P. 1; <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/04/RAMONET/9963>

Tal Resolución 1511 del CSONU, la cual fue propuesta por EUA, Gran Bretaña, España y Camerún, contempla en su esencia seguir considerando a Irak como una amenaza a la paz y la seguridad internacionales, además de que insta a dar apoyo financiero para la reconstrucción.

Sin embargo, los países más críticos a la invasión Iraquí, Francia, Alemania y Rusia anunciaron que no aportarán tropas ni dinero pues consideran que la nueva resolución no es lo suficientemente específica en cuanto al papel de la ONU en el país árabe, y tampoco se especifica ningún plazo para el restablecimiento de la soberanía iraquí ni para el fin de la ocupación. Así, Jacques Chirac declaró al respecto que "las cosas han evolucionado, pero no sobre el fondo. Cada uno conserva el enfoque y los argumentos ya conocidos. Pero todos somos conscientes de que la situación se degrada y de que debe hacerse todo lo posible para intentar mejorarla".³⁰⁹

Es importante destacar que aunque con la Resolución 1511 el CSONU da luz verde para la intervención de la fuerza multinacional en Irak, no implica que esta fuerza de ocupación lleve la bandera o el escudo de la organización. En este sentido, aunque han existido ciertos avances para la reconstrucción en Irak por la adopción de resoluciones muy ambiguas y donde los intereses de los EUA siguen estando presentes, la presencia de la ONU en Irak sigue siendo muy reducida.

Con todo, el viraje de la política de EUA hacia una mayor intervención multilateral, como lo evidencia la presión del Presidente Bush para que los países aporten ayuda financiera y militar a la reconstrucción de Irak, aunque manifiesta su intención de reducir el papel del CSONU hacia una participación semejante al de la Cruz Roja Internacional enmarcando su utilidad para cuestiones de reconstrucción, en sí mismo, da por sentado que la administración Bush parece haber reconocido que una amplia base de cooperación multilateral es necesaria para hacerle frente a los conflictos internacionales y que la ONU posee del marco político y legal para enfrentar las amenazas a la seguridad internacionales; en este sentido, la superpotencia ha demostrado que es incapaz de hacerle frente a las consecuencias de sus actos y de que necesita forzosamente de la cooperación multilateral.

Este último punto puede ser aprovechado al máximo por otros de los miembros del CSONU en orden de conducir estrategias de carácter disuasorio frente a las políticas unilaterales de EUA, cuales le han venido acarreado grandes costos tanto materiales,

³⁰⁹ Europa Press, Bagdad 17 de Octubre; <http://www.estrelladigital.es/articulo.asp?sec=mun&fech=18/10/03>

diplomáticos y humanos, y evitar el riesgo a la repetición frecuente de la práctica de la "guerra preventiva" y por ende, de que las relaciones internacionales se enmarquen en guerras perpetuas que no solo colapsen el sistema de la ONU, sino que conlleven a la anarquía internacional total.

Finalmente, conviene recordar al jurista del Siglo XVII Hugo Grocio, fundador del Derecho de Gentes, quien en su libro "De jure belli ac pacis" afirmaba que "querer gobernar a los otros contra su voluntad, bajo el pretexto de que es bueno para ellos" constituye el argumento más frecuente de las "guerras injustas".

CONCLUSIONES

El nuevo contexto internacional derivado del final de la Guerra Fría y la emergencia de nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales que retaron la capacidad de las Naciones Unidas para hacerles frente, así como de otras organizaciones internacionales y regionales, trajo consigo nuevos replanteamientos al concepto de seguridad internacional tradicional en busca de dar una respuesta a la nueva realidad internacional de la Posguerra Fría. En este sentido, se dio paso de un concepto realista abocado a la seguridad del Estado y con prioridad en las cuestiones militares, a un concepto de seguridad más amplio, impulsado por la corriente ampliacionista y crítica de la seguridad, cuyo centro gira en torno a la seguridad de los grupos de individuos o societales, reconociendo la existencia de la nueva naturaleza de las amenazas no militares a la seguridad internacional. En este sentido, considera de gran relevancia la seguridad humana, como una forma más efectiva de hacerle frente a los nuevos retos que plantea el nuevo sistema internacional de Posguerra Fría.

Sin embargo, cambios tendrán que ser introducidos gradualmente en todo el sistema de la ONU, pues todavía existen grandes problemas emergentes que expanden el caos internacional ante la existencia de los Estados fallidos, las armas de destrucción masiva, la constante amenaza del crimen organizado, las tensiones sobre los recursos y el incremento en la mayor demanda sobre estándares de vida más altos, etc.; problemas que, por su propia naturaleza y su carácter transnacional, requieren de respuestas que no necesariamente implican hacer uso de la fuerza ni tampoco de respuestas militares.

Con todo, las nuevas oportunidades en el sistema internacional de Posguerra Fría, ofrecieron un clima más benigno para la renovación del activismo de Naciones Unidas y, en particular del CSONU, ante un clima de relativa paz y estabilidad y sin que existiese el ambiente adverso de la Guerra Fría. Ante este clima internacional fue acogido el tema de la reforma del CSONU, el cual no era algo nuevo, pues desde la creación del CSONU, su naturaleza antidemocrática y cerrada, fue visto con desdén por la gran mayoría de los Estados- miembros que se veían excluidos del órgano principal encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

Sin embargo, la capacidad limitada del CSONU en su actuación durante la Guerra Fría, no ubicaron el tema de la reforma como tema preponderante de la Agenda Internacional. Sin embargo, fruto de los procesos de descolonización y de la ampliación de la membresía de la ONU, el clima de mayor relajamiento de la tensión Este-Oeste en los 80's y la emergencia de nuevos actores con capacidad de influencia a nivel regional y

con poder económico, los cuales demandarían una mayor actuación en la esfera internacional, fueron factores que confluyeron en el impulso a "Un Programa de Paz" en 1992, donde el Secretario General Boutros Boutros Ghali sienta las bases para el inicio de todo un proceso de reforma que permanecería sujeto a discusiones por parte de algunos de los Estados miembros; además, dicha propuesta fue innovadora para el nuevo papel que adquirirían las OMP de Posguerra Fría, la acción preventiva y hacía un llamado al despliegue y reacción rápida de tales Operaciones.

Sin embargo, el largo y siniestro camino por el que ha venido atravesando el Consejo de Seguridad de las Naciones desde su creación en 1945 ha sido producto no de variables imprecisas tanto internas como externas, sino del propio contexto internacional y de la realidad geopolítica del que ha sido parte, y por supuesto, de las indefiniciones y comportamientos de sus Estados miembros.

Es del sentir de las grandes potencias como de los países más débiles hacer de las Naciones Unidas más efectiva, pero para ello indudablemente tendrá que dotársela de recursos y de resolver su ya histórica crisis financiera, situación que es preocupante pues pocos son los Estados que están dispuestos a asumir tal responsabilidad, ni aún los Estados que gozan de mayores privilegios en la Organización en base a "cotos" de poder, como Rusia y China, cuyas contribuciones al presupuesto de la ONU siguen siendo muy reducidas y por tanto, sin corresponsabilidad a la representación de su "status" en el CSONU (1.07% y .9% respectivamente; ver Anexo 4). Esto significa sobre todo, que las nuevas naciones líderes como Japón y Alemania encuentran, en esta difícil coyuntura, nichos para insistir sobre reformas de amplio rango, proveyendo a la ONU con fondos adecuados, para después demandar un "status" privilegiado dentro de ella, en un esquema de costo- beneficio.

Sin embargo, el actual proceso de reforma al CSONU se encuentra en "un punto estancamiento" dado que, fuera del ámbito diplomático durante las discusiones expresadas cada año desde 1994 en el Grupo de Trabajo de Composición Abierta relativo a la representación equitativa, la ampliación del CSONU y otras cuestiones, no parece tener relevancia como proyecto bien estructurado y consensuado, ni tampoco figura de manera preponderante en las Agendas de Política Exterior de los países miembros, ni de las potencias³¹⁰ ni de los países que aspiran a una membresía permanente.

³¹⁰ Lo anterior se ejemplifica por el hecho de que el tema no es prioridad de sus agendas exteriores, ni parece preocuparles pues saben muy bien que están autoprotegidas por el Art. 108 Constitucional, y por ende, cualquier propuesta de reforma tenderá forzosamente que ser aprobadas por todas ellas.

Por otra parte, es importante señalar que el actual "impasse" que se tiene en el proceso de reforma del CSONU es parte de las esperanzas "ambiciosas" que tenían algunos Estados Miembros sobre el avance de la reforma para el 50 Aniversario de la ONU y que fueron un fracaso, y más aún tales esperanzas renacieron para la Cumbre del Milenio sin lograr la respuesta ambicionada pues en el intervalo de 5 años, sin embargo, no hubo nuevas ideas (excepto en 1997 con las propuestas del Embajador de Malasia, Razali en el Grupo de Trabajo que cobró la temática cierto vigor) sobre como resolver la tensión básica entre: el numero estimable, el cual va de 20 a 26 miembros; a las categorías sujetas a la ampliación, o bien, la creación de una tercera categoría; a los miembros candidatos y los criterios para elegirlos; y finalmente, en caso de la ampliación en la categoría permanente no hay acuerdos sobre si tendrán las mismas prerrogativas que los actuales miembros permanentes.

Sin embargo, se reconoce que cualquier reforma al CSONU en este aspecto no debe disminuir la eficiencia del mismo, pero si responder al sentir de la comunidad internacional. También se critica que la creación de una tercera categoría solo vendrá ha ampliar las divisiones en el CSONU, y por otro lado, no se acepta que los nuevos miembros permanentes sean garantes del derecho de veto, pues en lugar de remediar la naturaleza antidemocrática del mismo solo la acentuaría.

En lo que respecta a la reforma a los métodos de trabajo, existen un gran número de propuestas que buscan reglamentar el derecho al veto (solo abocado a las cuestiones que se enmarquen en el Capítulo VII) o bien, la creación de un doble veto, ante el reconocimiento de que existen muchos obstáculos para su eliminación. Sin embargo, para los 5 Miembros Permanentes esta temática no tiene ninguna consideración.

Pero existe un mayor acuerdo en las propuestas relativas a la mayor cooperación entre el CSONU y la AGONU; así como entre el CSONU y otros órganos, además de la mayor participación de otros actores en la toma de decisiones y en los trabajos del Consejo, como los Estados no miembros del CSONU, los Estados que aportan recursos y fuerzas a las OMP, las ONG's, etc, que así lo soliciten, con el objetivo de hacer un CSONU más democrático, transparente, eficiente y justo.

En sí, la incapacidad colectiva de los miembros por encontrar soluciones a los problemas operacionales y conceptuales básicos en la reestructuración del Consejo, indudablemente desalienta lo que podría haber llegado a ser un acuerdo general.

Hasta ahora, la percepción que se tiene respecto a la reforma del CSONU es que la efectiva resolución de los problemas internacionales, así como también, el futuro de las

Naciones Unidas puede ser determinada por las mayores potencias. En este sentido, el *impasse* en que se encuentra la actual reforma del CSONU se deriva fundamentalmente de las relaciones de poder.

Con todo, considerando la posición de los miembros del Consejo de Seguridad respecto a su perspectiva de la reforma del CSONU se pudo constatar que para las potencias "veto", si bien, existe un reconocimiento en el plano retórico de la importancia de la ampliación del Consejo de Seguridad, no parecen considerar alguna posibilidad que implicase renunciar a sus actuales privilegios, sobre todo, cuando se desenvuelven en situaciones especiales, que a excepción de la superpotencia, el recurso a la utilización de este importante instrumento de influencia que les da cierto "*status*" de poder y de influencia como potencias regionales, en el caso de Rusia con aspiraciones a recobrar su poderío pasado; en el caso de Gran Bretaña y Francia, buscan no ser marginados y seguir siendo tomados en cuenta, sobre todo como países líderes de la UE.

En este sentido, se puede percibir, que en su búsqueda de poder, los Estados recurren a las herramientas institucionales que tienen a su alcance. Para Francia, Rusia y China, una de esas herramientas es el Consejo de Seguridad y la capacidad de veto que la Carta les confiere, por ende, la vaguedad y ambigüedad en darle continuidad al proceso de reforma del CSONU, lo que explica, hasta ahora, su actual estancamiento.

Para países como Japón, Alemania, Brasil, Nigeria e India, candidatos a la membresía permanente, la búsqueda de un papel preponderante a nivel regional e internacional y de la persecución tanto de objetivos internos como externos los ha llevado a plantear, por diferentes motivos como la influencia económica, la distribución geográfica equitativa y las contribuciones al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales su candidatura como miembros permanentes del CSONU. Sin embargo, como bien se expuso, estos Estados atraviesan por fuertes resortes internos que les impiden ejercer con mayor preponderancia la búsqueda de este nuevo papel, en el caso de Japón, aún existen restricciones constitucionales que tienden a ser fuente de debate interno cuando existe la posibilidad de que éste persiga alguna participación en las OMP (aun sin implicar que estas se desplieguen bajo el Capítulo VII de la Carta). Por tanto, plantea muchas dudas respecto a la posibilidad de que este país pueda acceder a la membresía permanente con estas limitaciones respecto a su participación con contingentes militares, aún con los candados constitucionales, pues aún sigue estando inmerso entre su pacifismo histórico y su búsqueda por constituirse como un Estado "normal" bajo la mira

de sus Estados vecinos que permanecen alertas sobre cualquier tendencia sospechosa de Japón que pueda orientarse a despertar al "Japón imperialista".

Sin embargo, no hay dudas de que, para Japón, la participación en la ONU es clave, no solo como parte de su "diplomacia del cheque" y del "miembro civilizado y responsable de Naciones Unidas" (ocupa el segundo lugar en el pago de sus contribuciones al presupuesto de la ONU), pero también porque constituye un foro de relevancia especial para no quedar al margen en la conducción de las principales tendencias internacionales respecto a cuestiones de seguridad, pues en Asia Pacífico, a diferencia de Europa, no existe un foro donde se discutan las temáticas que afectan la seguridad de la región; así que, la ONU, en este sentido, constituye un instrumento para dirigir cuestiones que le afectan a sus intereses regionales, más que globales.

No así, para Alemania, que pese a que superó las restricciones constitucionales para el despliegue de sus OMP, permanece eclipsada por restricciones de tipo financieras y económicas cuales son ejes potenciales de inestabilidad social (alto índice de desempleo y estructuras limitadas en el sistema de pensiones), así como, de un "atoramiento" en el proceso de reforma militar, situaciones que indudablemente afectan su actuación, no sólo en cuestiones de la seguridad internacional conducidas por Naciones Unidas, sino respecto a su propio papel como uno de los principales elementos del eje franco-germano en la conducción de la PESC.

En este sentido se percibe que Alemania, a diferencia de Japón, no duda en dar una más amplia prioridad a su actuación en otros foros donde se discuten cuestiones de seguridad que, en gran medida, le afectan más directamente como es el caso de la OSCE, el Consejo de Europa y la OTAN, así como en reuniones bilaterales, donde se deja ver que su prioridad se encuentra en la seguridad territorial del ala Este, así como las probables desestabilizaciones que siguen emergiendo por el debilitamiento del poderío ruso y el constante acechamiento de Rusia respecto a recuperar su antiguo espacio soviético. Esta tendencia, se manifiesta en la participación activa de Alemania en OMP bajo la autoría de la OTAN y la UE más que en participar en OMP bajo Naciones Unidas.

Por otra parte, la búsqueda de la membresía permanente por parte de Brasil, Nigeria e India, se mueven en otro contexto, pues pese a que no son potencias económicas, su *status* regional e influencia geopolítica: el tamaño de su territorio y de su población, los hacen utilizar tales elementos como herramientas para legitimar su lugar en el CSONU. Además, la participación de Nigeria e India en la gran mayoría de las OMP de las Naciones Unidas es otro punto a su favor.

Con todo, existen limitaciones internas y regionales que hacen menos probable la existencia de una posibilidad para que estos países adquieran una membresía permanente, pues en el caso de India, el conflicto histórico con Pakistán por Cachemira, hacen tendenciosa su postura en el CSONU; además de las sospechas centradas en el hecho de que la actual transición política, en donde el Partido del Congreso perdió poder, dejó espacios llenados por fuerzas ultranacionalistas que aunado al poderío nuclear que tiene este país, su aumento de armas convencionales y el incremento a su gasto de defensa, hacen temer que tal tendencia sea utilizada no precisamente como arma disuasoria, sino en el despliegue de un conflicto mayor con Pakistán y por ende, en la expansión de un efecto dominó que aumente la inestabilidad de la zona.

Respecto a Brasil, la estrategia internacional defendida a partir de la caída del gobierno dictatorial y sobre todo, con el gobierno de Cardoso, fue la de reposicionarse a nivel internacional ejerciendo una política exterior más activa y promoviendo la estabilidad subregional por medio de la integración del MERCOSUR y de éste con la región andina. Sin embargo, la búsqueda de un lugar como miembro permanente del CSONU además de que tiende a ser poco probable por los vetos que probablemente sustentarían tanto México (como resultado de su rivalidad política) como de Argentina, la tendencia a corto plazo, se centra en hacerle frente a las fuerzas desestabilizadoras en la región, sobre todo en la parte andina, y por ende, atender sus intereses de seguridad más directos. En este sentido, se explica el porque no se aventura a conducir una mayor participación en OMP.

En cuanto al caso de Nigeria, la importancia de la ONU parece ser vital e histórica, pues concibe a la institución como un único medio de garantizar su influencia a nivel internacional, pese a su reprochable record en gobernabilidad y respeto a los derechos humanos. En este sentido, cabe preguntarse ¿la comunidad internacional legitimará la membresía permanente de un miembro del mundo en desarrollo, que pese a sus contribuciones a las OMP y su influencia determinante en la solución de los conflictos en la región del Sur de África, tiene un reclamo del amplio record en violaciones a los derechos humanos, y de constantes agitaciones políticas (visto así como Estado fallido)?

Finalmente, el futuro del Consejo de Seguridad indudablemente es dependiente del seguimiento de su proceso de reforma, de la eficiencia de sus OMP, del impulso a la prevención de los conflictos, así como, en hacerle frente a los riesgos que implica el derecho de asistencia humanitaria de manera más cautelosa. Por otro lado, el desvirtuar el estudio de estos importantes temas que eclipsan al CSONU y su probable aplazamiento, ó bien, su marginación a segundo plano, frente a la imposición de la

prioridad en la Agenda de Seguridad Internacional, como es la lucha contra el terrorismo, sería perjudicial y mortal para el Consejo.

Con todo, el nuevo unilateralismo de la administración Bush, cual lleva de la mano la nueva estrategia de seguridad nacional en donde se percibe una clara tendencia triunfalista de la supremacía de EUA en todo el orbe, así como el énfasis en la guerra preventiva y la política simplista y maniquea de "estas conmigo o contra mí", parecen allanar el campo de la nueva guerra contra el terrorismo cuyo énfasis nuevo se centra en la "democratización de la tecnología".³¹¹

En lo que respecta al papel del CSONU, en esta nueva estrategia de seguridad nacional de EUA, se da una tendencia a desvirtuar el papel de dicho órgano como garante de la paz y la seguridad internacional y a lo que sus intereses compete, en ser garante y generador de "poder blando". Dicha política de seguridad de EUA resta importancia al multilateralismo, sin considerar que es bien conocido que una política multilateralista ayudaría a legitimar su poder y ayudar a conseguir una aceptación más amplia de su nueva estrategia, además de que las acciones preventivas multilaterales son menos costosas y crean un precedente menos peligroso que la afirmación de EUA como juez, jurado y verdugo en el sistema internacional.

Por otro lado, aunque su poderío militar y económico es insuperable por cualquier otra fuerza política internacional, la actuación de EUA como líder en la conducción del nuevo sistema internacional, finalmente conformado tras los eventos del 11 de Septiembre, dan cuenta de su incapacidad por vigilar y dirigir los acontecimientos transnacionales que implican las amenazas y los desafíos diversos que enfrenta, no sólo en su propio territorio, sino también por las incapacidades en resolver por si solo los conflictos internos de otras sociedades pertenecientes a los Estados fallidos:

Con todo, el Consejo de Seguridad se encuentra actualmente sumergido en un serio embate que parece insuperable, más aún el hecho de encontrarse ante el dilema de perseguir la protección del principio westfaliano de la soberanía del Estado y, por otro lado, conducir el derecho a la asistencia humanitaria y por tanto, al replanteamiento del derecho injerencia (cuyo vigor ha existido desde la década de los noventa).

En este sentido, la supervivencia del CSONU depende con mayor vigor de emprender un proceso de reforma real ante la disyuntiva de estar sumergido frente a su constante inoperatividad y deslegitimización internacional como el caso de Kosovo (1999)

³¹¹ Nyc, Joseph, "Poder y estrategia de Estados Unidos después de Irak" en *Foreign Affairs en Español*, Núm. 5, Vol. 3, México, ITAM, Julio- Septiembre de 2003, p. 5.

y la intervención de Afganistán (2001) e Irak (2003) eclipsado por la sombra del sistema unilateral que pretende imponer la nueva estrategia de seguridad de EUA, donde la pauta en su actuación se enmarca en la guerra preventiva, la cual entierra por completo la prohibición al uso de la fuerza como elemento central de la Carta de las Naciones Unidas y eje rector de la seguridad colectiva en la solución de los conflictos. Estos precedentes, así como la resolución 1441 del Consejo de Seguridad, no solo cosecharon los beneficios de una violación de la Carta de la ONU, sino que representaron un triunfo para la diplomacia estadounidense y también constituyó una derrota al estado de derecho internacional.

Finalmente, lejos de implicar la disolución del CSONU, la tendencia pronosticable contempla que este órgano seguirá mostrando su utilidad para tratar asuntos que no sean sensibles para la alta oligarquía del poder mundial, pues aún existen temas de importancia para la seguridad internacional como el peligro inminente del terrorismo y la no proliferación de armas convencionales y nucleares, que requieren ser conducidos de manera multilateral. Además, a medida que se va sentada la nueva configuración del Sistema Internacional del nuevo Siglo, el CSONU y la ONU en general irán redefiniendo su nuevo papel que empezó a desarrollarse desde hace dos décadas. Por ende, la importancia de generar consensos en el proceso de reforma es decisivo en orden de lograr un órgano más democrático y representativo, pero sobre todo con mayor margen de maniobra y efectividad en sus métodos de trabajo y en la toma de decisiones.

En gran medida lejos de disolverse, la ONU debe buscar fortalecerse, sobre todo, como foro único para la prevención y la solución pacífica y efectiva de los conflictos Inter e intra estatales, además de construir estrategias para la construcción nacional y desplegar OMP's conforme se requiera, a la par que se desarrollen las técnicas más efectivas para usarlas; sin embargo, la tendencia visible es la actuación del CSONU de manera más selectiva dadas sus limitaciones presupuestales y sus estrechas capacidades. Este sin duda, es el papel que deberá contemplar el CSONU, teniendo en cuenta que la voluntad de los Estados es decisiva para llevarla a cabo, pues sin ella, el CSONU quedaría enterrado en una marginalidad e inoperancia real que no es muy oportuna en el actual contexto internacional tan complejo que nos espera de frente al Siglo XXI.

ANEXOS

Anexo 1:
Presidencia del Consejo de Seguridad 2003.

Anexo 2:
Estados miembros que no han servido como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad.
Estados Miembros que ha servido una sola vez en el Consejo de Seguridad.

Anexo 3:
Aide Memoire

Anexo 4:
Porcentajes de las Contribuciones al Presupuesto de las Naciones Unidas en 2002.
Cuadro Comparativo de las contribuciones a la ONU en 2002 de los miembros permanentes y los candidatos a la membresía permanente del CSONU.

Anexo 5:
Gasto Militar 1992: Países candidatos a la membresía permanente del CSONU
Gasto Militar 1995: Países candidatos a la membresía permanente del CSONU

Anexo 6:
Gasto Militar 2000: Candidatos a la membresía permanente del CSONU.
Gasto Militar 2001: Países candidatos a la membresía permanente del CSONU.

Anexo 7:
Porcentaje del gasto a la defensa respecto al PIB 2000 de los países candidatos a la membresía permanente del CSONU.

Anexo 8:
International Comparison of Defense Budgets, as of 2001 (million dollars and percent)

ANEXO 1

PRESIDENCIA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

| Calidad de Miembro y Presidencia del Consejo de Seguridad en el año 2003 | | |
|--|-----------------|---|
| Mes | Presidencia | Fecha en que termina el período en calidad de Miembro |
| enero | Francia | Miembro Permanente |
| febrero | Alemania | 31 de diciembre 2004 |
| marzo | Guinea | 31 de diciembre 2003 |
| abril | México | 31 de diciembre 2003 |
| mayo | Pakistán | 31 de diciembre 2004 |
| junio | Federación Rusa | Miembro Permanente |
| Julio | España | 31 de diciembre 2004 |
| agosto | Siria | 31 de diciembre 2003 |
| septiembre | Reino Unido | Miembro Permanente |
| octubre | EUA | Miembro Permanente |
| noviembre | Angola | 31 de diciembre 2004 |
| diciembre | Bulgaria | 31 de diciembre 2003 |
| | Chile | 31 de diciembre 2004 |
| | Camerún | 31 de diciembre 2003 |
| | China | Miembro Permanente |

Los países siguientes comenzaron su término de dos años en calidad de miembro el 1 de enero 2002:

| | |
|-----------------------|---------|
| Bulgaria | Camerún |
| Guinea | México |
| República Árabe Siria | |

Miembros no permanentes que servirán en el Consejo de Seguridad hasta diciembre de 2004 y diciembre de 2005.

| | |
|----------|-----------|
| 2004: | 2005: |
| Angola | Brasil |
| Chile | Argelia |
| Alemania | Benin |
| Pakistán | Filipinas |
| España | Rumania |

ANEXO 2

A. Estados miembros que no han servido como miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad.

1. Afghanistan
2. Albania
3. Andorra
4. Antigua and Barbuda
5. Armenia
6. Azerbaijan
7. Bahamas
8. Bahrain
9. Barbados
10. Belize
11. Bhutan
12. Bosnia and Herzegovina
13. Brunei Darussalam
14. Cambodia
15. Central African Republic
16. Chad
17. Comoros
18. Croatia
19. Cyprus
20. Democratic People's Republic of Korea
21. Dominica
22. Dominican Republic
23. El Salvador
24. Equatorial Guinea
25. Eritrea
26. Estonia
27. Fiji
28. Gambia
29. Georgia
30. Grenada
31. Guatemala
32. Guinea-Bissau
33. Haiti
34. Iceland
35. Israel
36. Kazakstan
37. Kyrgyzstan
38. Lao People's Democratic Republic
39. Latvia
40. Lesotho
41. Liechtenstein
42. Lithuania
43. Luxembourg
44. Malawi
45. Maldives
46. Marshall Islands

47. Micronesia (Federated States of)
48. Mónaco
49. Mongolia
50. Mozambique
51. Myanmar
52. Namibia
53. Palau
54. Papua New Guinea
55. Qatar
56. Republic of Korea
57. Republic of Moldova
58. Saint Kitts and Nevis
59. Saint Lucia
60. Saint Vincent and the Grenadines
61. Samoa
62. San Marino
63. Sao Tome and Principe
64. Saudi Arabia
65. Seychelles
66. Singapore
67. Slovakia
68. Slovenia
69. Solomon Islands
70. South Africa
71. Suriname
72. Swaziland
73. Tajikistan
74. The former Yugoslav Republic of Macedonia
75. Turkmenistan
76. Uzbekistan
77. Vanuatu
78. Vietnam

B. Estados Miembros que ha servido una sola vez en el Consejo de Seguridad

1. Angola
2. Bangladesh
3. Belarus
4. Botswana
5. Burkina Faso
6. Burundi
7. Cape Verde
8. Congo
9. Costa Rica
10. Djibouti
11. Gabon
12. Greece
13. Honduras
14. Iran (Islamic Republic of)
15. Jamaica

16. Kenya
17. Kuwait
18. Lebanon
19. Liberia
20. Libyan Arab Jamahiriya
21. Madagascar
22. Mali
23. Malta
24. Mauritania
25. Mauritius
26. Nicaragua
27. Niger
28. Oman
29. Paraguay
30. Portugal
31. Rwanda
32. Sierra Leone
33. Somalia
34. Sri Lanka
35. Sudan
36. Thailand
37. Togo
38. Trinidad and Tobago
39. United Arab Emirates
40. United Republic of Tanzania
41. Uruguay
42. Yemen

ANEXO 3

AIDE MEMOIRE*

1.- Acceso a las poblaciones vulnerables.

El objetivo principal es el de facilitar un acceso seguro y sin impedimentos a las poblaciones vulnerables como los prerequisites fundamentales para la asistencia humanitaria.

Las Recomendaciones Principales acordadas son: constituir los acuerdos de seguridad apropiados (considerar el papel de la fuerzas multinacionales; corredores de seguridad; áreas protegidas; escoltas armadas, entre otras); el compromiso de un diálogo sostenido con las partes de los conflictos armados; facilitar el despliegue de la asistencia humanitaria; impulsar la protección y la seguridad del personal asociado y humanitario; y el cumplimiento de las obligaciones estipuladas en el Derecho Internacional Humanitario, los Derechos Humanos y el derecho de los refugiados.

2.- Separación de Civiles y los Elementos Armados.

El objetivo esencial de este tópico es el de considerar principalmente el mantenimiento del carácter humanitario y civil de los campos para refugiados y las personas desplazadas internamente.

Entre las Recomendaciones consideradas se encuentran: asegurar la cooperación con los Estados huéspedes de la provisión de las medidas de seguridad, incluidas la asistencia y preparación técnica. Un aspecto a subrayar es la provisión tanto de seguridad interna como externa para los campos, además de procedimientos de vigilancia para la identificación de elementos armados, medidas de desarme, asistencia de la policía civil internacional y los observadores militares; además, se considera la necesidad de una aproximación regional a los desplazamientos masivos de las poblaciones, el establecimiento de campos de refugio a una distancia significativa de las fronteras internacionales y de las zonas de riesgo; y por último, se recomienda el despliegue de acciones multidisciplinarias y de equipos de evaluación de seguridad.

3.- Justicia y Reconciliación.

El objetivo principal es por un lado, poner fin a la impunidad de todos aquellos responsables de serias violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como del Derecho Criminal; por otro lado, construir la confianza y promover la estabilidad en los Estados huéspedes por el fomento a la verdad y la reconciliación.

Las Recomendaciones centrales son: el establecimiento o uso de acuerdos efectivos para investigar y perseguir violaciones serias del Derecho Humanitario y Criminal, tanto en el nivel local como en el internacional. Además se considera esencial la cooperación de los Estados para la aprehensión y entrega de los perpetradores; además, de la asistencia técnica para fortalecer las capacidades locales para la aprehensión, investigación y persecución de presuntos perpetradores.

Se requiere excluir el genocidio, los crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra de las provisiones de amnistía. También se hace especial énfasis en que los Estados contribuidores de tropas investiguen y persigan, cuando se considere apropiado, a sus *peacekeepers* y personal de seguridad sospechoso de violar el derecho criminal mientras se estuvo -ó se esta- en un Estado huésped. Por otra parte, se recomienda adaptar localmente los acuerdos para lograr llegar a la verdad y la reconciliación, además de medidas para la restitución y las reparaciones (comisiones de propiedad, fondos de deposito).

4.- Seguridad, Derecho y Orden.

El objetivo principal en este tópico contempla el fortalecimiento de la capacidad de policía local y sistemas judiciales para hacer cumplir el derecho y el orden.

Entre las cuestiones a considerar se hace referencia al despliegue de la policía civil internacional en la asistencia al Estado huésped para el cumplimiento del derecho. Siguiendo esta misma línea se recomienda la asistencia técnica para la policía local, judicial y penitenciaria; además de coadyuvar la reconstrucción y rehabilitación de la infraestructura institucional (salarios, edificios y vías de comunicación) y el establecimiento de mecanismos para monitorear y reportar las presuntas violaciones a los derechos humanos y al derecho criminal.

5.- Desarme, desmovilización, reintegración y rehabilitación.

El objetivo central es el de facilitar la estabilización y rehabilitación de las comunidades.

Para la ejecución de tal objetivo se considera crear programas para el desarme y desmovilización de los combatientes (incentivos económicos y para el desarrollo; devolución de armas), y también programas para la reintegración y rehabilitación de excombatientes en sus comunidades (servicios comunitarios; servicios de consejería, educación/formación, reunificación familiar y oportunidades de empleo). Además, se busca promover la completa participación de grupos armados en el desarme, desmovilización, reintegración y programas de rehabilitación.

6.- Pequeñas armas y Acción de minas

El objetivo principal de este tópico contempla la facilitación de un ambiente seguro para las poblaciones vulnerables y personal humanitario.

En este sentido, se recomienda acciones de extracción de minas (establecer centros de coordinación, limpieza de minas de tierra, asistencia a las víctimas), así como también medidas para controlar y reducir el tráfico ilícito de armas pequeñas y armas ligeras (moratorias voluntarias, embargos de armas, acercamientos regionales y subregionales en la materia).

7.- Preparación de Fuerzas de Mantenimiento de la Paz y de Seguridad.

Sin duda, una de las preocupaciones centrales es la de asegurar una adecuada sensibilización de las fuerzas multinacionales en los ámbitos pertenecientes a la protección de civiles.

Frente a tal objetivo, se recomienda una preparación apropiada en los derechos humanos y en el derecho humanitario, coordinación civil- militar, estrategias de negociación y comunicación, sensibilización de género y cultura, así como, la prevención del VIH/SIDA y otras enfermedades.

8.- Efectos en la mujer.

El objetivo principal de este tópico es el de dirigir las necesidades específicas de la mujer para su asistencia y protección.

Para la ejecución de tal tarea, se considera el énfasis en las medidas especiales para la protección a la mujer en referencia a la discriminación de género, violencia, violaciones y otras formas de abuso sexual, como son: las enmiendas legislativas, el acceso a los centros de crisis, consejería y otros programas de asistencia, monitoreo y reporte de los mecanismos. Además se considera prioritario considerar medidas efectivas para la desmovilización, reintegración y rehabilitación de las mujeres soldados. Por otro lado, se busca expandir el papel y la contribución de las mujeres en las Naciones Unidas en operaciones de campo (participación como observadoras militares, policía civil y personal de los derechos humanos y policía civil), así como en todos los niveles de toma de decisiones de la Organización.

9.- Efectos en los niños.

El objetivo principal para atender a otros de los grupos más vulnerables es sin duda la de asistir a las necesidades específicas de los niños para la asistencia y protección.

Para cumplir tal objetivo se recomienda evitar el reclutamiento de niños soldado, considerada esta práctica como una violación al Derecho Internacional; constituir medidas efectivas para desarmar, desmovilizar, reintegrar y rehabilitar a los niños soldado; se busca considerar iniciativas de acceso seguro a niños afectados por la guerra incluyendo días de inmunización, ceses al fuego temporales y días de tranquilidad. Se contempla también las negociaciones para la liberación de niños de niños secuestrados en situaciones de conflictos armados. Por otro lado, se enfatiza en las provisiones específicas para la protección de niños, incluyendo la integración de consejeros en las operaciones de paz, además de la reunificación familiar de los niños desplazados. Asimismo, se hace énfasis en proveer a los refugiados y personas desplazadas a nivel interno, en particular niños, vulnerables a la explotación y abuso, de un canal seguro para todo tipo de quejas y requerir de los líderes del campo que reporten tales abusos, incluido el cuerpo administrativo.

10.- Protección y Seguridad del Personal Humanitario y Asociado.

El objetivo de este tópico es el de asegurar la protección y seguridad del personal humanitario, de las Naciones Unidas y el asociado.

Entre las recomendaciones se destaca la atención hacia todas las partes del conflicto a que respeten la imparcialidad y neutralidad de las operaciones humanitarias; así como asegurar un ambiente seguro y protegido para todo el personal humanitario.

11.- Medios de Comunicación y de Información.

Son dos los objetivos principales: por un lado, promover y apoyar un manejo de la información certera en el conflicto, y mostrar los casos de reportes usados para incitar a la violencia.

Las recomendaciones principales son: el establecimiento de mecanismos de monitoreo de los medios de comunicación para asegurar un monitoreo efectivo, reportar y documentar sobre cualquier incidente, orígenes y contenidos que inciten a "hate media". Asimismo, se consideran concretar pasos en respuesta a las emisiones de los medios de comunicación que inciten al genocidio, crímenes contra la humanidad, y serias violaciones al Derecho Internacional Humanitario, incluyendo como último recurso, la consideración de cerrar tales emisiones de comunicación. También se promueve la asistencia técnica para redactar y cumplir una legislación de "discursos anti- odio", además, establecer una coordinación de centros de medios de comunicación para facilitar un manejo seguro y confiable de la información, que sea conciente del conflicto por un lado, y por otro, establecer y asistir a nivel local e internacional a los medios de comunicación y de la información salida, en apoyo a las OMP.

12.- Recursos naturales y Conflictos Armados.

El objetivo central es el de dirigir el impacto de la explotación de los recursos sobre la protección de los civiles.

En principio se considera importante reconocer la existencia de lazos entre el comercio ilícito de los recursos naturales y la conducción del conflicto. Considerar dirigir las importaciones de recursos naturales donde se considere que están siendo usados para alimentar el conflicto. Asimismo, promover a que los Estados Miembros y Organizaciones regionales consideren medidas contra actores corporativos, individuos y entidades involucradas en el tráfico ilícito en violación de resoluciones del CS relevantes y la Carta de las Naciones UNIDAS (por ejemplo: legislación, penas para los traficantes, certificación y sistemas de registro, embargos).

13.- Impacto Humanitario de las Sanciones.

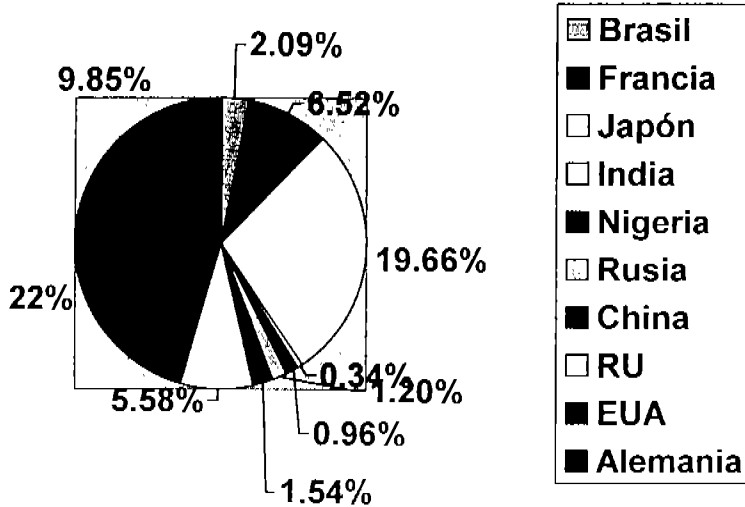
El objetivo principal de este tópico es el de minimizar los efectos adversos no intencionales en la población civil.

Se recomienda las excepciones humanitarias en los regímenes de sanciones, las llamadas sanciones blanco "*targeted sanctions*", cuales son las sanciones limitadas en poder y que hacen blanco en individuos específicos, grupos o actividades, además de contribuciones relevantes y revisión del impacto humanitario de las sanciones, y del comportamiento de los que son blanco de las sanciones.

FUENTE: UN Security Council Presidential Statement (S/PRST/2002/6), 15 March 2002.

ANEXO 4

Porcentajes de las Contribuciones al Presupuesto de Naciones Unidas en 2002



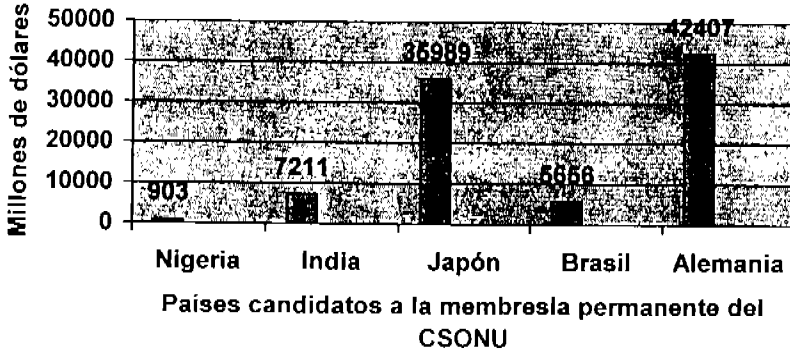
CUADRO COMPARATIVO DE LAS CONTRIBUCIONES A LA ONU en 2002 DE LOS MIEMBROS PERMANENTES Y LOS CANDIDATOS A LA MEMBRESÍA PERMANENTE DEL CSONU

| | |
|-------------|-------|
| BRASIL | 2.09% |
| FRANCIA | 6.52% |
| JAPÓN | 19.6% |
| INDIA | 0.34% |
| NIGERIA | 0.96% |
| RUSIA | 1.2% |
| CHINA | 1.54% |
| REINO UNIDO | 5.58% |
| EUA | 22% |
| ALEMANIA | 9.85% |

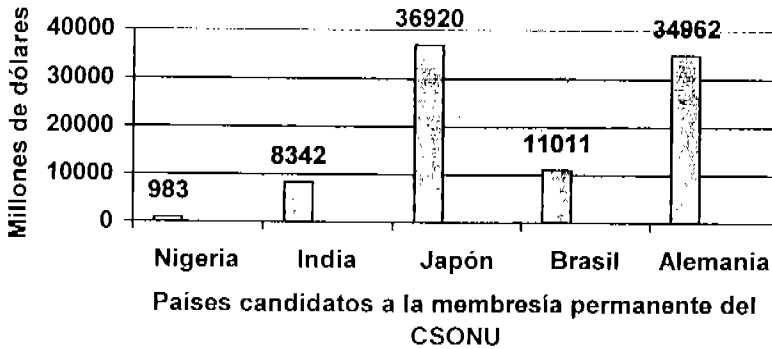
FUENTE: New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, "Security Council" en United Nations Handbook 2002, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002.

ANEXO 5

Gasto Militar 1992



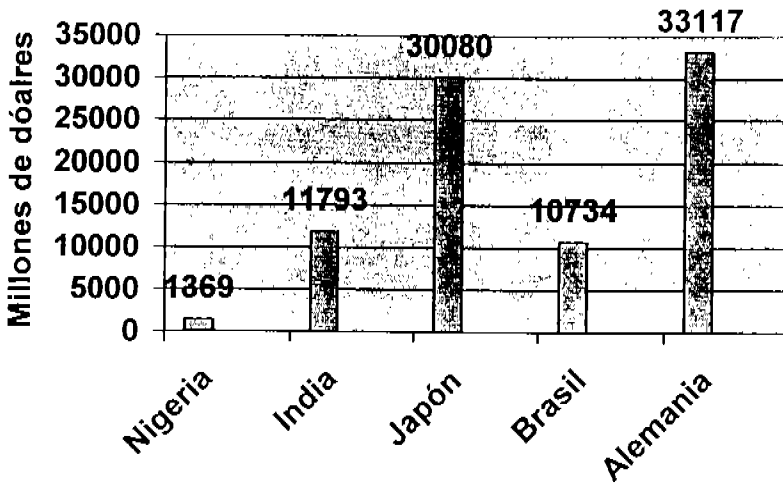
Gasto Militar 1995



FUENTE: SIPRI, *Yearbook 2002* U.K., Oxford University Press, 2002.

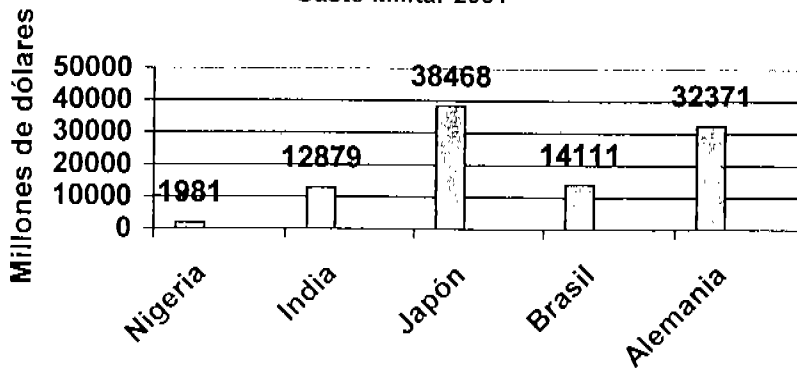
ANEXO 6

Gasto Militar 2000



Candidatos a la membresía permanente del CSONU

Gasto Militar 2001

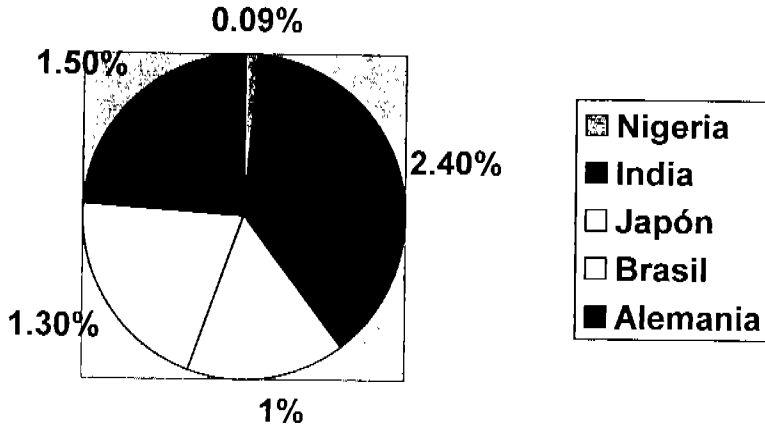


Países candidatos a la membresía permanente del CSONU

FUENTE: SIPRI, *Yearbook 2002*, U.K., Oxford University Press, 2002.

ANEXO 7

Porcentaje del gasto a la defensa respecto al PIB 2000



| Pais candidato al CSONU | % del gasto a la defensa respecto al PIB 2000. |
|-------------------------|--|
| Nigeria | .09% |
| India | 2.40% |
| Japón | 1% |
| Brasil | 1.3% |
| Alemania | 1.5% |

FUENTE: . SIPRI, *Yearbook 2002*, U.K., Oxford University Press, 2002.

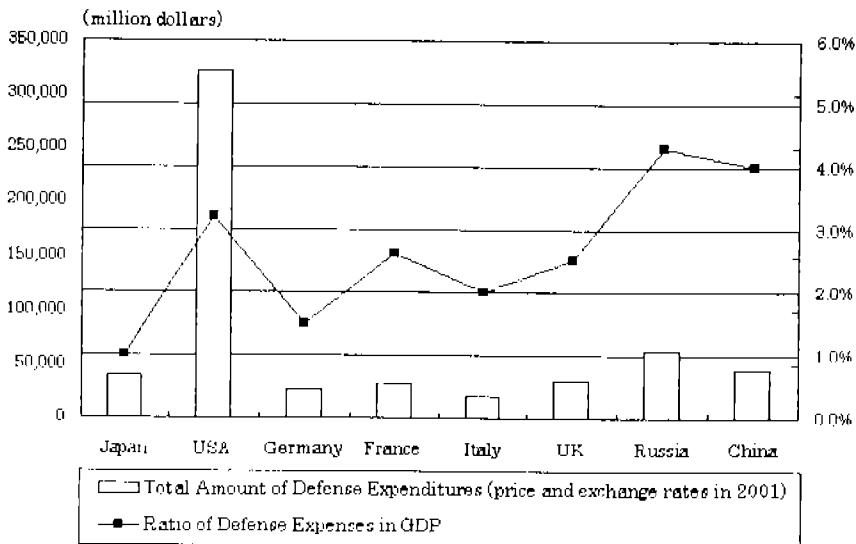
ANEXO 8

International Comparison of Defense Budgets, as of 2001

(million dollars)

(percent)

| | Total Amount of Defense Expenditures (price and exchange rates in 2001) | Ratio of Defense Expenses in GDP |
|---------|--|----------------------------------|
| Japan | 39,513 | 1.0 |
| USA | 322,365 | 3.2 |
| Germany | 26,902 | 1.5 |
| France | 32,909 | 2.6 |
| Italy | 20,966 | 2.0 |
| UK | 34,714 | 2.5 |
| Russia | 63,684 | 4.3 |
| China | 46,049 | 4.0 |



Fuente: Defense Agency of Japan
(Sep. 12, 2002)

FUENTE BIBLIOGRÁFICA

- 1.- Alger Chadwick, Gene M. Lyons, John E. Trent, The United Nations System. The policies of member states. Tokyo, Japan, United Nations University Press, 1995, 509pp.
- 2.- Baylis John, The Globalization of World Politics, UK, Oxford University Press, 1997.
- 3.- Castañeda Jorge, Los grandes cambios de nuestro tiempo: la situación internacional, América Latina y México, Tomo III, Coloquio de Invierno, UNAM/CONACULTA/FCE, México, 1992.
- 4.- Chanaa, Jane; Security Sector Reform: issues, challenges and prospects, Oxford, New York, Oxford University Press for the Institute for Strategic Studies, 2002.
- 5.- David Felix; "The Tobin Tax Proposal, A UNDP Policy Paper for the World Summit for Social Development", New York, 1994.
- 6.- Del Arenal, Celestino, "Neorrealismo y Pluralismo Paradigmático" en Introducción a las Relaciones Internacionales, México, REI, 1993.
- 7.- Diehl Paul; The politics of Global Governance, USA, Lynne Rienner Publishers, 2001.
- 8.- Dorn Walter; World Order for a New Millenium. Political, Cultural and Spiritual Approaches to Building Peace; U.K., Macmillan Press, 1999, 265pp.
- 9.- Dougherty J., Pfaltzgraff, R; "International Relations Theory: into the third millennium" in Contending Theories of International Relations, EUA, Longman, 2001.
- 8.- Evans Gareth; Cooperating for Peace: the Global Agenda for the 1990 and Beyond, Australia, ALLEN AND UNWIN, 1993, 190pp.
- 10.- Günter Brauch and Robert Kennedy; Alternative Conventional Defense Postures in the European Theater. Force Future Alternatives for Europe after the Cold War; Vol 3, Grane Russak, 1993, 315pp.
- 11.- Hass, Richard; Transatlantic Tensions: The United States, Europe, and Problem Countries, Washington, USA, Brooking Institutud Press, 1999.
- 12.- Jones Walter, The Logic of International Relations, USA, Longman, University of Cincinnati, 1997.
- 13.- Lieber Robert; Eagle Rules? Foreign Policy and American Primacy in the Twenty First Century, USA, Prentice Hall, 2002.
- 14.- Little Richard and Michael Smith, Perspectives on World Politics, Second Edition, England, Routledge, 1994.
- 15.- Mingst K. y Karns M., The United Nations in the Post- Cold War Era, USA, Westview Press, 2000. 210pp.
- 16.- McDougall, Dereck; The International Politics of the New Asia Pacific, USA, Lynne Rienner Publishers, 1997.
- 17.- ONU, The Blue Helmets: a Review of United Nations Peace- Keeping, New York, UN Department of Public Information, 3a. Ed., 1996. pp. 689-776.
- 18.- Organski, A.F.K., World Politics, New York, USA, Knopf, 1964.
- 19.- Pellicer Olga(comp.) Las Naciones Unidas hoy: visión de México, México, SRE-FCE, 1994.
- 20.- Pellicer, Olga, La seguridad internacional en América Latina y el Caribe"El debate contemporáneo", Cuadernos de Política Internacional, No. 1, México, SRE, IMRED; 1995.
- 21.- Rosas, María Cristina, Cooperación y conflicto en las Américas. Seguridad Hemisférica: un largo y sinuoso camino; México, UNAM, Centro de Estudios de Defensa Hemisférica, 2003.
- 22.- Russett, Bruce; The Once and Future Security Council, N.Y, USA, St. Martin Press, 1997.
- 23.- Sarrote, Mary Elise; Germany Military Reform and European Security, N.Y., USA; The International Institute for Strategic Studies, 2001.

- 24.- Sato S. and Trevor Taylor; Prospects for Global Order: security challenges for Japan and Europe in a Post Cold War World, Tokyo, Japan, Royal Institute of International Affairs and International Institute for Global Peace, 1993, 157pp.
- 25.- Sir Parsons Anthony; "The Security Council – an uncertain future"; Occasional Paper, No. 8, México, COLMEX, Noviembre de 1994.
- 26.- Seára Vazquez; Derecho Internacional Público, México, Fondo de Cultura Económica, 1996.
- 27.- Seára Vázquez, "México y las Organizaciones Internacionales" en La Política Exterior de México, Ed. Harla, 1985.
- 28.- Sepúlveda, Cesar; La política internacional de México en el decenio de los ochenta; México, FCE, 1994
- 29.- Smith Martin and Graham Timmins; Uncertain Europe. Building a new European security order?, New York, USA; Routledge, 2001.
- 30.- SIPRI, Yearbook 2002, U.K., Oxford University Press, 2002.
- 31.- Teoría de la Política Internacional, Buenos Aires, Argentina; Colección de Estudios Internacionales, Grupo Editor Latinoamericano, 1988, pp. 151-181.
- 32.- United Nations Handbook 2002, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002.
- 33.- Seara Vázquez, "Las Naciones Unidas a los cincuenta años", México, FCE, 1996, 456pp.
- 34.- Urquhart, Brian and Erskine Childers. "A world in Need of Leadership: Tomorrow's United Nations", Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1990, 382pp.
- TESIS:
- 35.- Tesis de Basulto Poot; Reformas al Consejo de Seguridad de la ONU y sus implicaciones para México, México, SRE, 1994.
- 36.- Domínguez Melgoza, Ma. Eugenia; La participación de México en el Consejo de Seguridad. La importancia de pertenecer al Consejo de Seguridad en una época de transición; Tesis de Licenciatura; México, UNAM-FCPyS, 1994.
- 37.- Miranda Fernández, Yazmin; Análisis del proyecto de reestructuración y ampliación del Consejo de Seguridad, Tesis de Licenciatura, Facultad de Derecho, UNAM, 1996.
- 38.- New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, " Security Council" en United Nations Handbook 2002, Wellington, New Zealand; New Zealand Ministry of Foreign Affairs and Trade, 2002.

FUENTE HEMEROGRAFICA.

- 1.- Austrian Journal of Public an International Law, Vol. 47, No. 1, 1994.
- 2.- Briefing to the Security Council on the protection of sibilinas in armed conflict by Mr. Kenzo Oshima, Under-Secretary General for Humanitrian Affairs and Emergency Relief Coordinador, UN Office for the Coordination of Humanitarian Affairs (OCHA), 21 November 2001.
- 3.- Foreign Affairs, Vol. 78, No. 5., Septiembre-Octubre 1999.
- 4.- Foreign Affairs, Vol. 81, No. 5, Septiembre/October 2002.
- 5.- Foreign Affairs, Vol. 81, No. 3; Mayo-Junio 2002.
- 6.- Foreign Affairs en Español, Vol. 2, No. 1, México, ITAM, Primavera 2002.
- 7.- Foreign Affairs en Español, Vol. 3, No. 1; México, ITAM- Enero- Marzo 2003.
- 8.- Foreign Affairs en Español, Vol. 3, Núm. 5, México, ITAM, Julio- Septiembre de 2003.
- 9.- Foro Internacional, Vol XXXV, COLMEX, Octubre- Diciembre de 1995.
- 10.- Información y Análisis Jurídicos, México D.F., Núm. 17, 1 de Marzo de 1996.
- 11.- Política Exterior, No 63, Vol. XII, España; Mayo- Junio 1998.

- 12.- Política Exterior, No. 67, Vol. XIII, España, Enero- Febrero 1999.
- 13.- Política Exterior, Num. 80, Vol. 15, España, Marzo- Abril 2001.
- 14.- Rai Chowdhuri "Security Council Today- Why it needs to be reformed" in The Tribune, May 10, 2000.
- 15.- Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, México, Nueva Época, FCPyS- UNAM, Año XXXVIII, No. 153, Julio-Septiembre de 1993, p. 24-31.
- 16.- Revista Mexicana de Política Exterior: "Las Naciones Unidas en su 50 Aniversario", No. 47, México, SRE-IMRED, 1995.
- 17.- Revista Mexicana de Política Exterior: "La seguridad internacional", No. 59, México, IMRED-SRE, Febrero de 2000.
- 18.- Revista Mexicana de Política Exterior, No. 66, México, IMRED-SRE, Marzo-Junio 2002.
- 19.- Revista de Relaciones Internacionales, No. 87, México, FCPyS- UNAM, Septiembre/Diciembre 2001.
- 20.- Toache López, " México ante la ONU: la reforma al Consejo de Seguridad", Bien Común y Gobierno, Año 4, No. 49, Diciembre, 1998.
21. Estudios Internacionales, Año 7, Vol. 7, No. 14, Julio- Diciembre, 1996.
- 22.- Solana Fernando, "Responsabilidad de la paz, los cinco que más armas tienen" en Excelsior, Miércoles 10 de Noviembre de 1993.
- 23.- Solana Fernando, "Palabras de (...), Secretario de Relaciones Exteriores ante la XLVIII AGONU" en Boletín Informativo Semanal, Dirección General, SRE, 30 de Septiembre de 1993

DOCUMENTOS:

- 1.- Suplemento de "Un Programa de Paz": Documento de posición del Secretario General presentado en Ocasión del Cincuentenario de las Naciones Unidas., Resolución de la Asamblea General A/50/60 S/1995/1, 25 de Enero de 1995.
- 2.- "Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz", doc. A/47/277, S/24111.-
- 3.- UN Doc. A/RES/47/62 of December 11, 1992.
- 4.- UN Doc A/48/246, 90; y UN Doc A/48/246, 91.
- 5.- Cf. UN. Doc. A/48/246, 47-48 párrafo 6-8, y 71 párrafo 5 f.
- 6.- Documento NY/OAU/POL/94/Rev.2 of 29 September 1994. A/AC.247/1996/CRP.
- 7.- Documento de la Asamblea General A/56/47.
- 8.- S/1999/957 del 8 de Septiembre de 1999; S/2001/331 del 30 de Marzo de 2001; S/2002/1300 del 26 de noviembre de 2002.
- 9.- UN Security Council Presidential Statement (S/PRST/2002/6), 15 March 2002.
- 10.- Castillo Najera, Intervención del Representante de México ante el Consejo de Seguridad [...] en la 47ª sesión del Consejo de Seguridad, Nueva York, 17 de junio de 1945
- 11.- Testimonios: 40 años de presencia de México en las Naciones Unidas, entrevista con el embajador Luis Padilla Nervo, SRE, México, 1985.

CONFERENCIAS:

- 1.- Correa Eduardo, Rodríguez Yenisey, Fazio Carlos, "El Plan Colombia" en Seminario Internacional Siglo XXI: La guerra y la paz., CEEIICH, UNAM, 15 de Noviembre de 2002.
- 2.- Conferencia de Ana Teresa Gutiérrez del Cid, "La Seguridad Colectiva: visión de Rusia" en Seminario Internacional de Seguridad Hemisférica e Inseguridad global: entre la

cooperación interamericana y la guerra preventiva, FCPyS- UNAM, 26 de Septiembre de 2003.

SITIOS WEB:

<http://www.undp.org>

<http://www.Southcentre.org/publications/unreform/unrefsp2-02.htm>

<http://www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm>

<http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/role21.html>

Paul James, Security Council Reform: Arguments about the Future of the United Nations System en <http://www.globalpolicy.org/security/reform/analysis>

<http://www.globalpolicy.org/security/reform/milref/japon2.htm>

"Basic Standpoint of the Government of Japan on Security Council/Reform". Paper 2, Rev.

I, 14 May 1999. <http://www.mofa.go.jp/policy/un/reform/>

http://www.germany-info.org/UN/un_reform.html

<http://www.guswaertiges->

[amt.de/www/en/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat](http://www.en/aussenpolitik/vn/vereinte_nationen/d_im_sicherheitsrat)

http://www.germany_info.org/relaunch/un_reform.html

<http://www.germany-info.org/UN/peace/council/council.html>

<http://www.un.int/brazil/brasil/brazil-scnu-reform.htm>

http://www.un.int/india/india_un.html

<http://www.un.int/india/ind334.htm>

<http://www.un.int/india/ind424.htm>

<http://www.un.int/india/ind524.htm>

<http://www.54vjs.net/mun/512/nigeria.htm>

<http://www.globalpolicy.org/security/reform/secre197.htm>

<http://www.globalpolicy.org/security/reform.html>

<http://www.un.org/News/Press/docs/1999/19991220.ga9692.doc.html>

<http://www.globalpolicy.org/security/docs/finrefp.htm>

<http://www.globalpolicy.org/security/reform/razref2.htm>

<http://www.globalpolicy.org/security/docs/richardson.htm>

<http://www.globalpolicy.org/security/docs/sing.html>

<http://www.ceri-loq.org/publicaciones/meridiano/meri2.html>

http://www.un.org/spanish/peace/operations_report/docs/

<http://www.globalpolicy/security/reform/russia.html>

Interfax Russian News, July 24, 2000 en <http://www.globalpolicy/security/reform/russia.htm>

LE MONDE DIPLOMATIQUE, Mars 2003, p. 1, 18 et 19. <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/03/RAMONET/9870>.

LE MONDE DIPLOMATIQUE, Avril 2003, P. 1; <http://www.monde-diplomatique.fr/2003/04/RAMONET/9963>

Europa Press, Bagdad 17 de Octubre;

<http://www.estrelladigital.es/articulo.asp?sec=mun&fech=18/10/03>

<http://www.sre.gob.mx/ape/fo6/onu.cs.htm>

http://www.lainsignia.org/2003/mayo/ibe_030.htm

http://www.un.int/mexico/2003/bol03_03.htm

<http://www.etcetera.com.mx/pagosne38.asp>

<http://www.globalpolicy.org/security/reform/mexico.htm>.

<http://www.globalpolicy.org/security/docs/tello2.htm>