

## **La reforma del Consejo de Seguridad: motivos, alternativas posibles y opciones desde la perspectiva argentina**

**Rafael Daló\***

*\* El autor es Master en Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata e integrante del Departamento de Europa del Instituto de Relaciones Internacionales de dicha Universidad.*

¿Por qué aparece como necesaria una reforma a la actual composición y atribuciones del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas? ¿Cuáles son las alternativas factibles y las limitaciones que surgen para una tal reforma? ¿Cuál debe ser la posición de la Argentina frente a este tema? El presente artículo gira alrededor de estas preguntas y procura encontrar una respuesta a ellas. En ese sentido, comienza enfocando la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad dentro del marco más amplio de la reforma de las Naciones Unidas y analizando su grado de necesidad y oportunidad. Enseguida, después de evaluar los distintos aspectos susceptibles de ser reformados a nivel general, se concentra en el estudio de distintas propuestas específicas alrededor de la reforma del Consejo de Seguridad para finalmente sugerir una perspectiva que, desde una posición compatible con los intereses argentinos, podría llegar a presentarse como contribución al debate.

### **Necesidad de una reforma al sistema de las Naciones Unidas**

Las Naciones Unidas en general, y el Consejo de Seguridad en particular, constituyen la encarnación de la estructura de poder mundial inmediatamente posterior a la Segunda Guerra Mundial. Sin embargo, cincuenta y cuatro años después, tal estructura de poder no parece tener la misma base. Por un lado, han emergido nuevas potencias económicas como Alemania y Japón que reclaman ahora un sitio fijo en el Consejo de Seguridad y cuestionan la anteriormente indiscutible supremacía de sus cinco miembros permanentes con poder de veto (Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Rusia y China). Por el otro, los cada vez más numerosos países en desarrollo unen sus fuerzas para reclamar por una más equitativa representación en los diferentes organismos de la organización que vaya más allá de su presencia en la cada vez más retórica Asamblea General. Esto último, si bien no alcanza de por sí para alterar la distribución de poder político y económico mundial, introduce una presión moral considerable en favor del cambio. En consecuencia, se ha establecido un distanciamiento entre las condiciones y estructuras en virtud de las cuales las Naciones Unidas fueron diseñadas las correspondientes a la nueva realidad internacional. Si bien la fallida experiencia de la Liga de las Naciones resulta aleccionadora acerca de los efectos que las incongruencias con la realidad pueden tener sobre una organización mundial, las todavía fuertes y militarmente dominantes "viejas" potencias se muestran reticentes a todo cambio que atente contra sus actuales privilegios. Así, el precio de la oposición al cambio resulta en una continua erosión de la

legitimidad de las Naciones Unidas, acompañada de la desconfianza de las nuevas potencias y de los países en desarrollo.

La pérdida de legitimidad no es el único problema que las Naciones Unidas debe enfrentar. El organismo mundial es ahora requerido para brindar una cada vez mayor lista de servicios que incluye el control de las armas químicas, biológicas y nucleares, la protección de la biosfera, el control de la población, la promoción del desarrollo, la defensa de los derechos humanos y la administración de asistencia humanitaria. Pero es en el terreno del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, en la provisión de mecanismos de diplomacia preventiva y de operaciones de mantenimiento de la paz donde, después del final de la guerra fría, las Naciones Unidas han experimentado su más alto crecimiento de actividades y, en consecuencia, de costos. El resultado de todo esto es una severa crisis económica, agravada por el no pago de las contribuciones de parte de las grandes potencias, que impide a la organización el cumplimiento apropiado de la tarea que se le ha asignado (como quedó demostrado en los casos de Bosnia, Ruanda y Somalia) y, por esta causa, amenaza su prestigio de manera peligrosa.

En síntesis, la erosión de su legitimidad y la pérdida de prestigio constituyen dos importantes desafíos que el sistema de las Naciones Unidas debe enfrentar. Una reforma comprehensiva y consensuada de ciertos aspectos de la Carta aparece como un instrumento válido para superarlos mejorando el sistema original.

### **Oportunidad y características de una reforma al sistema de las Naciones Unidas**

Aunque aún lejos de ser ideales, las actuales circunstancias internacionales aparecen como una buena oportunidad para alcanzar el consenso necesario para una reforma al sistema de las Naciones Unidas. En este sentido, los espectaculares eventos ocurridos desde 1989, tales como la disolución de la confrontación ideológica bipolar entre el Oeste y el Este, el desmantelamiento de la Unión Soviética y la reconstrucción del orden de seguridad europeo, en combinación con la creciente fluidez de los alineamientos políticos, la continua expansión de los principios democráticos y el surgimiento de una más fuerte conciencia sobre los problemas de la sociedad internacional, abren la ocasión para una reforma del sistema que permita a la Organización no sólo el cumplimiento apropiado de su mandato principal, el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, sino también enfrentar sus nuevos desafíos. Al respecto, debe decirse que el mandato aludido, salvo en los excepcionales casos de las guerras en Corea y en el Golfo, ha sido sólo parcial y limitadamente realizado a través de las operaciones de mantenimiento de la paz. Dicha clase de operaciones no se halla contemplada en la Carta, sino que surge a partir de la crisis del Canal de Suez de 1956 como un parche frente a la parálisis experimentada por el Consejo a lo largo de la guerra fría. El problema esencial radica en que, como en su tiempo la Liga de las Naciones, el sistema de las Naciones Unidas no ha modificado el carácter anárquico de la sociedad internacional, dejando intacto el espacio para los juegos de poder entre las grandes potencias con derecho de veto en el Consejo de Seguridad. Está claro que las cinco décadas de paz relativamente general que han seguido a la Segunda Guerra Mundial no han sido producto del rol de las Naciones Unidas, sino del equilibrio del terror nuclear entre las superpotencias. En este sentido, el riesgo de un nuevo conflicto general, o al menos el de uno muy peligroso, aún no ha desaparecido. El actual estado de "madura anarquía" reflejado en la reactivación del Consejo a partir de 1989 no es necesariamente irreversible y eterno, sino que nuevos conflictos de poder pueden surgir en un futuro cercano y revertir la situación a la guerra fría o aún a un peor estado de cosas. Si las condiciones de anarquía internacional no son realmente limitadas mediante la imposición de un

mecanismo de seguridad colectiva más jerárquico, lo que no implica desde ya un gobierno mundial sino una mayor "gobernabilidad mundial", la guerra entre grandes potencias será siempre una posibilidad. A pesar de que el ambiente de consenso alcanzado por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad es percibido menos como un retorno sincero a los principios de la Carta que como un intento de control del sistema internacional instrumental a sus propios intereses nacionales, una oportunidad de cambio se advierte a partir de la evidencia de las incongruencias y las circunstancias arriba descriptas.<sup>1</sup>

Resumiendo el argumento anterior, la actual situación de "anarquía madura" de la posguerra fría ofrece no sólo una buena ocasión para llevar a cabo las reformas necesarias que detengan la erosión de la legitimidad y el prestigio de las Naciones Unidas, sino también para avanzar hacia la consolidación de un auténtico y efectivo sistema de seguridad colectiva. Ahora bien, ¿cuáles serían las características de una eventual reforma funcional a dichos objetivos? Existe un inmenso número de propuestas de académicos como Clark y Sohn (1958), Steele (1987), Krause y Andy Knight (1994), Lyons (1994), Fawcett y Newcombe (1995) o Andy Knight (1996), por sólo citar combinadamente algunos ejemplos de trabajos clásicos y actuales, que hacen referencia a distintos aspectos susceptibles de ser reformados. Si bien no hay espacio aquí para precisar todos ellos, algunos de los principales cambios sugeridos en las referidas propuestas son los que siguen:

- a) La eliminación de las referencias a los "estados enemigos" todavía presentes en la Carta.
- b) La reforma, combinación, coordinación o eliminación de distintas comisiones o comités subsidiarios de la Asamblea General o del ECOSOC, con el objeto de reducir gastos y aumentar la eficiencia.
- c) La adopción del principio de subsidiaridad en materia de seguridad, estimulando la división del trabajo entre los organismos regionales y las Naciones Unidas.
- d) La creación de una Comisión Asesora al Secretario General, de manera de proveer un "cerebro central" al sistema de agencias especializadas de la organización y de constituir una unidad administrativa simple de los programas para el desarrollo.
- e) La provisión a la organización de un fondo independiente y automático de recursos. En este sentido, existe la iniciativa de aplicar un impuesto del 0,05% a las transferencias monetarias internacionales que permitiría a la institución recaudar unos 150 mil millones de dólares por año (el presupuesto actual es de unos 6 mil millones), así como otras propuestas de financiamiento que incluyen impuestos al tráfico aéreo y marino o a la venta de armas.
- f) La creación de una fuerza militar de carácter permanente que permita a la organización una más rápida y efectiva respuesta en las situaciones descriptas en el Capítulo VII de la Carta.
- g) La reforma del Consejo de Seguridad. Llegamos aquí al tema sobre el que focalizaré mi atención en el resto de este artículo y que precisamente constituye uno de los aspectos más conflictivos de una eventual reforma del sistema de las Naciones Unidas.<sup>2</sup>

## **Una cuestión clave: la reforma del Consejo de Seguridad**

El Consejo de Seguridad es el órgano esencial del sistema de las Naciones Unidas. Su misión principal consiste en determinar la existencia de toda amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y tomar medidas (que pueden o no implicar el uso de la fuerza) para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales. Está compuesto actualmente por quince miembros, cinco permanentes (Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China) y diez elegidos por la Asamblea General por un período de dos años (sin posibilidad de reelección inmediata) teniendo en cuenta su contribución al "mantenimiento de la paz" y propiciando a una "distribución geográfica equitativa". La Resolución 1991 (XVIII) de la Asamblea General ha reglamentado la última de las condiciones mencionadas en el sentido de que deberán ser elegidos cinco estados de Africa y Asia, uno de Europa Oriental, dos de América Latina y dos correspondientes a Europa Occidental y otros países (Diez de Velazco, 1989:173 y 174). Respecto a las votaciones, el artículo 27 de la Carta sostiene criterios diferentes de acuerdo a si se trata de "cuestiones de procedimiento", en la que las decisiones requieren el voto afirmativo de nueve miembros cualesquiera, o de las "demás cuestiones", en las que se requiere también una mayoría de nueve votos aunque incluidos los de los cinco miembros permanentes. Por lo tanto, más allá de las cuestiones de procedimiento, la "regla de la unanimidad de las grandes potencias" provee de inmunidad a las grandes potencias al asegurarles un derecho exclusivo a vetar las resoluciones del Consejo.

Dada la relevancia de sus funciones, el Consejo de Seguridad es el lugar en el que las inequidades y limitaciones del sistema de las Naciones Unidas se tornan más evidentes. Como señalan Russett, O'Neill y Sutterlin (1996), cada vez son más los países que expresan su insatisfacción por el carácter no representativo del Consejo y su arrogante ejercicio del poder, llamando la atención acerca de la necesidad de un cambio en la manera de conducir sus asuntos. Tal ambiente de consenso sobre la necesidad de una reforma del organismo ha llevado a que por la Resolución AG/48/26, aprobada por consenso el 3 de diciembre de 1993, se creara un Grupo de Trabajo especialmente dedicado al tema en el ámbito de la Asamblea General. Dicho "Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad, del aumento de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad" comenzó sus sesiones el 19 de enero de 1994.

En particular, las discusiones del Grupo de Trabajo se han concentrado en dos temas generales: el poder de veto y el aumento en el número de miembros permanentes y no permanentes del Consejo. Respecto del primero de estos temas, una gran mayoría de países es partidaria de limitar el uso del poder de veto de parte de los actuales miembros permanentes así como de negar el otorgamiento de tal poder a los eventuales nuevos miembros permanentes que pudieran designarse como consecuencia de la reforma. En efecto, cualquiera que sean las inequidades del sistema actual, aumentar aún más el número de potenciales vetantes aumentaría las posibilidades de paralización del Consejo y constituiría por esto un remedio peor que la enfermedad a curar. Sin embargo, si se quiere llegar a establecer un auténtico o por lo menos mejor sistema de seguridad colectiva el uso del poder de veto debería ser eliminado o significativamente limitado. Obviamente, resulta extremadamente difícil que los cinco miembros permanentes acepten abandonar este derecho excepcional. Y como toda reforma de la Carta necesita de su aprobación, tales países se encuentran en posición de vetar cualquier proyecto que incluya la eliminación de su derecho a veto. Más probabilidades de éxito tienen, sin embargo, las propuestas de cambios progresivos tendientes a acotar ese derecho exclusivo. Esto ya se ha hecho en el pasado, por ejemplo, cuando se comenzó a considerar que la ausencia de un miembro permanente no supone veto (merced a una interpretación no literal del artículo 27-3 de la Carta), también al considerar que la abstención de votar de un

miembro permanente no supone veto y al fijar por medio de listas las cuestiones consideradas como de procedimiento, no sujetas al derecho de veto, procurando la ampliación de las mismas.

Teniendo en cuenta las anteriores consideraciones, el 20 de marzo de 1997 el Embajador Razali de Malasia, Presidente de la Asamblea General, presentó ante el Grupo de Trabajo un paper con una propuesta de reforma del Consejo. Respecto del derecho de veto, reconociéndose que un abrumador número de Estados Miembros consideraban anacrónico y antidemocrático el uso del veto en el Consejo de Seguridad y pedían por su eliminación, se proponía:

a) Desalentar el uso del veto llamando a los miembros permanentes originales a limitar su ejercicio del poder de veto a las acciones tomadas en razón del Capítulo VII de la Carta.

b) Que los eventuales nuevos miembros permanentes a partir de una reforma de la composición del Consejo no dispusieran del derecho de veto.

Resta ahora analizar el otro tema general de las discusiones relativas a la reforma, el de los nuevos países a ser incorporados como miembros permanentes al Consejo. Existe al respecto un consenso generalizado en cuanto a que el Consejo debería extenderse. Sin embargo, tan pronto como las discusiones apuntan a considerar cuántos y cuáles miembros deberían ser elegidos, y en qué carácter, dicho consenso se evapora. ¿Debería Alemania incorporarse sola o como parte de una única representación de la Unión Europea?, "¿aceptaría Pakistán la elevación de India al status de miembro permanente? ¿Aceptarían Argentina y México el de Brasil? ¿Tendría Nigeria -poderoso, políticamente inestable y no democrático- el apoyo de sus vecinos africanos?" (Russet, O'Neill and Sutterlin, 1996:75).

Vayamos por partes. Primero, ni siquiera existe consenso acerca de la inclusión de Alemania y Japón (nuevas grandes potencias democráticas e importantes contribuyentes al sistema de las Naciones Unidas) como miembros permanentes, a pesar del interés en ese sentido de países como Estados Unidos, Francia y Reino Unido, quienes verían reducidas sus propias contribuciones a la organización como consecuencia de tales incorporaciones. El caso de Japón (segunda potencia económica mundial y segundo contribuyente de las Naciones Unidas) es menos conflictivo que el de Alemania, cuya inclusión aumentaría de dos a tres miembros permanentes la ya desproporcionada representación de Europa Occidental en el Consejo. Sin embargo, la cuestión que provoca las mayores quejas y reclamos de equidad es la ausencia total de países en desarrollo entre los miembros permanentes. Existen al respecto distintas propuestas como por ejemplo la de Italia, que sugiere mantener los actuales cinco miembros permanentes y agregar diez asientos semipermanentes en los cuales tres Estados rotarían entre sí.<sup>3</sup> Por su parte, la propuesta contemplada en el proyecto de Razali se inspira en esta cuestión en la realizada conjuntamente por Alemania y Japón. En ese sentido sostiene que:

a) El Consejo debería ser ampliado de quince a veinticuatro miembros mediante la incorporación de cinco miembros permanentes y cuatro no permanentes.

b) Los cinco nuevos miembros permanentes deberían ser elegidos de acuerdo al siguiente criterio:

1-Uno de entre los países en desarrollo de Africa.

2-Uno de entre los países en desarrollo de Asia.

3- Uno de entre los países en desarrollo de América Latina y el Caribe.

4-Dos de entre los países industrializados (que seguramente no serían otros que Alemania y Japón).

c) Los cuatro nuevos miembros no permanentes deberían ser elegidos de acuerdo al siguiente criterio:

1- Uno de entre los Estados de Africa.

2- Uno de entre los Estados Asia.

3- Uno de entre los Estados de América Latina y el Caribe.

4- Uno de entre los Estados de Europa Oriental.

De todas las propuestas presentadas, ha sido esta última del Grupo de Trabajo liderado por Razali la que mayor empuje ha recibido a partir de las declaraciones que hiciera el Embajador de los Estados Unidos ante las Naciones Unidas, Bill Richardson, quien el día 17 de julio de 1997 admitió por primera vez la posibilidad de que los miembros permanentes acordaran en aceptar una reforma como la propuesta por el Grupo. Más exactamente, los Estados Unidos se muestran favorables a aceptar la incorporación de nuevos asientos permanentes para los países en desarrollo, sean estos fijos o rotativos. Sin embargo, sugieren la incorporación de dos asientos permanentes para países desarrollados y tres para aquéllos en desarrollo a la vez que avisan que usarán el veto para oponerse a toda reforma que extienda el Consejo más allá de los 20/21 asientos. Esta limitación toma una crítica formulada tanto al proyecto italiano como al de Razali en el sentido de que un aumento excesivo en el número de integrantes del Consejo llevaría consigo el peligro de transformarlo en un órgano deliberativo (al trasladarse a su seno las divisiones y conflictos regionales) y por lo tanto ineficaz a la hora de tomar decisiones.

Las declaraciones de Richardson tienen inmediata y fuerte repercusión tanto en América Latina como en las otras regiones involucradas en el proyecto de reforma de Razali. En Africa, recrudece la disputa entre la República de Sudáfrica (el país más desarrollado del continente) y Nigeria (el más poblado), principales candidatos, junto con Egipto, al eventual asiento permanente de la región que se sumaría al nuevo Consejo. En Asia, se renuevan las discusiones en el marco de una situación bastante más compleja que la africana. Allí, la postulación "natural" de la India (país con cerca de mil millones de habitantes y poderío nuclear) es objetada no solo por Pakistán sino también por otros países musulmanes como Indonesia y Arabia Saudita (que además de ser musulmana defiende junto a Egipto la causa árabe en relación al ingreso al Consejo). El consenso parece entonces apuntar en el sentido de hacer semipermanente, es decir rotativo pero restringido a determinados países, el asiento reservado a la región por la propuesta de Razali.

En América Latina, las cifras de su extensión territorial, población y peso económico, así como su historia de cooperación con la organización hace que exista quienes consideren a Brasil como el candidato "natural" de la región. En ese sentido y desde una perspectiva basada en términos de poder, la pretensión de que la Argentina (o acaso México) pueda ocupar en vez de Brasil el único lugar permanente de América Latina por tiempo

indefinido aparece como poco realista. Sin embargo, eso no significa que nuestro país no pueda ofrecer alternativas de solución que vayan más allá de la consideración del mero poder relativo y que impliquen su participación en el Consejo. De esta manera, luego de conocidas las declaraciones de Richardson y en el marco de la reunión del Grupo de Río de julio de 1997, Argentina se une a México y juntos expresan sus deseos de una representación en el Consejo de carácter rotativo para los tres países. La cuestión, después de generar ásperas discusiones entre los representantes de los distintos estados y también a nivel interno en cada país, parece arreglarse provisoriamente cuando se discute acerca de la posibilidad de pedir a las Naciones Unidas la ampliación de la representación de América Latina a dos asientos. Sin embargo, la escasa probabilidad de que un pedido tal fuera aceptado conduce a que las diferencias vuelvan a surgir en la apertura del quincuagésimo segundo año de sesiones de la Asamblea General, en septiembre de 1997, y a que el tema quede instalado como una espina en el desarrollo del Mercosur.<sup>4</sup>

¿Cuáles son entonces las alternativas de la Argentina en esta situación? En principio, debe quedar en claro que la posible elevación de Brasil al status de único miembro permanente en representación de América Latina no representaría en todo caso un gran problema ni una amenaza seria para la Argentina por dos razones. Por un lado, constituiría la entrada de nuestro principal aliado y socio en el Mercosur. Por el otro, en caso de ser elegido, Brasil no contaría de todos modos con derecho de veto, por lo que la nueva situación no agregaría, en el hipotético y poco probable caso de un conflicto con ese país, ninguna amenaza extra a la seguridad de la Argentina.

Sin embargo, más allá de la posibilidad anteriormente analizada, existe una posición legítima, defendible y más favorable para nuestro país que aspira, como ya se dijo, a dar un carácter rotativo restringido al asiento latinoamericano. Como también se señaló, las diferencias entre la Argentina y México por un lado y Brasil por el otro han llevado a contemplar la demanda de un lugar adicional para la región. Esta posibilidad abre una perspectiva de solución a las diferencias respecto del asiento correspondiente a América Latina aunque, así planteada, parece imposible de ser aceptada. ¿Cuál sería en ese caso la reacción de los países de Asia y Africa, enfrentados a problemas similares cuando no más difíciles? Al menos pedirían extender también su representación a dos asientos. En base a esta observación y a las circunstancias en la que se encuentran las distintas regiones implicadas más directamente por la reforma, creo sin embargo que la referida petición latinoamericana tendría mayor aceptación si se la incluye no como una excepción sino en el marco de una propuesta general más elaborada. En ese sentido, vale considerar la propuesta manifestada recientemente por el Canciller egipcio Amre Moussa, y que ha recibido consenso en el seno de la OUA, según la cual la reforma del Consejo debería contemplar dos nuevos asientos permanentes para las regiones de Africa, América Latina y Asia, rotativos en grupos pequeños de no más de seis Estados por región (en Africa quedarían Egipto y Sudáfrica mientras que en América Latina rotarían Brasil, Argentina y México) y un cierto número de asientos no permanentes (Moussa se opone al límite máximo de 21 asientos señalado por los Estados Unidos).

En consecuencia, teniendo en cuenta la actual posición argentina, favorable a un incremento en el número de miembros y a la búsqueda de soluciones imaginativas que favorezcan una representación consensuada en el marco de cada región, la propuesta de Razali, las objeciones formuladas a esta última por los miembros permanentes así como la propuesta egipcia, sostengo que nuestro país tiene la oportunidad de consensuar con sus pares de América Latina el avance hacia una posición más concreta y completa ante el Grupo de Trabajo que modestamente creo que debería contener los puntos siguientes:

- a) El Consejo sería ampliado de quince a veintitrés asientos y quedaría constituido de la manera que sigue:

- 1- Cinco asientos reservados a los actuales Miembros permanentes del Consejo.
  - 2- Seis asientos regionales, de carácter permanente, semipermanente (rotación restringida a ciertos países) o no permanente según sea decidido por cada región, y distribuidos de la siguiente manera:
    - 2.1- Dos asientos reservados a los países en desarrollo de Africa.
    - 2.2- Dos asientos reservados a los países en desarrollo de Asia.
    - 2.3- Dos asientos reservados a los países en desarrollo de América Latina y el Caribe.
  - 3- Dos asientos reservados a los países industrializados y grandes contribuyentes de las Naciones Unidas.
  - 4- Diez asientos no permanentes distribuidos de la siguiente forma:
    - 4.1- Dos asientos reservados a los Estados de Africa.
    - 4.2- Dos asientos reservados a los Estados Asia.
    - 4.3- Dos asientos reservados a los Estados de América Latina y el Caribe.
    - 4.4- Dos asientos reservados a los Estados de Europa Oriental.
    - 4.5- Dos asientos reservados a Europa Occidental y otros países.
- b) Los nuevos asientos no contarían con el derecho de veto.
- c) El derecho de veto de los actuales países permanentes quedaría reducido al capítulo VII de la Carta.

Se trata pues de una alternativa que combina la propuesta italiana con la de Razali y la de Moussa y que ofrece además las siguientes ventajas:

- 1) Sólo se sobrepasa en dos el número de veintidós asientos que los actuales miembros permanentes (en especial los Estados Unidos y Rusia) parecen dispuestos a admitir como máximo. Además, en el caso de que la Unión Europea acordara constituir una representación única, como lo ha sugerido recientemente Alemania, el número total de asientos se reduciría a veintidós.
- 2) Los dos asientos reservados a los países industrializados y grandes contribuyentes podrían ser permanentes o semipermanentes según si se acordara otorgárselos enteramente a Alemania y Japón o si se llegara a establecer un sistema de rotación entre esos países y otros contribuyentes importantes como Canadá, España o Italia (el período de rotación sería establecido de manera proporcional a los aportes de dichos países al presupuesto general y al de las operaciones de mantenimiento de la paz).
- 3) La admisión de Alemania o de otro país industrializado europeo queda compensada en cierta manera con el aumento de los asientos regionales. Asia y Africa en conjunto pierden un asiento no permanente pero a cambio de cuatro regionales y del de Japón (o de Japón y Corea en un eventual grupo rotatorio) entre los asientos asignados a los países industrializados.

4) La consideración de "asientos" en lugar de "países" deja abierta la puerta a las regiones para que cada una decida el carácter de dichos asientos, que podrían ser fijos (permanentes en sentido estricto), de rotación restringida a ciertos países (semipermanentes), o de rotación abierta (no permanentes). En ese sentido, la cantidad total de miembros permanentes, semipermanentes o no permanentes no queda definida de manera fija, sino que dependerá de la manera en que las distintas regiones y los países industrializados establezcan su representación. Por ejemplo, África podría otorgar sus asientos en carácter permanente a sus dos principales candidatos, Sudáfrica y Egipto, o elegir hacer rotar a esos dos países con Nigeria. Asia, por su parte, estaría en posición de encontrar una fórmula mixta que, por ejemplo, podría contar a la India como miembro permanente fijo en uno de los asientos y a una terna de países musulmanes que incluya un lugar reservado a los árabes. Los dos lugares para América Latina podrían llegar a ocuparse al menos de dos maneras distintas, o bien haciendo a ambos rotativos entre Brasil, México y Argentina (siempre habría dos de ellos en el Consejo y el otro esperando sólo por un período) o bien permitiendo a esos países rotar en un asiento y dejando el otro a todos los demás países latinoamericanos.

5) Los criterios expresos a cumplir por los distintos Estados para poder acceder a alguno de los asientos no permanentes serían:

- Respeto por los principios y propósitos de la Carta.
- Contribución financiera a las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Contribución de personal a las operaciones de mantenimiento de la paz.
- Contribución financiera a las Naciones Unidas.
- Gobierno democrático y respeto por los derechos humanos.

6) La limitación del poder de veto a los actuales miembros permanentes y sólo en relación al Capítulo VII de la Carta constituiría una importante mejora al sistema de seguridad colectiva, iniciando el camino hacia una reducción progresiva del alcance de tal derecho cuyo próximo paso habría de ser la limitación exclusiva del poder de veto de los actuales miembros permanentes al artículo 42 de la Carta (referido a las sanciones contra un Estado que implican el uso de la fuerza armada).

Para terminar, vale aclarar que la sobre-representación de Europa Occidental en el Consejo conduce de por sí a imaginar propuestas menos ortodoxas de reforma cuyo análisis demandaría el lugar de otro artículo. Por ejemplo, la reforma podría también incluir un cambio en el sistema de votación que diera a una eventual representación unificada de la Unión Europea tres votos y dos a los demás países, como una manera de atenuar la actual inequidad de representación (aunque introduciendo una desigualdad difícil de ser aceptada por los demás miembros).

En todo caso, el punto común compartido por todas las propuestas de reforma al Consejo de Seguridad está dado por el hecho de que ninguna es perfecta. Teniendo en cuenta tales circunstancias, el punto de vista presentado en este artículo intenta contribuir al hallazgo de una solución original, equilibrada, respetuosa de los intereses argentinos y aceptable para todas las partes.

## **Bibliografía**

Andy Knight, W. (1996): "Towards a Subsidiary Model of Peacekeeping and Preventive Diplomacy: Making Chapter VII of the UN Charter Operational", *Third World Quarterly*, vol. 17.

"Carta de las Naciones Unidas" (1945), en *Tratados y Documentos Internacionales*, recopilación y notas de José I. García Ghirelli, Ed. Zavalía, Buenos Aires, 1992.

Clark, Greenville y Louis Sohn (1958): *The Peace by the Global Law*, Harvard University Press, Cambridge.

Daló, Rafael (1996): *Acción racional, conflicto y seguridad colectiva en la posguerra fría*, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata, Serie Tesis, N°1, La Plata.

Diez de Velazco (1989): *Las Organizaciones Internacionales*.

Fawcett, Eric y Hanna Newcombe, comp., (1995): *United Nations Reform*, Science for Peace, Toronto.

Krause, Keith y W. Andy Knight (1994): "Introduction: Evolution and Change in the United Nations System", en Keith Krause y W. Andy Knight, *State, Society and the UN System*, pp. 1-33.

Lyons, Gene (1994): "Competing Visions: Proposals for UN Reform", in Chadwick Alger, Gene Lyons and John Trent (eds.), *The United Nations System: The Policies of Member States*, United Nations University Press, New York.

New York Times Editorial, "A Larger Security Council", 15/8/97.

"Razali Reform Paper, Paper by the Chairman of the Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council", 20/3/97, en [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org)

Ricardes, Raúl (1994): "La reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas", en revista *Relaciones Internacionales*, N°6, Instituto de Relaciones Internacionales de la Universidad Nacional de La Plata.

Richardson, Bill, "Statement on Security Council Reform" (17/7/97), en [www.globalpolicy.org](http://www.globalpolicy.org).

Russet, Bruce, Barry O'Neill y James Sutterlin (1996): "Breaking the Security Council Restructuring Logjam", *Global Governance*, N°2.

Steele, David (1987): *Reform of the United Nations*, Croom Helm, London.

## **Notas:**

*Un estudio crítico personal acerca del mecanismo del actual sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas, así como de sus dificultades y eventuales soluciones, puede encontrarse en Daló (1996).*

2 El 14 de julio de 1997 el Secretario General de las Naciones Unidas presentó un documento titulado "Renovación de las Naciones Unidas: Un Programa de Reforma" (A/51/950), que luego de dos meses de debate fue aprobado por consenso por la Asamblea General a través de la Resolución A/52/72/rev.1 del 18 de diciembre de ese año. El Programa incluye tres tipos de medidas que se han venido ejecutando desde entonces. Las primeras se refieren básicamente a la organización y administración de la Secretaría, los programas y los fondos. Las segundas se refieren a medidas complementarias a las anteriores que son de competencia de los Estados miembros. En tercer lugar, se formulan varias propuestas a fin de que las examine la Asamblea General para considerar la posibilidad de adoptar medidas a más largo plazo (el establecimiento de la Asamblea del Milenio, la creación de un Fondo Rotatorio de Crédito, un nuevo concepto de administración fiduciaria). Se trata en definitiva de una reforma cosmética que no ataca a la esencia de los problemas principales señalados más arriba sino sólo a cuestiones de organización administrativa, en procura de la mejora en la eficiencia reclamada por el principal contribuyente, los Estados Unidos.

3 La propuesta italiana ha sido renovada en el sentido de que serían seis los nuevos asientos permanentes y que estos deberían ser asignados de manera de dar dos bancas a África, una y media a América Latina, una y media a Asia, media para Europa Occidental y media para Europa Oriental.

4 A pesar del momentáneo optimismo surgido luego de las declaraciones de Richardson, las diferencias de criterio entre los distintos países señaladas antes han conducido a un estancamiento de las discusiones. En diciembre de 1998, la Asamblea General volvió a posponer el tratamiento de la reforma para el siguiente período de sesiones, luego de una disputa entre un grupo de países liderados por Italia, Canadá, Rusia y China (a favor de posponer la cuestión) y otro grupo encabezado por Estados Unidos, Francia, Reino Unido, Alemania y Japón (partidario del urgente tratamiento del tema). A su vez, el "consenso general" de la Asamblea General expresado en la Carta como necesario para la aprobación de decisiones concernientes a la reforma del Consejo fue especificado por ese órgano como de dos tercios de los votos (en oposición a la propuesta de Razali que preveía una primera etapa de la reforma, un acuerdo marco sobre el número de países del nuevo Consejo, que sería aprobada por mayoría simple).