

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

**La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones
Unidas: el impasse permanente**

TESIS

Para obtener el título de Licenciado en Relaciones Internacionales

PRESENTA:

Juan Feliciano Ascencio Moctezuma

DIRECTOR DE TESIS:

Mtro. Gerardo Isaac Morales Tenorio

Ciudad de México, junio 2013



Universidad Nacional
Autónoma de México



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.

De acuerdo con el Banco Mundial, más de 1.5 mil millones de personas en el mundo viven en lugares afectados por el conflicto y la violencia extrema. A ellos dedico este trabajo.

Yo no los conozco, no sé sus nombres, sus edades, sus nacionalidades, ni los idiomas que hablan, pero sé que merecen dignidad. Ellos ameritan la reflexión sobre cómo conseguir mejores resultados en el Consejo de Seguridad de la ONU.

AGRADECIMIENTOS

La conclusión de esta tesis se circunscribe en un proceso que ha durado muchos años y que he vivido acompañado de varias personas que he conocido en distintas facetas. Son muchos los que han dejado una marca en mí y espero que al leer este trabajo logren ver plasmado en palabras algo de lo que han aportado a mi formación.

El mayor agradecimiento les corresponde a mis papás, Juan Ascencio Galeana y Virginia Moctezuma Carranza, por su inconmensurable amor que he podido atestiguar de diversas formas, como su firme decisión de otorgarme la mejor educación que estuviera en sus manos ofrecerme y su empeño por convertirme en un buen estudiante. Aunque en el título de la licenciatura sólo aparecerá mi nombre, he de decir que los tres nos graduamos, porque sin ellos este logro no sería posible. El mérito es todo suyo.

También agradezco a los miembros de mi familia que vivieron de cerca este proceso y que me han provisto inspiración constante para hacer las cosas con pasión y excelencia, especialmente a mi abuelo Galdino Moctezuma y mi hermano Samuel Arcos. Muchos miembros de mi familia no han tenido la oportunidad de ir a la universidad, por lo que quiero invitarlos a compartir este logro. Deseo que cada vez haya más tesis redactadas por jóvenes Ascencio y Moctezuma.

A mis grandes amigos de la universidad y de otros lugares también les extiendo mi más sincero agradecimiento, ya que estuvieron dispuestos a escuchar mis ideas y mis inquietudes sobre la redacción de esta tesis y con sus comentarios ayudaron a darme claridad. Mencionarlos a cada uno requeriría varias páginas, pero ustedes saben que valoro ampliamente su presencia en mi vida.

Un agradecimiento muy especial merece mi director de tesis, Isaac Morales Tenorio. Primero por impartir una clase que reforzó mi gusto por el estudio del multilateralismo y me alentó a escribir sobre la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU y segundo, por leer cada página que redacté y compartirme comentarios objetivos, sugerencias para mejorar y propiciar que me cuestionara sobre este complicado tema. Le estoy muy agradecido por haber compartido su talento y experiencia para la conclusión de este trabajo, no pude haber encontrado un mejor director.

INDICE

Introducción	4
CAPÍTULO I- Jerarquías irremediables.....	12
Legitimidad que permanece.....	20
Después de la Guerra Fría: revitalización incompleta y supuesta crisis	24
CAPÍTULO II- El triunfo del ánimo reformista	33
Ya pasó una vez: la reforma de 1963	38
CAPÍTULO III- El catálogo de opciones	46
Las coaliciones en disputa.....	50
<i>Grupo de los 4 (G4)</i>	50
<i>Unión Africana</i>	61
<i>Movimiento Unidos por el Consenso</i>	69
<i>Los Pequeños Cinco</i>	76
Sin opciones	78
CAPITULO IV- Fortalezas no aprovechadas.....	85
Fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos (DPA)	88
Fortalecimiento el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO)	95
Conclusiones.....	104
Fuentes consultadas.....	111

Introducción

De los múltiples mecanismos de concertación con los que cuenta la comunidad internacional, ninguno suscita una dinámica tan peculiar como el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CS), un órgano que pese a sus 67 años de existencia se mantiene en la mira de los Estados, tanto por los beneficios potenciales que provee su membresía, como por los cuestionables manejos del poder.

Existe una fuerte dicotomía respecto al CS, pues aunque los Estados siguen recurriendo a él para la toma de decisiones, insisten en desacreditarlo y cuestionar su legitimidad. Lo más curioso es que las condiciones que condujeron a dicha dicotomía fueron creadas por los mismos Estados, quienes son los que dotan de vida al órgano y han hecho de él lo que es hoy: un ente imperfecto pero esencial para mantener la estabilidad de la comunidad internacional.

La comunidad internacional se ha interesado en el CS desde la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945, primero con negociaciones difíciles sobre la distribución del poder y los privilegios y después lanzando feroces críticas en torno a cuestiones como el carácter permanente de cinco de sus miembros y la falta de transparencia en la toma de decisiones. Cabe entonces preguntarse, ¿a qué se debe esta complicada situación?

Ser miembro del CS ayuda a un Estado a conseguir ciertos objetivos en el marco de su interés nacional. La membresía del órgano no es por sí misma la que confiere el poder, lo importante es el abanico de posibilidades que se abre al pertenecer a él. El CS fue ideado como una herramienta, no es un órgano funcional en sí mismo, sino que sus miembros son los que le dan vida y le imprimen determinado carácter conforme a sus agendas nacionales.

Al ser la anarquía la condición imperante en el sistema internacional, sin entes reguladores de la conducta de los Estados y sin garantías mínimas a la seguridad, éstos deben generar sus propios mecanismos de concertación para proteger sus intereses, y dentro de esta lógica los organismos internacionales responden a esta necesidad.

Sin embargo, es necesario advertir que existe otra postura en las Relaciones Internacionales que sostiene que los organismos internacionales son entes

reguladores de la conducta de los Estados, que establecen reglas y límites al ejercicio de su poder nacional, caso contrario al que se asume en esta investigación. No obstante, los partidarios de esta idea han influido significativamente en el estudio de los organismos internacionales, incluyendo el debate sobre la reforma de la estructura y métodos de trabajo del CS, tema de esta investigación.

La creación de organismos internacionales y otros mecanismos de concertación se circunscribe a la dinámica de autoayuda que los Estados se ven forzados a seguir para garantizar su supervivencia y eventualmente su desarrollo. El CS es uno de los múltiples escenarios en los que esta dinámica se materializa y de manera muy peculiar, pues aunque ninguno de sus miembros deja de perseguir sus intereses nacionales, participan en un sistema de seguridad colectiva que implica el reconocimiento de normas de conducta que imponen límites a su actuar.

En medio de estos factores surge el tema de la reforma del CS, el cual despierta entusiasmo y escepticismo, a la vez que funge como un espejo en el que se pueden observar muchos aspectos de la actitud de los Estados frente al poder y frente a metas comunes como la paz y la seguridad internacional dentro de las Naciones Unidas.

El actuar del CS frente a los desafíos que enfrenta en la actualidad puede avivar el ánimo reformista entre los miembros de la ONU, tal como pasó después de la invasión a Irak en 2003. Hoy en día circulan fuertes críticas por la manera en que el CS gestiona conflictos con graves implicaciones humanitarias como el de Siria, y se señala que la estructura del órgano y sus métodos de toma de decisiones son las principales causas de que no se hallen soluciones definitivas.

En ese sentido, esta investigación quiere realizar un análisis sobre los argumentos pro-reforma para determinar cuál es la verdadera motivación de quienes los sostienen, diagnosticar si la reforma es viable y proponer otras alternativas para atender la cuestión central de cómo puede el CS mejorar el tratamiento de los múltiples temas de su agenda, en especial los conflictos armados, que no impliquen enmiendas a la Carta de la ONU. Para tal motivo, las preguntas que guiarán esta investigación son las siguientes:

- ¿Cuáles son las características del CS que han suscitado mayor debate y conducido al surgimiento de propuestas para su reforma?
- ¿Qué antecedentes existen de una reforma del CS?

- ¿Por qué el debate sobre la reforma del CS se avivó en el marco del 60 aniversario de la organización en 2005?
- ¿Cuáles son las principales propuestas de reforma del CS surgidas en 2005 y por qué países fueron formuladas?
- ¿Cuál es la posición de los P5 en torno a una posible reforma del CS, sobre todo en lo que corresponde a expansión de su membresía?
- ¿Qué probabilidades existen de que el CS vaya a reformarse de acuerdo con las principales propuestas de reforma surgidas en 2005?
- ¿Existe otro camino para mejorar la gestión de la paz y la seguridad que no implique una reforma del CS? ¿Cuál es y en qué consiste?

Como ya se mencionó antes, ser miembro del CS ayuda a un Estado a conseguir ciertos objetivos en el marco de su interés nacional, no porque la membresía otorgue poder en automático, sino porque se abre un abanico de posibilidades para el ejercicio del poder y se facilita la consecución de la seguridad nacional, siendo ésta un concepto esencial para entender las interacciones entre los miembros del CS.

La seguridad nacional puede ser definida como todas las medidas empleadas por un Estado de manera inmediata y directa para mantener su integridad, estabilidad y permanencia. Esto tiene que ver con la defensa del territorio, el mantenimiento de las instituciones gubernamentales y la protección de la vida de los habitantes.¹

Al querer garantizar su seguridad, a los Estados les conviene que existan reglas en el sistema internacional que impongan límites a las ambiciones de los otros y que les permitan resolver conflictos que de no ser atendidos les causarían graves daños. La lógica de auto-ayuda está presente aún en las formas de cooperación, como es el caso del CS, ideado para propiciar un grado de armonía mínima para que los Estados—especialmente los más poderosos— persiguieran sus intereses sin provocar un conflicto internacional como la Segunda Guerra Mundial.

Tomando en cuenta el carácter de herramienta que los Estados le confieren al CS, es necesario señalar un aspecto que influye significativamente en su dinámica: los Estados tienen distintas visiones de lo que constituye su seguridad. Aunque en

¹ Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional* [en línea], México, 31 de enero de 2005, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>, [Consulta: 12 de enero de 2012].

esencia buscan lo mismo, los elementos que consideran necesarios para conseguirla varían mucho.

Lo anterior tiene que ver con la existencia de marcadas diferencias de poder entre los Estados. Cada uno se proyectará al exterior en la medida en que sus condiciones se lo permitan; sus características geográficas, económicas, políticas y sociales determinarán sus necesidades y definirán el margen de acción con el que cuenta para satisfacerlas.

Esto afecta directamente las posibilidades de funcionamiento del CS, pues al ser un órgano compuesto de actores individuales, con intereses y capacidades distintas, la cooperación puede ser difícil de conseguir, imponiéndose una condición de conflicto que evite un tratamiento de los asuntos de paz y seguridad internacional desde una perspectiva desinteresada y enfocada en el bienestar colectivo.

A las diferencias ya mencionadas se suman las que se generan con ser miembro del CS, pues quien tiene un asiento en el órgano cuenta con una plataforma privilegiada para el ejercicio de su poder nacional y para coadyuvar sus intereses. El artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas establece que la organización se basa en “el principio de la igualdad soberana de todos sus miembros” y eso no está en discusión, pero es una realidad que pertenecer al CS coloca a un país en una posición favorecida.

Un estado que pertenece al CS se pone en contacto con cuestiones muy relevantes para la comunidad internacional y eso constituye una clara ventaja frente a los que no son miembros. El hecho de que la igualdad esté consagrada jurídicamente en la Carta de la organización no significa que ésta exista en la práctica.

Lo más cercano a la igualdad en el sistema internacional consiste en que todos los Estados están forzados a competir para conseguir sus objetivos, coinciden en sus deseos básicos –supervivencia, garantizar su integridad territorial- y emplean diversos medios para garantizarlos, pero no todos pueden conseguir los mismos resultados.

Por ello, la seguridad internacional, responsabilidad primaria del CS de acuerdo con la Carta de las Naciones Unidas, no existe en la práctica, más bien impera un estado de “inseguridad internacional”, ya que hay una competencia difícil en la que todos participan para conseguir intereses que aunque iguales en esencia, tienen particularidades que provocan conflicto.

Aquello que el artículo 24 de la Carta establece como el bien a proteger, la seguridad internacional, es en realidad una meta, una aspiración absolutamente legítima, incluida en la Carta de la ONU después de que la humanidad atestiguara la devastación de la Segunda Guerra Mundial. Al CS no se le encomienda proteger algo, sino trabajar en la construcción de algo y aunque la historia enseña que el conflicto es permanente, la paz y la seguridad son metas necesarias que ameritan reflexionar cómo mejorar el CS.

Pero antes, es necesario establecer un concepto de seguridad internacional que guíe dicho análisis, no uno definitivo (porque no puede haberlo), sino uno que sea útil como visión para generar propuestas viables para el fortalecimiento del CS. En ese sentido, en esta investigación se utilizará el concepto formulado por el Departamento de Asuntos de Desarme de la ONU en 1986, plasmado en el informe denominado “Conceptos de Seguridad”, el cual versa de la siguiente manera:

(...) la seguridad es una condición en que los estados consideran que no existe el peligro de ataque militar, presión política o coerción económica, de manera que puedan seguir libremente su propio desarrollo y progreso. Por lo tanto, la seguridad internacional es el resultado y la suma de las seguridades de todos y cada uno de los estados miembros de la comunidad internacional. Por consiguiente, la seguridad internacional no puede lograrse sin una total cooperación internacional. No obstante, seguridad es un término relativo, no absoluto. La seguridad nacional e internacional necesita verse como cuestión de grados.²

Sin duda se trata de una definición muy hábil, que no pretende plantear una definición absoluta, sino que denota una perfecta comprensión del hecho de que la seguridad internacional es un concepto que depende del concepto de seguridad nacional, además de que es lo suficientemente abierto para reconocer que puede variar de acuerdo a las interpretaciones de los Estados sobre lo que constituye su seguridad en un momento determinado de su historia.

Por otra parte, la seguridad nacional es un concepto subjetivo, que depende del perfil de quién lo formule, ya que cada Estado determina qué es lo que necesita para mantener su integridad, su estabilidad y su permanencia. Para un país insular ubicado en medio del Océano Pacífico el cambio climático puede convertirse en una cuestión

² Department for Disarmament Affairs, *Report of the Secretary General, Concepts of Security*, Naciones Unidas, Nueva York, 1986, p.2.

de seguridad nacional, mientras que para otro que tiene como vecino a un país poseedor de armas nucleares, el desarrollo de un sistema de defensa fuerte adquiere carácter prioritario.

Por ello, es imposible contar con un concepto definitivo de seguridad internacional al concebirlo como la suma de las (seguridades nacionales), ya que además deben tomarse en cuenta las dificultades que se presentan con las modificaciones de prioridades de seguridad nacional de los Estados más poderosos, quienes incluso pueden llegar a modificar la idea de seguridad internacional que se esté persiguiendo a nivel colectivo, ya que el logro de su seguridad nacional incluye el sistema internacional como una pieza más.

Sin embargo, el concepto de seguridad internacional provisto por la ONU sí se entiende como el resultado de la suma de las seguridades de todos los miembros de la comunidad internacional, pero en el sentido de que depende de la cooperación de estos para materializarse, lo cual lanza una sugerencia sobre cómo alcanzarla: manteniendo el equilibrio de poder.

Las dificultades para construir la seguridad internacional tienen grandes implicaciones para el debate de la reforma del CS. Las distintas visiones de lo que constituye la seguridad nacional y la consecuente divergencia de intereses se trasladan al debate de la reforma como un desacuerdo constante, en el que sólo se ha logrado hacer un cambio a la estructura del órgano y los cambios en sus métodos de trabajo han avanzado muy lentamente.

Tomando en cuenta lo anterior, esta investigación plantea que ninguna de las propuestas de reforma del CS que tienen que ver con la modificación de la membresía se concretará, al menos en la forma en que fueron dadas a conocer en 2005. Asimismo, sugiere que la cuestión de la mejora de los métodos de trabajo del CS seguirá progresando a ritmo muy lento y no será profunda, desechándose así otra de las propuestas surgidas en 2005.

Adicionalmente, esta investigación desarrollará la idea de que reformar la estructura del CS representaría una fuerte alteración del orden geopolítico mundial, ya que se estaría reconociendo la existencia de una nueva distribución del poder. Esto traería aparejado una seria modificación del rol que cada país desempeña en el sistema

internacional, pues habrá beneficiados y perjudicados, sobre todo si se crean nuevos asientos permanentes.

Ante las dificultades para concretar la reforma y los riesgos geopolíticos de llevarla a cabo, en esta investigación se propondrá un modelo alternativo para mejorar la gestión de la paz y la seguridad internacional por parte del CS, consistente en una cooperación más estrecha con dos áreas de la Secretaría General que pueden coadyuvar su trabajo: el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO).

Como apoyo para lograr lo planteado arriba, se recurrirá al concepto de equilibrio de poder. Este concepto ha generado mucha reflexión por parte de teóricos realistas de las relaciones internacionales debido a que no existe un consenso sobre lo que representa, incluso algunos no reconocen que sea una condición existente o posible de materializarse. La definición que se empleará en esta investigación es la elaborada por Hans Morgenthau, debido a que identifica al equilibrio de poder como una conducta a la que los Estados tienden y que está presente en sus objetivos de política exterior, es decir, algo “por construir”.

Morgenthau señala que el equilibrio de poder es la condición en la que el poder está distribuido entre varias naciones con aproximada igualdad.³ Un elemento de esta definición que resulta esencial para analizar la dinámica del CS es la existencia de una distribución de poder en el sistema internacional, pues es el marco en el que se desarrollarán los esfuerzos por reformar el órgano.

El enfoque de Morgenthau sobre el equilibrio de poder ha producido críticas debido a las complejidades existentes para que se consolide, pues en ningún momento de la historia ha imperado de manera durable. No obstante, su definición provee una visión de lo que sería un sistema internacional donde los incentivos para el conflicto se vean reducidos y la historia sí ha demostrado que los Estados tienden a buscarlo.

Con la definición de equilibrio de poder de Morgenthau como auxiliar para la comprensión de las dificultades para reformar la estructura y métodos de trabajo del CS, esta investigación hará un recorrido por los factores que se consideran los más relevantes para que el tema de la reforma adquiera tanta relevancia en la agenda internacional, revisará las principales propuestas de reforma y esbozará una

³ Michael Sheehan, *The Balance of Power. History and Theory*, Reino Unido, Routledge, 1996, p.3.

alternativa que busca avanzar en una mejora del trabajo del órgano que se separe de la carga que representan los esfuerzos por modificar su estructura.

El primer capítulo de la investigación presentará la manera en que está estructurado el CS y sus principales reglas de funcionamiento, lo cual será de utilidad para mostrar las jerarquías *de facto* entre los miembros de la ONU, indicando cómo éstas se hacen evidentes cuando un Estado forma parte del CS. Estos factores servirán para explicar el surgimiento de demandas para modificar al órgano, particularmente en 2005, cuando la ONU cumplía 60 años de existencia y había experimentado el episodio de la invasión a Irak, que en opinión de muchos actores, había condenado a la organización a la irrelevancia.

En el segundo capítulo se cuestionan los principales argumentos esgrimidos a favor de una reforma de la estructura del CS y se describe cómo fue el proceso de reforma del CS que inició en 1963 y concluyó en 1965, el cual aumentó de 11 a 15 el número de miembros. Esto último con la finalidad de identificar los factores que permitieron dicho cambio y contrastarlo con el momento actual, en el que aunque existe mucho interés en el tema, no se han logrado avances significativos.

El tercer capítulo presentarán y analizarán las cuatro principales propuestas de reforma del CS dadas a conocer en 2005: Grupo de los 4 (G4), la propuesta de la Unión Africana (UA), la propuesta del Movimiento Unidos por el Consenso (MUC), y la propuesta de los Pequeños Cinco (S5). Asimismo, se señalarán cuáles son las probabilidades de que alguna de estas propuestas se concrete, tomando en cuenta los intereses de los cinco miembros permanentes en torno al tema.

Finalmente, en el cuarto capítulo se parte del análisis de las propuestas de reforma y las dificultades para su concreción para presentar un enfoque alternativo para atender las demandas de que el CS sea más capaz de atender a las amenazas a la paz y seguridad internacional, sin necesidad de recurrir a una enmienda de la Carta de la ONU. La propuesta consiste en el fortalecimiento de las capacidades de los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, ambos pertenecientes a la Secretaría General y de una mejora en su relación con el CS.

CAPÍTULO I- Jerarquías irremediables

Al interior de la ONU existe un sistema de jerarquías *de facto* que resulta muy incómodo reconocer porque rompe con la idea de que todos los Estados son iguales. Este sistema se hace evidente con las relevantes y muy diversas funciones que se le asignaron al CS, que prácticamente rige la vida de la organización. Pero lo que es más impactante y controversial es que dentro del CS existen jerarquías todavía más notorias, que se manifiestan en diversas cuestiones como la toma de decisiones, su relación con la Corte Penal Internacional (CPI), admisión de nuevos miembros, tratamiento exclusivo de asuntos, entre otras, las cuales se expondrán en este capítulo.

La estructura del CS buscó generar un equilibrio de poder entre las potencias vencedoras de la Segunda Guerra Mundial, al tiempo que produjo un marcado desequilibrio de estos respecto al resto de los miembros de la ONU. Al aceptarse la existencia de miembros permanentes con posibilidad de vetar decisiones se sentaron las bases de una dinámica desigual, con ventajas excepcionales para algunos y desventajas gravosas para otros, situación que motiva múltiples críticas.

Es preciso mencionar que el “derecho de veto” no está establecido de manera expresa en la Carta de la ONU, sino que se trata de la forma en que se le conoce a la regla establecida en el artículo 27 sobre las votaciones en el CS. Este artículo indica que “las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones [las que no son de procedimiento] serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes [...]”.⁴

De ello se deduce que para que una decisión sea tomada, los cinco miembros permanentes (P5) deben votar a favor o al menos abstenerse, pues de lo contrario la decisión es desechada. A esta prerrogativa se le ha conocido como derecho de veto y que es uno de los aspectos más controversiales del actuar del CS.

La igualdad que existe entre los Estados en lo que respecta a sus pretensiones de seguridad en el sistema internacional, con la supervivencia como objetivo principal, ha dejado marcada a la historia de la humanidad con conflictos y hostilidad permanente, y

⁴ Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, Nueva York, Estados Unidos, 24 de octubre de 1945, Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/>, [Consultado el 2 de diciembre de 2011].

como el CS ha sido escenario de ello, las propuestas de reformar o no reformar el órgano genera desconfianza y parálisis.

En la búsqueda de seguridad, los Estados desean evitar que uno amase tanto poder como para dominar al resto⁵, situación que es muy evidente en los intentos de reformar el CS. El combate a la hegemonía en el órgano se realiza en tres niveles: 1) la pugna interna entre los miembros permanentes; 2) la desigualdad entre los miembros permanentes y los no permanentes y 3) la desconfianza entre los Estados no miembros del CS hacia los que si son miembros.

Esto no hace más que confirmar que la lucha por acumular poder es real y que el CS es rehén de esa disputa. Por lo tanto, si se quiere mejorar al órgano para que realmente contribuya a la paz y la seguridad internacional, no deben perderse de vista los conflictos por el poder que se suscitan; se tiene que reconocer la dificultad de la tarea y hacer lo más con lo menos. Por eso, las propuestas que se presentarán en esta investigación partirán del reconocimiento de que el equilibrio de poder es el único marco efectivo para lograr la cooperación de los Estados y lograr un mundo más seguro.

En la actualidad la competencia por el poder dentro del CS se mantiene como el asunto central y con ese enfoque, las negociaciones de la reforma parecen estar condenadas al *impasse* permanente o en caso de que se concrete, continuarán los problemas de legitimidad y credibilidad, pues no será conveniente a los intereses de todos.

Es necesario aclarar que en esta investigación no se ambiciona a generar soluciones para los asuntos en la agenda del CS, sino reflexionar cómo los Estados podrían aligerar las tensiones de la competencia por seguridad y hacerla menos hostil, al contar con un aparato de seguridad fortalecido a través del consenso y alejado de discusiones paralizantes sobre la distribución del poder.

Esta investigación busca en primer lugar contribuir a erradicar la percepción de que el CS es un órgano con problemas irremediables que necesita una reforma de su estructura para mantener su relevancia. A través del análisis de las cuatro principales propuestas de reforma se busca identificar las contradicciones de dicho planteamiento

⁵ T.V. Paul, James J. Vitz, Michael Frotmann, *Balance of power: theory and practice in the 21st century*, Estados Unidos, Stanford University Press, 2004, p.32.

y se hace un esfuerzo por llevar la reflexión sobre la mejora del CS más allá del tema de su reestructuración.

El principio de igualdad soberana de todos los miembros de la ONU está en armonía con la pertenencia al CS, en tanto que cualquiera de los 188 Estados que no tienen carácter de permanente en el órgano puede pertenecer a él.⁶ Jurídicamente existen las condiciones para que la selección de los miembros no permanentes sea democrática y se garantice la igualdad de oportunidades, sin embargo, el poder nacional resulta vital para ser electo, a la vez que se incrementa si se consigue el asiento.

El artículo 23 de la Carta de la ONU establece que el Consejo de Seguridad estará compuesto de 15 miembros, de los cuales cinco serán permanentes- China, Francia, Rusia, Reino Unido y EUA-, mientras que la Asamblea General elegirá a los otros diez, prestando “especial atención, en primer término, a la contribución de los Miembros de las Naciones Unidas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa.”⁷

Las provisiones de la Carta de la ONU sobre la elección de los miembros no permanentes del CS dan pie a que todos los miembros pueden aspirar a un asiento en el CS, pero en la práctica, ante la escasez de una candidatura regional, sólo los que realizan las mejores maniobras electorales y con capacidades nacionales logran integrarse al órgano en cuestión. Es entonces cuando las desigualdades comienzan a hacerse evidentes, reflejando la estratificación que existe en la arena internacional.

Los privilegios de los miembros del CS se establecieron con la firma de la Carta de la ONU en 1945 y pueden clasificarse en dos categorías: los exclusivos de los cinco miembros permanentes (P5), y los que son compartidos entre éstos y los diez miembros electos (E10). Los primeros son mirados con recelo por el resto de los miembros de la organización y han sido objeto de feroces críticas a lo largo de los años, no obstante, son los más cotizados y han motivado la generación de propuestas de reforma estructural del órgano.

⁶ Hasta 2012 sólo cinco de los Estados fundadores de las Naciones Unidas no habían sido miembros del CS: Arabia Saudita, El Salvador, Haití, Luxemburgo y la República Dominicana. Luxemburgo ocupará un asiento no permanente en el periodo 2013-2014.

⁷ Op cit., Organización de las Naciones Unidas.

La Carta de las Naciones Unidas y el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) contienen diversas disposiciones que establecen que para la toma de ciertas decisiones se requiere la aprobación de los P5 y en gran medida, la vida de la organización se forja con los actos de estos miembros, con lo que de facto se convierten en guardianes del orden multilateral, con la posibilidad de permitirse ser irresponsables, ya que no hay forma de revocar su estatus excepcional.

Así como hay disposiciones en las que expresamente se requiere la aprobación de los P5, existen otras en las que se demanda el consentimiento o recomendación del CS como órgano, es decir, se toman en cuenta los votos de los E10. Para cuestiones trascendentales como la admisión de nuevos miembros o la selección del Secretario General (SG), los 15 miembros del CS constituyen el primer filtro.

En dichos casos es necesario tener presente el artículo 27 de la Carta, pues en él se determina la manera en que se toman las decisiones en el órgano: cada miembro cuenta con un voto y hay dos tipos de decisiones que se toman, las de procedimiento y “todas las demás cuestiones”.

Las cuestiones de procedimiento son aquellas referentes a las reuniones del CS, la elección y funciones de su presidente, el establecimiento de su agenda de trabajo, la comunicación con el SG, la representación y acreditación de los embajadores de los miembros, entre otras, y están contenidas en el documento “Reglas Provisionales de Procedimiento del Consejo de Seguridad”.⁸

El campo de “todas las demás cuestiones” se refiere a las acciones encaminadas a mantener la paz y la seguridad internacional, las cuales se establecen en los capítulos VI y VII de la Carta, relativas al arreglo pacífico de controversias y las medidas a tomar en caso de amenazas y quebrantamientos de la paz o actos de agresión, además de otras decisiones relativas al funcionamiento de la organización.

Las decisiones en materia de procedimiento son tomadas con el voto afirmativo de nueve miembros, sin importar si son permanentes o electos; para las otras también se requieren nueve votos afirmativos, dentro de los que deben estar incluidos los de los P5. Con un solo voto negativo que exista por parte de alguno de estos, las decisiones no son adoptadas, como antes se mencionó.

⁸ Aunque el nombre del documento indica que las reglas son provisionales, desde 1946 no se han modificado y siguen regulando la dinámica del CS.

De esta forma, cuando la Carta menciona que se requiere la aprobación del CS como órgano, implícitamente está solicitando la aprobación de los P5, por lo que China, Francia, Estados Unidos, Reino Unido y Rusia disfrutan de un estatus único en el sistema internacional. Este ordenamiento jurídico propicia que los P5 ejerzan una fuerte influencia en todos los órganos de la organización, incluyendo la Secretaría General, cuyo titular debe actuar siempre con precaución para evitar que se presenten obstáculos durante su gestión.

Aunado a lo anterior, el CS tiene un vínculo especial con la Corte Penal Internacional (CPI), pues el Estatuto de Roma le confiere una competencia excepcional, que bien puede equipararse a la de un Ministerio Público internacional.

La CPI tiene competencia automática para ejercer su jurisdicción sobre cualquier individuo que haya cometido o propiciado uno o varios crímenes internacionales contra la humanidad, de conformidad con el Estatuto que crea la CPI, con independencia de que el Estado no sea Parte de él. El CS, actuando bajo el Capítulo VII de la Carta de la ONU, puede remitir a la CPI cualquier situación en la que se hayan cometido crímenes de su competencia.⁹

El CS ha hecho uso de esta competencia en dos ocasiones, la primera en 2005, cuando refirió a la CPI la situación en Darfur, Sudán, por medio de la Resolución 1593, y luego en 2011, cuando remitió la situación en Libia a través de la Resolución 1970. En ambos casos se solicitó el procesamiento de jefes de Estado y funcionarios de sus gobiernos, como fue el muy sonado caso del Presidente sudanés, Omar al-Bashir.

De esta forma, en aras de defender a civiles hostigados por sus gobiernos, al CS se le dota de un privilegio de gran trascendencia, lo cual es absolutamente cuestionable, ya que no se exige que los miembros del órgano hayan ratificado el Estatuto de Roma para poder ejercer la competencia establecida en el artículo 13.

Es muy preocupante que tres de los miembros permanentes del CS - China, Estados Unidos y Rusia- no sean parte de dicho Estatuto y que no haya restricciones para el ejercicio de la competencia antes mencionada, pues se escudan en estar actuando

⁹ Yamel Velador González, "Atribuciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el Estatuto de la Corte Penal Internacional", [en línea], *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt10.pdf>, [Consulta: 11 de febrero de 2011].

como CS y no de manera individual. Al mismo tiempo, no haber ratificado el estatuto tampoco es una consideración importante para la elección de los miembros no permanentes, evidenciando el lugar poco relevante que ocupa la CPI en el sistema internacional y su condición de instrumento político manipulable por los miembros del CS.¹⁰

En lo que respecta a la admisión de nuevos miembros, debe señalarse que si hoy la ONU cuenta con 193 Estados miembros es gracias a los P5, ya que el artículo 4 de la Carta los coloca como el primer filtro por el que tienen que pasar las candidaturas de los Estados que desean integrarse a la organización. Sin su aprobación, una candidatura no llega a ser votada en la Asamblea General (AG).

Este privilegio fue muy valorado por los P5 durante la Guerra Fría, pues el bloqueo de la admisión de Estados pertenecientes a uno u otro bloque fue una acción recurrente de Estados Unidos y de la Unión Soviética para contrarrestar la influencia del otro. Pero también en la actualidad el visto bueno para la admisión de un Estado es un arma política muy útil, lo que se ve reflejado en casos como el de Palestina y Kosovo, conflictos que experimentarían grandes alteraciones si el CS optara por admitirlos en la organización.

En septiembre de 2011 el tema de la admisión de Palestina como miembro de la organización generó amplia controversia. El líder de la Autoridad Nacional Palestina (ANP), Mahmoud Abbas, en un esfuerzo por causar un impacto político que beneficiara la causa de su país, inició una campaña para conseguir el reconocimiento de Palestina en la ONU, para lo cual tenía que ganarse el apoyo de los miembros del CS.

El líder palestino presentó ante el CS la solicitud de admisión de Palestina como Estado no miembro, ya que su estatus en ese momento era el de “entidad no estatal observadora” en la Asamblea General (la ANP tenía voz en la Asamblea General, pero no derecho a votar). Pese a su activa campaña para conseguir votos, sólo consiguió 8 dentro del órgano, de los cuales sólo dos correspondían a miembros permanentes, China y Rusia. Aunque era de esperarse que no aprobara la admisión de Palestina, la

¹⁰ Para el 2013, el CS contará con diez miembros que no son parte del Estatuto de Roma: Azerbaiyán, China, Estados Unidos, Guatemala, India, Marruecos, Pakistán, Ruanda, Rusia y Togo.

situación permite ver el gran peso que retienen los miembros permanentes en la cuestión de la admisión.¹¹

El conflicto árabe-israelí es uno de los más añejos en la agenda del CS y gran parte de su congelamiento se debe a la actitud de Estados Unidos, país que al gozar de derecho de veto puede desechar cualquier decisión al respecto. El periodista Colum Lynch describió muy bien las negociaciones en la ONU sobre el tema de Palestina en 2011, en una nota para la revista estadounidense *Foreign Policy*:

*“Por más de un mes, el Consejo de Seguridad de la ONU ha deliberado acerca de si los palestinos cumplen los requisitos básicos para convertirse en miembros de la ONU. El ejercicio, que involucra incontables horas de debate y análisis jurídico por parte de abogados de los Estados miembros de la ONU, fue en gran parte inútil. Todos sabían cuál sería el resultado de proceder con las discusiones: un Consejo de Seguridad dividido, paralizado, incapaz de rendir un juicio.”*¹²

Ante la imposibilidad de obtener los votos necesarios en el CS, la ANP optó por otro proceso, en el que pudieran evitar un bloqueo por parte de EUA. El 29 de noviembre de 2012 se votó en la Asamblea General la resolución 67/19 que elevaba el estatus de Palestina a “Estado observador no miembro”. La resolución, que requería de una mayoría simple para ser aprobada, contó con el voto afirmativo de 138 países.¹³

Aunque muy diferente al de Palestina, el tema de la independencia de Kosovo también da cuenta de cómo un solo miembro permanente puede bloquear la admisión de un Estado. En 2008 la Asamblea de Kosovo declaró unilateralmente la independencia de la provincia, acción que fue respaldada por la mayoría de los miembros de la Unión Europea, Estados Unidos y otros miembros de la ONU.

Sin embargo, la declaración de independencia despertó la molestia de Serbia, país que posee los derechos territoriales sobre Kosovo, y de su aliada tradicional, Rusia. Aunque las decisiones más importantes sobre el tema siempre se tomaron fuera del

¹¹ Colum Lynch, “Inside the Security Council deliberations on Palestine”, [en línea], Estados Unidos, *Foreign Policy*, 9 de noviembre de 2011, Dirección URL: http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/11/09/inside_the_security_council_deliberations_on_palestine, [Consulta: 12 de noviembre de 2011].

¹² Ibid.

¹³ *BBC News*, “Q&A: Palestinians’ upgraded UN status”, [en línea], Reino Unido, 30 de noviembre de 2012, Dirección URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13701636>, [Consulta: 13 de diciembre de 2012].

CS -siendo los bombardeos de la OTAN en Yugoslavia el mejor ejemplo- la cuestión del reconocimiento de la provincia serbia como Estado tenía que volver al órgano, donde los partidarios de la independencia se toparon con la férrea oposición de Rusia.¹⁴

Serbia solicitó la opinión de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) sobre la legalidad de la declaración de independencia de Kosovo, la cual emitió en 2011 un fallo determinando que la declaración de independencia de Kosovo no violaba el Derecho Internacional. Esa deliberación no contribuyó en lo más mínimo a que Serbia y Rusia modificaran sus posiciones y al día de hoy, Kosovo no es miembro de la ONU.¹⁵

Pero aún después de que un Estado es admitido en la organización, su destino sigue estando en manos del CS. Aunque el órgano nunca los ha hecho efectivos, los artículos 5 y 6 de la Carta lo faculta para recomendar la suspensión de un miembro en caso de haber sido objeto de acción preventiva o coercitiva y para recomendar la expulsión en caso de violación continua de los principios de la organización.¹⁶

Otro privilegio del que gozan los miembros del CS es la exclusividad en el tratamiento de controversias y situaciones que amenacen la paz y la seguridad internacional. De acuerdo con el artículo 12 de la Carta, la AG no puede hacer recomendaciones al respecto, a menos que le sea solicitado por el CS. Asimismo, para informar a la AG acerca de los asuntos de paz y seguridad que esté tratando el CS e informar cuando haya concluido, el SG necesita el consentimiento del órgano.

Aunque recientemente se han logrado avances en cuanto a hacer públicos los trabajos del CS y se hayan adoptado de manera informal prácticas como los debates abiertos en los que pueden participar Estados no miembros del órgano, no se ha modificado el vínculo que mantiene con la AG, la cual conserva una importancia secundaria en lo referente a la seguridad internacional, en gran medida porque incluye a todos los miembros de la organización y a que los resultados que emite no son vinculantes.

¹⁴ *Voice of America*, "Russia Threatend to Block Kosovo's UN Membership", [en línea], Moscú, 2 de abril de 2008, Dirección URL: <http://www.voanews.com/english/news/a-13-2008-04-02-voa39-66816492.html>, [Consultado el 2 de diciembre de 2011].

¹⁵ *BBC News*, "Kosovo Independence move not illegal, says UN court", [en línea], Reino Unido, 22 de julio de 2010, Dirección URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10730573>, [Consultado el 2 de diciembre de 2011].

¹⁶ El 25 de octubre de 1971 la Asamblea General aprobó la Resolución 2758, la cual reconocía a la República Popular de China como "la única representante legítima de China en la ONU" y expulsaba a los representantes del gobierno de Chiang Kai-Shek del lugar que ocupaba "ilegalmente" en la organización". La cuestión fue de carácter legal y no se señalaron los artículos 5 y 7 de la Carta como argumentos.

Legitimidad que permanece

La fuente de todos los privilegios del CS son los artículos 24 y 25 de la Carta de la ONU, pues en ellos se establece la legitimidad de acción del órgano y la razón de su trascendencia en el sistema internacional. Cuando un Estado desea ser miembro de la organización, además de gozar de existencia en términos jurídicos, debe firmar y ratificar la Carta constitutiva y al hacerlo, está aceptando las reglas ya establecidas, lo que hace que todos los privilegios sean legales.

Los artículos 24 y 25 contienen los privilegios del CS que son resultado de un consenso internacional generado en 1945, cuando 51 Estados dieron vida a la ONU y que se ha venido expandiendo cada que un Estado soberano decide unirse a la organización. Así, cuando el CS toma una decisión que todos deben obedecer, lo está haciendo con apego a derecho, no por la fuerza, pese a la inconformidad que esto genere.

Los 193 Estados que forman la organización internacional decidieron conferirle al CS “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”, como versa el artículo 24, además de reconocer que “actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”. Por otro lado, el artículo 25 establece que “los Miembros de las Naciones Unidas convienen en aceptar y cumplir las decisiones del Consejo de Seguridad de acuerdo con esta Carta”.¹⁷

Lo más controversial de los artículos 24 y 25 es que aunque se refiere al CS como órgano, debido a las diferencias en cuanto a permanencia de sus miembros, están avalando la posición de guardianes del orden internacional que tienen los P5, y la consolidan legalmente, ya que con las ratificaciones, los 193 Estados han autorizado que el órgano actúe a nombre de ellos en lo concerniente a paz y seguridad y se han comprometido a aceptar sus decisiones.

¿Qué otro órgano de la ONU tiene esta facultad? ¿Qué otro organismo internacional toma decisiones obligatorias en nombre de toda la comunidad internacional y tiene la legitimidad necesaria para hacerlo? No hay nada igual al CS; a pesar de las críticas y

¹⁷ Op. Cit. Organización de las Naciones Unidas.

desencanto producido por su desempeño, se tiene que reconocer que no existe otra instancia con capacidades y legitimidad similares.

Si la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) no hubiera conseguido la aprobación del CS para sus operaciones militares en Afganistán y en Libia, ambos conflictos hubieran tenido desarrollos muy diferentes, tal como sucedió con la invasión liderada por Estados Unidos a Iraq en 2003, la cual generó condena internacional por su ilegalidad. ¿A qué se debe esto? A que el CS proporciona legitimidad para emprender acciones colectivas debido a su naturaleza jurídica.

Habría que preguntarse si la comunidad internacional estaría dispuesta a ceder la responsabilidad del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales a la OTAN o a la Organización de Cooperación de Shanghái (OCS). Ambas son instancias multilaterales que dan tratamiento a estas cuestiones y sus miembros cuentan con gran capacidad militar y política. Cinco miembros de la OTAN -EUA, Reino Unido, Francia, Alemania e Italia- se encuentran dentro de los diez países con los ejércitos más grandes, al igual que tres de los miembros de la OCS –China, Rusia e India (aunque tiene estatus de observador)-¹⁸, entonces, ¿por qué no confiarles la solución de los conflictos internacionales?

No hay otro organismo internacional que pudiera satisfacer a la comunidad internacional en cuanto a su universalidad como la ONU, con lo que el CS se posiciona como el órgano más adecuado para velar por la defensa de la paz. La OTAN, la OCS y otros organismos internacionales no logran incluir a la totalidad de Estados como miembros y tampoco los consultan en la toma de sus decisiones. Por ello, si se hicieran cargo de la seguridad internacional generarían protestas por parte de los países que no son miembros. Esto explica que EUA haya buscado el aval del órgano para las operaciones de la OTAN en Afganistán y en Iraq y quedó muy claro cómo se percibe una intervención militar sin la autorización del CS.

Por supuesto que las decisiones adoptadas por el CS no satisfacen a toda la comunidad internacional y es absolutamente válido cuestionarlas y criticarlas, incluso se podría decir que se trata de un mecanismo que legitima un orden internacional en el que un pequeño grupo de países rige los destinos de la mayoría. No obstante, se debe

¹⁸ *The Telegraph*, "Defence spending: the world's biggest armies in stats", [en línea], Reino Unido, Febrero 2011, Dirección URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/8002911/Defence-spending-the-worlds-biggest-armies-in-stats.html>, [Consulta: 14 de noviembre de 2011].

considerar que al menos los asuntos de la agenda de seguridad internacional se están debatiendo. Por supuesto que el órgano podría funcionar mejor, pero dada la dureza de las relaciones internacionales y las intensas pugnas por el poder, el CS aparece como la mejor herramienta que tienen los vulnerables del mundo para que se haga algo a su favor, pues de cierta manera contribuye a contener el poder de los más poderosos.

En la Carta de la ONU se plantea el compromiso de todos los Estados a discutir las situaciones que constituyan un riesgo a la paz y la seguridad internacional, colocando al CS como el foro de diálogo y deliberación. Ningún otro organismo internacional obliga a los Estados a discutir las amenazas a la paz y la seguridad internacional, así que cada vez que un tema es atraído por el órgano, se está echando a andar la maquinaria que todos los Estados han creado, lo cual constituye un aspecto positivo.

El hecho de que siempre haya inconformidad con el proceder del CS, se debe a que sus decisiones no son el resultado de una visión colectiva, sino de la conciliación de las posiciones nacionales de sus miembros, particularmente de los P5. El alcance del CS ha sido limitado y sus principales avances se consiguen en los temas que no son estratégicos para los miembros permanentes y aunque esto puede suscitar deseos justificados de reformar el órgano, podría identificarse como un campo favorable a expandir.

Además de las disposiciones ya establecidas en la Carta de la ONU respecto al procedimiento a seguir cuando existen amenazas a la paz y la seguridad internacionales, las resoluciones emitidas por este órgano se van convirtiendo en parámetros para abordar algunos temas de carácter transnacional como el terrorismo, la piratería marítima, la protección de los civiles en conflictos armados, la provisión de ayuda humanitaria en situaciones de crisis, entre otros.

Es cierto que el contenido de las resoluciones depende de los acuerdos alcanzados entre sus miembros en el momento específico de la discusión, no obstante, el persistente tratamiento de algunos temas ha permitido que se genere un bagaje jurídico internacional que se ha incorporado a otros organismos internacionales y a la legislación interna de varios países.

Esto se debe al ya señalado carácter vinculante de las resoluciones del CS. Todos los miembros de la organización están obligados a cumplir con lo establecido en ellas y el

Derecho Internacional se ha visto favorecido con su actividad. Un ejemplo de ello son las resoluciones emitidas respecto a la protección de los niños en los conflictos armados a partir de 1995, cuando se adoptó la resolución 1261, que condenaba los ataques a menores en conflictos armados, instaba a las partes en pugna a tomar en consideración su protección e instaba a los Estados miembros a colaborar en las actividades de Desarme, Desmovilización y Reintegración, las llamadas DDR.¹⁹

De ese momento a la fecha se ha seguido abordando el tema con mucho interés, incluso la Asamblea General creó un Grupo de Trabajo sobre Niños y Conflictos Armados, el cual revisa la situación de los menores en diversas regiones del mundo. Gracias al carácter vinculante de las resoluciones del CS los Estados miembros han colaborado en el fortalecimiento de los mecanismos de protección para menores y debido a que es un tema favorable para la construcción de consensos es de esperarse que se siga trabajando en él.

Si bien el lado controversial del CS es el más notorio, debe tomarse en cuenta que además de los privilegios y oportunidades para el ejercicio del poder, también genera una serie de obligaciones que regulan la conducta de los Estados en el sentido de que define lo que es legal y lo que constituye una alteración al orden internacional.

En los capítulos VI y VII de la Carta de la ONU se establece la manera en la que deben proceder los miembros de la organización para resolver alguna controversia que plantee un riesgo para la paz y la seguridad internacionales, los cuales nunca se ha intentado reformar, evidenciando que existe una aceptación generalizada de ciertos métodos para restituir la paz y la seguridad.

Es verdad que en la historia del CS, sobre todo durante la Guerra Fría, muchos temas no fueron abordados y se mantuvieron alejados del ámbito multilateral –por ejemplo la guerra de Vietnam o la invasión a Afganistán por parte de la URSS-, pero precisamente son esos conflictos los que se recuerdan como acciones ilegítimas y fracasadas y que generaron una reacción internacional negativa.

También existen críticas al CS por su actuación no satisfactoria en conflictos como el genocidio de Ruanda y la crisis humanitaria en Bosnia, con eco hasta la actualidad. Y

¹⁹ United Nations Security Council, *Resolution 1261 (1999)*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 30 de Agosto de 1999, Dirección URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201261.pdf>, [Consulta: 18 de noviembre de 2011].

son críticas completamente válidas debido a que se le confirió a los gobiernos representados en el órgano la responsabilidad de proteger las vidas de seres humanos de todas las latitudes. Cuando un gobierno ocupa un lugar en el órgano, su pueblo tiene derecho a exigirle cuentas, pues no es un ámbito ajeno a todos los demás que constituyen la labor gubernamental.

El que la Carta de la ONU establezca las obligaciones del CS otorga a los ciudadanos de los países miembros el derecho de elevar reclamos hacia una institución que debería procurar su bienestar. Cada crítica de los ciudadanos hacia resoluciones del CS es legítima, y los gobiernos deberían considerarlas e intentar cristalizarlas en propuestas para mejorar la actuación de éste.

Por estos factores, es posible comprender el gran interés que los asuntos del CS generan entre los miembros de las Naciones Unidas y otros actores de proyección internacional como las Organizaciones No Gubernamentales (ONG). Un asiento en el órgano es una oportunidad de influir en el destino de todo el mundo y dentro de una compleja competencia por incrementar el poder y la seguridad, la membresía en el órgano es un botín muy valioso.

Después de la Guerra Fría: revitalización incompleta y supuesta crisis

Con la caída del Muro de Berlín en 1989 se inició la sacudida internacional con la que cerraría el siglo XX, cuya segunda mitad estuvo llena de frustraciones para las Naciones Unidas en lo que respecta al funcionamiento de su órgano responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad.

La configuración del sistema internacional surgido de la Segunda Guerra Mundial hacía la política internacional altamente predecible, ya que se movía por intereses bien definidos de las dos potencias rivales de la época. Detrás de toda guerra, por más insignificante que pareciera, se hallaba la disputa entre Estados Unidos y la Unión Soviética, situación que contribuyó a que el Consejo de Seguridad fuera reducido a un escenario de tensiones entre ambas.

Pero los eventos del fin del siglo XX despertaron el entusiasmo internacional hacia la ONU. Los cambios en el liderazgo de la URSS y Estados Unidos, propiciaron que se

vislumbrara la posibilidad de que finalmente la organización funcionara conforme a su plan original y en consecuencia, el mundo comenzaría a experimentar mejoras significativas, sobre todo en lo concerniente a la paz y seguridad internacionales.

Los países de Europa del Este y las repúblicas ex soviéticas dejaron de ser entes extraños de los que había que protegerse, sino que los turbulentos cambios que experimentaron modificaron drásticamente la imagen que se tenía de ellas. Ahora se les percibía como un grupo de países inofensivos, necesitado de una oportunidad de integrarse al bloque ganador, en dónde hallarían la ayuda necesaria para pasar el trago amargo de la “transición a la democracia”.

La dinámica internacional basada en el enfrentamiento de dos bloques se desvaneció y era necesario reordenarlo, y como normalmente sucede en las guerras –ya sean calientes o “frías”- el vencedor se encarga de definir el nuevo curso de la historia. Estados Unidos y sus aliados emprendieron un proyecto de recuperación del espacio europeo, aprovechando ese periodo para asegurar que sus reglas del juego fueran adoptadas por los vencidos.

El entusiasmo que caracterizó a la época se debió a la condición de debilidad de Rusia y sobre todo, a que el Presidente Boris Yeltsin reconoció la necesidad de cambiar la manera en que su país se desenvolvía en el sistema internacional, ya que no le beneficiaría mantener actitudes hostiles hacia Estados Unidos y Europa. Las dificultades que vivió Rusia tras la caída del régimen soviético hicieron comprender a Yeltsin que la recuperación de su país dependería de la asistencia de sus ex rivales, por lo que dejó atrás 45 años de hostilidad.

Claro que la ayuda a Rusia y a sus ex aliados brindada por EUA y sus aliados no era cuestión de piedad por el enemigo o un simple ejercicio de superioridad, sino un apoyo para alcanzar un objetivo bien definido. A Estados Unidos y sus aliados les interesaba contar con una Rusia estable, ya que si el caos hubiera imperado en un país con un amplio arsenal nuclear, la seguridad de Europa se hubiera visto seriamente amenazada. Además, era probable que la inestabilidad de Rusia se extendiera por los países europeos que habían pertenecido al bloque socialista y las repúblicas asiáticas que pertenecieron a la URSS.

Es importante señalar que este entusiasmo favorecía a una de las grandes ideas promovidas en la posguerra fría, la hegemonía de Estados Unidos. Era claro que no

había ningún país con poder equiparable al estadounidense, así que su capacidad de influir en la reconfiguración del mundo de la pos-guerra fría era prácticamente ilimitada.

La reconfiguración del sistema internacional después de la caída de la URSS correspondió a un intercambio de intereses entre las potencias que habían protagonizado la Guerra Fría, una debilitada y necesitada de ayuda y otra dispuesta a consolidar su posición como país más poderoso del mundo. Un ejemplo de dicho intercambio fue la incorporación de Rusia y varias de las naciones de reciente independencia en estructuras multilaterales occidentales, como el Fondo Monetario Internacional –dominado en gran medida por Estados Unidos-, cuya membresía se incrementó de 152 países a 172 en el periodo de 1989 a 1991. Este acercamiento a occidente se mantuvo en los años posteriores y varios de los países llegaron incluso a convertirse en economías de mercado y miembros de la Unión Europea en 2004.

La actitud cooperativa de Boris Yeltsin permitió que se discutiera con seriedad sobre el fortalecimiento del CS, dando pie a un análisis sobre la responsabilidad del órgano como ente unitario para mantener la paz y la seguridad. Con el aparente entendimiento entre George H.W. Bush y el líder ruso, el CS estaba destinado a convertirse en el foro preponderante para el tratamiento de los conflictos internacionales y se vaticinaba que el uso del veto se convertiría en una práctica del pasado.

Si con estos cambios se pondría fin al secuestro del CS por parte de las potencias rivales, era totalmente pertinente reflexionar sobre qué se tendría que hacer en los años venideros para revitalizarlo y dotarlo de la fuerza política que debió haber tenido desde la creación de la ONU. Por ello, el 31 de enero 1992, el CS sostuvo su primer encuentro de alto nivel en la sede de las Naciones Unidas, sin duda una reunión decisiva para la organización, pues se establecerían los compromisos que determinarían su funcionamiento en el nuevo orden mundial.

La reunión de alto nivel del CS fue uno de los eventos más grandes en la historia de las Naciones Unidas, ya que después de siete décadas de disputas constantes en la Cámara de Arnstein Arneberg, Estados Unidos y Rusia dialogarían en calidad de socios cooperativos, además de que estarían presentes los Jefes de Estado de los otros países permanentes: el Presidente François Mitterand, de Francia, el Primer Ministro de China, Li Peng, y el Primer Ministro del Reino Unido, John Major.

Ese año los miembros no permanentes del CS eran Austria, Bélgica, Cabo Verde, Ecuador, Hungría, India, Japón, Marruecos, Venezuela y Zimbabwe. El Presidente ecuatoriano Rodrigo Borja Cevallos, el Rey Hassan II de Marruecos y el Presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez, completaron la lista de Jefes de Estado presentes en la mencionada reunión, el resto de los países se hizo representar por sus Ministros de Asuntos Exteriores.

La presidencia del CS en esa ocasión la ocupaba el Reino Unido, cuyo Primer Ministro declaró durante la apertura de la reunión que el mundo tenía “la mejor oportunidad para la paz, la seguridad y el desarrollo desde la fundación de las Naciones Unidas” , lo cual daba muestra del tipo del ánimo que embargaba a la organización.

Aunque las posturas colaborativas de Bush y Yeltsin eran parte de la dinámica de auto-ayuda del sistema internacional y estaban muy lejanas de ser producto de una auténtica vocación pacifista, el contexto permitió la apertura necesaria para discutir sobre la mejora del CS, pues es innegable que la actitud de los gobernantes influye considerablemente en cómo un país se desenvuelve en el sistema internacional. En el caso de la ONU, la perspectiva que de ella tienen los gobernantes determina su funcionamiento, así que la reunión de 1992 prometía mucho, ya que todos parecían dispuestos a revitalizar el CS.

El tema por excelencia que se abordó en la reunión fue la cuestión nuclear. Yeltsin anunció que su país estaba dispuesto a emprender reducciones de armamento nuclear, establecer nuevos límites para las pruebas nucleares y reducir el armamento convencional, además declaró que estaba seguro de que la comunidad internacional encontraría en Rusia un firme y férreo defensor de la libertad, democracia y humanismo, lo cual reflejaba el viraje de la política exterior rusa.²⁰

La reunión también sirvió para conocer la nueva *cause célèbre* de Estados Unidos en el sistema internacional; con su mayor enemigo derrotado y dispuesto a ser un socio manejable, ahora los estadounidenses combatirían a los “regímenes renegados”, como el de Saddam Hussein en Iraq.

²⁰ Victoria Graham, “Security Council Leaders Hold First Summit Talks - Yeltsin, Bush Push Arms Cuts, Pledge Cooperation”, [en línea], *The Seattle Times*, Estados Unidos, 31 de enero de 1992, Dirección URL: <http://community.seattletimes.nwsourc.com/archive/?date=19920131&slug=1473176>, [Consultado el 22 de enero de 2012].

La posguerra fría se vislumbraba como el periodo en que el CS recuperaría su vigor, de lo cual daba cuenta el incrementado número de misiones de paz autorizadas. Entre 1988 y finales de 1989, el órgano estableció cinco operaciones de mantenimiento de la paz en zonas muy diferentes entre sí: la UNDGMAP en Afganistán, la UNIIMOG en Irán e Iraq, la UNAVEM I en Angola, la UNTAG en Namibia y la ONUCA en América Central.²¹

Otro de los logros alcanzados por el CS en esa época fue la creación del Tribunal Penal Internacional para la ex Yugoslavia, el Tribunal Penal Internacional para Ruanda y la Administración Interina de las Naciones Unidas en Kosovo (UNMIK, por sus siglas en inglés), los cuales –aunque fueron creados para dar respuesta a conflictos que tuvieron un manejo cuestionable- revelaron capacidades institucionales que no habían sido puestas en práctica.

El combatir la impunidad de los conflictos en Yugoslavia y Ruanda a través de dichos tribunales constituyó un gran avance en el régimen internacional de los Derechos Humanos y una verdadera evidencia de los cambios que experimentaba el sistema internacional y de la relevancia que estaba adquiriendo el CS. Durante la Guerra Fría hubiera sido inimaginable pensar que Rusia aceptase el escrutinio internacional hacia un régimen aliado como lo era el de Belgrado, pues hubiera representado una interferencia en su esfera de influencia.

Pero el prometedor ritmo de trabajo del CS comenzó a verse ensombrecido a partir del 2001, pues como consecuencia de los atentados terroristas del 11 de Septiembre en Estados Unidos, el órgano adoptó varias resoluciones de condena al terrorismo en las que se establecían una serie de medidas que todos los Estados debían instrumentar para hacer frente al problema. De esta forma se estaba colocando en un lugar preponderante a la agenda de seguridad de EUA, tendencia que se mantendría hasta llegar a la crisis política de 2002.

No es el objetivo de esta investigación ahondar en los detalles de lo que sucedió en el CS ante los intentos de Estados Unidos de contar con una resolución que respaldara sus aseveraciones respecto a que Iraq poseía armas de destrucción masiva y le diera luz verde para una intervención militar, sin embargo, el hecho debe ser tomado en

²¹ David E. Malone, *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004, p. 5

cuenta porque propició una crisis sin precedentes en materia de gestión de la paz y la seguridad internacionales en el seno de la ONU.

Luego de que en marzo de 2003, una coalición internacional encabezada por los Estados Unidos y el Reino Unido invadiera Iraq sin la autorización del CS, una avalancha de críticas cayó sobre la organización. La mayoría de ellas apuntaban a una crisis institucional, haciendo hincapié en la incapacidad de la organización de hacer que sus miembros respetaran las disposiciones de la Carta. El caso de Iraq fulminó la credibilidad de la ONU, contribuyó a desacreditar completamente la idea de que el aparato multilateral estaba dispuesto para que se garantizara la paz y el respeto al derecho internacional.

Pero la tan atacada credibilidad de la ONU, sobre todo del CS, depende totalmente de las decisiones de sus miembros y cuando deciden ignorarla, no hay nada que por sí misma pueda hacer para revertir los efectos de esa conducta. Con la invasión, dos de los miembros permanentes del CS le estaban dando la espalda al mecanismo que ellos habían promovido para generar consensos internacionales al término de la Segunda Guerra Mundial.

Las críticas hacia la ONU fueron absorbidas en gran parte por el Secretario General de la organización durante ese periodo, Kofi Annan, quien tenía la responsabilidad de mantener vigente una organización que era al mismo tiempo un recurso valioso para resolver los problemas de la humanidad y un ente ineficaz para contener la actividad de sus miembros, en especial del más poderoso de ellos.

Es entendible que la conducta contraria de Estados Unidos en el CS generaran en Kofi Annan una pesada carga como líder de la organización, que lo motivó a implementar acciones que devolvieran a la organización su prestigio e imagen de protectora de la paz mundial, pues todo lo construido con grandes esfuerzos desde 1945 estaba en juego ante la conducta de la principal potencia de la época.

Un factor que contribuyó a hacer condenable la invasión a Iraq fue la ausencia del argumento humanitario, el cual tiende a ser bien recibido para promover acciones militares. Estados Unidos fijó su posición alrededor de la supuesta posesión del régimen de Saddam Hussein de armamento de destrucción masiva y al mostrarse incapaz de comprobarla incrementó la desconfianza de la comunidad internacional.

Si sólo hubieran estado de por medio consideraciones como las que ayudaron a suavizar la percepción de la intervención militar en Kosovo - tampoco aprobada por el CS-, la invasión a Iraq sería recordada de manera diferente. Pero no, la administración de George W. Bush dejó muy en claro que la cruzada contra el régimen de Saddam Hussein se circunscribía a un proyecto nacional dirigido a Medio Oriente, por lo que sus argumentos no lograron suscitar la aquiescencia internacional, sino que generaron reacciones negativas.

Era de esperar que el optimismo hacia la ONU se desvaneciera con este episodio, particularmente hacia el CS, el cual se vislumbraba como un escenario en el que los Estados más poderosos podían actuar con impunidad, como había sido durante la Guerra Fría. Muy poca vida tuvo la supuesta vocación multilateralista de los Estados Unidos iniciada por George H.W. Bush, pues con el más abierto desdén, la administración de su hijo colocó al órgano como un instrumento obsoleto ante los ojos del mundo.

Esta condición despertó la urgencia por parte del Secretario General de volver a dotar al CS de la relevancia que había comenzado a adquirir en la década de los noventa, por lo que al llegar el aniversario sesenta de la ONU en 2005, se retomó el tema de la reforma del órgano, en aras de garantizar que la comunidad internacional viera en él una instancia fuerte y capaz de atender los asuntos de paz y seguridad internacionales. Para conseguirlo, Annan estaba dispuesto a dar cabida a las demandas de algunos países.

De esta manera, el Secretario General asumió la existencia de una crisis de las Naciones Unidas y emprendió esfuerzos para repararla. Tuvo amplia aceptación entre los Estados miembros la idea de que la organización no podía atender los retos que se presentaban en el siglo XXI sin ser sujeta a reformas profundas, y los que albergaban el anhelo de mayor influencia en los asuntos internacionales no desaprovecharon la oportunidad para promover la idea de que el CS necesitaba cambios urgentes.

Es absolutamente comprensible que predominara el desencanto hacia el CS. La invasión a Iraq representó un retroceso en materia de seguridad colectiva, pero ello no tenía que convertirse en la razón determinante para reformar la estructura del CS. Lo que se ocultaba detrás de la discusión de la reforma era el cúmulo de intereses de los países miembros: algunos buscaban una membresía permanente, otros querían

desacreditar al órgano, otros mantener el *statu quo* y otros deseaban la adopción de un nuevo código de conducta.

Las discusiones en las Cumbre del Milenio de 2000 y del 60 aniversario de la ONU en 2005 sobre los cambios que la organización necesitaba para mantener su relevancia en el siglo XXI partieron de la aceptación de un fracaso institucional que en realidad no existía, y no existía debido a que no estaba en manos de la Secretaría General ni de alguno de sus órganos o agencias contener las acciones unilaterales de sus miembros. La ONU no es un ente supranacional, sino un conjunto de sus partes, no tiene vida propia y por lo tanto no puede cometer errores a la manera de un gobierno nacional. Cuando la ONU no es lo que debería ser, la culpa es de los Estados que la integran.

Al respecto, resultan muy pertinentes las palabras del diplomático estadounidense Richard Hoolbrooke, quien se refirió de manera ocurrente a una situación tan compleja como la del CS: “culpar a la ONU cuando las cosas marchan mal es como culpar al Madison Square Garden cuando los Knicks juegan mal”.²² Se asumió con tal vehemencia la idea de la crisis de la organización que se llegaron a producir propuestas internas para la reforma del CS, valiosas en cuanto a que fomentan la reflexión sobre la mejora del órgano, pero preocupantes en tanto que eran la respuesta a críticas lanzadas por actores que buscaban beneficios de diversa índole.

La manifestación oficial -y muy conocida- de estos intentos por fortalecer la institución fue el Informe denominado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, presentado por el Grupo de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio, formado a petición del Secretario General para analizar los retos a los que la ONU se enfrentaba en el siglo XXI en materia de paz y seguridad y generar propuestas encaminadas a contrarrestar las debilidades.²³

A lo largo del Informe se percibe la culpa que se asignaba al CS en tanto órgano por no consolidar la paz y la seguridad en el mundo. Se refleja en él un claro desencanto por la actuación de los Estados, pero se torna institucional para no señalar a los

²² “Blaming the UN when things go wrong is like blaming the Madison Square Garden when the Knicks play badly.” U.S. Permanent Representative to the United Nations, *Facing 21-st Century Threats: Why America needs the UN*, [en línea], Estados Unidos, 11 de febrero de 2011, Dirección URL: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2011/156503.htm>, [Consulta: 24 de agosto de 2011].

²³ United Nations, *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, [en línea], Nueva York, 2 de diciembre de 2004, Dirección URL: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>, [Consulta: 18 de diciembre de 2011].

culpables de la difícil situación; se menciona que el órgano no ha cumplido sus responsabilidades como se esperaba, que debe ser más efectivo, más representativo y capaz de tomar y ejecutar decisiones. Una de las soluciones más importantes que propone es una reestructuración del CS para adaptarlo a “las realidades de poder del siglo XXI”.

CAPÍTULO II- El triunfo del ánimo reformista

En 2005, cargando a costas las secuelas políticas de la invasión a Irak y la percepción del CS como un órgano obsoleto y débil, la ONU se apropia de una idea planteada por varios de sus miembros: para revitalizar el sistema de seguridad colectiva es necesario incluir a nuevos agentes en la toma de decisiones, idea que se verá incorporada en las propuestas de reforma analizadas en esta investigación.

Prácticamente se asumió como irrefutable la idea de que con estructuras internacionales “más plurales” se tendría un mundo más seguro, aunque se mantuvo abierto el debate de la falta de representatividad, pues no está claro con la participación de qué países el órgano se volvería más plural, lo cual constituye uno de los aspectos más controvertidos en el debate de la reforma.

Con la aceptación de la premisa de la inevitable necesidad de hacer más plural al CS, se estaría concediendo la razón a planteamientos como que los principales países en desarrollo no hubieran permitido que ocurriese el genocidio en Ruanda si hubieran sido miembros del órgano cuando éste se produjo, idea que asume que la justicia y la moral son inherentes a los no poderosos.^{24 25}

De esta forma, las propuestas de reforma del CS que giran en torno a modificar la membresía están respaldándose en el argumento de que un mundo más seguro sólo se puede lograr con órganos de decisión más representativos, en los que las decisiones los tomen un número más grande de países. Esta posición puede reafirmarse al recurrir a los ejemplos históricos en los que la actuación del órgano no ha sido la esperada a causa de la parálisis provocada por la falta de acuerdo entre los miembros permanentes.

Lo anterior se aplica particularmente a la propuesta del G-4, grupo originalmente conformado por Alemania, Brasil, India y Japón, que promueve la idea de que con la adhesión de sus integrantes como miembros permanentes –más dos Estados africanos- la labor del CS mejoraría sustantivamente, ya que la toma de decisiones se

²⁴ “If major developing countries, including from Africa, would have been permanent members, it is inconceivable that the genocide in Rwanda would have been permitted to occur.” En Sen, Nirupam, “Nonstate Threats and the Principled Reform of the United Nations”, *Ethics and International Affairs*, num. 2, vol. 20, Estados Unidos, junio de 2006, pp. 229-234.

²⁵ En 1994, año en que ocurrió el genocidio en Ruanda, los miembros no permanentes del CS eran Argentina, Brasil, República Checa, Djibouti, España, Nueva Zelanda, Nigeria, Omán, Pakistán y la misma Ruanda.

fortalecerá con la participación de los nuevos polos de poder mundial. Pero, ¿cómo comprobarlo? Existe una amplia dificultad para hacerlo y la comunidad internacional no puede permitirse ingresar a una dinámica de ensayo y error cuando lo que está en juego es la búsqueda de la seguridad internacional.

Aceptar y promover el argumento de que el CS se hará más efectivo con nuevos miembros permanentes y no permanentes significa que se acepta la existencia de una crisis institucional en la ONU. Si la reforma procediera, se estaría alterando drásticamente la dinámica de las relaciones internacionales a causa de una mentira alimentada desde diversos frentes.

Aprobar la adhesión de nuevos miembros permanentes sería una acción suicida. Muchas quejas se han producido por la falta de democracia y transparencia en la toma de decisiones y por la nula rendición de cuentas, y para curar estos males se busca una medicina fabricada con la mentira de que la ONU ya no puede con el mundo de hoy y que no se puede mantener la relevancia de la organización si no se modifica la estructura del CS, pese a que podría derivar en la generación de nuevas concentraciones de poder.

Es totalmente legítimo que se demande mayor democracia y transparencia en el trabajo del CS, y ciertamente, las propuestas de reforma presentadas por las principales coaliciones de países han abordado este aspecto y es necesario seguir explorándolo. Pero existen otros campos de oportunidad que deben tomarse en cuenta y trabajar en su fortalecimiento para lograr avances en la gestión de la paz y la seguridad internacionales. La ONU provee muchas herramientas para lograr un mundo mejor, así que en lugar de desgastarse para cambiar la estructura de su órgano más complejo, los Estados deberían expandir su visión y potenciar las áreas donde la cooperación es más fácil de conseguir.

Reformar la estructura del CS sólo ampliando el número de miembros, sin explorar otras alternativas sería una acción irresponsable, sería preferir mantenerse enfrascados en negociaciones improductivas y continuar con la tan onerosa inversión de tiempo y capital político.

La gestión de la paz y la seguridad internacionales puede mejorar significativamente sin necesidad de alteraciones radicales en la estructura del CS, pero si modificando la forma en que éste se relaciona con otras áreas de la organización, tal como el

Departamento de Asuntos Políticos y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, los cuales dependen de la Secretaría General.

Es contradictorio que se alcance más representatividad y legitimidad en las decisiones si se conceden privilegios a un grupo reducido de países y es más grave aún que las propuestas de aumentar el número de miembros permanentes y no permanentes no están encaminadas a fortalecer la seguridad internacional, sino sólo a coadyuvar intereses nacionales.

Si los miembros de la Organización, particularmente los que buscan la integración de nuevos miembros permanentes, estuvieran realmente comprometidos con el criterio de “representación geográfica equitativa” establecido en el artículo 23 de la Carta, en los 66 años de existencia del organismo, cada uno de los miembros hubiera tenido oportunidad de pertenecer al CS al menos en una ocasión. Sin embargo, algunos países han conseguido pertenecer al órgano en repetidas ocasiones, alcanzando récords de hasta 20 años.

Ejemplo de lo anterior son Brasil y Japón, países que han acumulado 20 años de pertenencia en el Consejo. También destacan los casos de Argentina, Colombia, India, Canadá, Italia y Pakistán, los cuales registran de 10 a 16 años de membresía no permanente.²⁶ Algunos de estos Estados son los que hoy promueven la adhesión de nuevos miembros permanentes al CS, asegurando estar comprometidos con una mayor representatividad del órgano.

Al analizar si el aumento de la representatividad en el CS, con la integración de nuevos miembros permanentes o no permanentes, contribuiría realmente a gestionar mejor la paz y la seguridad internacionales, vale la pena preguntarse quiénes ocuparían esos asientos, pues aunque pareciera que agrandar el CS en automático resuelve las cosas, se deben tener presentes las diferencias de poder entre los países. El grado de poder de un miembro electo determina su margen de acción en el órgano y por lo general resulta una experiencia complicada tener que lidiar con los P5 sin verse forzado a tomar decisiones difíciles que pueden llegar a causar fricciones.

Lo anterior debe matizarse. No todos los miembros electos viven igual su membresía, entre ellos hay categorías *de facto*, definidas por la cantidad de poder que poseen en

²⁶ UNited Nations, *United Nations Security Council. Members* [en línea], Nueva York, Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.un.org/sc/members.asp>, [Consulta: 12 de enero de 2012].

el sistema internacional. Aunque legalmente tienen la misma condición, sus atributos nacionales marcan una significativa diferencia en el ejercicio de sus funciones. No son iguales los dos años en el CS de Alemania o de Japón a los de Burundi u Honduras. Con tan solo comparar el Producto Interno Bruto (PIB) de los países mencionados se pueden deducir las posibilidades de su actuación.

Tener una política exterior de amplio alcance resulta un lujo que muy pocos países pueden darse, ya que implica múltiples gastos, los cuales van desde las labores desempeñadas por los Ministerios de Asuntos Exteriores, hasta la operación de agencias especializadas en la obtención de información, la capacidad militar desplegada en el mundo y las actividades de agencias de cooperación para el desarrollo.

Sobre este tema, el caso de EUA, miembro permanente del CS, resulta muy ilustrativo. El presupuesto del Departamento de Estado (DoS, por sus siglas en inglés) de Estados Unidos solicitado para el Año Fiscal 2012 (FY2012, por sus siglas en inglés) tiene dos componentes: 1) los costos extraordinarios y temporales en Iraq, Afganistán y Pakistán, y 2) el presupuesto común para sus actividades. Para el primero se pidieron al Congreso 8.7 mil millones de dólares (mmdd) y para el segundo, 47 mmdd.²⁷

Este presupuesto corresponde a la proyección que EUA tiene en el mundo, contando con casi 300 representaciones en el exterior, incluyendo Embajadas, Consulados y Misiones Diplomáticas²⁸, además de las operaciones de su agencia de asistencia internacional, USAID, en todas las regiones del mundo.²⁹

Dentro del discurso de mayor representatividad en el CS no deben dejarse de lado las actividades que el órgano realiza de manera exclusiva, como aprobar el inicio de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (OMP), determinar su mandato y considerar cuándo es conveniente cesar sus operaciones. Se esperaría que al ser depositarios de tan relevante responsabilidad, los miembros del CS estuvieran perfectamente

²⁷ US Department of State, *Executive Budget Summary. Function 150 & Other International Programs. Fiscal Year 2012*, [en línea], Estados Unidos, 2011, Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/156214.pdf>, [Consultado el 23 de febrero de 2012].

²⁸ U.S. Department of State, *Websites of U.S. Embassies, Consulates, and Diplomatic Missions*, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.usembassy.gov/>, [Consultado el 23 de febrero de 2012].

²⁹ United States Agency for International Development, *Mission Directory*, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.usaid.gov/mission-directory>, [Consultado el 23 de febrero de 2012].

capacitados para tomar las mejores decisiones en la materia, contando con los medios para aportar a su financiamiento, contribuir con elementos militares y civiles e involucrándose activamente en la solución política de los conflictos en los que se despliegan. Desafortunadamente, no existen criterios para permitirle a un miembro del CS opinar al respecto.

Para el periodo que abarca el 1 de julio de 2011 al 30 de junio de 2012, el presupuesto aprobado para el financiamiento de las OMP fue de 7.06 mil millones de dólares (mmd)³⁰, un monto que puede considerarse bajo para atender apropiadamente las múltiples aristas de los conflictos, sin embargo, muchos países no tienen la posibilidad de realizar contribuciones significativas.

Un ejemplo es Gabón, que fue miembro del CS en el periodo 2010-2011. Su PIB es de 22. 48 mmd ³¹, solo 15 mmd por encima del monto destinado a las OMP. Esta condición lo limita de muchas maneras, pues no puede ejercer influencia en el tratamiento de los conflictos internacionales de la misma forma en que lo hacen los Estados más poderosos de la organización. Estas limitaciones se ejemplifican con el tamaño de su Misión Permanente para la ONU, compuesta por 14 expertos solamente, en contraste con la de EUA, integrada por 137.³²

Estas capacidades limitadas representan un impedimento para tratar los diversos temas de la agenda del CS, que abarca cerca de 20 situaciones en el continente africano y temas altamente complejos como Haití, el programa nuclear de Irán, Yemen y el perpetuo conflicto Israel-Palestina. La carga de trabajo de los 15 miembros del CS es muy amplia, y se vuelve insostenible si se cuenta con una Misión Permanente reducida, insuficiente para atender todos los compromisos de trabajo que se adquieren con la membresía.

El peso internacional de Gabón es muy limitado en comparación con la de otros miembros del CS, pero aun así fue electo miembro. ¿Qué sucede entonces? ¿Por qué

³⁰ United Nations Peacekeeping, *Peacekeeping Fact Sheet*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

³¹ Central Intelligence Agency, "The World Factbook. Africa. Gabon", [en línea], Dirección URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gb.html>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

³² Global Policy Forum; *Size of Missions in the Security Council: 1994-2010*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, Dirección URL: http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Size_of_Missions_in_the_Security_Council.pdf, [Consulta: 12 de enero de 2012].

se eligen países con pocas capacidades para contribuir al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional?, responder con franqueza ambas preguntas implicaría una sacudida de la política internacional, además de que se plantearían otras preguntas en contra sentido, como: ¿Y si no se eligiera a los países “no capacitados”, no se contravendría el espíritu democrático de la organización?

Es muy difícil definir un criterio para elegir a un país como miembro “apropiado” del CS, y lo es más cuando se pretende darle carácter de permanente a unos o cuando se quiere ampliar el número de asientos por elección; en aras de una supuesta representatividad reforzada se podrían generar más dificultades para el trabajo del órgano. En realidad, la composición del CS no está en función de cuanto pueden contribuir sus miembros a tener un mundo más seguro, sino que se imponen las consideraciones políticas

Esto pone de manifiesto que la consolidación de una democracia auténtica en los organismos internacionales no es posible, ya que siempre existirán diferencias de poder entre los Estados que ensombrecerán cualquier intento de incrementar la pluralidad o la representatividad. Aceptar esta condición no debe significar el fin del sueño multilateral, por el contrario, tiene que servir para iniciar el proceso de transformación de las instituciones colectivas. Cuando la meta es difícil de lograr, resulta fundamental comprender y estar consciente de los obstáculos y una vez que se eso se logra, se ha dado un paso muy significativo.

Ya pasó una vez: la reforma de 1963

Para aumentar la membresía del CS es necesario que se modifique el texto de la Carta de la ONU, lo que plantea un enorme desafío político. En los artículos 108 y 109 de dicho documento se establece el procedimiento de enmienda, el cual constituye en sí mismo un candado muy fuerte para el cambio, ya que le otorga a los P5 la última palabra sobre el tema.

El artículo 108 establece que para que las reformas al texto de la Carta entren en vigor deberán ser adoptadas por “el voto de las dos terceras partes de los miembros de la AG” -con la cantidad actual de miembros, se requerirían 129 votos- y precisa que son necesarias las ratificaciones de las dos terceras partes de los miembros de la

organización, entre los cuales deben encontrarse los P5, lo cual los coloca como los responsables finales del cambio institucional.

Desde 1979 se ha discutido la reestructuración del CS, pero formalmente el tema se inició a tratar en la década de los noventa, sin que hasta la fecha se haya votado en la AG alguna fórmula de reforma.³³ Existen divisiones muy fuertes entre los miembros de la organización que hacen prácticamente imposible que alguna de las propuestas de ampliación en el número de miembros y la representación regional de estos consiga los 129 votos necesarios. En caso de que prosperara una, habría que esperar el proceso de ratificaciones, el cual podría ser muy lento y verse frustrado si las condiciones políticas internacionales y nacionales no son favorables.

El artículo 109 establece otros requisitos que plantean dificultades similares. Indica, por ejemplo, que para revisar la Carta se debe realizar una conferencia especial, cuya convocatoria depende del voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros de la AG, al mismo tiempo que deberá contarse con nueve votos afirmativos de los miembros del CS, no importando que no estén incluidos los de los miembros permanentes.

Asimismo, el artículo reafirma la necesidad de las ratificaciones de las dos terceras partes de los miembros de la ONU para que una reforma entre en vigor, incluyendo a los miembros permanentes del CS. Realizar modificaciones a la Carta es posible, pero es una tarea desafiante. El estado actual de las negociaciones no permite vislumbrar en el corto plazo una reforma a la estructura del órgano.

Hoy no existen las condiciones favorables para una reforma a la Carta de la ONU, como si las hubo en otro momento de la historia: la Guerra Fría. En ese periodo, las relaciones internacionales eran menos complejas; mucho de lo que ocurría en el mundo se circunscribía a la dinámica de confrontación bipolar, la cual se extendió a la ONU, determinando en gran medida la reforma que el CS experimentó en 1963.

³³ En 1993 se creó un grupo de trabajo denominado "Open-ended Working Group on the question of equitable representation and on increase in the membership of the Security Council and other matters related to Security Council". Se le encomendó la elaboración de informes y recomendaciones sobre la reforma del Consejo de Seguridad para presentarlas a la Asamblea General.

En 1963, la reforma del CS fue posible gracias a las condiciones propias de la Guerra Fría, ya que un sistema de alineación en bloques era propicio para generar coaliciones amplias que brindaran influencia en los asuntos votados en la AG. En esa lógica, resultó fundamental el crecimiento del número de miembros de la organización entre 1948 y 1963, lapso en el que 41 ex colonias africanas y asiáticas –además de Jamaica en el continente americano- se adhirieron a la organización.

El cambio en la estructura del CS estuvo contenido en la Resolución 1991 de la AG³⁴, la cual se aprobó con 97 votos a favor, 11 en contra y 4 abstenciones.³⁵ Pese a que han pasado cuarenta y ocho años desde que ésta se adoptó, las razones enunciadas en ese entonces para aumentar la membresía del CS son muy parecidas a las que se difunden en la actualidad.

En el texto de la resolución citada se establece como motivo de la modificación de la estructura del CS que la representación no era “equitativa ni equilibrada”, debido al aumento de miembros en la organización. Se atendió la situación con el objetivo de alcanzar una representación geográfica “más adecuada de los miembros no permanentes” y de convertir al CS en un “órgano más eficaz para el desempeño de las funciones que le incumben en virtud de la Carta de las Naciones Unidas.”

Esos argumentos, que hoy se promueven fervientemente por países como Francia, lograron reunir los votos suficientes para una reforma de gran envergadura, que transformó significativamente a la ONU.³⁶ ¿Por qué funcionaron? ¿Por qué hoy que se promueve la idea de que el sistema internacional ha sufrido numerosos y evidentes cambios, los Estados miembros no llegan a un acuerdo?

³⁴ United Nations General Assembly, *Resolution 1991 (1963)*, Nueva York, Estados Unidos, 17 de diciembre de 1963, Dirección URL: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991\(XVIII\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991(XVIII)&Lang=E&Area=RESOLUTION), [Consulta: 18 de diciembre de 2011].

³⁵ Sistema de Información Bibliográfica de las Naciones Unidas (UNBISNET), *Voting Record A/RES/1991 (XVII)[A]*, [en línea], Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=13L93724035C8.6531&profile=voting&uri=full=3100023~!902346~!0&ri=1&aspect=power&menu=search&source=~!horizon#focus>, [Consulta: 8 de marzo de 2012].

³⁶ Además de aumentar el número de miembros del CS de 11 a 15, la resolución 1991 también aumentó el número de miembros del Consejo Económico y Social a 27.

El éxito de la resolución tuvo mucho que ver con las condiciones predominantes en el contexto internacional de los primeros veinte años de vida de la ONU. La organización estaba consolidándose como un escenario importante de la Guerra Fría, y pese a los defectos que pudiera presentar, era una organización relevante, pues tanto Estados Unidos como la URSS veían en ella un instrumento útil para coadyuvar sus intereses. La labor que se realizaba en todos sus órganos estaba siempre salpicada de la confrontación bipolar, en especial en el CS.

Dentro de la confrontación en la ONU, tanto para Estados Unidos como para la URSS era vital tener bloques lo suficientemente numerosos para lograr influir en la toma de decisiones. En el CS, la URSS tenía una gran desventaja frente a su rival, pues no contaba con ningún aliado entre los miembros permanentes, por lo que tenía que cargar sola el peso político de vetar resoluciones y enredarse en engorrosas negociaciones.

La situación de China en la ONU era uno de los asuntos más candentes de la época, ya que la representación china en la organización era ejercida por los nacionalistas, debido a que Estados Unidos y sus aliados se negaban a reconocer al gobierno de Mao Tse-Tung, que había instituido en la China continental la República Popular de China (RPC) desde 1949.

Las discusiones sobre la membresía de la RPC estuvieron presentes de manera constante en los trabajos de la AG y debido a que estaba en juego un asiento permanente en el CS, las potencias de la época convirtieron el asunto en una carta que utilizar en su confrontación, teniendo grandes implicaciones para la reforma que estaría por concretarse.

Algunos años antes de la reforma, tuvo lugar un evento muy importante. En 1955 se cumplieron diez años de la ONU y el artículo 109 de la Carta se puso en práctica. Dicho artículo obligaba a los Estados Miembros a integrar en la orden de día de la AG de ese año una propuesta para la realización de una conferencia para revisar la carta, dando cabida a posibles reformas. La realización de la conferencia sería sometida a consideración de los miembros de la organización y si hubiera conseguido una mayoría de votos en la AG, incluyendo la aprobación de cinco de los miembros del

CS³⁷, se hubiera procedido a programar el evento. En esa ocasión la propuesta de una conferencia de revisión de la Carta fue rechazada.

Se tiene a la resolución 992 como evidencia de que el artículo 109 se llevó a la práctica, pero sobre todo, se tiene como enseñanza de que una reforma a la Carta de la ONU depende primordialmente de que existan las condiciones propicias en el sistema internacional, y que determinarlas es una tarea que requiere mucha atención, como se demuestra con la creación de un comité encargado de estudiar cuándo sería el momento adecuado para tal cuestión.³⁸

El comité creado a raíz de la deliberación de 1955 se denominó “Comité de preparativos para celebrar una conferencia con el propósito de revisar la Carta”, cuyos debates parecieron infructíferos en sus primeros años, ya que en 1957 la mayoría de los representantes consideró que dicha conferencia debía aplazarse porque aún “no había llegado el momento oportuno ni se habían producido las circunstancias internacionales favorables”, mencionadas en la resolución 992.³⁹

Pero al llegar a 1963, existían condiciones muy particulares que favorecían la ampliación de la membresía del CS, las cuales no fueron desaprovechadas por los Estados miembros. El momento adecuado para reformar la Carta, que no había existido en 1955, finalmente llegó, y la posición de los miembros permanentes demostró ser sensible a los cambios internacionales, pese a que aceptar la reforma pudiera haberles planteado muchos retos.

Cuando se votó la Resolución 1991 en la AG, los miembros permanentes del CS mostraron un comportamiento muy heterogéneo: China nacionalista votó a favor, Francia y Rusia votaron en contra y Estados Unidos y el Reino Unido se abstuvieron.⁴⁰

³⁷ En 1955, el número de miembros del CS era de 11, por lo que la Carta indicaba que sólo bastaban cinco votos de cualquiera de los 11 miembros. Ver: United Nations Security Council, *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, [en línea], Nueva York, 1983, Dirección URL: <http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/rules.pdf>, [Consulta 10 de enero de 2011].

³⁸ United Nations General Assembly, *Resolution 992 (1955)*, [en línea], Nueva York, Unidos, 21 de noviembre de 1955, Dirección URL: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/992\(X\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/992(X)&Lang=E&Area=RESOLUTION), [Consulta: 18 de diciembre de 2011].

³⁹ Ibid.

⁴⁰ Olivia Lau, *United Nations Security Council Expansion: the Efficacy of Small States under Bipolarity and Uni-Multipolarity*, 1 de Octubre de 2003. Documento de trabajo.

La manera en que votaron no respondió a simples preferencias, sino que había implicaciones importantes para cada uno de ellos, tomando en cuenta que la Guerra Fría se encontraba en pleno desarrollo.

Para China, votar a favor de la resolución se convirtió en una cuestión de supervivencia diplomática. Los países que principalmente apoyaban la resolución eran los de África y Asia de recién independencia, gran parte de los cuales se habían unido al Movimiento de los Países No Alineados (NAM, por sus siglas en inglés). Debido a que constituían una mayoría en la AG, contrariarlos hubiera sido una acción suicida para China, pues el debate sobre su salida de la ONU para admitir a la RPC se encontraba en una fase compleja.

Incluso en el curso de los debates sobre las propuestas para reformar la Carta o para convocar una conferencia para revisarla, varios países adoptaron la posición de que la AG no debería examinar dichas cuestiones en ausencia de una representación de la RPC, argumentando que las modificaciones sólo podrían entrar en vigor con las ratificaciones de todos los miembros permanentes del CS, incluyendo a la China ausente.

De esta forma, si la República de China se hubiese opuesto a la reforma y hubiese negado su vital apoyo a los países que la anhelaban, se hubiera desatado una avalancha de ataques en su contra y hubiera tenido serias dificultades para relacionarse en el sistema internacional, ahora dominado por las naciones de recién independencia.

De igual forma, el voto negativo de la URSS estuvo ligado a la cuestión de la representación de China. Pese a que había dado muestras de apoyar la reforma, llegando incluso a presentar propuestas para modificar la distribución de los entonces once asientos no permanentes para favorecer a los países de África y Asia, optó por vincular ambos temas como parte de una interesante maniobra política.

La maniobra consistía en no aprobar la reforma a menos que se aceptara el ingreso de la RPC a la ONU y estaba destinada a presionar a los miembros de la organización a tomar una decisión sobre el difícil tema, sobre todo a los africanos y asiáticos, quienes

tenían el interés principal en la ampliación de la membresía del CS. Para fortuna de los interesados, la RPC estuvo de acuerdo con la modificación de la Carta, propiciando que la URSS revertiera su posición y se convirtiera en el primero de los P5 en ratificar la resolución.

Por otra parte, las preocupaciones de Francia respecto a la reforma radicaban en una posible disminución de su poder en el órgano, ya que con más actores deliberando en el CS, su influencia hubiera podido encontrar más resistencia. No obstante, el régimen de Charles De Gaulle decidió ratificar la resolución después de reflexionar que el poder francés en el órgano no resultaría menguado, pues como ex potencia colonial, tenía lazos fuertes con los nuevos países independientes, lo que representaba una ventaja frente a los otros miembros permanentes, particularmente EUA y la URSS.

Así, la ampliación de la membresía del CS fue considerada por Francia como una manera de incrementar su influencia en el órgano, ya que los países francófonos de África tenderían a seguir el liderazgo francés en los asuntos que se abordaran en el órgano. Haber mantenido el rechazo a la reforma le hubiera valido a Francia el debilitamiento de su relación con un buen número de países, que hubieran sido absorbidos en la esfera de influencia de algún otro miembro permanente.

Mientras tanto, EUA vio en la cuestión de la reforma una posibilidad de afectar la URSS, atando el tema al del pago de las cuotas financieras. De acuerdo con la académica Olivia Lau, desde 1960 el gobierno soviético se había negado a otorgar sus contribuciones para las operaciones de mantenimiento de la paz en el Congo y en la Península del Sinaí, establecidas por la Asamblea General en 1960 y 1956, respectivamente.

El monto de los atrasos de la URSS llegaron incluso a rebasar la cantidad que le correspondía en cuotas por los dos años anteriores, colocándose en riesgo de perder su voto en la AG, como se establece en el artículo 19 de la Carta de la ONU. Esta situación fue aprovechada por los senadores republicanos estadounidenses, quienes al saber que la URSS favorecía la expansión del CS, retrasaron la ratificación de la

reforma hasta junio de 1965, mismo mes en que los legisladores franceses ratificaron la reforma.⁴¹

De esta manera, la integración de los países africanos y asiáticos de recién independencia fue determinante para la aprobación de la reforma del CS. La evolución del sistema internacional se materializó de manera innegable en la década de los sesenta, lo que contrasta con los argumentos actuales sobre una nueva estructura del sistema internacional, ya que no hay un consenso extendido de cuáles son los cambios específicos y de cómo se distribuye el poder en la actualidad.

⁴¹ Ibid.

CAPÍTULO III- El catálogo de opciones

El cambio de mayor envergadura que ha experimentado la membresía de la ONU en las últimas tres décadas fue el término de la Guerra Fría, que también se materializó de forma visible con la adhesión de nuevos miembros que otrora pertenecieran al bloque soviético y los que surgieron después de la desintegración de Yugoslavia, pero fueron cambios que no suscitaron mayores esfuerzos de reformar el CS, en parte porque la atención se centró en los cambios internos y guerras que experimentaron dichos países.

Hoy en día, en múltiples discursos políticos, en la prensa y en la academia se promueve la idea de una redistribución del poder en el sistema internacional y el surgimiento de nuevas potencias, al tiempo que se exige un papel más relevante de éstas en las instituciones internacionales, incluyendo el CS. Esta idea se repite constantemente y pareciera que todos los actores internacionales la aceptan, convirtiéndola en una especie de verdad inevitable, aunque en realidad su sustento es endeble.

Los líderes de la India pueden decir que su país es una nueva potencia, afirmación que rechazará Pakistán y será desdeñada por China, o por otra parte, unos años los “tigres asiáticos” son la sensación internacional y después lo son los BRICS. En fin, con este fervor de etiquetar a los “países promesas” queda la gran pregunta de ¿quién es quién en el sistema internacional actual? No se ha materializado ningún cambio significativo que abra el camino para una reestructuración de las instituciones internacionales, incluyendo el CS, sin embargo, la comunidad internacional vive obsesionada con el tema.

Pese a lo improductivo de las negociaciones y el gran tiempo consumido en ellas, el tema de la reforma del CS ocupa un espacio significativo en la agenda internacional, de lo que da cuenta la realización de la “Conferencia sobre el enriquecimiento del futuro económico del Medio Oriente”, realizada en mayo de 2011, bajo el auspicio de Qatar. En el evento participó como panelista el Embajador afgano Zahir Tanin, quien presentó una ponencia llamada “The Call for Reform: The UN and the Security Council in a Changing World.”

El Embajador Tanin mencionó que la ONU debe adaptarse para permanecer “efectiva, eficiente y relevante en nuestro mundo dinámico”, lo que no fue más que una repetición del discurso que desde los noventa se ha promovido para favorecer las ambiciones del G4 de convertirse en miembros permanentes del CS. Este tipo de declaraciones se basan en la idea de que la reforma de la estructura del CS será sinónimo de progreso y mejora de la gobernanza internacional.

Lo que pasa en realidad es que los gobiernos del mundo no le han dado a la ONU, en especial al CS, la oportunidad de desarrollar su potencial. El grado de compromiso que han mostrado hacia ella ha sido insuficiente, con acciones inconsistentes, cambiantes y caprichosas que no le han permitido consolidarse como una institución que tome el control de los asuntos sustantivos de las relaciones internacionales. Aun así, es una pieza fundamental en el sistema internacional, ya que lo que provee al mundo no se podría producir en ningún otro lado. Si se aprovechara al máximo, podría tener un impacto mayor, incluyendo en el ámbito de la seguridad internacional.

Pese a la posición que se ha expuesto en esta investigación, no puede negarse que cada una de las propuestas de reforma tiene demandas legítimas y aspectos positivos a tomar en cuenta, por lo que es necesario explicar en qué consisten, no sin antes dar a conocer algunas cuestiones institucionales que serán útiles para comprender las alteraciones que provocarían.

Grupos Regionales de la AG y elecciones para el CS

Existen 5 grupos regionales en los que se agrupan los Estados miembros de la organización. La integración de algunos de ellos puede resultar cuestionable, pero es un sistema que ha permitido a los miembros establecer los mecanismos más adecuados para competir en las elecciones del CS y otros órganos de la ONU. Los cinco grupos regionales de la AG son los siguientes:

- Estados de África: integrado por 54 países
- Estados de Asia-Pacífico: integrado por 53 países
- Estados de Europa Oriental: integrado por 23 países
- Estados de América Latina y el Caribe: integrado por 33 países
- Estados de Europa Occidental y Otros Estados: integrado por 28 estados y un observador (Estados Unidos).

Debido a la composición heterogénea de algunos grupos regionales, ha sido necesario implementar medidas que logren atender las demandas de representación de los países que los integran, como es el caso del grupo de Asia-Pacífico, que hasta 2011 se llamaba “grupo asiático”. Debido a que alrededor de una quinta parte de sus integrantes son islas del Pacífico, cambió su nombre a “Grupo de Estados de Asia y Pequeñas Islas del Pacífico en Desarrollo”, sin embargo, en la práctica y en documentos de la ONU es posible referirse a él como “Grupo de Asia-Pacífico”.⁴²

Asimismo, el Grupo de Europa Occidental y Otros presenta complicaciones en cuanto a la ubicación geográfica de sus miembros. Pese a que la mayoría se ubica en Europa occidental, algunos como Canadá, Australia, Israel y Nueva Zelanda son casos especiales, pues aunque comparten características con el llamado “mundo occidental”, no pertenecen al continente europeo. Mientras tanto, Estados Unidos posee estatus de observador en este grupo regional, contando con la posibilidad de presentar candidaturas para estar representado en los distintos órganos de la organización.

El caso de Israel es la más clara muestra de las dificultades de integrar los grupos regionales y de que su conformación no es ajena a cuestiones políticas. Debido a que la mayoría de los países musulmanes que forman parte del Grupo de Asia-Pacífico no lo reconocen como Estado, no han aceptado su membresía, provocando que Israel careciera de un grupo regional hasta mayo del 2000, cuando se convirtió en miembro temporal del Grupo de Europa Occidental y Otros.⁴³

En mayo de 2004 la membresía de Israel en el grupo de Europa occidental y Otros fue extendida, no obstante, Israel sigue buscando integrarse al Grupo de Asia-Pacífico, donde debería estar por su situación geográfica. La pertenencia de Israel al grupo europeo se limita a la dinámica de la organización en Nueva York, quedando excluido de las consultas que los grupos regionales realizan fuera de la sede o para presentar candidaturas que no se basan en el sistema de grupos regionales que opera en Nueva York⁴⁴.

⁴² *Radio New Zealand International*, “Asian group of nations at UN changes its name to Asia-Pacific group”, [en línea], 31 de agosto de 2011, Dirección URL: <http://www.rnzi.com/pages/news.php?op=read&id=62791>, [Consultado el 18 de diciembre de 2011].

⁴³ Permanent Mission of Israel to the United Nations, *Israel at the United Nations*, [en línea], Dirección URL: <http://israel-un.mfa.gov.il/israel-and-the-un/israel-at-the-un>, [Consultado el 23 de enero de 2012].

⁴⁴ *Ibid.*

Elección de los miembros no permanentes del CS

El procedimiento para elegir a los miembros no permanentes del CS se establece en el apartado XV de las Reglas de Procedimiento de la AG denominado “Elecciones para los órganos principales”. Ahí se indica que las elecciones de miembros no permanentes se realizarán anualmente y que están apegadas a lo dispuesto por el párrafo 2 del artículo 23 de la Carta de la ONU, que indica que los miembros no permanentes se elegirán por un periodo de dos años, sin posibilidad de reelección para el periodo subsecuente.

Asimismo, dicho apartado establece que las elecciones se realizarán durante las sesiones regulares de la AG –celebradas en septiembre de cada año- y que se elegirán cinco miembros no permanentes, garantizándose así la rotación anual, con el siguiente criterio de distribución geográfica de los asientos:

-5 asientos para África y Asia

-1 asiento para Europa Oriental

-2 asientos para América Latina y el Caribe

-2 asientos para Europa Occidental y otros Estados

Para ser electo, un país candidato debe recibir una mayoría de dos tercios de votos de los Estados presentes en la AG. Si en la primera ronda de votación el candidato no obtuvo los votos requeridos, se deberán realizar tres rondas de votación restringida, seguidas de tres rondas de votación no restringida, y así sucesivamente, hasta que se obtenga un resultado definitivo.⁴⁵

En las votaciones restringidas, sólo se puede votar por los candidatos oficiales de los distintos grupos regionales, mientras que en las votaciones no restringidas, se puede votar por cualquier miembro del grupo regional al que concierne la elección, a excepción de los que sean miembros del CS en ese momento.

El periodo como miembro no permanente finaliza el último día de diciembre, para que el nuevo ocupante del asiento inicie su periodo de dos años el primer día de enero.

⁴⁵ United Nations Organization, *General Assembly Elects Guatemala, Morocco, Pakistan, Togo as Non-Permanent Members of Security Council*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 21 de octubre de 2011, Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11160.doc.htm>, [Consultado el 21 de enero de 2012].

Las coaliciones en disputa

Aunque a lo largo de la historia de la ONU se han presentado diversas propuestas de reforma de la estructura y métodos de trabajo del CS, promovidas por una amplia variedad de países, esta investigación se centrará en las cuatro que se presentaron en el marco del sesenta aniversario de la ONU en 2005.

Cada una de ellas es promovida por una coalición de Estados conformadas en torno al interés de incrementar o mantener su influencia en los asuntos del CS, situación que resulta muy interesante, ya que da muestra de las complejidades que existen en el sistema internacional. La composición de las alianzas para la reforma del CS evidencia que en la lucha por el poder, los Estados se valen de todos los medios posibles, que son pragmáticos y que las ideologías pueden hacerse a un lado cuando hay intereses prioritarios que conseguir.

En esta investigación se analizarán las propuestas de las siguientes coaliciones de Estados: el Grupo de los 4 (G4), la Unión Africana (UA), el Movimiento Unidos por el Consenso (MUC) y los Cinco Pequeños Estados (S5, por sus siglas en inglés).

En todos los casos veremos a Estados que operan de manera muy distinta en el sistema internacional, que promueven valores muy distintos entre sí y con objetivos incluso lejanos, convertirse en socios detrás del botín que representan los privilegios del CS o buscando que el estado actual de las cosas no sufra alteraciones que terminen afectándolos.

En un mundo de auto-ayuda, las alianzas no se limitan por ideologías, por más que se manipulen los discursos para denotar amistades sinceras. Sin este componente pragmático de las coaliciones que buscan la reforma del CS no se entendería la unión de los países que dicen representan al “Sur en desarrollo” con países que fueron colonialistas en una época de su historia.

Grupo de los 4 (G4)

Esta coalición la componen Alemania, Brasil, India y Japón, países que han tenido una participación muy activa en la ONU, incluyendo un papel dinámico en los asuntos del CS. Su condición como miembros no permanente no ha sido un impedimento para su

dinámico involucramiento en diversas iniciativas en materia de paz y seguridad, logrando posicionarse como miembros relevantes con amplia proyección internacional.

Pese a que la historia de Alemania y Japón en la ONU tuvo un inicio accidentado – eran considerados “naciones enemigas” en el texto de la Carta- y a que ingresaron tarde a la organización (Japón ingresó en 1956. En el caso de Alemania, en 1973 fueron admitidas la República Federal de Alemania y la República Democrática de Alemania; con la unión de ambos países en 1990, Alemania se convirtió en un Estado soberano como se conoce actualmente), lograron hacerse de un papel relevante en el sistema de las Naciones Unidas, respaldado por la estabilidad política y prosperidad económica que fueron construyendo después de la Segunda Guerra Mundial.

Por otro lado, Brasil tenía muy claras sus aspiraciones dentro de la organización internacional desde el momento de su fundación, las cuales llegaron incluso a contar con el respaldo del Presidente Franklin D. Roosevelt. En la Conferencia de San Francisco, dicho presidente consideró la posibilidad de conceder a Brasil un asiento permanente en el CS, con derecho de veto, pero el resto de los miembros permanentes no apoyaron esa idea, argumentado que Brasil no poseía estatus de súper potencia.⁴⁶

¿Por qué son relevantes los países del G4? ¿Tienen realmente elementos para colocarse como los nuevos poderes del Siglo XXI?

Primero, es necesario destacar que estos cuatro países tradicionalmente han aspirado a ocupar un lugar importante en el sistema internacional. La historia da cuenta de sus intenciones de convertirse en potencias y aunque en algunas ocasiones han tenido muy malos resultados, en otras han conseguido proyectarse como países que contribuyen con efectividad a la solución de los problemas del mundo.

Alemania fue la protagonista de las dos guerras mundiales, Japón fue un agresivo imperio que llevó sus ambiciones al punto máximo en la Segunda Guerra Mundial, Brasil adoptó una política exterior de gran proyección durante los años de la dictadura militar, y la India desarrolló armas nucleares durante la Guerra Fría. Cada uno ha dado pasos significativos en su camino para convertirse en países influyentes y cruciales.

⁴⁶ Roberto M. Rodríguez, *A New Wave for the Reform of the Security Council of the United Nations: Great Expectations but Little Results*, Universidad de Malta, Malta, enero de 2010, p. 26

Pese a las guerras mundiales, las dictaduras y las violaciones a tratados internacionales, estos países hoy son vistos con cierta admiración en la comunidad internacional. De perdedores de la Segunda Guerra Mundial, Alemania y Japón pasaron a convertirse en potencias prósperas alineadas con los valores occidentales, la dictadura brasileña llegó a su fin y sus ambiciones internacionales ahora tienen una cara más amable, mientras que la India ha logrado mantener un sistema político que le ha valido la clasificación de la “democracia más grande del mundo”.

No importa que en algún momento de su historia hayan sido colonias, regímenes autoritarios o prósperas democracias en perfecta sintonía con los valores occidentales, estos cuatro países han dejado claras sus ambiciones de poder y han actuado para conseguirlo, y por supuesto que el CS, ha sido un escenario de maniobra para avanzar en la consecución de su objetivo.

En el caso de Alemania y Japón, uno de los elementos básicos que les ha ayudado a conseguir influencia en el CS es su aportación financiera a la organización. Es bien sabido que la ONU opera con grandes dificultades económicas, así que el puntual cumplimiento de pago de cuotas de membresía y otorgamiento de aportaciones voluntarias extras siempre son bienvenidas, generando un aura favorable para quien las aporta.

Japón es el segundo principal contribuyente al presupuesto regular de las Naciones Unidas. De acuerdo con datos de su Ministerio del Exterior, al principio de la década de 2000, contribuyó con un porcentaje superior al 19% del presupuesto (19.629% en 2001, 19.669% en 2002 y 19.516% en 2003).⁴⁷

Mientras tanto, Alemania aportó 190 millones de dólares del presupuesto de la ONU para el periodo 2010-2011, de acuerdo con cifras de su Ministerio del Exterior, equivalentes a 8.018% del presupuesto regular total, colocándose como el tercer contribuyente, sólo después de EUA (22%) y Japón (12.53%).⁴⁸

⁴⁷ Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's Share of Assessed Contribution to the United Nations (UN)*, [en línea], Japón, Abril de 2001, Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/q_a/faq4.html, [Consultado el 29 de noviembre de 2011].

⁴⁸ *Federal Foreign Office*, “Germany's Financial Contributions to the United Nations”, [en línea], Alemania, 11 de Julio de 2011, Dirección URL: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/StrukturVN/Finanzen/Finanzbeitrag-D_node.html, [Consultado el 2 de diciembre de 2011].

Brasil también destaca por sus aportaciones financieras al presupuesto regular de la ONU. En 2012 se posicionó como el décimo contribuyente, con una aportación neta de 41, 648,068 millones de dólares, cifra superior a las de países de Sudamérica como Argentina y Colombia, pero inferior a la de México, cuyas aportaciones netas fueron de 60, 908, 038 millones de dólares. Por su parte, India contribuyó con 13, 805,133 millones de dólares, colocándose como el principal contribuyente de entre los países del subcontinente indio.⁴⁹

Además de estas contribuciones, los integrantes del G4 realizan aportaciones importantes a las OMP, lo que les ha permitido desempeñar un papel relevante en las deliberaciones relacionadas con la paz y la seguridad internacionales, aspecto esencial para favorecer su interés de convertirse en miembros permanentes.

Japón ha participado en las OMP desde 1988, iniciando su participación en el Grupo de Asistencia para la Transición en Namibia (UNTAG, por sus siglas en inglés), en la que participaron 27 observadores electorales japoneses. Después, la promulgación de la “Ley de Cooperación Internacional para la Paz” en 1992, le permitió contribuir a las OMP con elementos de sus Fuerzas de Auto-Defensa, participando en operaciones en Camboya, Mozambique, El Salvador, Timor-Leste y los Altos del Golán, además de unirse a misiones humanitarias internacionales de recuperación, como la asistencia a los refugiados de Ruanda y las personas desplazadas de Timor-Leste.⁵⁰

Del presupuesto destinado a OMP para el periodo que abarca julio de 2011 y junio de 2012, Alemania aportó el 8.018%, siendo el cuarto principal contribuyente, aportando cerca de 570 millones de dólares. Adicionalmente, Alemania aporta recursos para los tribunales de la Ex Yugoslavia y Ruanda.

India también figura como un país importante en el ámbito de las OMP, a las que ha aportado significativos apoyos financieros, materiales y humanos a lo largo de la historia. Han sido más de 100,000 tropas las que India ha desplegado como cascos

⁴⁹ United Nations Organization, *Assesment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for 2012*, [en línea], Nueva York, 27 de diciembre de 2011, Dirección URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/853, [Consultado el 14 de enero de 2012].

⁵⁰ *Ministry of Foreign Affairs of Japan*, “Japan’s Contributions to UN Peacekeeping Operations” [en línea], Japón, Dirección URL: <http://www.mofa.go.jp/policy/un/pko/pamph2005.html>, [Consultado el 29 de noviembre de 2011].

azules, en más de 40 misiones, en donde ha contribuido con su experiencia en labores de remoción de minas y capacitación de efectivos militares de otros países.⁵¹

Brasil no se queda atrás, ya que desde 1948 ha enviado tropas a las OMP y se ha creado prestigio como de los más entusiastas participantes al ejercer el liderazgo de prominentes misiones. En 2004 asumió el mando de la operación en Haití, MINUSTAH, cuyo personal militar y policiaco es de 10, 409 efectivos⁵², de los cuales cerca de 2,200 eran brasileños.⁵³ Además, en 2005 inauguró el Centro de Instrucción para Operaciones de Paz (CIOpPaz), que para 2010 había brindado entrenamiento a 15,000 soldados, y en 2010 anunció que comandaría la parte naval de la operación en Líbano - UNIFIL.⁵⁴

¿Qué es lo que proponen estos cuatro prometedores países? ¿Por qué su interés en reformar el CS? Para dar respuesta a estas preguntas es necesario remitirse a su propuesta de reforma, presentada el 6 de julio de 2005, en el marco de las discusiones sobre la “Cuestión de la representación equitativa e incremento en la membresía del Consejo de Seguridad y asuntos relacionados” en la Asamblea General.

Se debe reconocer que el G4 es hábil manejando el discurso de la representación equitativa, comenzando con que su propuesta fue presentada en conjunto con países de distintos perfiles geográficos y políticos, los cuales son: Afganistán, Bélgica, Bután, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, Islandia, Islas Salomón, Kiribati, Letonia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portugal, Tuvalu y Ucrania.

Llama la atención el apoyo que Francia brindó a esta propuesta en su origen, pues se trata de un miembro permanente tomando partido por una de las coaliciones. Del resto de los países que respaldan las aspiraciones del G4, ninguno podría ser considerado potencia o siquiera potencia emergente. Algunos como Bélgica y Dinamarca gozan de

⁵¹ *Permanent Mission of India to the United Nations*, “India and United Nations” [en línea], Dirección URL: http://www.un.int/india/india_and_the_un_pkeeping.html, [Consultado el 13 de enero de 2012].

⁵² United Nations Stabilization Mission in Haiti, *MINUSTAH Facts and Figures*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/facts.shtml>, [Consultado el 1 de febrero de 2012].

⁵³ *Zero Hora*, “Dilma anuncia redução no contingente de militares brasileiros no Haiti” [en línea], Brasil, 1 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/mundo/noticia/2012/02/dilma-anuncia-reducao-no-contingente-de-militares-brasileiros-no-haiti-3650750.html>, [Consultado el 5 de marzo de 2012].

⁵⁴ *The Economist*, “Brazil and peacekeeping: Policy, not altruism”, [en línea], Reino Unido, 23 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.economist.com/node/17095626>, [Consultado el 2 de marzo de 2012].

un índice de desarrollo humano ejemplar, mientras que otros como Afganistán, Bután y Maldivas manifiestan distintas presiones internas que limitan su bienestar.

En el preámbulo de su propuesta de resolución, el G4 señala que busca la expansión de la membresía del CS para reflejar mejor las realidades mundiales contemporáneas, lo que daría forma a un equilibrio de fuerzas capaz de aumentar la capacidad de respuesta del órgano a las consideraciones y necesidades de todos los Estados Miembros, en particular los países en desarrollo, y asegurar la adopción de métodos de trabajo mejorados.⁵⁵

Asimismo, el G4 establece que su propuesta busca particularmente incrementar la transparencia del CS y la participación de los países no-miembros en su trabajo, y que toma en cuenta las recomendaciones contenidas en el Informe “*In larger freedom: towards development, security and human rights for all*” del que fuera Secretario General de la ONU en ese momento, Kofi Annan.

Su propuesta de resolución abarca cinco temas relativos a la nueva estructura del CS: 1) tamaño y composición; 2) procedimiento de elección de los nuevos miembros permanentes; 3) veto; 4) enmienda y revisión de la Carta de la ONU y 5) métodos de trabajo.

Tamaño y Composición

- El CS se integrará de 25 miembros, de los cuales 11 serán permanentes y 14 no permanentes.
- Los 6 nuevos asientos permanentes estarán distribuidos de la siguiente manera: 2 para África, 2 para Asia, 1 para América Latina y el Caribe y 1 para Europa Occidental y otros Estados.
- Los 4 nuevos asientos no permanentes estarán distribuidos de la siguiente manera: 1 para África, 1 para Asia, 1 para Europa Oriental y 1 para América Latina y el Caribe.

⁵⁵ Global Policy Forum, *Draft Resolution A/59/L.64*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 6 de julio de 2005, Dirección URL: <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0706g4resolution.pdf>, [Consultado el 6 de octubre de 2011].

Procedimiento de elección de los nuevos miembros permanentes

- Todos los Estados miembros de la AG son candidatos a ser miembros permanentes. Los que estén interesados deben informar a la AG que están preparados para asumir las funciones y responsabilidades de los miembros permanentes y presentar su candidatura por escrito al Presidente de la AG dentro de una semana a partir de la fecha de la adopción de la resolución. Este requisito es obligatorio para ser elegible en la votación que se desarrollará en la AG.
- En un lapso de dos semanas a partir de la fecha de adopción de la resolución se llevará a cabo la votación en la AG. El voto será secreto y para ganar se requieren dos tercios. En caso de que ningún Estado obtenga la mayoría requerida para ocupar los seis asientos permanentes de acuerdo al criterio de distribución geográfica propuesto, se realizarán nuevas rondas de votación.
- El Presidente de la AG decidirá la fecha de la elección de los nuevos miembros permanentes.

Veto

- Los nuevos miembros permanentes deberán tener las mismas responsabilidades y obligaciones que los actuales miembros permanentes.
- Los nuevos miembros permanentes no ejercerán derecho de veto hasta que la cuestión se aborde en una reunión de revisión.

Reforma de la Carta y revisión

- Dos semanas a partir de que se eligió a los nuevos miembros permanentes, como plazo máximo, se deberá adoptar en la AG una resolución que contenga las enmiendas a la Carta derivadas de la votación, de acuerdo con el artículo 108 de la Carta.
- Dicha resolución deberá contener enmiendas a los artículos 27 (párrafos 2 y 3), 108 y 109 (párrafos 1 y 2) de la Carta para requerir 14 votos afirmativos de los 25 miembros para la adopción de una decisión.
- Las condiciones creadas por las reformas a la Carta se revisará en 15 años después de su entrada en vigor.

Métodos de trabajo

- El CS se debe reunir de manera pública, en un foro abierto a todos los miembros de la ONU; las reuniones privadas serán excepcionales.
- Sostendrá consultas de manera regular con los Estados que no sean miembros del CS, especialmente miembros con un interés sustancial en el asunto que esté siendo considerado por el órgano.
- A los Estados que no sean miembros del CS se les dará acceso a sus órganos subsidiarios, incluyendo el derecho de participar.
- Los proyectos de resolución y declaraciones presidenciales, así como otros documentos preliminares que son discutidos en consultas informales de los miembros del CS serán puestos a disposición de países no miembros del órgano en cuanto esos documentos sean presentados, o antes, si lo autoriza el autor del proyecto.
- Se realizarán reuniones informativas de manera frecuente, oportuna y cualitativa, para los Estados no miembros sobre los asuntos discutidos en el CS y sus órganos subsidiarios, incluyendo reuniones informativas sobre sus misiones *ad hoc*, sus términos de referencia y los hallazgos de dichas misiones.
- Consultas regulares y oportunas con países contribuyentes de tropas y recursos financieros, así como otros países directamente interesados o afectados por una OMP, antes y durante el proceso de toma de decisiones para el establecimiento, conducción, revisión y terminación de las OMP, incluyendo la extensión y modificación de su mandato, así como para asuntos operativos específicos.
- Consultas regulares con los Presidentes de la AG y el ECOSOC.
- El CS presentará a la AG un informe anual proveyendo una evaluación profunda de su trabajo de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 (párrafo 1) y 24 (párrafo 3) de la Carta de la ONU.
- Cuando sea necesario, el CS presentará a la AG informes especiales de acuerdo a lo establecido en el artículo 15 (párrafo 1) y 24 (párrafo 3) de la Carta de la ONU.

Aunque aparentemente las propuestas del G4 sean una respuesta a las demandas de representación equitativa y un ejercicio más responsable de las responsabilidades del CS, son en realidad medidas que ceden ante el excesivo interés de los Estados miembros por los asuntos del órgano. Es una fórmula que trata de complacer a todos para atenuar los grandes cambios que se producirían con la integración de nuevos miembros permanentes.

Utilizando la idea de que la incorporación de nuevos miembros es justa y de que el CS reformado será más representativo y responsable, los miembros del G4 buscan conseguir respaldo político a una propuesta que por sí sola provocaría que las rivalidades internacionales se avivaran.

Un aspecto de la propuesta del G4 que debe observarse con atención es la cuestión de los asientos permanentes para países africanos, la cual ha convertido en una pieza fundamental de sus intentos de persuasión. La coalición sabe que al adueñarse de las ambiciones africanas, gana puntos entre el grupo regional más numeroso de la AG y que busca ejercer más influencia en el CS debido a que es objeto de gran parte de las tareas del órgano.

Aunque sea una propuesta atractiva que pareciera atender las demandas de pluralidad, representatividad y rendición de cuentas que tanto se promueven hoy en día, el G4 se topa con reservas de parte de los P5 y no sólo por quiénes son los candidatos a nuevos miembros permanentes, sino porque incluye un código de conducta que podría limitar su margen de acción o que sería muy difícil de poner en práctica, suscitando la inconformidad de los otros miembros de la organización.

Querer modificar la conducta de los miembros permanentes del CS para convertirlos en actores más responsables es un objetivo difícil, opuesto a la dinámica de consecución del poder individual que impera en el sistema internacional. Es de esperarse que los miembros permanentes manifestaran su oposición a una propuesta como esta, sobre todo aquellos que tienen un historial marcado por una “lealtad flexible” hacia el CS.

Por supuesto que aspirar a que los miembros del CS actúen dentro del espíritu de la Carta de la ONU es una intención loable y es benéfico que se busquen los métodos apropiados para conseguirlo, pero ¿es un nuevo código de conducta la solución?

Quizás sí, pero uno que pretenda que los miembros del CS den una explicación por cada decisión que tome resulta poco práctico.

Ya todos los Estados miembros confirieron al CS la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacional y aceptaron que éste actúe en su nombre, el asunto está cubierto. El anhelado cambio de conducta de los miembros del CS va mucho más allá de la realización de *briefings*, consultas colectivas o reportar lo que suceda en cada reunión privada, se trata de una cuestión sistémica: mientras exista la dinámica de lucha por el poder, la actitud de los Estados siempre responderá a sus intereses individuales.

Si se hiciera una comparación con la dinámica socio-política que se desarrolla en los países con regímenes democráticos, podría decirse que de cierta forma los miembros del G4 están actuando como ciudadanos responsables, exigiendo transparencia y rendición de cuentas a la instancia ejecutiva, no obstante, estarían olvidando dar un paso fundamental: propiciar la participación de todos.

¿Por qué no proponer una mayor rotación de países que ocupen los asientos no permanentes en el CS? Ya antes se señaló que existen las condiciones jurídicas para que todos los miembros de la organización sean miembros del órgano por lo menos una vez, pero varios países -entre ellos los del G4-, han sido miembros no permanentes del CS en múltiples ocasiones, llegando a acumular récords de 20 años como Brasil, evidenciando las contradicciones existentes en el discurso de pluralidad y representatividad.

Cabe entonces cuestionarse si en verdad la propuesta del G4 promueve la transparencia y rendición de cuentas como objetivos en sí mismos, o si sólo los promueve como propósitos accesorios con los que busca amortiguar el impacto político que significaría hacerse de un estatus privilegiado en el sistema internacional.

También es necesario recalcar el método que proponen para elegir a los nuevos miembros permanentes. Lanzan la convocatoria a todos los miembros de la ONU a postularse como candidatos y establecen que los que estén preparados para asumir las responsabilidades y obligaciones de dicho estatus deben notificarlo a la AG.

Lo anterior llama verdaderamente la atención, pues “estar preparado” para asumir las responsabilidades y obligaciones de la membresía permanente del CS es una idea

sujeta a distintas interpretaciones, como ya se expuso antes. Sobre criterios de selección, la Carta de la ONU sólo menciona que los miembros no-permanentes del CS se elegirán tomando en cuenta su contribución al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, así como una distribución geográfica equitativa⁵⁶.

Debido a esto, todos los países podrían considerarse listos para convertirse en miembros permanentes, generando un proceso electoral lleno de complicaciones. Un escenario interesante sería que 50 Estados se postularan como candidatos, argumentado que cuentan con el perfil adecuado. Una situación así generaría un desgaste tremendo en la AG, pues los países candidatos desplegarían todo su arsenal diplomático para conseguir los votos necesarios y el proceso de elección se postergaría una y otra vez, hasta que algunos países se rindieran y se conformará la terna final.

Y con un criterio tan subjetivo, ¿quién está realmente listo para ser miembro permanente del CS? En 2005, cuando el tema de la reforma cobró fuerza y se empezaban a mencionar posibles candidatos a ocupar los asientos permanentes que corresponderían al continente africano, Egipto parecía contar con lo necesario para contender por uno de ellos⁵⁷. Y eso a pesar de ser gobernado por el régimen de Hosni Mubarak, el “infame dictador” al que el mundo vería caer durante la Primavera Árabe en 2011.

¿Cómo se explica que el Egipto de Mubarak haya sido considerado un potencial candidato a obtener un asiento permanente y que después el régimen de Mubarak haya sido criticado internacionalmente por sus atropellos a la democracia y a los derechos humanos? En la política internacional los destellos de poder no duran para siempre, como lo demuestra este caso. Hoy un Estado puede hacernos creer que está perfectamente listo para ejercer un comportamiento responsable en el CS y de repente, sus maravillosas condiciones pueden desaparecer.

La propuesta del G4 es realista en cuanto a que no pretende esconder que en sistema internacional hay diferencias, sus miembros no temen decirle al mundo “nosotros somos las potencias del presente”, su conducta no es más que el reflejo de las

⁵⁶ Op. Cit., Organización de las Naciones Unidas.

⁵⁷ Elisabetta Martini, *UN Security Council Reform: Current Developments*, Istituto Affari Internazionali, Italia, p.6.

capacidades que han alcanzado tras años de esfuerzo constante por proyectarse internacionalmente como potencias, no obstante, es una propuesta que tiende a la división, que no garantiza que el CS será más capaz de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Unión Africana

Si la propuesta del G4 presenta muchas debilidades que hacen dudar que sea la alternativa apropiada, la de la Unión Africana (UA) es mucho más fácil de descartar, ya que se centra en promover los intereses de una región específica, cuyos integrantes no son asociados fácilmente con el concepto de “potencias emergentes” o el de “países con alto índice de desarrollo humano”, y que tienen un récord muy cuestionable en lo que respecta al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

El índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) aporta elementos interesantes para visualizar al continente africano en el sistema internacional. En 2011 el país africano mejor posicionado en el *ranking*, que abarcó a 187 Estados, fue el archipiélago de Seychelles, figurando en el lugar número 52. El país africano que le sigue es Libia, en el lugar 64, aunque es muy probable que descienda lugares después del conflicto político que experimentó durante 2011.⁵⁸

El tercer país africano en aparecer en el *ranking* es Mauricio, ubicado en el lugar 77. La mayoría de países africanos están ubicados dentro de la categoría de “bajo desarrollo humano”, acaparando 37 espacios de los 45 que integran esa categoría. Destaca que las últimas cinco posiciones corresponden a países africanos: Chad, Mozambique, Burundi, Niger y la República Democrática del Congo, todos con condiciones políticas, económicas y sociales apremiantes, que han merecido la atención del Consejo de Seguridad.⁵⁹

⁵⁸ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Human Development Index (HDI)- 2011 Rankings*, [en línea], 2011, Dirección URL: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>, [Consultado el 12 de diciembre de 2011].

⁵⁹ Si bien en CS no ha abordado de manera específica la situación de la seguridad en Niger, en 2012 ha dedicado atención a la región del Sahel en su conjunto, la cual se ha visto afectada por el conflicto en

Además del IDH, existen otros índices que miden la estabilidad de los Estados, los cuales toman en cuenta aspectos como la fortaleza de sus instituciones, su situación económica y las presiones sociales. Uno de los más conocidos es el que publican en conjunto el Fondo para la Paz (*Fund for Peace*) y la revista estadounidense *Foreign Policy*, denominado “Índice de los Estados Fallidos” (*The Failed States Index*). No es intención de esta investigación analizar el tan criticado concepto de “estado fallido”, pero se hará referencia a este índice en tanto que pone en relieve ciertas características de debilidad de los países que ameritan atención.

Los aspectos que el Fondo para la Paz y *Foreign Policy* evalúan para la conformación del índice incluyen las presiones demográficas, desigualdad en el desarrollo, deterioro económico, deslegitimación del Estado, derechos humanos, entre otros. En 2011 en el infame top 20 figuraron 13 países africanos, entre los que destacan Somalia, Sudán, Chad y la República Democrática del Congo en las primeras cuatro posiciones.⁶⁰

Por otro lado, *Brookings Institution* publica un índice similar, solo que en lugar de medir el fracaso del Estado, mide su debilidad. El criterio que utiliza este *think tank* para la conformación del ranking abarca los sectores económico, político, la seguridad y el bienestar social y cada uno de ellos constituye una “canasta” (*basket*) en la evaluación. Dentro de cada canasta se incluyen consideraciones específicas, como es el caso del PIB per cápita y la inflación en el caso de la canasta económica, o de la efectividad gubernamental y el control de la corrupción en el de la canasta política.⁶¹

El índice de la *Brookings Institution* también está dominado por países africanos, hallándose Somalia en el primer lugar, la República Democrática del Congo en el tercero y Burundi en el quinto. En las primeras veinte posiciones del *ranking* aparecen

Libia y por numerosas dificultades humanitarias. El 13 de marzo de 2012, la Subsecretaria General para Asuntos Humanitarios de la ONU, Valerie Amos, participó en una video-conferencia informativa en el CS para hablar sobre la seguridad y la crisis alimentaria en la región.

⁶⁰ *Foreign Policy*, “The Failed States Index 2011”, [en línea], Estados Unidos, 2011, Dirección URL: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings, [Consultado el 12 de diciembre de 2012].

⁶¹ La evaluación comprende cuatro canastas (*baskets*) integradas por diversas variables: canasta económica (PIB per cápita, crecimiento del PIB, desigualdad del ingreso, inflación y calidad regulatoria), canasta política (efectividad del gobierno, estado de derecho, voz y rendición de cuentas, control de la corrupción y libertad), canasta de seguridad (intensidad del conflicto, abusos graves de derechos humanos, territorio afectado por el conflicto, incidencia de golpes de estado, estabilidad política y ausencia de violencia) y la canasta de bienestar social (mortalidad infantil, acceso a agua y sistemas sanitarios mejorados, desnutrición, finalización de la escuela primaria, esperanza de vida). Ver: Brookings Institution, *Index of State Weakness in the developing world*, [en línea], Estados Unidos, 2008, Dirección URL: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index_indicator_scores_pullout.pdf, [Consultado el 12 de diciembre de 2011].

quince países africanos, situación similar a la que se presenta en el Índice de Estados fallidos. Aunque en esta investigación no se quiere en lo absoluto calificar a los países africanos como fallidos o débiles, estas clasificaciones internacionales proveen elementos que evidencian que África es un foco de preocupación de la comunidad internacional.

La excepción a esta condición podría ser Sudáfrica, país que por sus loables avances económicos y sociales y una fuerte proyección internacional, ha logrado ser considerado un país emergente. Tan solo en abril de 2011, Sudáfrica fue acogida por Brasil, China, India y Rusia en el grupo denominado como BRIC (acrónimo que corresponde a la primera letra del nombre de los países que lo componen), dando paso a una nueva fase del grupo, ahora llamado BRICS. Con ello, la agrupación quería enviar el mensaje de estar comprometida con la representatividad y empoderamiento de los países en vías de desarrollo.

Pese a la proyección internacional alcanzada por Sudáfrica, todavía tiene muchos retos que superar antes de poder ser considerado un país desarrollado. De acuerdo con el Banco Mundial, es un país de ingreso medio alto, con 23% de su población en pobreza, una esperanza de vida de 52 años, un alfabetismo de 89% y 23.8% de desempleo.⁶² Si esta es la situación del país más prometedor de África, es de esperarse que la del resto genere una fuerte preocupación.

El 14 de julio de 2005, los países integrantes de la Unión Africana (UA) dieron a conocer en la AG su propuesta de reforma del CS. La resolución presentada estaba patrocinada por 43 miembros de la organización y hacía referencia a los ya mencionados informes “Un mundo más seguro: la libertad que compartimos” y “En una libertad más grande: hacia el desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”.

Asimismo, establece que la base de la propuesta africana es el Consenso de Ezulwini, documento adoptado por el Consejo Ejecutivo de la UA en marzo de 2005. En él, los miembros de la UA manifiestan su inconformidad con el hecho de no haber influido en la construcción de la organización en 1945 ni en su reforma de 1963, ocasión en la que aunque algunos países de la región ya eran independientes, no constituían el grupo geográfico más numeroso, como sucede en la actualidad.

⁶² Banco Mundial, *Data. South Africa*. [en línea], 2012, Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/south-africa>, [Consultado el 12 de diciembre de 2011].

En el Consenso de Ezulwini la UA afirma que se encuentra en condiciones de influir en las reformas que se realicen en los órganos de la organización y expresa particular interés en el CS. Establece que aunque en principio se opone al veto, mientras siga existiendo debe ponerse al alcance de todos los miembros permanentes del CS, como una cuestión de justicia común, sugiriendo que los nuevos miembros permanentes africanos deben gozar de ese derecho.

Las propuestas concretas de la UA se enlistan a continuación:

- Otorgar a África dos asientos permanentes y cinco no permanentes en el CS, cuya membresía se ampliará a 26 asientos.

- Los once asientos adicionales se distribuirán de la siguiente manera:
 - 2 asientos permanentes y 2 no permanentes para los Estados africanos;
 - 2 asientos permanentes y 1 no permanente para los Estados asiáticos;
 - 1 asiento no permanente para los Estados de Europa del Este;
 - 1 asiento permanente y 1 no permanente para los Estados de América Latina y el Caribe;
 - 1 asiento permanente para los Estados de Europa Occidental y otros Estados.

- Los nuevos miembros permanentes tendrán las mismas prerrogativas y privilegios que los actuales miembros permanentes, incluyendo el derecho de veto.

La propuesta africana y la del G4 tienen en común el identificar como su base el informe de Kofi Annan, donde se vislumbra la ampliación del número de asientos permanentes en el CS, no obstante, puede considerarse mucho más radical y escandalosa, pues no contiene “amortiguadores” para la creación de nuevos asientos permanentes, sino que presenta sus ambiciones abiertamente.

El mensaje que la UA está transmitiendo con su propuesta de resolución es “hemos sido excluidos de los procesos más importantes de la organización y es justo que se nos retribuya, así que otórguennos dos asientos permanentes con derecho de veto”. Sin duda se trata de un petición delicada, con muchos factores a considerar.

Por un lado, en materia de paz y seguridad, África ha figurado en la historia de la ONU por los graves conflictos que la han azotado desde el término de la Segunda Guerra Mundial, como es el caso de la guerra civil en la República Democrática del Congo, que de acuerdo con un estudio dado a conocer por el *International Rescue Committee*, en 2008 había cobrado más vidas que la mencionada guerra.⁶³

Al día de hoy, África es el continente que consume la mayor parte del trabajo del CS, así como del Departamento de Asuntos Políticos (DPA, por sus siglas en inglés) y del Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO, por sus siglas en inglés). Para marzo de 2012 el “Pronostico tentativo de programa de trabajo del Consejo de Seguridad” que elabora el Secretariado del Presidente del Consejo de Seguridad (Reino Unido), incluía los asuntos de los siguientes países africanos:⁶⁴

- Costa de Marfil
- Eritrea
- Guinea-Bissau
- Libia
- Sierra Leona
- Somalia
- Sudán

Al mismo tiempo, 7 de las 16 OMP que la ONU mantiene desplegadas en el mundo se ubican en el continente africano:

1. Misión de las Naciones Unidas para Sudán del Sur (MINUSS)
2. Fuerza Interina de Seguridad de las Naciones Unidas para Abyei (FISNUA)
3. Misión de las Naciones Unidas para la estabilización en la República Democrática del Congo (MONUSCO)
4. Operación híbrida Unión Africana-ONU para Darfour (MINUAD)
5. Operación de las Naciones Unidas en Costa de Marfil (ONUCI)
6. Misión de las Naciones Unidas en Liberia (MINUL)

⁶³ Joe Bavier, “Congo war-driven crisis kills 45,000 a month: study”, [en línea], *Reuters*, 22 de enero de 2008, Dirección URL: <http://www.reuters.com/article/2008/01/22/us-congo-democratic-death-idUSL2280201220080122>, [Consultado el 20 de diciembre de 2011].

⁶⁴ Security Council Report, *Tentative Forecast of the Programme of Work of the Security Council for the month of March 2012*, [en línea], 1 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/3.%20March%202012%20Forecast.pdf>, [Consultado el 3 de marzo de 2011].

7. Misión de las Naciones Unidas para la organización de un referéndum en el Sahara Occidental (MINURSO)

Además de las OMP antes mencionadas, anteriormente se habían desplegado 21, cuyos mandatos abarcaron responsabilidades muy variadas, incluyendo la preparación de referéndums de independencia, colaboración en la delimitación de fronteras, apoyo en la distribución de asistencia humanitaria, entre muchas otras.⁶⁵

Paralelamente, la UA ha procurado contar con un aparato propio para tratar con los asuntos relacionados con la paz y la seguridad de la región. Desde el 26 de diciembre de 2003, dicha organización cuenta con el Consejo de Paz y Seguridad, instancia encargada de atender los conflictos regionales y que hoy en día mantiene dos operaciones de mantenimiento de la paz en funcionamiento, una en conjunto con la ONU –la Misión Conjunta de Naciones Unidas y la Unión Africana en Darfur, MINUAD– y otra que administra de manera exclusiva, la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM, por sus siglas en inglés).

La predecesora de la MINUAD fue la Misión Africana para Sudán (AMIS, por sus siglas en inglés), aprobada por la UA en 2004 y que demostró serias limitaciones para hacer cumplir el acuerdo de paz que el gobierno sudanés y el Ejército de Liberación del Pueblo de Sudán firmaron en 2005. Las hostilidades en el conflicto de Darfur demostraron ser muy graves, perjudicando a más de 250,000 personas de 2003 a 2005⁶⁶, además de que los ataques a los convoyes humanitarios también fueron práctica común en el conflicto.

Las limitaciones de esta misión de paz están bien ilustradas en una nota publicada por la organización *Refugees International* en 2005, año en que las hostilidades entre las partes del conflicto en Darfur alcanzaron niveles verdaderamente preocupantes:

“La AMIS no tiene la capacidad o los recursos para desempeñar su labor de monitoreo de un cese al fuego que es amplia y regularmente violado

⁶⁵ United Nations Peacekeeping, *Les opérations passés*, [en línea], Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/past.shtml>, [Consultado el 16 de diciembre de 2011].

⁶⁶ *United Nations Department of Public Information*, “Security Council Authorizes Deployment of United Nations-African Union ‘Hybrid’ Peace Operation in bid to resolve Darfur conflict”, [en línea], , Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs//2007/sc9089.doc.htm>, [Consultado el 17 de diciembre de 2011].

por todas las partes, en un creciente conflicto de dos años y medio. La AMIS cojea por un mandato débil, muy pocas armas y menos de 5,000 efectivos armados para cubrir un área del tamaño de Texas. Lo gobiernos donantes no han provisto el apoyo adecuado a la AMIS, mientras que el gobierno de Sudán coloca innumerables obstáculos en su camino. Su Policía Civil (CivPol) todavía no está desplegada por completo en los campos para personas desplazadas internamente (IDP), y la población civil está insegura sobre el papel de la AMIS.”⁶⁷

Ante esta complicada situación y la notoriedad que cobró el tema, el 31 de julio de 2007 el CS aprobó de manera unánime la resolución 1769, con la que autorizaba la fusión de la OMP que tenía operando en Sudan con la AMIS. De esta forma se desplegaría una fuerza conformada por 19,555 elementos militares, incluyendo 360 observadores militares y funcionarios de enlace y un apropiado componente civil que incluiría hasta 3,772 elementos policiacos y 10 unidades policiales integradas por un máximo de 140 elementos.⁶⁸

Por otra parte, en 2007 la UA acordó instalar la Misión Africana para Somalia (AMISOM), con el mandato de auxiliar el proceso de estabilización política, facilitar la provisión de asistencia humanitaria y crear las condiciones que conduzcan a la estabilización a largo plazo, la reconstrucción y el desarrollo en ese atribulado país. El número de tropas que se destinó a esta misión fue de 8,000, incluyendo elementos civiles, pero en 2008 sólo se habían desplegado 3,000.⁶⁹

La situación antes mencionada ha impedido a la AMISOM operar plenamente, limitando su labor a salvaguardar infraestructura, como el puerto de Mogadiscio y las rutas de acceso entre ellas. Además, en el país persisten difíciles desafíos que se extiende más allá del ámbito político, ya que más del 40% de los somalíes son analfabetas, más de uno de cada diez niños muere antes de cumplir cinco años de

⁶⁷ *Refugees International*, “No Power to Protect: The African Union Mission in Sudan”, [en línea], , 11 de noviembre de 2005, Dirección URL: <http://www.refintl.org/policy/in-depth-report/no-power-protect-african-union-mission-sudan>, [Consultado el 18 de diciembre de 2011].

⁶⁸ Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, Resolución 1769, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 31 de julio de 2007, Dirección URL: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769(2007)), [Consultado el 18 de diciembre de 2011].

⁶⁹ Cecilia Hull y Emma Svensson, *African Union Mission in Somalia (AMISOM): Exemplifying African Union Peacekeeping Challenges*, [en línea], Swedish Defence Research Agency, Octubre 2008, Dirección URL: <http://www.foi.se/upload/projects/Africa/FOI-R--2596--SE.pdf>, [Consultado el 20 de diciembre de 2011], p. 9.

edad y las perspectivas de vida de una persona nacida en Somalia no se extienden más allá de los cincuenta años.⁷⁰

Además, la puesta en marcha de OMP en África, en varias ocasiones ha suscitado grandes enfrentamientos en el CS, principalmente entre los P5, quienes generalmente tienen la última palabra en la materia. Así que sería muy arriesgado para los estos miembros dotar a los países africanos de poder de veto, ya que su privilegiado campo de maniobra se vería secuestrado por países que de ninguna manera igualan su poder. Sería impensable que los que detentan el máximo poder en la organización decidieran poner en igualdad de condiciones a países de un continente que ha demostrado ser un foco de alarma para la comunidad internacional.

¿Hace bien entonces el G4 en proponer que se creen dos asientos permanentes para países africanos? Vaya que la coalición se pone en predicamento con esta maniobra política. Por un lado puede resultarle muy conveniente ligar a África a sus ambiciones, pues como ya se mencionó, la propuesta sería vista como un intento por rescatar a los africanos de la exclusión en la toma de decisiones de trascendencia.

Pero por otro lado, a los miembros permanentes no les gustaría tener que lidiar con países africanos que han mostrado en diversas ocasiones no alinearse fácilmente con sus posiciones, aun sin tener derecho de veto. El caso de Sudáfrica –que figura como el candidato africano más fuerte para un asiento permanente- da muestra de la incomodidad que generaría a Estados Unidos su presencia como miembro permanente, pues en temas de gran interés para Washington, como el programa nuclear de Irán, la ex colonia británica ha fijado una postura muy independiente.⁷¹

Durante su primer periodo como miembro no permanente en el CS, Sudáfrica generó controversia por oponerse a temas como: (a) la condena de los abusos de derecho humanos en Birmania y Zimbabwe; (b) al fortalecimiento de las sanciones en contra de Irán; y (c) la inclusión del cambio climático en la agenda del CS⁷² y pese a que votó a favor del establecimiento de una zona de exclusión aérea en Libia al igual que los

⁷⁰ Brownyn E. Burton, *Somalia: A New Approach*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, marzo de 2010, p. vii.

⁷¹ Howard LaFranchi, "India, South Africa could complicate US agenda in UN Security Council", [en línea], Estados Unidos, *Christian Science Monitor*, 12 de octubre de 2010, Dirección URL: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2010/1012/India-South-Africa-could-complicate-US-agenda-in-UN-Security-Council>, [Consulta: 12 de marzo de 2011].

⁷² Olivier Serrao, *South Africa in the UN Security Council 2011-2012* [en línea], Alemania, Friedrich Ebert Stiftung, junio 2011, Dirección URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08166.pdf>, [Consulta: 12 de abril de 2012].

países occidentales del CS, en lo concerniente a Siria manifestó su completa oposición a la intervención militar y ha respaldado la posición de Rusia.⁷³

Movimiento Unidos por el Consenso

Una propuesta que en principio puede parecer la expresión de la oposición de algunos países a las aspiraciones de otros a convertirse en miembros permanentes del CS es la del Movimiento Unidos por el Consenso (MUC) y eso se debe a que la coalición está integrada por países cuyo lugar en el sistema internacional se vería gravemente afectado por la asignación de asientos permanentes a otros miembros de la organización.

La coalición presentó formalmente su posición en la AG en julio de 2005, a través de una propuesta de resolución. Fueron diecisiete países y un organismo internacional –la Liga Árabe– los que la apoyaron, número menor que el que apoya la propuesta del G4, pero de una composición que puede calificarse como representativa y fuerte.⁷⁴

El MUC está integrado por países de distintas regiones que cuentan con una proyección internacional significativa. En muchos casos podrían considerarse líderes regionales y destacan por participar en diversas iniciativas internacionales que alcanzan gran notoriedad. El documento de febrero de 2005 fue suscrito por Argentina, Canadá, Colombia, México, Kenia, Argelia, Italia, España, Pakistán, la República de Corea, Qatar, Turquía, Ghana, Marruecos, San Marino, Emiratos Árabes Unidos, Bangladesh y la Liga Árabe.⁷⁵

La mayoría de los miembros de esta coalición ha logrado conseguir una considerable proyección internacional y tiene trascendencia considerable en distintos organismos y foros internacionales y regionales, además de que han sido miembros del CS por lo

⁷³ Polina Chernitsa, “BRICS: No Foreign Intervention in Syria, No War Against Iran”, [en línea], *Stop NATO*, 29 de marzo de 2012, Dirección URL: <https://rickrozoff.wordpress.com/2012/03/29/brics-no-foreign-intervention-in-syria-no-war-against-iran/>, [Consulta: 5 de abril de 2012].

⁷⁴ United Nations Organization, “Uniting for Consensus Group of States introduces text on Security Council Reform to General Assembly. Proposes Maintaining Permanent 5, with 20 Elected Members”, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 2005, Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/ga10371.doc.htm>, [Consulta: 12 de marzo de 2011].

⁷⁵ United Nations General Assembly, *Draft Resolution A/59/L.68* [en línea, Nueva York, Estados Unidos, 21 de julio de 2005, Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N05/434/76/PDF/N0543476.pdf?OpenElement>, [Consultado el 6 de octubre de 2011].

menos en una ocasión. Por otra parte, se trata de un grupo muy diverso, en el que todos los grupos regionales de la ONU se encuentran representados, lo que se convierte en un elemento favorable al tener que contrastarse con la propuesta del G4.

Un aspecto de la propuesta del MUC que debe mirarse con atención es que aparentemente es una oposición a las aspiraciones del G4 de convertirse en miembros permanentes. Esta situación ha dificultado enormemente la conclusión de las negociaciones y no hace más que desviar la atención del verdadero problema: que los Estados no están comprometidos con la consolidación de un CS que cumpla con los propósitos para los que fue creado.

Los agresivos esfuerzos del G4 por hacerse de asientos permanentes en el órgano naturalmente generan resistencias de parte del MUC, pues es mucho lo que está en juego, como se muestra a continuación:

- Los nuevos miembros permanentes no tendrían que pasar por un proceso de elección en la AG.
- Influirían en la determinación de la agenda del CS y promoverían los temas de interés particular.
- Los nuevos miembros permanentes tendrían acceso a información no disponible para el resto de los miembros de la organización.
- Los nuevos miembros permanentes estarían siempre presentes en reuniones privadas en las que se realizan las deliberaciones que posteriormente se trasladan al mecanismo oficial de toma de decisiones.
- Los nuevos miembros permanentes incrementarían su margen de acción en el sistema internacional, ya que varios países recurrirían a ellos para buscar su apoyo político, situación que implica la capacidad de generar acuerdos de diversa índole a cambio de éste.
- Los nuevos miembros permanentes podrán valerse de su estatus para emprender acciones destinadas a incrementar su poder nacional, tales como el desarrollo de programas de armamento u otras medidas en materia de seguridad, escudándose en su condición de defensores de la paz y la seguridad internacionales.
- Se formalizaría la existencia de nuevos polos de poder mundial, agudizando la desigualdad existente en el sistema internacional.

Pese a que todos los continentes han desarrollado mecanismos de coordinación y acercamiento- algunos muy avanzados como la Unión Europea y otros menos consolidados como la Asociación de Naciones del Sudeste Asiático (ASEAN por sus siglas en inglés)- no se puede negar que existe competencia al interior de ellos. Por ello, es importante identificar quién compite con quién en el proceso de la reforma, pues esas rivalidades determinarán en gran medida el desenlace de las negociaciones. El siguiente esquema pretende auxiliar en dicha identificación:

País del G4	País del MUC
Alemania	Italia, España
Brasil	Argentina, Colombia, México
India	Pakistán
Japón	República de Corea

El resto de los países quizás no tengan una oposición directa a las aspiraciones de alguno de los miembros del G4, no obstante, su estatus en el sistema internacional también se vería afectado, como es el caso de Canadá, Turquía y Qatar, países con influencia innegable en distintos asuntos internacionales y que tradicionalmente han actuado en conjunto con las potencias occidentales en diversas tareas, convirtiéndose en aliados muy valiosos para ellas.

¿Cuál es la plataforma del MUC? ¿Qué cambios concretos propone? En el proyecto de resolución que presentó en 2005 enfatiza la necesidad de mejorar los métodos de trabajo del CS, particularmente las cuestiones de transparencia, la rendición de cuentas, oportunidades más justas de participación de todos los Estados miembros, mejor acceso a la información de todos los Estados miembros y restricciones del veto con miras a su eventual eliminación.

Es posible decir que comparte los mismos objetivos del G4 y en menor medida los de la UA, sólo que propone medidas diferentes para alcanzarlos. En el preámbulo de su proyecto de resolución, el MUC también menciona que la reforma del CS es necesaria ante las realidades mundiales contemporáneas, como el hecho de que el número de miembros de la organización haya aumentado desde 1963, pero señala que se deben

garantizar oportunidades más justas de participación para todos los Estados miembros.

El MUC también considera que el CS debe ser más democrático, más equitativamente representativo, más transparente, más efectivo y más responsable, objetivos que busca alcanzar sin la adhesión de nuevos miembros permanentes. Su posición es firme en lo que respecta a cómo debe operar el CS reformado:

“Convencidos de que las elecciones periódicas y las reelecciones son los medios más fuertes para promover la verdadera rendición de cuentas, permitir la rotación frecuente y la justa y equitativa representación de sus Estados miembros en el Consejo de Seguridad.”⁷⁶

Esto es sin duda lo más contundente e innovador que ofrece el MUC, se trata de una medida que parte de una identificación del problema real y que busca una solución que se mantenga acorde con los principios democráticos de la organización. Ante la cuestión a resolver de la falta de una representación justa de los Estados y la rendición de cuentas es deficiente, propone que haya más espacios de participación y que se permita la reelección.

La fórmula “más espacios + reelecciones” resulta muy conveniente para hacer frente a las demandas de mayor representatividad y rendición de cuentas de muchos miembros de la organización. Con este mecanismo, si un miembro no permanente del CS no tiene una actuación que satisfaga al resto, dejarían de votar por él y perdería su asiento en el órgano. Es una dinámica en la que la mayoría resulta “empoderada”, pues puede elegir mantener en el CS a quién considere que está haciendo un muy buen trabajo.

Los principales elementos de la propuesta del MUC son:

- El Consejo de Seguridad tendrá 25 miembros, de los cuales 20 serán electos por un periodo de dos años.
- Los 20 lugares no permanentes se distribuirán de la siguiente manera: 6 para África, 5 para Asia, 4 para América Latina y el Caribe, 3 para Europa Occidental y otros y 2 para Europa del Este.

⁷⁶ *Global Policy Forum*, “Tabled Uniting for Consensus Draft Resolution on Security Council Reform”, [en línea], 21 de julio de 2005, Dirección URL: <http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0721uforcresolution.pdf>, [Consulta: 20 de enero de 2011].

- Al interior de cada grupo regional se determinarán los mecanismos de elección o rotación de sus miembros. Estos deberán tomar en cuenta la cuestión de la representación sub-regional.
- Para la toma de decisiones del CS se requerirán 15 votos afirmativos.
- Mejorar los métodos de trabajo del CS de manera transparente, inclusiva y responsable, lo cual incluye:
 - Restringir el uso del veto
 - Procedimientos para garantizar la transparencia en la toma de decisiones, rendición de cuentas en su actuación y acceso a la información, incluyendo sesiones informativas abiertas (*open briefings*) e interacción con todas las partes interesadas.
 - Consultas, cooperación e intercambio adecuado de información con la AG y el ECOSOC.
 - Acceso y mejor participación de Estados no miembros del CS en los trabajos del órgano.
 - Adopción y circulación de reglas de procedimiento formales.
 - Elaboración de otras disposiciones a través de consultas entre los Estados miembros.
- Realizar las adecuaciones necesarias a la Carta de la ONU y ratificarlas.

Un argumento simplista en contra de la propuesta del MUC sería decir que la propuesta es en realidad un esfuerzo de un grupo de Estados sin posibilidades de convertirse en miembros permanentes del CS para frustrar las aspiraciones de quienes si pueden lograrlo, no obstante, se debe reconocer que se trata de una propuesta sólida y mucho más apegada a los principios de la ONU que la del G4 o la de la UA.

¿Quiénes en la ONU se ven afectados por la existencia de 5 miembros permanentes y su dominio ejercido en los asuntos relacionados con la paz y la seguridad internacionales? Muy sencillo, e incluso obvio: todos los que no son miembros permanentes. Entonces, una propuesta que busque beneficiar a todos los que están relegados de este círculo privilegiado debe derivar en un beneficio extendido, no en el mantenimiento y extensión del sistema de privilegios.

La idea de generar el más amplio consenso posible para decidir sobre la reforma del CS es el enfoque adecuado. Si se quiere resolver un problema que afecta a todos, lo

mínimo que se debe hacer es adoptar una solución con la que todos estén de acuerdo. La consideración por la colectividad es la principal aportación del MUC.

Para que la propuesta del G4 funcionara tendrían que establecerse los mecanismos que garantizaran que su desempeño en el CS responderá a los intereses de todos los países a los que dicen representar, lo que se convertiría en una tarea muy complicada, que llevaría mucho tiempo concretar. ¿Cómo garantizar que una decisión de India cuente con todo el apoyo del grupo asiático, o por lo menos de los países de Asia del Sur, que incluye a países tan heterogéneos como Afganistán, Bangladesh, Bután, Irán, Maldivas, Nepal, Pakistán y Sri Lanka?

La idea de que los miembros del G4 actuarán como representantes regionales es absolutamente ingenua y superficial, y el MUC hace bien en plantearse como una opción opuesta. ¿Cómo podría Brasil representar los intereses de México? ¿O Japón los de Corea del Sur? Si se establecieran los mecanismos de consulta para que los nuevos miembros permanentes pudieran decidir cómo actuar consultando a los miembros de sus regiones, el problema de la poca eficiencia del CS no se resolvería, pues la toma de decisiones se retrasaría ante la necesidad de consultarlo todo al interior de los grupos regionales.

De esta forma, la propuesta del MUC es realista en lo que respecta a la ampliación de la membresía. En el CS ningún país representa a otro y esa dinámica no se oculta, sino que se lidia con ella y se busca que haya más intereses representados para que las decisiones del órgano sean más representativas. No obstante, aquí es donde pueden surgir debilidades de la propuesta, ya que con más intereses representados, se corre el riesgo de que la toma de decisiones sea un proceso más complicado.

¿Podrían un CS de 25 miembros tomar decisiones efectivas y rápidas? A primera vista podría decirse que no, ya que cuando más actores participan en la toma de decisiones, más difícil se vuelve alcanzar un consenso. Sin embargo, el MUC propone que solo se requieran 15 votos afirmativos para que se adopte una decisión, lo que podría facilitar el proceso, además de que se mantendría el requisito actual de contar con el 60% de votos positivos para una decisión.

El aspecto más positivo de la propuesta del MUC es que mantiene la igualdad entre los miembros de la ONU, al menos la igualdad jurídica consagrada en la Carta de las Naciones Unidas, que en muchos casos es el activo más valioso con el que cuentan

varios países. Su propuesta no atenta contra el sistema de elecciones en la AG y se mantendrían las condiciones para que todos los miembros de la organización ocuparan un asiento en el órgano.

No obstante, es necesario destacar que la propuesta del MUC no representaría un cambio trascendental en la dinámica de rotación de los grupos regionales, sino que formalizaría prácticas que de cierta manera ya existen, pues aunque la introducción de la relección sea una idea novedosa, en la práctica ya hay estados que logran integrarse al CS de manera regular, llegando a acumular largas trayectorias, como ya se expuso antes.

El supuesto beneficio de la relección parte del hecho de que las actuales reglas de elección de los miembros no permanentes propician que transcurran largos periodos de tiempo entre una y otra participación en el órgano, lo que impide a los países con un desempeño aceptable dar continuidad a iniciativas que podrían resultar benéficas para la agenda del órgano.

También se argumenta que con las reglas actuales de elección no se alienta la rendición de cuentas, sino que los votos se asignan por estrictas cuestiones políticas. Un país puede maniobrar exitosamente y conseguir un asiento en el órgano, pero una vez que lo obtiene no existe ningún mecanismo formal que permita alguna forma de evaluación de su desempeño, por lo que puede actuar sin tener las más mínimas consideraciones por el resto de los miembros.

Cabe también la posibilidad de que la relección termine convirtiéndose en un mecanismo viciado que algunos Estados utilicen para perpetuar su estancia en el CS, creando una membresía permanente *de facto* y dado que el sistema internacional es imperfecto, no se puede descartar que eso suceda, lo que generaría otros problemas.

Como se puede ver, la cuestión de la reelección es al mismo tiempo una fortaleza y una debilidad de la propuesta del MUC. Aunque es una solución más conciliadora, no resuelve el problema de generar una actitud distinta de los Estados respecto a su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. La principal virtud de la propuesta es que busca mantener la igualdad y la democracia en la organización, además de que alivia el malestar de algunas regiones por no tener asientos suficientes para sentirse representados.

Los Pequeños Cinco

La cuarta coalición de la que se hablará en esta investigación es la denominada “Los 5 Pequeños Estados”, conocidos en inglés como los *Small Five* (S5). Su nombre ilustra muy bien la condición geográfica de sus integrantes: Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza, países que dentro del *ranking* internacional de la extensión territorial no destacan por tener grandes dimensiones. (Ver tabla 1)

Tabla 1⁷⁷

País	Territorio	Posición Mundial
Jordania	89, 342 km ²	112
Costa Rica	51, 100 km ²	130
Suiza	41, 277 km ²	136
Singapur	697 km ²	192
Liechtenstein	160 km ²	218

Tabla realizada con datos obtenidos del *CIA Worldfactbook*.

Frente a las propuestas de grandes Estados que buscan convertirse en miembros permanentes o de otros que buscan una solución que no diezme su poder nacional, la propuesta de los S5 se presenta como una opción mucho más moderada, alejada de las grandes ambiciones nacionales y aparentemente motivada por un interés genuino de mejorar el funcionamiento del CS. Los S5 no buscan modificar la Carta, sino establecer un código de comportamiento de los Estados miembros del CS para que el manejo de las situaciones con las que lidia sea más efectivo.

La propuesta de los S5 parte de lo expresado por los miembros de la ONU en la Declaración de la Cumbre del Milenio con relación a los métodos de trabajo del CS. Se centra en alcanzar tres objetivos: incrementar la participación de Estados no miembros del Consejo, incrementar la rendición de cuentas e incrementar la transparencia de su trabajo.

⁷⁷ El *ranking* del *CIA Worldfactbook* incluye también a territorios que no son miembros de las Naciones Unidas o que pertenecen a algún Estado, como el Territorio Británico del Océano Índico (128), Nueva Caledonia (156), Puerto Rico (163), Islas Malvinas (165), Cisjordania (172), Polinesia Francesa (175), Islas Georgias del Sur y Sandwich del Sur (177), Islas Vírgenes (182), Islas Feroe (183), Isla de Man (194), Islas Marianas del Norte (196), Curazao (199), entre otros.

La propuesta de los S5 fue presentada en noviembre de 2005 y circuló entre todos los miembros de la organización a través de una carta firmada por los representantes permanentes de los cinco países integrantes del grupo. El texto de la carta refleja un deseo de influir en la mejora de la organización reconociendo la compleja dinámica que existe en torno a ella y las capacidades reales que la mayoría de los miembros tiene para alterarla.⁷⁸

En uno de sus párrafos menciona que la mayoría de los miembros de la organización no podrá ser parte del CS la mayor parte del tiempo, pero que podrían ser contribuidores importantes a las operaciones que ordene y que en muchas instancias se les requiere implementar sus decisiones. También, los S5 propugnan por una relación más estructurada entre el CS y el resto de los miembros de la organización, la cual consideran crucial para promover cuatro objetivos encaminados a incrementar la efectividad de las decisiones del CS:

- Transparencia
- Intercambio de información
- Rendición de cuentas
- Inclusión

Debido a que no busca reformas a la Carta de la ONU, esta propuesta parece ser la que tiene más probabilidades de concretarse, no obstante, enfrenta un desafío titánico, pues busca modificar la conducta de los Estados dentro del CS, incluyendo la de los P5.

Es loable que la propuesta de los S5 aborde con tanto ahínco el tema de los métodos de trabajo del CS, que sin duda deben mejorarse, pero hay que señalar que abona a la competencia por ejercer influencia en el CS, pues se trata de países que no pueden influir significativamente en los asuntos del CS, buscan establecer límites a los poderosos.

Esta situación, aunque delicada, plantea un campo de oportunidad en la AG que puede derivar en avances valiosos en las negociaciones sobre la reforma del CS. Las

⁷⁸ Federal Department of Foreign Affairs, *Improving the Working Methods of the Security Council*, [en línea], Suiza, 3 de noviembre de 2005, Dirección URL: http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/ga61.Par.0034.File.tmp/lt_010607_methods_en.pdf, [Consulta 2 de febrero de 2011].

peticiones de transparencia y rendición de cuentas son absolutamente legítimas y prácticamente todos los miembros de la ONU estarían de acuerdo en que se fortalecieran, pero hasta ahora los esfuerzos de los S5 se han visto separados del G4, del MUC y de la UA.

Aparentemente ha sido Japón el único de los países “reformistas” que se ha interesado en recurrir a la cuestión de los métodos de trabajo para sumar puntos a sus ambiciones. Durante sus más recientes periodos como miembro no permanente (2005-2006 y 2009-2010) demostró un fuerte compromiso con este tema, logrando avances concretos que le han valido mucho prestigio. No obstante, el G4 ha dedicado mucha más atención a la ampliación de la membresía permanente, dejando esta cuestión en un plano secundario.

De igual forma, la UA y el MUC han desaprovechado la oportunidad de usar a su favor la carta de la mejora de los métodos de trabajo, pues aunque algunos integrantes de estas coaliciones han expresado su respaldo a los esfuerzos en la materia y han participado en actividades relacionadas, no han asumido un liderazgo contundente en la organización.

Asimismo, los propios S5 han desaprovechado la oportunidad de “intercambiar” su apoyo, manteniéndose distantes de la cuestión del aumento de la membresía y no ejerciendo una presión efectiva a los países involucrados en dicho asunto. Esta coalición tiene a su favor el ser vista como la más comprometida con el bienestar de la organización y su plataforma podría atraer con facilidad a otros Estados pequeños, los cuales predominan en la AG.

Las propuestas de reforma del G4 y el MUC incluyen la cuestión de los métodos de trabajo, pero no tan desarrollados como las acciones que promueven los S5. Si alguna de las dos coaliciones se comprometiera de verdad con la mejora de los métodos de trabajo e impulsara la agenda de los S5, conseguiría incrementar su base de apoyo y, aunque todavía enfrentara la oposición de los P5, lograría posicionarse como la más benigna, generando un debilitamiento de la otra.

Sin opciones

Los inconvenientes para la realización de las propuestas no se limitan a las rivalidades que surgen entre las distintas coaliciones de Estados. Las posiciones de los P5 hacia cada una de ellas representan el máximo obstáculo en su camino a materializarse y las complejidades aumentan debido a que no existe una actitud homogénea de éstos respecto a la reforma de la membresía, y aunque sobre la cuestión de los métodos de trabajo puedan mostrar apertura y buena voluntad, han dejado ver un compromiso endeble, que no ha derivado en cambios sustanciales en su conducta en el órgano.

La propuesta del G4 es quizás la que más atención ha conseguido a nivel internacional, dada la vigorosa política exterior de sus integrantes y a la tendencia popular de decir que los países emergentes son esenciales para resolver los problemas del mundo, pero eso no significa que tengan plena aceptación entre los P5, quienes son muy celosos de su posición privilegiada en la organización, sobre todo China, Estados Unidos y Rusia.

La posición del gobierno chino es que la reforma del CS debe estar encaminada a que el órgano sea capaz de desahogar mejor sus responsabilidades y que se debe dar prioridad a la cuestión de la falta de representatividad de los países en desarrollo. Se opone a que la riqueza sea el criterio utilizado para conceder la membresía del CS y apoya los esfuerzos para mejorar los métodos de trabajo, con miras a incrementar su eficiencia y transparencia. Asimismo, considera esencial que todas las propuestas de reforma sean examinadas por todos los miembros de la organización y que no se impongan plazos límite para alcanzar una decisión sobre la expansión de la membresía.

De esta forma, China se muestra bien intencionada pero no comprometida con la reforma, pues en realidad, las condiciones actuales del CS no le perjudican. Como potencia en ascenso con intereses vitales en una amplia porción del globo, su estatus como P5 con derecho de veto le resulta absolutamente favorable y el hecho de ser el único país de Asia con esa posición le proporciona gran ventaja frente a otros países que pudieran plantear competencia a su influencia, como Japón e India.

De esto último dan cuenta los reportes circulados en 2010, como parte del caso *Wikileaks*, respecto a la oposición china de impulsar el tema de la reforma del CS. De acuerdo con ellos, Beijing le pidió a Washington no ser “proactivo” en la materia, temiendo que el poder de los P5 se diluyera y se diera paso a un grupo de “P10”,

además de plantearle que sería difícil que el público chino aceptara la membresía permanente de Japón.⁷⁹

Con su discurso a favor de discutir el tema cuidadosamente y de incrementar la efectividad del órgano, China intenta mostrarse abierta y no generar antagonismos con el resto de los miembros de la organización, tanto con los países aspirantes a una membresía permanente como con los países que se oponen a esas ambiciones. Esta línea de acción es muy similar a la seguida por Rusia, país que tampoco se ve perjudicado por el estatus quo.

Moscú ha mantenido una posición muy discreta y no ha respaldado ninguna propuesta en particular. No ha hecho más que considerar como “natural” la aspiración de India, Brasil, Alemania, Japón, Sudáfrica y Egipto de ejercer más influencia en los asuntos de seguridad internacional, pero no ha expresado apoyo a sus aspiraciones.⁸⁰

Para Rusia, la reforma del CS debe privilegiar su efectividad, debido a que posee una responsabilidad muy importante con la comunidad internacional. Asimismo, está a favor de incrementar la representatividad, pero manteniéndolo “compacto” para que su capacidad de responder a crisis no se vea mermada; concretamente, desde 2005 propone la fórmula llamada “20 y más” en lo que respecta a la ampliación de la membresía.⁸¹

Asimismo, Moscú tiene reservas sobre una eventual votación del tema en la AG dada la polarización que se generaría, por lo que se opone al establecimiento de plazos límites y se inclina por continuar con las negociaciones para alcanzar el mayor consenso posible, más allá de los dos tercios de votos que se requieren para aprobar la reforma en la AG.

⁷⁹Chidanand Rajghatta, “China opposed UNSC expansion: Wikileaks cable”, [en línea], India, *The Times of India*, 30 de noviembre de 2010, Dirección URL: http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-11-30/us/28258015_1_unsc-expansion-cable-p-5, [Consulta: 12 de enero de 2012].

⁸⁰*RIA Novosti*, “Russia for UN Security Council reform- foreign minister”, [en línea], Rusia, , 23 de enero de 2008, Dirección URL: <http://en.rian.ru/russia/20080123/97602972.html>, [Consulta: 12 de enero de 2012].

⁸¹*Eye on the UN.org*, “Statement by his Excellency Ambassador Adrey I. Denisov Permanent Representative of the Russian Federation to the United Nations at the plenary meeting of the General Assembly of the United Nations on Agenda item 53 ‘Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters’”, [en línea], , 12 de Julio de 2005, Dirección URL: http://www.eyeontheun.org/assets/attachments/documents/russia_security_council_statement_7-12-2005.pdf, [Consulta: 12 de enero de 2012].

Adicionalmente, Rusia no está de acuerdo con que se otorgue el derecho de veto *a priori*, sino hasta que se defina qué países serían los nuevos miembros permanentes, en caso de que se aceptara una ampliación de esa categoría de miembros. Además, el gobierno ruso es tajante en que el derecho de veto y los otros privilegios de los gozan los P5 deben permanecer intactos.

Mientras tanto, de EUA se recuerda muy bien la declaración de apoyo que el Presidente Obama hizo en 2010 a la aspiración de la India de obtener un asiento permanente en el CS, la cual ha sido la única ocasión en que Washington ha respaldado una candidatura individual. Pese a lo significativo de ese respaldo, después de esa ocasión, la posición de EUA se ha caracterizado por la ausencia de acciones contundentes.

Las razones de esa actitud no son muy distintas a las de China y Rusia, aunque debe destacarse que para EUA un aumento del número de miembros del CS representa un difícil reto, ya que tendría que negociar con un mayor número de países, incluyendo algunos con posiciones muy distintas a las de Washington. Esa dificultad ya la experimenta constantemente en la AG y qué decir del CS, donde la Administración Obama ha emprendido negociaciones demandantes para aprobar sanciones a Irán y se ha topado con la oposición de China, Rusia y otros miembros para adoptar medidas coercitivas en contra del régimen de Bashar Al-Assad en Siria.

Para Washington, la cuestión de la efectividad se entiende como la capacidad de llegar a acuerdos con las menores complicaciones posibles, específicamente, sin tener que lidiar con un amplio número de actores y con posiciones contrarias y le interesa preservarla porque aunque tenga la posibilidad de actuar sin depender de la ONU, la investidura del CS le resulta necesaria para legitimar muchas de sus acciones.

Por otro lado, Francia y el Reino Unido han sido los miembros permanentes que han expresado su posición con mayor claridad, difundiendo activamente el argumento de que el órgano requiere reformarse para responder adecuadamente a las nuevas amenazas a la seguridad internacional y que lo más conveniente es la ampliación de su membresía permanente y no permanente.

Ambos consideran que el CS debe adaptarse a las realidades del Siglo XXI, permitiendo una mayor participación de las potencias emergentes que poseen la voluntad y capacidad de asumir responsabilidades significativas. En particular, apoyan

la incorporación como miembros permanentes de Alemania, Brasil, India y Japón, así como de países africanos y de algún país árabe, aunque no han respaldado a ninguno en particular.

En las Cumbres bilaterales que Francia y el Reino Unido realizaron el 27 de marzo de 2008 y el 6 de julio de 2009, uno de los temas tratados fue la presentación de una propuesta de “reforma intermedia”, destinada a cerrar la brecha entre las distintas posiciones en torno a la reforma del CS. Londres y París proponen una nueva categoría de asientos con una membresía más extensa que la actualmente poseen los miembros electos, la cual estaría vigente durante un periodo intermedio, después del cual se realizaría una revisión para que estos asientos se conviertan en permanentes.

¿A qué responde esta manera de proceder, que desde la perspectiva de los otros miembros permanentes podría parecer suicida? Francia y el Reino Unido son vistos como países que actualmente no tienen estatus de súper potencia, lo que ha propiciado que se generen muchos cuestionamientos a su membresía permanente. Además, las críticas a la excesiva representación de países europeos en el CS también los colocan en una situación vulnerable, pues sobre ellos recae gran parte de las molestias de los países no europeos.

Francia y Reino Unido han sido las principales víctimas del furor internacional por la “nueva distribución del poder” en el sistema internacional, llegando incluso a considerarse sobrepasadas por los países del G4, situación que se ha alimentado con noticias como la de la economía brasileña desplazando a la británica como la sexta del mundo⁸². Ante este panorama buscan garantizar su estatus privilegiado y evitar mayores cuestionamientos que pudieran derivar en la revocación de éste.

En cierta manera, Francia y Reino Unido tratan de ser vistos como miembros permanentes que no están obsesionados con su estatus especial, sino que toman en consideración las demandas de la membresía de la organización. Esta posición les ayuda a preservar su influencia en los asuntos del CS, a la vez que les sirve para aliviar un poco las obligaciones que trae aparejada su posición privilegiada, ya que si otros países están dispuestos a asumir un rol más activo, tanto a nivel financiero como político y operativo, no se ven obligadas a asumir los costos de actuar como “líderes morales” en la resolución de los conflictos que surgen en el orbe.

⁸² *BBC News*, “Brazil ‘overtakes UK’s economy’”, [en línea], Reino Unido, 6 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.bbc.co.uk/news/business-17272716>, [Consultado el 23 de agosto de 2012].

Pero pese a las diferencias entre los P5 o su actitud cooperativa disfrazada, lo que es muy claro es que ninguno va a ceder ninguno de sus privilegios, especialmente el derecho de veto, el cual representa su principal freno a la intromisión internacional en sus esferas de influencia— como sucede con la protección que EUA ofrece a Israel o Rusia a Siria. De esto da cuenta lo sucedido en mayo de 2012, cuando los P5 se movilizaron para poner un alto a los S5, los cuales buscaron someter a votación de la AG una resolución que incluía una disposición que solicitaba a los P5 abstenerse de utilizar el veto para bloquear acciones del CS destinadas a prevenir o terminar actos de genocidio, crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad.⁸³

Además, los P5 tienen en el veto un recurso muy valioso para contenerse entre sí, armando coaliciones al más puro estilo de la Guerra Fría, estrategia que les resulta muy útil para promover algunas acciones sobre las que tienen posiciones afines, como sucedió en 2011, cuando EUA, Francia y Reino Unido se alinearon en el tema de Libia o la colaboración de China y Rusia para evitar la adopción de medidas coercitivas en contra del régimen de Bashar Al Assad en Siria.

En el último de los casos, el veto les sirve a los miembros permanentes para frenar las acciones del más poderoso, como sucedió en el ya comentado episodio de Iraq. Si no hubieran contado con el derecho de veto, Francia y Rusia no hubieran podido repeler las intenciones estadounidenses de adoptar una resolución del CS que avalara acciones militares en contra del país árabe. Lo que destaca de la situación, es que la votación nunca ocurrió, pues París y Moscú habían dejado claro que no había posibilidades de que permitieran la adopción de la resolución. La amenaza de vetar un proyecto de resolución es un *asset* diplomático de gran valor que todavía utilizan los P5 y al que no renunciarán.

El veto —consumado o como amenaza— es un elemento que, pese a sus imperfecciones, sigue siendo fundamental para mantener el balance de poder y permitir un nivel mínimo de seguridad internacional. El veto garantiza cierto orden en la manera en que se desarrollan los eventos en el CS debido a la predictibilidad que se ha formado en los 67 años de existencia de la organización, por lo que anularlo o concederlo a otros países abriría una nueva etapa en la que no habría certeza de

⁸³ Colum Lynch, "Rise of the Lilliputians", [en línea], Estados Unidos, *Foreign Policy*, 10 de mayo de 2012, Dirección URL: http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/05/10/rise_of_the_lilliputians, [Consulta: 10 de mayo de 2012].

cómo funcionaría el órgano, situación que al parecer no es la opción predilecta de los P5.

CAPITULO IV- Fortalezas no aprovechadas

En la reunión de alto nivel que el CS sostuvo en enero de 1992 y que fue mencionada anteriormente, además de los Jefes de Estado y Ministros de Asuntos Exteriores, participó Boutros-Boutros Ghali, el diplomático egipcio que recién iniciaba su gestión como Secretario General.

El funcionario tenía ante sí un mundo aparentemente nuevo, con las condiciones adecuadas para ser el líder de una organización de renovados bríos. Era muy importante el hecho de que contara con el respaldo de la comunidad internacional, la cual parecía muy receptiva de todos los esfuerzos por fortalecer las instituciones multilaterales. Prácticamente, Ghali tenía luz verde para emprender las acciones requeridas para fortalecer al CS, como bien lo expresó el Primer Ministro del Reino Unido, John Major:

“[...] los miembros del Consejo de Seguridad afirman su determinación de construir sobre la iniciativa de su reunión para garantizar avances positivos en la promoción de la paz y la seguridad. Están de acuerdo en que el Secretario General tiene un papel decisivo que desempeñar. Los miembros del Consejo expresan su profundo agradecimiento al Secretario General saliente [...] Dan la bienvenida al nuevo Secretario General, Su Excelencia, el Dr. Boutros Boutros-Ghali, y nota con satisfacción su intención de fortalecer y mejorar el funcionamiento de las Naciones Unidas. Le prometen su completo apoyo y se comprometen a trabajar estrechamente con él y su equipo en el cumplimiento de sus objetivos compartidos, incluyendo un sistema de las Naciones Unidas más eficiente y efectivo.”⁸⁴

El momento parecía el más propicio en la historia para lograr que el CS funcionara como siempre debió haberlo hecho. El respaldo de los miembros del CS a las intenciones de Boutros Boutros-Ghali de fortalecer al órgano se vio reflejado en la petición que le hicieron de preparar para el 1 de julio de 1992, un documento de “análisis y recomendaciones sobre las maneras de fortalecer y hacer más eficiente” la capacidad de la ONU para la diplomacia preventiva, arreglo de controversias (*peacemaking*) y mantenimiento de la paz (*peace-keeping*).

⁸⁴ United Nations Security Council, *Provisional Verbatim Record of the three thousand and forty-sixth meeting*, Nueva York, Estados Unidos, 31 de enero de 1992, pp. 128-129.

Producto de esa petición, Boutros Boustros-Ghali presentó el 17 de junio de 1992 el Informe denominado “Una agenda para la Paz”, el cual contenía diversas observaciones sobre las deficiencias que en ese momento presentaba la ONU para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, acompañadas de propuestas para subsanarlas. Dichas propuestas son esenciales para esta investigación, pues la necesidad de implementarlas es totalmente vigente; su enfoque es la corrección de los errores constantes, teniendo muy claro las características del sistema internacional.

La Agenda para la Paz (en adelante APP) de Ghali se caracterizó por un abordaje franco de las relaciones de poder en el sistema internacional. Ghali no se dejó arrastrar por el fervor multilateralista de la época y no presentó propuestas imposibles de concretar, por el contrario, expresó con toda claridad los problemas a los que la organización se enfrentaba para la salvaguarda de la paz y la seguridad internacionales.

Reconociendo que no se puede arreglar algo sin antes ubicar perfectamente el problema, en la APP, Ghali no esconde las fallas del CS, sino que las expone con prontitud y advierte que no se podrán concretar las mejoras anheladas si las actitudes de la Guerra Fría persisten. En el párrafo 6 de la APP, el Secretario General menciona lo siguiente:

“6. El deseo manifiesto de los Estados Miembros de trabajar aunadamente es fuente de renovado vigor para nuestra empresa común. Sin embargo, el éxito dista mucho de estar asegurado. Si bien en mi informe me refiero a los medios de aumentar la capacidad de la Organización para alcanzar y mantener la paz, es fundamental que todos los Estados Miembros tengan presente que de poco servirá buscar mecanismos y técnicas mejores si este nuevo espíritu de empresa común no es impulsado por la voluntad de adoptar las difíciles decisiones que exige una oportunidad como la presente.”⁸⁵

Si otro momento en la historia era propicio para una reforma del CS, era el término de la Guerra Fría. Todo parecía beneficiar a la ONU; los líderes del mundo parecían tener un sentimiento multilateralista renovado y expresaban su disposición a

⁸⁵ United Nations Organization, *An Agenda for Peace*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 17 de junio de 1992, Dirección URL: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>, [Consultado el 12 de enero de 2012].

fortalecer la organización. Pero el hecho de que se haya decidido dotar a la organización de la energía con la que debió contar siempre es un hecho fundamental, muy en el sentido de lo que se busca en esta investigación.

La APP identifica los siguientes objetivos que deben regir las acciones de la organización en materia de paz y seguridad internacionales:

- (1) buscar identificar en su fase más temprana posible las situaciones que podrían producir conflicto, y tratar de remover las fuentes de peligro a través de la diplomacia antes de que se desencadene la violencia;
- (2) donde se desencadene un conflicto, implementar la construcción de la paz con el objetivo de resolver los asuntos que han conducido al conflicto;
- (3) estar preparados para asistir la construcción de la paz en sus diferentes contextos: reconstruir las instituciones e infraestructuras de las naciones afectados por la guerra civil y conflictos-, y construir lazos de beneficio pacífico mutuo entre las naciones que estuvieron en guerra; y
- (4) en el más grande sentido, atender las causas más profundas del conflicto: la desesperación económica, la injusticia social y la opresión.

Otra importante aportación de la APP es que contribuyó a definir tres campos de acción fundamentales para la credibilidad de la ONU: la diplomacia preventiva, la construcción de la paz y el mantenimiento de la paz.

Pareciera que se trata de actividades que la ONU debería realizar sin necesidad de que se plasmen en un documento político del Secretario General, pero la realidad es que durante la Guerra Fría se desarrollaron con un toque de mediocridad debido a las complicadas circunstancias políticas, por lo que el impulso que recibieron a través de la APP hizo bien a la organización.

Boutros Ghali contribuyó significativamente a que la ONU transitara del aletargamiento de la Guerra Fría a un periodo de mayor dinamismo en lo que respecta a la gestión de la paz y la seguridad internacionales. Durante su gestión como Secretario General se comenzó a construir nuevas capacidades que permitirían que los conceptos establecidos en la APP se continuaran abordando y reforzando.

Por eso, si hoy se quiere mejorar la labor del CS sería benéfico retomar las ideas de la APP y hallar una manera de implementarlas en el contexto actual de la organización, en el que se cuenta con múltiples herramientas que pueden reforzar lo que hace el CS desde una perspectiva objetiva y alejada de las connotaciones políticas que no se pueden evitar en la dinámica del órgano. En particular, esta investigación propone incrementar la cooperación del CS con dos departamentos de la Secretaría General: el Departamento de Asuntos Políticos (DPA) y el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO).

Es más fácil que el CS se involucre en temas que no tienen carácter estratégico para los P5, en su mayoría conflictos que desatan graves crisis humanitarias, pero lejos de ver esto como una limitación, esta investigación lo considerará como una oportunidad para fortalecer la credibilidad del CS, ya que si se mejora el tratamiento de ese tipo de conflictos se generaría un impacto positivo en el mundo y la percepción de la organización en su conjunto mejoraría significativamente.

La propuesta que se hace en esta investigación considera que el DPA y el DPKO pueden ser complementos valiosos para que el CS atienda con mayor efectividad esos conflictos no estratégicos en los que una porción considerable de la población mundial se encuentra sumergida.

Fortalecimiento del Departamento de Asuntos Políticos (DPA)

El DPA es sin duda una de las principales contribuciones de Boutros-Boutros Ghali a la ONU, pues al día de hoy, se trata de un área que abona significativamente a la gestión de la paz y la seguridad internacionales, ya que a través de su actuar diplomático ayuda a evitar que situaciones de tensión política se salgan de control y deriven en conflictos que cobren la vida de muchas personas.

Creado en 1992, el DPA es la sección de la Secretaría General que se especializa en resolución de controversias y diplomacia preventiva. Se encarga de desarrollar el trabajo tras bambalinas que acompaña el ejercicio de los buenos oficios del Secretario General en distintas partes del mundo, además de que provee guía y apoyo a los mediadores de la organización.

Una de las labores principales del DPA es el análisis político, que en primera instancia se realiza por medio de sus divisiones regionales, las cuales se encargan de monitorear los acontecimientos políticos de las zonas que están a su cargo. Con ello, provee al Secretario General informes analíticos y notas informativas para auxiliar en sus decisiones y definir sus actividades diplomáticas con los miembros de la organización, organizaciones regionales, ONG y otros actores.

En materia de asistencia electoral, el Subsecretario General para Asuntos Políticos – actualmente es el estadounidense Jeffrey Feltman- funge como el punto focal en la organización. Su labor consiste en evaluar las solicitudes de los Estados miembros y asegurar la consistencia en la entrega de asistencia por parte de las diversas agencias de la ONU y los departamentos participantes. En décadas recientes este tema ha cobrado mucha importancia, debido a que la celebración de elecciones se ha integrado a las medidas de procesos de paz y transiciones políticas destinadas a evitar el derramamiento de sangre o a establecer o restaurar gobiernos democráticos.

Asimismo, el Subsecretario General para Asuntos Políticos forma parte del Comité de Políticas del Secretario General, órgano principal de decisión dentro del Secretariado de la organización. De igual forma, entre sus funciones está presidir el Comité Ejecutivo sobre Paz y Seguridad, un órgano de alto nivel para coordinación entre las diversas agencias y departamentos de la organización.

El trabajo del DPA es también importante en el desahogo de las labores del CS, ya que le brinda apoyo para tareas sustanciales y de secretariado, el cual se extiende a dos comités establecidos por la Asamblea General: el que aborda la cuestión de los Derechos del Pueblo Palestino y el de Descolonización.

Asimismo, los altos funcionarios del DPA, como es el caso del Subsecretario General para Asuntos Políticos y los enviados especiales, son convocados frecuentemente por el CS para brindarle información sobre los acontecimientos políticos internacionales que componen la agenda del departamento, así como del estado de algunas acciones de resolución de controversias y las actividades de las misiones políticas de la ONU desplegadas en diversas partes del mundo.⁸⁶

⁸⁶ Actualmente, existen 12 misiones políticas desplegadas, de las cuales cuatro funcionan como oficinas de construcción de la paz: Burundi, Guinea-Bissau, República Centroafricana y Sierra Leona.

El propio Subsecretario para Asuntos Políticos realiza actividades que coadyuvan a los objetivos del departamento, además de las administrativas que le corresponden, entre las que se encuentran brindar asesoría al Secretario General sobre cuestiones de paz y seguridad internacionales, llevar a cabo misiones diplomáticas de alto nivel y proveer dirección a los enviados diplomáticos de la organización y a las misiones políticas.

Adicionalmente, cuando una crisis compleja requiere contribuciones de diversas entidades de la ONU, se puede solicitar al DPA que establezca un marco político general dentro del cual se conduzcan las acciones políticas, de desarrollo y humanitarias.

La plantilla de personal del DPA está integrada por más de 250 funcionarios profesionales y administrativos tan solo en su sede de Nueva York; si se toma en cuenta el equipo que integra las misiones políticas y de construcción de la paz que están bajo su supervisión, se agregarían más de 1,700 funcionarios internacionales a su planta.

La tarea de las Oficinas para la Construcción de la Paz es ayudar a los países en las que están ubicadas a consolidar la paz a través de estrategias de construcción de la paz desarrolladas y emprendidas de manera coordinada con los actores nacionales y las entidades del sistema de las Naciones Unidas que trabajan en los temas de desarrollo y asistencia humanitaria que se encuentren en el país en cuestión.

Por otra parte, el DPA apoya también a las misiones de Buenos Oficios, encabezadas por enviados y asesores especiales del Secretario General que viajan a distintas zonas en conflicto para contribuir a la solución de los conflictos, como en la actualidad sucede con los casos de Chipre, Myanmar, el Sahara Occidental y la disputa por el nombre entre al ex- República Yugoslava de Macedonia y Grecia.

El DPA también ha colaborado en el establecimiento y provisión de apoyo a diversos órganos de investigación y recolección de datos de la ONU, entre las que se encuentran: la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG); la Comisión de Investigación sobre el asesinato de la ex Primer Ministro de Pakistán, Benazir Bhutto; la Comisión de Investigación de los eventos ocurridos en Guinea el 28 de septiembre de 2009; y la Comisión Internacional de Investigación del asesinato del ex Primer Ministro de Líbano, Rafik Hariri.

De contar con más apoyo de los miembros de la ONU, el DPA podría convertirse en una plataforma más móvil y ágil para dar respuesta a crisis, desplegando con rapidez mediadores y otros especialistas en construcción de la paz en el terreno y fortaleciendo su cooperación con organizaciones regionales en los frentes de conflicto.

La labor del DPA puede resumirse en prevenir y resolver conflictos alrededor del mundo, lo cual tiene total correspondencia con el sentido que Ghali plasmó en la APP. Es necesario dar prioridad a la labor de prevenir por dos razones principales: 1) no es deseable que se desencadenen conflictos armados debido a las pérdidas humanas y daños profundos en las sociedades y 2) la capacidad de la organización es limitada para dar un tratamiento adecuado a cada situación, por lo que los miembros deberían evitar que se desencadenaran los conflictos.

Reconociendo lo anterior, no cabe duda de que el DPA puede ayudar más al CS a identificar oportunamente situaciones de tensión, dado que cuenta con la especialización para ello, y si el conflicto armado se desencadenara, serviría como un actor neutral que en coordinación con el órgano, podría emprender esfuerzos de mediación y/o negociación.

En esta investigación se considera al DPA como un eje del fortalecimiento de la organización en su conjunto, y de manera particular, se considera vital establecer una mejor coordinación entre éste y el CS, pues sería una asociación muy conveniente para ambas instancias; el DPA podría tener el respaldo político necesario para desarrollar su trabajo y el CS, al auxiliarse del trabajo del primero, vería incrementarse su capacidad de atención a los temas de su agenda y su perfil mejoraría.

Una asociación que combinara las capacidades del DPA con la fuerza legal y política del CS, sería muy conveniente, no obstante, consolidarla plantea el desafío de generar confianza entre los miembros del CS y el Secretario General, quien se convertiría en un actor más relevante en el desahogo de la agenda del CS.

Si el CS decide no profundizar su asociación con el DPA, éste podría mantenerse como una sección que se limita a brindar información y a sugerir cómo actuar en situaciones de tensión política, una labor que aunque es muy valiosa dista mucho de representar todo el potencial con el que cuenta.

Para que haya resultados positivos, el cambio de visión respecto al DPA como aliado cercano del CS debe provenir del órgano mismo, pues si es enteramente promovido por el Secretario General, se corre el riesgo de que se perciba como un intento de éste por incrementar su influencia en los asuntos del CS, lo cual generaría desconfianza y dañaría las posibilidades de colaboración.

La cuestión del financiamiento

La primera fuente de ingresos del DPA son las contribuciones de los Estados Miembros al presupuesto regular de la organización. Para el bienio 2012-2013 el presupuesto asignado al DPA proveniente de este rubro fue de 83 millones de dólares (mdd) para gastos básicos de personal y sus actividades en la sede de la organización, sin tomar en cuenta los fondos necesarios para misiones políticas especiales supervisadas por el DPA.⁸⁷

Otra fuente de financiamiento del DPA son las contribuciones voluntarias, las cuales son fundamentales para paliar algunas dificultades a las que se enfrenta el departamento y permiten acciones de respuesta inmediata en la prevención de conflictos.

En noviembre de 2010, el DPA publicó el documento denominado “*Multi-Year Appeal*”, en el que da a conocer sus necesidades de financiamiento y que está destinado a atraer aportaciones voluntarias. En dicho documento el DPA da a conocer las actividades que realiza con los fondos aportados y establece un marco de cinco áreas de Prioridad Estratégica que delinear las actividades del departamento en un periodo de tres años (2011-2013), las cuales son:

1. Responder de manera oportuna a situaciones con potencial de conflicto violento.
2. Proveer apoyo efectivo y oportuno a las misiones políticas y enviados especiales en distintas partes del planeta.
3. Incrementar la capacidad de organizaciones regionales o sub-regionales.

⁸⁷ United Nations Department of Political Affairs, “How DPA is Funded”, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/funding>, [Consultado: 12 de noviembre de 2012].

4. Fortalecer la capacidad y pericia del DPA para abordar de forma más efectiva los desafíos a la paz y la seguridad, incluyendo a través de la provisión de apoyo de mediación a los Enviados Especiales y el desarrollo de herramientas de prevención de conflictos.
5. Incrementar la capacidad de los actores que soliciten asistencia electoral para incrementar sus procesos democráticos y prevenir la violencia relacionada con elecciones.⁸⁸

Como puede constatarse, el programa de trabajo del DPA es muy desafiante y absolutamente necesario para alcanzar el objetivo de mantener la paz y la seguridad en el mundo, pero sólo cuenta con 83 millones de los 5.15 mil millones de dólares del presupuesto bianual de la organización.⁸⁹ La recepción de contribuciones voluntarias se convierte en una cuestión vital para que el departamento pueda desempeñar sus funciones, lo que lo deja altamente vulnerable, especialmente cuando en un contexto de crisis económica internacional el presupuesto de la organización no crece significativamente.

Un aspecto que se debe destacar es que los principales beneficiados por el trabajo del DPA son los habitantes de los países en los que se viven conflictos violentos, pues contribuye a que ésta no se salga de control y provoque numerosas muertes. Las consecuencias de los conflictos armados son muy costosas y plantean atrasos significativos en el desarrollo de las sociedades afectadas, por lo que es mejor invertir en mejorar la capacidad de la ONU para prevenir y resolver conflictos que lidiar con las secuelas de sociedades dañadas por la violencia.

En 2011 el Banco Mundial (BM) reportó que más de 1,500 mil millones de personas vivían en áreas afectadas por la fragilidad de sus estados, conflictos, o violencia derivada de la delincuencia organizada, además de que ninguno de los países frágiles de bajo ingreso o afectados por el conflicto habían alcanzado alguno de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM).⁹⁰

⁸⁸ *Ibid.*

⁸⁹ Louis Charbonneau, "U.N. passes leaner 2012-2013 budget amid economic turmoil", [en línea], *Reuters*, 24 de octubre de 2011, Dirección URL: <http://www.reuters.com/article/2011/12/25/us-un-budget-idUSTRE7BO01A20111225>, [Consulta: 12 de diciembre de 2012].

⁹⁰ The World Bank, *World Development Report 2011. Conflict, Security and Development*, [en línea], Washington D.C., Estados Unidos, 2011, Dirección URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf, [Consulta: 8 de marzo de 2012].

Si bien el trabajo del BM se centra en cuestiones de desarrollo, es muy valioso que reconozca la trascendencia de la intervención política en la prevención de conflictos y en la posterior recuperación de los países que lo experimentaron. En 2008, el entonces presidente de la institución, Robert Zoellick, pronunció un discurso referente al desafío que planteaban los estados frágiles en términos de desarrollo, en el cual dejó clara la importancia de la prevención de los conflictos al hacer frente a situaciones de tensión con potencial de convertirse en emergencias.

Zoellick indicó que la prevención de conflictos debe ser la mejor forma para garantizar la estabilidad y la paz, en lugar de intentar reorganizar las piezas una vez que los conflictos han destruido sociedades, instituciones y vidas. Considera que la prevención no sólo debe consistir en esfuerzos desesperados para evitar la violencia, sino en hacer que los acuerdos de paz se afiancen a través de seguridad y apoyo sostenidos. Asimismo, cuando los riesgos de conflicto se incrementan, quienes están en capacidad de evitarlo, deben actuar rápidamente.⁹¹

En el caso del DPA, está claro que por su posición dentro del sistema de Naciones Unidas no será la instancia efectiva para resolver cuestiones como la del programa nuclear de Irán o propiciar la reducción de los arsenales nucleares de Rusia y EUA, o cualquier otro asunto de carácter estratégico para los países más poderosos, pero puede hacer una diferencia crucial en la vida de muchas personas que no tienen los medios para construir sociedades en las que su integridad y desarrollo estén garantizados.

Tal como se reconoció al añadir un noveno ODM para Afganistán, el fortalecimiento de la seguridad es fundamental para alcanzar el desarrollo. Sin un nivel adecuado de ella, el progreso puede revertirse y dar pie a un resurgimiento del conflicto.⁹² Y esto no es exclusivo para el país asiático; todos los casos que hoy constituyen emergencias humanitarias necesitan un tratamiento que combine el fortalecimiento de la seguridad y del desarrollo.

⁹¹ Robert B. Zoellick, "Fragile States: Securing Development", [en línea], Washington, D.C., Estados Unidos, 12 de septiembre de 2008, Dirección URL: <http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21898896~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>, [Consulta: 3 de febrero de 2012].

⁹² United Nations Development Programme Afghanistan, *Enhance Security*, [en línea], 21 de julio de 2011, Dirección URL: http://www.undp.org.af/demo/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=68, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

Casos como el de Somalia y la República Democrática del Congo requieren un compromiso firme de la comunidad internacional y esfuerzos incansables en el aspecto político y de seguridad para poder resolverse, o al menos mejorar. El DPA podría contribuir mucho más a que situaciones como esas no se multipliquen gracias a su mezcla de investigación e intervención política. Una labor fortalecida del DPA puede incluso contribuir al logro de los ODM.

El DPA debe consolidarse como un agente de resolución de conflictos que cuente con el pleno apoyo de la comunidad internacional para materializar los buenos propósitos en materia de diplomacia preventiva que empezaron a popularizarse en la década de los noventa. El primer paso para lograrlo sería generar un consenso entre los miembros de la organización sobre el valor del DPA y la necesidad de incrementar sus capacidades.

Fortalecimiento el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz (DPKO)

Es bien sabido que el DPKO enfrenta diversos desafíos para el desarrollo de sus funciones, no obstante, se mantiene como una pieza clave para el mantenimiento de la paz, ya que el CS recurre constantemente a las OMP para el manejo de conflictos, asignándoles mandatos que son cada vez más complejos y demandantes.

Esta situación plantea una disyuntiva que debe ser resuelta para mejorar la gestión de los conflictos de los que se hace cargo el CS: si se quiere continuar recurriendo a las OMP de manera demandante, debe brindarse el apoyo necesario. Tiene que existir una correspondencia entre las expectativas que se tienen de las OMP y la dotación de capacidades para implementarlos.

Este tema también fue abordado por Boutros Boutros Ghali en su APP, indicando que se trataba de uno de los elementos más importantes para revitalizar la organización, ya que iban en aumento los casos que demandaban que la ONU adoptara un papel proactivo para mantener la paz.

El entonces Secretario General señaló que las demandas que la ONU enfrentaría en los años postreros, en lo relativo a las OMP y construcción de la paz, continuarían

planteando retos a su capacidad política y financiera, así como a la creatividad del Secretariado y los Estados miembros.

En la APP, Ghali identificó cuáles eran los requisitos para que las OMP resultaran exitosas: un mandato claro y factible; cooperación entre las partes que implementan el mandato; apoyo continuo del CS; preparación de los Estados miembros para contribuir con el personal militar, policiaco y civil requerido; comando efectivo de las Naciones Unidas en la sede y en el campo; y adecuado apoyo financiero y logístico.

Las preguntas clave que la comunidad internacional debe mantener siempre presentes son ¿estamos brindando al DPKO las herramientas necesarias para lograr sus objetivos? Y ¿realmente le hemos asignado objetivos al DPKO que esperemos que se logren?

Actualmente es más apremiante que nunca contar con una comunidad internacional que tenga muy claro lo que quiere lograr a través del *peacekeeping*, pues las situaciones a las que se enfrenta son cada vez más diversas y complejas. No es lo mismo lo que sucede en Costa de Marfil a lo que sucede en Afganistán o en Chipre. La respuesta de la ONU tiene que ser coherente con las características de los conflictos de la actualidad. Es precisamente en este sentido, que una mayor cooperación entre el CS y el DPA y el DPKO es absolutamente necesaria.

El DPKO es un área dependiente de la Secretaría General de la ONU, cuya función es proveer dirección política y ejecutiva para las OMP. Mantiene contacto con el CS, con los contribuyentes de tropas y financiamiento, así como con las partes en conflicto para la implementación de los mandatos que les son asignados. A diferencia del DPA, el trabajo del DPKO tiene una incidencia completamente enfocada en su instrumentación en el terreno.

Asimismo, se encarga de integrar las acciones de otras áreas de la ONU, de entidades gubernamentales y no gubernamentales en el contexto de las actividades desarrolladas por las OMP.

Sus orígenes se remontan a 1948, con la puesta en marcha de las primeras OMP de la ONU: el Organismo de las Naciones Unidas para la Vigilancia de la Tregua en Medio Oriente (UNTSO, por sus siglas en inglés) y el Grupo de Observadores Militares de las Naciones Unidas en India y Pakistán (UNMOGIP, por sus siglas en inglés). El área que

se encargaba de la operación de las OMP era la Oficina de las Naciones Unidas para Asuntos Políticos Especiales, hasta que en 1992 el DPKO fue creado por iniciativa de Boutros Ghali.

El DPKO provee guía y apoyo a las acciones militares, policiacas, actividades relativas a las minas y otros asuntos relevantes, a las misiones políticas y de construcción de la paz emprendidas por la organización.⁹³ Respecto al tema de minas, el DPKO funge como punto focal dentro del sistema de las Naciones Unidas a través del Servicio de Acción de Minas de la ONU (UNMAS, por sus siglas en inglés), que es su brazo operativo para las actividades en la materia.⁹⁴

Adicionalmente, el DPKO tiene una Sección de Cartografía que apoya las labores de las OMP a través del establecimiento de unidades de Sistemas de Información Geográfica (GIS, por sus siglas en inglés). Dichas unidades tienen el objetivo de forjar capacidades para la integración de información de varias fuentes en mapas digitales del terreno de operaciones de mantenimiento de la paz, las cuales permiten al departamento incrementar su preparación y capacidad operativas.

Las unidades GIS establecen grupos de trabajo a nivel nacional conformados por agencias de la ONU, organizaciones no gubernamentales y el país anfitrión de la OMP, con el objetivo de mejorar el intercambio de datos geoespaciales. Entre las OMP en las que se han instalado estas unidades se encuentran: la MONUC, la UNAMSIL, la UNMEE, la UNMIL, la UNMIS, UNOCI, ONUB y la MINUSTAH.⁹⁵

El DPKO está integrado por cuatro oficinas: la Oficina de Operaciones, la Oficina de Instituciones de Estado de Derecho y Seguridad, la Oficina de Asuntos Militares y la División de Evaluación de Políticas y Capacitación. Actualmente el Subsecretario General para el DPKO es el francés Hervé Ladsous.

En 2012 el DPKO estuvo involucrado en procesos políticos de gran envergadura, como la guerra civil en Siria, las tensiones armadas entre Sudán y Sudán del Sur y el reavivamiento de los enfrentamientos entre ejército y grupos rebeldes en la República

⁹³ United Nations Rule of Law, *The Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*, [en línea], Dirección URL: <http://www.unrol.org/article.aspx?n=dpko>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

⁹⁴ Electronic Mine Information Network, *United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*, Dirección URL: <http://www.mineaction.org/org.asp?o=2>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

⁹⁵ United Nations Coordination of Outer Space Activities, *UN Department of Peacekeeping Operations*, [en línea], 2007, Dirección URL: <http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/dpko/index.html>, [Consultado el 12 de marzo de 2012].

Democrática del Congo. El involucramiento del departamento en estos temas da cuenta de que su labor es muy importante para la comunidad internacional, por lo que se debería hacer un esfuerzo por evitar que operara con limitaciones que pongan en jaque su efectividad.

La última versión del Informe Anual del DPKO, publicada en 2011, establece que algunas misiones continuaron enfrentado “escasez de algunas capacidades fundamentales”, incluyendo helicópteros, lo cual le impide un pleno desempeño de su mandato, así como proteger adecuadamente a su propio personal.⁹⁶

Por otro lado, en 2011 el Centro de Cooperación Internacional de la Universidad de Nueva York informó que el 75% del personal militar de la ONU está desplegado en África y que el 70% de los *peacekeepers* proviene de África y Asia, especialmente de Pakistán, Bangladesh, India, Egipto, Nigeria y Nepal, mientras que los países industrializados avanzados financian más del 80% de los gastos de mantenimiento de la paz.⁹⁷

En 2012 el mismo centro dio a conocer un informe titulado “*UN Peacekeeping: The Next Five Years*”, el cual reitera las dificultades en materia de recursos y personal de las OMP. El informe establece que la ONU carece de cantidades suficientes de distintos tipos de armamento y equipo, incluyendo helicópteros, y reafirma que las OMP dependen de personal militar y policiaco de países africanos y asiáticos, los cuales contribuyen con el 75% del total de elementos bajo comando de la ONU.⁹⁸

Puede observarse que los países que aportan la mayor cantidad de tropas a las OMP no son precisamente desarrollados ni poseedores de los ejércitos más poderosos. Los gobiernos de estos países reciben cerca de \$1,000 dólares por soldado, por lo que se ha convertido en un intercambio benéfico para Pakistán, Bangladesh y la India. No obstante, el panorama comienza a presentar ligeras modificaciones, y no precisamente haciendo las cosas más fáciles.

⁹⁶ United Nations Peacekeeping, *Year in review 2011*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 2011, Dirección URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2011.pdf>, [Consultado el 4 de febrero de 2012].

⁹⁷ David Bosco, “Peacekeeping, by the numbers”, [en línea], *Foreign Policy*, 1 de marzo de 2011, Dirección URL: http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2011/03/01/peacekeeping_by_the_numbers, [Consultado el 23 de enero de 2012].

⁹⁸ Richard Gowan y Megan Gleason, *UN Peacekeeping: The Next Five Years*, [en línea], Center on International Cooperation- New York University, Nueva York, Estados Unidos, 27 de noviembre de 2012, Dirección URL: http://cic.es.its.nyu.edu/sites/default/files/cic_un_fiveyears.pdf, [Consultado el 4 de febrero de 2013].

Países como India y Brasil, ambos destacados participantes en OMP, han trabajado en la mejora de sus ejércitos en años recientes, lo que implica un mayor costo de mantenimiento y por ello, están requiriendo más dinero por sus aportaciones. Por ejemplo, en la misión de la República Democrática del Congo, el apoyo aéreo provisto por la India a través de helicópteros para la transportación fue suspendido por su alto costo, planteando un debilitamiento significativo de la misma.^{99 100}

Este tipo de aspectos repercuten en la efectividad de las OMP, pues con recursos limitados y múltiples tareas que desempeñar, es de esperarse que no se puedan obtener resultados óptimos. Es necesario mencionar que una vez que los *peacekeepers* se encuentran en el terreno se ven obligados a improvisar para cumplir los mandatos del CS, como sucede en la región de Abyei (disputada por Sudán y Sudán del Sur), en la que los cascos azules han tenido que utilizar sus vehículos como barreras para mantener separados a los combatientes.¹⁰¹

Y eso no es todo, en la actualidad las OMP tienen una lista de funciones muy amplia que incluye la protección de los civiles, labores policiales, protección a líderes nacionales, impartición de clases, apoyo en la realización de elecciones y protección de caminos.¹⁰² Esto plantea un claro desafío de coordinación y capacitación de las tropas participantes, ya que pueden no estar apropiadamente entrenadas para responder a los retos que emergen en el desempeño de sus funciones.

Ante todos estos desafíos, el éxito de las operaciones de mantenimiento de la paz de la organización nunca está garantizado porque casi por definición se desarrollan en los ambientes más difíciles física y políticamente, como bien lo reconoce el DPKO en su sitio electrónico.¹⁰³

Un elemento que ilustra perfectamente la evolución de las OMP es la introducción de la asistencia electoral dentro de sus mandatos, la cual se ha convertido en una herramienta necesaria para evitar que los conflictos se salgan de control o para sentar

⁹⁹ *The Economist*, "Blue berets in the red" [en línea], Reino Unido, 9 de junio de 2012, Dirección URL: <http://www.economist.com/node/21556581/>, [Consultado el 10 de junio de 2012].

¹⁰⁰ N.C. Bipindra, "Citing domestic duties, India withdraws choppers from UN Congo misión", [en línea], *India STRATEGIC*, octubre de 2011, Dirección URL: http://www.indiastrategic.in/topstories1216_citing_domestic_duties.htm, [Consultado el 10 de junio de 2012].

¹⁰¹ *The Economist*, "Helping to calm a continent", [en línea], 9 de junio de 2012, Dirección de URL: <http://www.economist.com/node/21556608>, [Consultado el 10 de junio de 2012].

¹⁰² Ibid.

¹⁰³ United Nations Peacekeeping, *Peacekeeping issues*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/>, [Consultado el 10 de junio de 2012].

las bases de la estabilidad post-conflicto. Al mismo tiempo, es un elemento que evidencia que el DPA y el DPKO están más unidos que nunca, ya que el primero es el responsable de la conducción del tema dentro de la organización.

El DPKO sigue enfrentándose con problemas que uno pensaría han sido superados luego de tantos años de emprender OMP, por ejemplo, todavía hay dificultades para hallar a soldados capacitados, para abastecer a las OMP del equipo y apoyo logístico necesario para llevar a cabo tareas complicadas y peligrosas, lo que trae aparejado la vulnerabilidad del personal que participa en ellas.

Y hay que notar que países que poseen ejércitos amplios y bien capacitados no contribuyen significativamente a las OMP, no están dispuestos a cooperar con tropas ni a dotar del mejor equipo a las operaciones.

Tal como señaló el entonces Sub-Secretario General para Operaciones de Mantenimiento de la Paz, Jean-Marie Guéhenno, al entregar la Medalla Dag Hammarskjöld a personal que laboraba en las OMP en 2008, “el DPKO no puede clamar victoria en la búsqueda de la paz, pero sí puede tomar crédito por estabilizar sociedades que eran el escenario de conflictos inextricables, salvando vidas en el proceso, ayudando a la gente más vulnerable en los lugares más peligrosos”.¹⁰⁴

La conclusión del Subsecretario Guéhenno en esa ocasión llega al centro del problema respecto al DPKO, pues indicó que la mejor manera de honrar el sacrificio de aquellos *peacekeepers* que han caído en servicio es redoblando los esfuerzos de los miembros de la ONU para garantizar que los mandatos asignados a las OMP correspondan a los recursos requeridos para alcanzar su objetivo de ayudar a las sociedades a recuperarse de los efectos de la guerra y la destrucción, y de establecer una paz duradera y estabilidad.¹⁰⁵

La propuesta de fortalecer al DPA y al DPKO y de estrechar su colaboración con el CS tiene varias limitaciones, principalmente la deficiente confianza existe entre los P5 y el SG. En esta investigación comprende perfectamente esa condición y no se pretende insinuar que el SG debe tener un rol más preponderante en los asuntos del CS a

¹⁰⁴ United Nations, *Blue helmets have saved countless lives, UN peacekeeping chief says*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 30 de mayo de 2008, Dirección URL: <http://www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=26865&Cr=peacekeep&Cr1#.UJqKhsWCCV8>, [Consultado el 15 de junio de 2012].

¹⁰⁵ Ibid.

través de estos departamentos. Para que la propuesta pueda materializarse se tiene que dejar claro que su función será asistir al CS en el desempeño de sus funciones, sí de manera más efectiva, pero nunca interfiriendo en el manejo de su agenda.

Permitir al CS tener el control absoluto de su agenda es fundamental para que otras áreas de la organización puedan trabajar libremente y alcanzar resultados cuando se involucran más directamente en la gestión de la paz y la seguridad internacionales, como sería el caso del DPA y el DPKO en esta propuesta. Sin esa garantía, sus esfuerzos y logros pueden permanecer en un plano secundario.

Ejemplo de ello es la Comisión para la Consolidación de la Paz (PBC, por sus siglas en inglés), órgano subsidiario de la AG y el CS cuya creación en 2005 correspondió a un esfuerzo por establecer vínculos más fuertes entre éste último y los otros órganos principales de la ONU, así como con otros actores relevantes.

La PBC es un órgano muy interesante porque además de ser muy especializado, fue diseñado para operar de manera compartida, no dejando el tema de la consolidación de la paz enteramente en manos del CS, sino permitiendo la integración de otras perspectivas. Cuenta con un Comité Organizacional que se encarga de desarrollar los asuntos encomendados a la comisión, el cual se compone de la siguiente manera:

- 7 miembros del CS, incluyendo los miembros permanentes
- 7 miembros del ECOSOC
- Los 5 principales contribuyentes a los presupuestos de la ONU y proveedores de contribuciones voluntarias.
- Los 5 principales proveedores de personal militar y civil para las misiones de la ONU.
- 7 miembros de la Asamblea General

Cabe destacar que un Estado sólo puede ser electo bajo una de las categorías antes mencionadas y el periodo de membresía en el Comité Organizacional es de dos años, con posibilidad de renovación, es decir, existe la reelección.

La manera en que se integra este comité busca conciliar los criterios de representatividad y capacidad, ya que no se le niega a ningún país la posibilidad de formar parte de él, como se demuestra con la selección de países de la AG y el

ECOSOC, pero se asegura que los países que aportan las mayores cantidades de dinero y recursos influyan directamente en la toma de decisiones.

Por otro lado, el formato que se determinó para que la PBC abordara las temas de su agenda refleja lo que algunos Estados quisieran que sucediera con el funcionamiento del CS, ya que la resolución 1645 establece que en las reuniones del Comité Organizacional dedicadas a abordar la situación específica de un país, se deberá incluir la participación de:

- El país objeto de la reunión
- Los países de la región que estén involucrados en el proceso post-conflicto, otros países involucrados en los esfuerzos de recuperación y/o diálogo político, así como organizaciones regionales y subregionales relevantes.
- Los principales contribuyentes financieros, de tropas y policía civil involucrados en el esfuerzo de recuperación.
- Los representantes de alto nivel de la ONU en el país en cuestión y otros representantes relevantes.
- Las instituciones financieras regionales e internacionales que sean necesarias.

Adicionalmente, la resolución 1645 solicita que representantes del BM, el FMI y otros donantes institucionales sean invitados a participar en todas las reuniones de la comisión como resulte más apropiado según sus estatutos. De esta forma, la consolidación de la paz se convierte en un pretexto para abrir un poco la agenda del CS a un amplio número de *stakeholders* e intentar generar confianza entre ellos.

La estructura y operación de la PBC materializa los anhelos irrealizables de reformar el CS. Es un órgano que toma en consideración muchas de las demandas que circulan en el proceso de reforma: representatividad, pluralidad, colaboración más estrecha entre el CS, la AG, el ECOSOC y la SG, participación de los principales contribuyentes al presupuesto de la organización de las OMP en la toma de decisiones, inclusión de actores relevantes como instituciones financieras internacionales (IFIs) y ONG y hasta la adopción de una perspectiva de género en sus labores. En cierta forma es un ensayo de lo que sería un CS reformado y lo que se puede aprender no es muy alentador.

Primero que nada, la PBC no podría funcionar como un órgano de respuesta a crisis, ya que con el gran número de actores que participan en sus reuniones, sería muy

complicado tomar decisiones de manera rápida. Esto no quiere decir que el actual CS atienda las situaciones de emergencia con impecable efectividad, pero no cabe duda de que los intereses de 15 miembros se puedan conciliar más fácilmente que los de 31, además de que la necesidad de tomar en cuenta las perspectivas de otros agentes como las IFIs y las ONG complicaría mucho más la tarea.

Esta situación ameritó que se haya tenido que definir un tema específico en el que todas esas voces pudieran tomarse en cuenta, uno que además no suscitara grandes presiones políticas ni demandara una toma de decisiones expedita. La agenda de la PBC se integra principalmente de situaciones de tensión cuya fase más álgida ha sido superada y no son apremiantes ni geopolíticamente estratégicos, por lo que los P5 permiten que tantos actores emitan su opinión sobre su tratamiento.

Como órgano de diálogo, la PBC es digna de reconocimiento, pero su alcance evidencia que una colaboración estrecha entre los órganos principales de la organización no puede trascender ese ámbito. Los miembros del CS, especialmente los P5, han dado muestras de ser receptivos a las aportaciones de los otros órganos sólo en calidad de consultas y si bien se trata de una colaboración muy limitada, ofrece dos aspectos positivos a considerar.

El primero es que es favorable que los otros órganos de la organización no se ocupen de los asuntos sustantivos del CS. La Carta de la ONU asigna responsabilidades muy distintas a cada uno, con desafíos específicos que superar y mucho trabajo por hacer. Si todos se ocuparan de la agenda de paz y seguridad, descuidarían sus funciones, o si trasladaran al ámbito del CS los temas que son parte de sus responsabilidades, no harían más que incrementar su carga de trabajo del órgano, que ya es abrumadora.

En segundo lugar, no debe despreciarse la ayuda a manera de consulta que pueden ofrecer los otros órganos al CS, y la propuesta planteada en esta investigación va en ese sentido. En lo que respecta a paz y seguridad internacional, lo máximo a lo que puede aspirar la SG es a proporcionar una asesoría y asistencia de alta calidad, por lo que es completamente conveniente trabajar para el fortalecimiento del DPA y el DPKO.

Se tienen que evitar conflictos entre el CS y la SG para lograr una colaboración productiva, el CS debe ver al DPA y al DPKO como aliados para tomar las decisiones más adecuadas e instrumentarlas eficazmente.

Conclusiones

Parece ser que en la actualidad los que buscan revigorizar genuinamente el multilateralismo y hacer funcionar el sistema internacional a través del consenso cada vez son menos. Hoy en día se pueden escuchar múltiples discursos de Jefes de Estado y de Gobierno hablando de la importancia de los mecanismos multilaterales y de la incorporación de nuevos puntos de vista en la toma de decisiones, pero al parecer ya no se refieren a la ONU, ni a los organismos “tradicionales”.

El multilateralismo de hoy se ha contagiado de la tendencia de la sociedad a transformar todo en adaptable, y es más evidente que nunca que el criterio de la conveniencia es el que prima, propiciando un multilateralismo “a la carta”¹⁰⁶. En lo que atañe al CS, la tendencia puede observarse en la aparición de nuevos mecanismos de concertación que son una especie de “foro del foro”, tales como el grupo de los P5+1, o el *Middle East Quartet*, o los múltiples “grupos de amigos” que algunos miembros del CS crean para abordar de manera más eficiente ciertos temas de la agenda del órgano.

Esta situación plantea una difícil dicotomía: por un lado, es positivo que surjan estas iniciativas y que atiendan asuntos complejos de forma más expedita y eficiente, sin tener que lidiar con una membresía extensa que obliga a largas jornadas de negociación para conciliar intereses. Pero por el otro, la proliferación de estos grupos da muestra de un compromiso cada vez más endeble con las instituciones internacionales, lo que alimenta los argumentos de quienes dicen que las reformas son inevitables para rescatarlas de la irrelevancia.

Pero el verdadero problema con recurrir a mecanismos alternos es que aunque los Estados utilizan a la organización para dotar de legitimidad a diversas iniciativas internacionales y se reafirma su relevancia en el mundo actual, los principios sobre los

¹⁰⁶ El término “multilateralismo a la carta” (*à la carte multilateralism*) es utilizado por el académico Stewart Patrick en el artículo “Prix Fixe and à la Carte: Avoiding False Multilateral Choices”. Patrick argumenta que debido a las dificultades de los organismos multilaterales tradicionales –ONU, BM, FMI- y el surgimiento de nuevos mecanismos de concertación especializados y con membresías reducidas – G20, Iniciativa de Seguridad para la Proliferación (PSI), Foro de las Principales Economías (MEF) etc.- Estados Unidos “debe mezclar y combinar los medios multilaterales –los ad hoc así como los formales, regionales y globales, transitorios y permanentes- dependiendo de cuál responde mejor al problema en cuestión e imponga menos costos a las prerrogativas de Estados Unidos.” Ver: Stewart Patrick, “Prix Fixe and à la Carte: Avoiding False Multilateral Choices”, *The Washington Quarterly* 32, núm. 4, Estados Unidos, Center for Strategic and International Studies, 2009, pp. 77-95.

que se fundó la organización no rigen la conducta de los Estados, sino que las ocasionales muestras de consideración por el CS en ocasiones traen aparejadas la intención de utilizarlo como un chivo expiatorio.

Al respecto, David Bosco, escribió una nota en la revista *Foreign Policy* relativa al tratamiento que se estaba dando en el ámbito multilateral a la crisis en Siria, en la que señala que ante el fracaso de las potencias de llegar a un acuerdo sobre como restablecer la paz en dicho país, éstas recurren a la noción del “fracaso de la comunidad internacional” para cubrir sus fallas diplomáticas, sugiriendo que lo que estaba fracasando en ese momento era el plan de paz de Kofi Annan y no sus políticas.^{107 108}

Esta actitud es práctica para los intereses de los Estados a nivel individual, pero hace irreparables daños a la comunidad internacional, tal como lo hace en otras áreas de la vida humana. Lo que sucede en el CS es llevar a nivel macro historias como la del padre que abandona, la del policía que acepta sobornos y la de las empresas que explotan a sus empleados; es evidente que vivimos una crisis de responsabilidad y de autoridad en el mundo. Quienes deberían fomentar el bienestar, liderar, guiar y proteger, no lo hacen, sino que anteponiendo sus intereses individuales, abusan y destruyen. Vivimos en el reino de la cobardía.

¿Entonces hay manera de lograr que el CS responda a los retos actuales y futuros de la humanidad? La verdad es que no hay que esperar grandes acuerdos diplomáticos en el seno de este órgano y por supuesto que seguirán existiendo casos de ineffectividad y retraso para actuar, además de que los conflictos no estratégicos para los P5 con implicaciones humanitarias seguirán siendo su área de *expertise* por excelencia, y no los temas trascendentales de la política internacional.

Esta desesperante situación obliga a plantear dos soluciones modestas y muy distintas entre sí, una destinada a lidiar con la rudeza de la dinámica del sistema internacional y

¹⁰⁷ David Bosco, “The UN’s scapegoat function” [en línea], *Foreign Policy*, 4 de mayo de 2012, Dirección URL: http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2012/05/04/the_uns_scapegoat_function, [Consultado el 8 de mayo de 2012].

¹⁰⁸ El 23 de febrero de 2012 el ex Secretario General de la ONU, Kofi Annan, fue nombrado Enviado Conjunto de las Naciones Unidas y la Liga Árabe para Siria, con la misión de buscar: i) terminar con la violencia y las violaciones de los derechos humanos; y ii) promover una solución pacífica e inclusiva, que atienda a las aspiraciones del pueblo sirio. El Plan de Paz de seis puntos se encuentra en la sección de Anexos. <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2012/03/2012327153111767387.html>

otra que va acompañada del idealismo que la realidad se encarga de sepultar cada día más:

- 1) A pesar de la ya expresada oposición a que los miembros de la ONU se enfrasquen en una negociación tan improductiva como la de la reforma del CS y aunque las probabilidades de una reforma son muy pocas, la opción que provee el MUC es la más viable y la que ocasionaría menos fricciones.
- 2) Se tiene que revalorar al DPA y al DPKO y dotarlos del financiamiento y apoyo político que requieren para desempeñar sus funciones plenamente, lo que traerá beneficios para todos, en especial para los más necesitados.

De esta última propuesta ya se han expuesto las consideraciones, por lo que se expondrán los aspectos que se consideran más favorables de la propuesta del MUC:

- 1) El *statu quo* no se vería sacudido con la formación de nuevos polos de poder, por el contrario, más Estados tendrían la oportunidad de participar en las deliberaciones del CS. Además, se preservaría el mecanismo de elecciones en la AG, que mantendría las oportunidades de todos los Estados miembros de la ONU de ocupar un asiento en el CS.
- 2) La adopción de la relección inmediata, aunque no significaría un cambio sustancial para la organización, contribuiría a señalar las malas actuaciones de los Estados y los alentaría a cumplir mejor las responsabilidades adquiridas al convertirse en miembros del órgano. Este mecanismo podría incluso propiciar una evolución de la competencia al interior de los grupos regionales y sentar las bases para la promoción a largo plazo de temas de particular interés de la región, pues para ser reelecto, un país tendría que incluirlos en su actuar en el órgano.
- 3) Se podría dar continuidad a iniciativas relativas al funcionamiento del órgano y la organización en general, cuyo avance requiriera el liderazgo de un país en particular, como es el caso de Japón y su entusiasta trabajo a favor de una mejora de los métodos de trabajo del CS. Si el desempeño de un Estado en el avance de un tema es bien recibido por la membresía de la organización, éste podría ser reelecto y continuar su trabajo, sin tener que esperar largos periodos para retomarlo.

Existe una frase popular que dice “de los males, el menor” y en lo que respecta a las propuestas de reforma de la estructura del CS, la del MUC es la menos dañina. No obstante, se enfrenta a la dificultad antes expuesta de que un órgano con más miembros no es la opción preferible para los P5 por los riesgos que plantea a su influencia.

Esta investigación busca plantear un panorama que aliente la reflexión constante sobre los persistentes retos para el logro de un grado de seguridad internacional que permita a muchas regiones del mundo superar la inestabilidad y dar paso a una etapa de desarrollo.

Asimismo, esta investigación buscó presentar algunos de los factores que intervienen en el proceso de reforma del CS, a fin de determinar si se trata de un proceso viable o de uno improductivo. También se identificaron campos de oportunidad que se pueden potencializar porque son propicios para la cooperación entre los Estados miembros, reconociendo que se requiere un cambio de visión para proceder a ello.

El CS tiene muchos defectos, eso es algo que no se puede negar, pero agregar nuevos miembros permanentes, hacer más complejos sus métodos de trabajo o conformarse con éxitos ocasionales no son medidas que vayan a la raíz del problema. Mientras el sistema internacional no cambie, la dinámica del CS no cambiará, así que es mejor dar la bienvenida a esta condición y aprovechar cada oportunidad para transitar a la seguridad internacional que tanto se necesita.

El día de hoy los miembros del CS tienen el reto de resolver el conflicto de Siria, que ha cobrado cerca de 93,000 muertos¹⁰⁹ y ha evidenciado que en muchos casos, la paz está en manos de los P5.

La gravedad del conflicto y la falta de acuerdo en el CS pueden alentar ideas reformistas centradas en la adición de miembros permanentes y electos, pero este caso debería más bien devolver la atención central al hecho de que los Estados no dejarán de competir por el poder y de que soluciones que tiendan a neutralizar esta situación son las más útiles, sobre todo cuando están de por medio vidas humanas.

¹⁰⁹ *Aljazeera*, “UN: At least 93,000 people killed in Syria”, 13 de junio de 2013, Dirección URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/06/201361351947232184.html> [Consulta: 17 de junio de 2013].

Vale la pena preguntarse si con la presencia de Alemania, Brasil, India y Japón como miembros permanentes del CS el conflicto en Siria se hubiera resuelto desde hace mucho tiempo, o si el CS tuviera 25 miembros Rusia hubiera sido persuadida de no vetar las resoluciones que proponían sanciones al régimen de Bashar al-Assad. Es muy probable que la gestión del conflicto no hubiera sido muy diferente a como lo es ahora, porque el problema es más profundo, su solución no recae en cómo está estructurado un órgano, sino en la dinámica del sistema internacional.

Una solución sensata a este conflicto debe tomar en cuenta que todos los actores involucrados desean incrementar sus beneficios, o al menos no perder los que ya tienen. Esta idea es absolutamente aplicable para el caso de la reforma del CS, pues una reforma que incremente el poder de unos a expensas del de otros estará condenada al fracaso, situación que se evidencia con la falta de acuerdo al interior de los grupos regionales.

No obstante, sería irresponsable que esta investigación concluyera afirmando que lo más conveniente –porque además es fácil- es que las cosas permanezcan como están y cada país se adapte al juego de poder para sacar el mayor beneficio posible –práctica predominante en las relaciones internacionales. La construcción de un mundo más seguro amerita mirar hacia otra dirección, como por ejemplo hacia una cooperación más asertiva con el DPA y el DPKO de la Secretaría General.

La necesidad de este enfoque se ve reforzado al considerar que si eventualmente se concretara alguna reforma de la estructura del órgano, los cuestionamientos sobre la legitimidad y la representatividad que la propiciaran no se resolverían, debido a la inevitable jerarquización del poder en el sistema internacional, que tan bien se ilustra con la forma misma en que se creó la ONU.

La Segunda Guerra Mundial no fue protagonizada por toda la comunidad internacional de la época. Si bien varios países hicieron aportaciones valiosas para combatir a los países del Eje, fueron tres los países que claramente determinaron el resultado: Estados Unidos, Reino Unido y la URSS.

Fueron esos tres países los que reordenaron el sistema internacional de la posguerra de acuerdo a sus intereses y le dieron vida a una organización que les permitiera mantenerlo, dotándola de un órgano ejecutivo en el que ellos y sus aliados –China y

Francia- tendrían la preeminencia. Los países que firmaron la Carta de San Francisco en 1945 aceptaron esa condición, con todas las ventajas y desventajas que acarrearía.

Justo o no, la verdad es que no cupieron otras consideraciones más que las del poder. Los únicos capaces de mantener la seguridad en la posguerra eran los tres vencedores de la guerra, por lo que negarles las prebendas de la Carta hubiera sido una fórmula para el caos. Aunque el resto de los Estados aceptaron esa condición, los cuestionamientos a la legitimidad del CS no tardaron en aparecer, pues quienes no tenían tan favorable posición, cuestionaban lo que le parecerían ser decisiones tomadas por los poderosos únicamente para su beneficio.

Esa oposición a la preeminencia de un grupo reducido de países es una reacción natural de quienes están en riesgo de ser afectados, como se explicó al hablar del concepto de equilibrio de poder. Siempre existirán cuestionamientos a la legitimidad del órgano y debido a que no se puede transformar en una AG en donde todos los Estados estén representados y tengan un voto, también prevalecerán los cuestionamientos a su representatividad.

Para los países que se podrían beneficiar de una reforma del CS, sin duda el órgano habrá mejorado sustancialmente en cuanto a legitimidad y representatividad, pero para los no favorecidos, dichos problemas no se resolverían, por el contrario, seguirían cuestionando la labor del órgano.

Una reforma centrada en modificar la estructura del CS no va a solucionar la gran cantidad de problemas que se han planteado a lo largo de 67 años de existencia de la organización y debido a los grandes conflictos de intereses que suscitaría, no podrá concretarse.

La propuesta de los S5 es la que tiene mejores perspectivas, pero no porque se trate de planteamientos que todos los Estados acepten sin conflicto, sino porque puede funcionar como un “chivo expiatorio” ante el impasse que se vive en las negociaciones sobre la reestructuración del CS. Para los miembros de la organización es preferible dar pasos, aunque sean pequeños, para mejorar los métodos de trabajo que asumir la amarga derrota de que el CS no puede reestructurarse. Ningún Estado quisiera ser visto como desvinculado y pasivo de los esfuerzos por construir un órgano más capaz y democrático.

Como reflexión final, esta investigación quiere recuperar una crítica que el teólogo alemán Dietrich Bonhoeffer hace al realismo político. Él rechaza aceptar como ineludible que los hombres son malos sin preguntarse cómo deberían ser y proceder a desarrollar múltiples estrategias para tener éxito en medio de eso, siendo la principal el ser capaz de ser malo uno mismo. Boenhoeffer propone un enfoque que combine el “reconocimiento de lo fáctico y oposición a lo fáctico”, es decir, soluciones que sean viables y que tengan por objetivo generar condiciones distintas a las imperantes.¹¹⁰

En el caso del CS, es claro que las propuestas de reforma que se centran en la cuestión de la membresía no modificarían la dinámica imperante de competencia por poder, sino que afianzarían el sistema antidemocrático que tanto ha mermado el funcionamiento del CS, pero tampoco se les puede descartar y conformarse con un *statu quo* incuestionado, inmóvil y lleno de defectos.

En esto último reside el aspecto positivo de los esfuerzos por reformar el CS. Este proceso, aunque destinado a prolongarse de manera indefinida, sirve para despertar la crítica y el cuestionamiento que tan positivos resultan para una organización que se encamina a los 70 años de existencia. Aunque haya planteamientos que no tengan otra función más que servir a las ambiciones de algunos países, varios de los que se incluyen en las propuestas de reforma son aportaciones valiosas que se deben tomar en cuenta para fortalecer el trabajo del órgano.

Tener un CS funcionando tal como debería funcionar, conforme a los principios de la organización y cumpliendo cabalmente su responsabilidad, es un objetivo difícil, pero hay muchas personas en el mundo que podrían beneficiarse con ello y vale la pena seguir trabajando para lograrlo.

Hay que pasar de las propuestas de reforma que se conforman y se amoldan a los aspectos paralizantes del poder y dar paso a aquellas que sean un desafío a lo que parece inamovible y busquen aprovechar al máximo las herramientas que proporciona el sistema de las Naciones Unidas.

¹¹⁰ Manfred Svensson, *Resistencia y gracia cara. El pensamiento de Dietrich Bonhoeffer*, España, Editorial Clie, 2011, p. 119.

Fuentes consultadas

-*Aljazeera*, “UN: At least 93,000 people killed in Syria”, 13 de junio de 2013, Dirección URL: <http://www.aljazeera.com/news/middleeast/2013/06/201361351947232184.html> [Consulta: 17 de junio de 2013].

-Bavier, Joe, “Congo war-driven crisis kills 45,000 a month: study”, [en línea], *Reuters*, 22 de enero de 2008, Dirección URL: <http://www.reuters.com/article/2008/01/22/us-congo-democratic-death-idUSL2280201220080122>, [Consultado el 20 de diciembre de 2011].

-*BBC News*, “Kosovo Independence move not illegal, says UN court”, [en línea], Reino Unido, 22 de julio de 2010, Dirección URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-europe-10730573>, [Consultado el 2 de diciembre de 2011].

_____, “Brazil ‘overtakes UK’s economy’”, [en línea], Reino Unido, 6 de marzo de 2012, Dirección URL: <http://www.bbc.co.uk/news/business-17272716> [Consultado el 23 de agosto de 2012].

_____, “Q&A: Palestinians’ upgraded UN status”, [en línea], Reino Unido, 30 de noviembre de 2012, Dirección URL: <http://www.bbc.co.uk/news/world-middle-east-13701636>, [Consulta: 13 de diciembre de 2012].

-Blum, Yehuda Z., “Proposals for UN Security Council Reform”, Estados Unidos, *The American Journal of International Law*, Vol. 99, No. 3, Julio de 2005, pp. 632-649.

-Brownyn E. Burton, *Somalia: A New Approach*, Council on Foreign Relations, Estados Unidos, marzo de 2010, pp.45.

-Bosco, David, “Peacekeeping, by the numbers”, [en línea], *Foreign Policy*, 1 de marzo de 2011, Dirección URL: http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2011/03/01/peacekeeping_by_the_numbers, [Consultado el 23 de enero de 2012].

_____, “The UN’s scapegoat function” [en línea], *Foreign Policy*, 4 de mayo de 2012, Dirección URL:

http://bosco.foreignpolicy.com/posts/2012/05/04/the_uns_scapegoat_function, [Consultado el 8 de mayo de 2012].

-Brookings Institution, *Index of State Weakness in the developing world*, [en línea], Estados Unidos, 2008, Dirección URL: http://www.brookings.edu/~media/Files/rc/reports/2008/02_weak_states_index/02_weak_states_index_indicator_scores_pullout.pdf, [Consultado el 12 de diciembre de 2011].

-Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, *Ley de Seguridad Nacional*, [en línea], 16 pp., 31 de enero de 2005, Dirección URL: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LSegNac.pdf>, [Consulta: 12 de enero de 2012].

-Center for UN Reform Education, *Managing Change at the United Nations*, [en línea], Estados Unidos, 2008, Dirección URL: <http://www.centerforunreform.org/node/308>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

-Central Intelligence Agency, The World Factbook. Africa. Gabon, [en línea], Dirección URL: <https://www.cia.gov/library/publications/the-world-factbook/geos/gb.html>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

-Charbonneau, Louis, "U.N. passes leaner 2012-2013 budget amid economic turmoil", [en línea], *Reuters*, 24 de octubre de 2011, Dirección URL: <http://www.reuters.com/article/2011/12/25/us-un-budget-idUSTRE7BO01A20111225>, [Consulta: 12 de diciembre de 2012].

-Chernitsa, Polina, "BRICS: No Foreign Intervention in Syria, No War Against Iran", [en línea], *Stop NATO*, 29 de marzo de 2012, Dirección URL: <https://rickrozoff.wordpress.com/2012/03/29/brics-no-foreign-intervention-in-syria-no-war-against-iran/>, [Consulta: 5 de abril de 2012].

-Chidanand Rajghatta, "China opposed UNSC expansion: Wikileaks cable", [en línea], India, *The Times of India*, 30 de noviembre de 2010, Dirección URL: http://articles.timesofindia.indiatimes.com/2010-11-30/us/28258015_1_unsc-expansion-cable-p-5, [Consulta: 12 de enero de 2012], [Consultado el 8 de marzo de 2011].

-Coicaud, Jean-Marc y Heiskanen, Veijo (Editores), *The legitimacy of International Organizations*, Tokio, Japón, The United Nations University Press, 2001, pp. 578.

-Department for Disarmament Affairs, *Report of the Secretary General, Concepts of Security*, Naciones Unidas, Nueva York, 1986, pp. 52.

-Diehl, Paul F. (Editor), *The Politics of Global Governance. International Organizations in an Interdependent World*, 2a Ed., Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2001, pp. 419.

-Electronic Mine Information Network, United Nations Department of Peacekeeping Operations (DPKO), Dirección URL: <http://www.mineaction.org/org.asp?o=2>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

-Fisas, Vicenç, “Repensar la seguridad”, [en línea], España, *El País.es*, 31 de julio de 2002, Dirección URL: http://www.hegoa.ehu.es/dossierra/seguridad/Repensar_la_seguridad.pdf, [Consulta: 13 abril de 2011].

-Federal Department of Foreign Affairs, Improving the Working Methods of the Security Council, [en línea], Suiza, 3 de noviembre de 2005, Dirección URL: http://www.eda.admin.ch/etc/medialib/downloads/edazen/topics/intorg/un/missny/ga61.Par.0034.File.tmp/lt_010607_methods_en.pdf, [Consulta 2 de febrero de 2011].

-Federal Foreign Office, Germany’s Financial Contributions to the United Nations, [en línea], Alemania, 11 de Julio de 2011, Dirección URL: http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Friedenspolitik/VereinteNationen/StrukturVN/Finanzen/Finanzbeitrag-D_node.html, [Consultado el 2 de diciembre de 2011].

-*Foreign Policy*, “The Failed States Index 2011”, [en línea], Estados Unidos, 2011, Dirección URL: http://www.foreignpolicy.com/articles/2011/06/17/2011_failed_states_index_interactive_map_and_rankings, [Consultado el 12 de diciembre de 2012].

-Gallo Cobián, Virginia et al, “Las sanciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y los Derechos Humanos. Relaciones Peligrosas”, [en línea], *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Universidad

Nacional Autónoma de México, Dirección URL:
<http://biblio.juridicas.unam.mx/revista/pdf/DerechoInternacional/8/art/art4.pdf>,
[Consulta: 13 de febrero de 2011].

-Global Policy Forum, *Tabled Uniting for Consensus Draft Resolution on Security Council Reform*, [en línea], 21 de julio de 2005, Dirección URL:
<http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0721uforcresolution.pdf>, [Consulta: 20 de enero de 2011].

_____, *Draft Resolution A/59/L.64*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 6 de julio de 2005, Dirección URL:
<http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/0706g4resolution.pdf>, [Consultado el 6 de octubre de 2011].

_____, *Size of Missions in the Security Council: 1994-2010*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, Dirección URL:
http://www.globalpolicy.org/images/pdfs/Size_of_Missions_in_the_Security_Council.pdf, [Consulta: 12 de enero de 2012].

-Gowan, Richard y Gleason, Megan, *UN Peacekeeping: The Next Five Years*, [en línea], Center on International Cooperation- New York University, Nueva York, Estados Unidos, 27 de noviembre de 2012, Dirección URL:
http://cic.es.its.nyu.edu/sites/default/files/cic_un_fiveyears.pdf, [Consultado el 4 de febrero de 2013].

-Graham, Victoria, "Security Council Leaders Hold First Summit Talks -- Yeltsin, Bush Push Arms Cuts, Pledge Cooperation", [en línea], *The Seattle Times*, Estados Unidos, 31 de enero de 1992, Dirección URL:
<http://community.seattletimes.nwsourc.com/archive/?date=19920131&slug=1473176>, [Consultado el 22 de enero de 2012].

-Gruenberg, Justin S., *An Analysis of United Nations Security Council Resolutions: Are All Countries Treated Equally?*, Case Western Reserve University's Journal of International Law, Estados Unidos, Dirección URL:
http://law.case.edu/journals/JIL/Documents/41_Gruenberg.pdf, [Consultado el 3 de diciembre de 2011].

-Hull, Cecilia y Svensson, Emma, *African Union Mission in Somalia (AMISOM): Exemplifying African Union Peacekeeping Challenges*, [en línea], Swedish Defence Research Agency, Octubre 2008, Dirección URL: <http://www.foi.se/upload/projects/Africa/FOI-R--2596--SE.pdf>, [Consultado el 20 de diciembre de 2011].

-Italy's Permanent Mission to the United Nations, *Draft Resolution A/59/L.68* [en línea, Nueva York, Estados Unidos, 21 de julio de 2005, Dirección URL: <http://www.italyun.esteri.it/NR/rdonlyres/9D371568-FAC1-488F-9343-3D289D7CD122/0/L68letterCanadaMexico3310.pdf>, [Consultado el 6 de octubre de 2011].

-LaFranchi, Howard, "India, South Africa could complicate US agenda in UN Security Council", [en línea], Estados Unidos, *Christian Science Monitor*, 12 de octubre de 2010, Dirección URL: <http://www.csmonitor.com/USA/Foreign-Policy/2010/1012/India-South-Africa-could-complicate-US-agenda-in-UN-Security-Council>, [Consulta: 12 de marzo de 2011].

-Lau, Olivia, *United Nations Security Council Expansion: the Efficacy of Small States under Bipolarity and Uni-Multipolarity*, 1 de Octubre de 2003. Documento de trabajo.

-Lynch, Colum, "Inside the Security Council deliberations on Palestine", [en línea], Estados Unidos, *Foreign Policy*, 9 de noviembre de 2011, Dirección URL: http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2011/11/09/inside_the_security_council_deliberations_on_palestine, [Consulta: 12 de noviembre de 2011].

-Lynch, Colum, "Rise of the Lilliputians", [en línea], Estados Unidos, *Foreign Policy*, 10 de mayo de 2012, Dirección URL: http://turtlebay.foreignpolicy.com/posts/2012/05/10/rise_of_the_lilliputians, [Consulta: 10 de mayo de 2012].

-Malone, David E., *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004, pp. 746.

-Ministry of Foreign Affairs of Japan, *Japan's Share of Assessed Contribution to the United Nations (UN)*, [en línea], Japón, Abril de 2001, Dirección URL: http://www.mofa.go.jp/policy/q_a/faq4.html, [Consultado el 29 de noviembre de 2011].

-McDonald, Kara C. y Patrick, Stewart M., *UN Security Council Enlargement and U.S. Interests*, Estados Unidos, Council on Foreign Relations, diciembre de 2010, pp. 60.

-Navarrete, Jorge Eduardo (Coordinador), *Miscelánea global. Tareas internacionales de México*, México, Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades, Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp.421.

-Nirupam, Sen, "Nonstate Threats and the Principled Reform of the United Nations", *Ethics and International Affairs*, num. 2, vol. 20, Estados Unidos, junio de 2006, pp. 229-234.

-North, Douglas C., *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Estados Unidos, Cambridge University Press, 1990, pp. 159.

-Nye, Joseph S. Jr. y Donahue, John O. (Editores), *Governance in a globalizing world*, Estados Unidos, Brookings Institution Press, 2000, pp.386.

-Organización de las Naciones Unidas, *Carta de las Naciones Unidas*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 24 de octubre de 1945, Dirección URL: <http://www.un.org/es/documents/charter/>, [Consultado el 2 de diciembre de 2011].

-Paul, T.V., Vitz, James J. y Frotmann, Michael, *Balance of power: theory and practice in the 21st century*, Estados Unidos, Stanford University Press, 2004, pp. 384.

-Pellicer, Olga (Compiladora), *Las Naciones Unidas hoy: visión de México*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores y Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 314.

-Permanent Mission of India to the United Nations, *India and United Nations*, [en línea], Dirección URL: http://www.un.int/india/india_and_the_un_pkeeping.html, [Consultado el 13 de enero de 2012].

-Permanent Mission of Israel to the United Nations, *Israel at the United Nations*, [en línea], Dirección URL: <http://israel-un.mfa.gov.il/israel-and-the-un/israel-at-the-un>, [Consultado el 23 de enero de 2012].

-*Radio New Zealand International*, "Asian group of nations at UN changes its name to Asia-Pacific group", [en línea], 31 de agosto de 2011, Dirección URL:

<http://www.rnzi.com/pages/news.php?op=read&id=62791>, [Consultado el 18 de diciembre de 2011].

-*Refugees International*, “No Power to Protect: The African Union Mission in Sudan”, [en línea], 11 de noviembre de 2005, Dirección URL: <http://www.refintl.org/policy/in-depth-report/no-power-protect-african-union-mission-sudan>, [Consultado el 18 de diciembre de 2011].

-*RIA Novosti*, “Russia for UN Security Council reform- foreign minister”, [en línea], Rusia, 23 de enero de 2008, Dirección URL: <http://en.rian.ru/russia/20080123/97602972.html>, [Consulta: 12 de enero de 2012].

-Roberts, Adam y Zaum, Dominik, *Selective Security: War and the United Nations Security Council since 1945*, Estados Unidos, Routledge, 2008, pp. 94.

-Rodriguez, Roberto M., *A New Wave for the Reform of the Security Council of the United Nations: Great Expectations but Little Results*, [en línea], Minnesota, Estados Unidos, Universidad de Malta, 31 de enero de 2010, Dirección URL: [http://www.diplomacy.edu/sites/default/files/30112010150816%20Rodriguez%20\(Librar y\).pdf](http://www.diplomacy.edu/sites/default/files/30112010150816%20Rodriguez%20(Librar%20y).pdf), [Consulta: 3 de marzo de 2012].

-Rosas, María Cristina (Coordinadora), *60 años de la ONU: ¿Qué debe cambiar?*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp.472.

-Schlichtmann, Klaus, “A Draft on Security Council Reform”, [en línea], Estados Unidos, *Peace and Change Journal*, 4 de octubre de 1999, Dirección URL: http://www.unfor.info/unscreform_1999.pdf [Consulta: 13 de marzo de 2011].

-Security Council Report, *Security Council Working Methods- A work in progress?*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 30 de marzo de 2010, Dirección URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Research%20Report%20Working%20Methods%202010.pdf>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

_____, *Security Council Elections 2012*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, septiembre de 2012, Dirección URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3->

CF6E4FF96FF9%7D/special_research_report_elections_2012.pdf, [Consultado el 28 de noviembre de 2012].

-Serrao, Olivier, *South Africa in the UN Security Council 2011-2012* [en línea], Alemania, Friedrich Ebert Stiftung, junio 2011, Dirección URL: <http://library.fes.de/pdf-files/iez/08166.pdf>, [Consulta: 12 de abril de 2012].

-Shah Bukhari, Syed Noor y Khuro, Amir Ahmed, *United Nations, critical Analysis and Suggestions for Reforms*, Interdisciplinary Journal of Contemporary Research in Bussiness, Vol. 2, No. 5, Septiembre 2010, pp. 218-230.

-Sheehan, Michael, *The Balance of Power. History and Theory*, Reino Unido, Routledge, 1996, pp. 226.

-Sistema de Información Bibliográfica de las Naciones Unidas (UNBISNET), *Voting Record A/RES/1991 (XVII)[A]*, [en línea], Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://unbisnet.un.org:8080/ipac20/ipac.jsp?session=13L93724035C8.6531&profile=voting&uri=full=3100023~!902346~!0&ri=1&aspect=power&menu=search&source=~!horizon#focus>, [Consulta: 8 de marzo de 2012].

-Sterling, Joe y Abdelaziz, Salma “U.N.’s Syria death toll jumps dramatically to 60,000-plus”, [en línea], Estados Unidos, *CNN*, 3 de enero de 2013, Dirección URL: <http://www.cnn.com/2013/01/02/world/meast/syria-civil-war/index.html>, [Consulta: 3 de enero de 2013].

-Stewart Patrick, “Prix Fixe and à la Carte: Avoiding False Multilateral Choices”, *The Washington Quarterly* 32, núm. 4, Estados Unidos, Center for Strategic and International Studies, 2009, pp. 77-95.

-Svensson, Manfred, *Resistencia y gracia cara. El pensamiento de Dietrich Bonhoeffer*, España, Editorial Clie, 2011, pp. 237.

-Texeira, Pascal, *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century*, Ginebra, Suiza, United Nations Institute for Disarmament Research, 2003, pp. 125.

-*The Economist*, “Brazil and peacekeeping: Policy, not altruism”, [en línea], Reino Unido, 23 de septiembre de 2010, Dirección URL: <http://www.economist.com/node/17095626>, [Consultado el 2 de marzo de 2012].

_____, "Blue berets in the red", [en línea], Reino Unido, 9 de junio de 2012, Dirección URL: <http://www.economist.com/node/21556581/>, [Consultado el 10 de junio de 2012].

-*The New York Times*, "The U.N. Fights for Its Future", [en línea], Estados Unidos, 26 de marzo de 2005, Dirección URL: http://www.nytimes.com/2005/03/26/opinion/26sat2.html?_r=0, [Consultado el 12 de abril de 2012].

-*The Telegraph*, "Defence spending: the world's biggest armies in stats", [en línea], Reino Unido, Febrero 2011, Dirección URL: <http://www.telegraph.co.uk/news/uknews/defence/8002911/Defence-spending-the-worlds-biggest-armies-in-stats.html>, [Consulta: 14 de noviembre de 2011].

-The White House, *National Security Strategy*, [en línea], Washington, D.C., Estados Unidos, mayo de 2010, Dirección URL: http://www.whitehouse.gov/sites/default/files/rss_viewer/national_security_strategy.pdf, [Consulta: 13 de marzo de 2011].

-The World Bank, *Data. South Africa*. [en línea], 2012, Dirección URL: <http://data.worldbank.org/country/south-africa>, [Consultado el 12 de diciembre de 2011].

_____, *World Development Report 2011. Conflict, Security and Development*, [en línea], Washington D.C., Estados Unidos, 2011, Dirección URL: http://siteresources.worldbank.org/INTWDRS/Resources/WDR2011_Full_Text.pdf, [Consulta: 8 de marzo de 2012].

-United Nations, *United Nations Security Council. Members* [en línea], Nueva York, Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.un.org/sc/members.asp>, [Consulta: 12 de enero de 2012].

_____, *Security Council Authorizes Deployment of United Nations-African Union 'Hybrid' Peace Operation in bid to resolve Darfur conflict*, [en línea], Dirección URL:

<http://www.un.org/News/Press/docs//2007/sc9089.doc.htm>, [Consultado el 17 de diciembre de 2011].

_____, *In larger freedom: towards development, security and human rights for all*. [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 21 de marzo de 2005, Dirección URL: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/270/78/PDF/N0527078.pdf?OpenElement>, [Consulta: 11 de febrero de 2011].

_____, *A more secure world: our shared responsibility. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change*, [en línea], Nueva York, 2 de diciembre de 2004, Dirección URL: <http://www.un.org/secureworld/report.pdf>, [Consulta: 18 de diciembre de 2011].

_____, *Uniting for Consensus Group of States introduces text on Security Council Reform to General Assembly. Proposes Maintaining Permanent 5, with 20 Elected Members*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 2005, Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2005/ga10371.doc.htm>, [Consulta: 12 de marzo de 2011].

_____, *An Agenda for Peace*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 17 de junio de 1992, Dirección URL: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>, [Consultado el 12 de enero de 2012].

_____, *Assesment of Member States' contributions to the United Nations regular budget for 2012*, [en línea], Nueva York, 27 de diciembre de 2011, Dirección URL: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=ST/ADM/SER.B/853, [Consultado el 14 de enero de 2012].

_____, *General Assembly Elects Guatemala, Morocco, Pakistan, Togo as Non-Permanent Members of Security Council*, [en línea], Department of Public Information: News and Media Division, Nueva York, 21 de octubre de 2011, Dirección URL: <http://www.un.org/News/Press/docs/2011/ga11160.doc.htm>, [Consultado el 21 de enero de 2012].

-United Nations Coordination of Outer Space Activities, *UN Department of Peacekeeping Operations*, [en línea], 2007, Dirección URL:<http://www.uncosa.unvienna.org/uncosa/en/directory/dpko/index.html>, [Consultado el 12 de marzo de 2012].

-United Nations Development Program, *Human Development Index (HDI)- 2011 Rankings*, [en línea], 2011, Dirección URL: <http://hdr.undp.org/en/statistics/>, [Consultado el 12 de diciembre de 2011].

-United Nations Development Programme Afghanistan, *Enhance Security*, [en línea], 21 de julio de 2011, Dirección URL: http://www.undp.org.af/demo/index.php?option=com_content&view=article&id=86&Itemid=68, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

-United Nations Department of Political Affairs, "How DPA is Funded", [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/funding>, [Consultado: 12 de noviembre de 2012].

-United Nations General Assembly, *Resolution 992 (1955)*, Nueva York, Estados Unidos, 21 de noviembre de 1955, Dirección URL: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/992\(X\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/992(X)&Lang=E&Area=RESOLUTION), [Consulta: 18 de diciembre de 2011].

-United Nations Peacekeeping, *Les opérations passés*, [en línea], Organización de las Naciones Unidas, Dirección URL: <http://www.un.org/fr/peacekeeping/operations/past.shtml>, [Consultado el 16 de diciembre de 2011].

_____, *Year in review 2011*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 2011, Dirección URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/publications/yir/yir2011.pdf>, [Consultado el 4 de febrero de 2012].

_____, *Peacekeeping Fact Sheet*, [en línea], Dirección URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

_____, *Peacekeeping issues*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.un.org/en/peacekeeping/issues/>, [Consultado el 10 de junio de 2012].

-United Nations Rule of Law, *The Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*, [en línea], Dirección URL: <http://www.unrol.org/article.aspx?n=dpko>, [Consultado el 8 de marzo de 2012].

-United Nations Security Council, *Provisional Verbatim Record of the three thousand and forty-sixth meeting*, Nueva York, Estados Unidos, 31 de enero de 1992, pp. 147.

_____, *Provisional Rules of Procedure of the Security Council*, [en línea], Nueva York, 1983, Dirección URL: <http://www.un.org/en/sc/inc/pages/pdf/rules.pdf>, [Consulta 10 de enero de 2011].

_____, *Resolution 1261 (1999)*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 30 de Agosto de 1999, Dirección URL: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/CAC%20SRES%201261.pdf>, [Consulta: 18 de noviembre de 2011].

_____, *Resolution 1769 (2007)*, [en línea], Nueva York, Estados Unidos, 31 de julio de 2007, Dirección URL: [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769\(2007\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1769(2007)), [Consultado el 18 de diciembre de 2011].

-United States Agency for International Development, *Mission Directory*, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.usaid.gov/mission-directory>, [Consultado el 23 de febrero de 2012].

-United States Institute of Peace, *American Interests and UN Reform. Report of the Task Force on the United Nations*, [en línea], Washington, D.C., Estados Unidos, junio de 2005, Dirección URL: http://www.usip.org/files/file/usip_un_report.pdf, [Consulta: 20 de marzo de 2011].

-U.S. Department of State, *The National Security Strategy of the United States of America* [en línea], Washington, D.C., Estados Unidos, septiembre de 2002, Dirección URL: <http://www.state.gov/documents/organization/63562.pdf>, [Consulta: 12 de marzo de 2011].

-U.S. Department of State, *Websites of U.S. Embassies, Consulates, and Diplomatic Missions*, [en línea], Estados Unidos, Dirección URL: <http://www.usembassy.gov/>, [Consultado el 23 de febrero de 2012].

-U.S. Permanent Representative to the United Nations, *Facing 21-st Century Threats: Why America needs the UN*, [en línea], Estados Unidos, 11 de febrero de 2011, Dirección URL: <http://usun.state.gov/briefing/statements/2011/156503.htm>, [Consulta: 24 de agosto de 2011].

-Velador González, Yamel, “Atribuciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el Estatuto de la Corte Penal Internacional”, [en línea], *Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM*, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Dirección URL: <http://www.juridicas.unam.mx/publica/librev/rev/posder/cont/5/cnt/cnt10.pdf>, [Consulta: 11 de febrero de 2011].

-*Voice of America*, “Russia Threatend to Block Kosovo’s UN Membership”, [en línea], Moscú, 2 de abril de 2008, Dirección URL: <http://www.voanews.com/english/news/a-13-2008-04-02-voa39-66816492.html>, [Consultado el 2 de diciembre de 2011].

-Weitz, Richard, *War and governance: International Security in a Changing World*, Estados Unidos, PRAEGER, 2011, pp.222.

-Weiss, Thomas G. (Editor), *Collective Security in a Changing World*, Estados Unidos, Lynne Rienner Publishers, Inc., 1993, pp.233.

-*Zero Hora*, “Dilma anuncia redução no contingente de militares brasileiros no Haiti”, [en línea], Brasil, 1 de febrero de 2012, Dirección URL: <http://zerohora.clicrbs.com.br/rs/mundo/noticia/2012/02/dilma-anuncia-reducao-no-contingente-de-militares-brasileiros-no-haiti-3650750.html>, [Consultado el 5 de marzo de 2012].

-Weiss, Thomas G. et al., *The United Nations and Changing World Politics*, Estados Unidos, 4a Ed., Westview Press, 2004, pp. 392.

-Ziring, Lawrence et al., *The United Nations: International Organizations and World Politics*, Harcourt College Publishers, 2000, PP. 552.

-Zoellick, Robert B. "Fragile States: Securing Development", [en línea], Washington, D.C., Estados Unidos, *The World Bank Group*, 12 de septiembre de 2008, Dirección URL:

<http://web.worldbank.org/WBSITE/EXTERNAL/NEWS/0,,contentMDK:21898896~pagePK:34370~piPK:42770~theSitePK:4607,00.html>, [Consulta: 3 de febrero de 2012].