

LA REFORMA DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS.

EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Ernesto J. Rey Caro

*Conferencia pronunciada en sesión privada el 5 de octubre de 2004.

El Presidente de la Asamblea General de las Naciones Unidas, hizo conocer hace pocos días que se había logrado en el seno de este órgano consenso en torno a aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad de los actuales 15 a 25 miembros, aunque quedaban varias cuestiones a resolver como: De donde provendrán los nuevos miembros?; Cuántos miembros permanentes y no permanentes habrá?; Los nuevos miembros permanentes tendrán derecho de veto?; El derecho de veto se limitará únicamente a las cuestiones materia del Capítulo VII de la Carta?, etc. Asimismo, advirtió que la cuestión debía esperar para ser abordada hasta noviembre de 2004, fecha en que se daría a conocer el informe del Panel de Alto Nivel designado por el Secretario General, sobre las amenazas, los desafíos y los cambios en la Organización mundial, augurando que la oportunidad de llevar adelante las modificaciones en el instrumento constitutivo de la ONU podría coincidir con la celebración del 60° aniversario de su gestación.

Otra información hacía conocer que en coincidencia con la reunión de la Asamblea General, autoridades de Alemania, Japón, la India y Brasil, habían participado en un encuentro sin precedentes con el objeto de reivindicar puestos de miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, para cuando se abordaran las reformas, al lado de los Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia,

Rusia y China, que ostentan este privilegio desde la creación de la Organización. Aquellas apetencias habrían suscitado no pocas situaciones incómodas, sorpresa y hasta recelos entre numerosos representantes estatales, que por circunstancias de diversa índole no comparten tales pretensiones.

En verdad, no se trata de una situación inédita, ya que las propuestas de reforma a la Carta de la ONU son de larga data, aunque tomaron cuerpo en la década del 90 del siglo pasado y frente a trabajos orientados en tal sentido dentro del seno de la Organización, se abrió un gran debate tanto en los ámbitos gubernamentales como en el campo doctrinario.

Cabe destacar igualmente que las modificaciones al Consejo de Seguridad constituyen un capítulo más, aunque quizá el más relevante por sus implicancias políticas, en el contexto de las reformas reclamadas para adecuar la organización a la nueva realidad internacional de comienzos del siglo XXI, que dista mucho de la vigente al momento de concluir la Segunda Guerra Mundial.

La cuestión en examen debe ser estudiada partiendo de este último hito histórico. No cabe duda que la Carta de la ONU, para el cumplimiento de uno de sus principales objetivos, la preservación de la paz y seguridad internacionales, instituyó un sistema que hacía recaer esta responsabilidad en las potencias triunfadoras en la contienda, en un “directorío” al que se le concedió el llamado derecho de veto, muy resistido en sus orígenes, pero finalmente acatado. Sin este privilegio seguramente no hubiera existido la Organización y quizá aún hoy sea difícil su eliminación. Basta que se centre la atención en el sistema consagrado para las reformas y enmiendas para comprender las dificultades que encierra una modificación del sistema.

Hasta el momento, sólo se logró modificar el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en 1963, que pasaron de seis a diez y del Consejo Económico y Social que pasó de los originales 18 miembros a 27. Posteriormente, se aumentó nuevamente el número de miembros de este último órgano en 1971, pasando de 27 a 54, sin perjuicio de la adecuación de las mayorías para la adopción de resoluciones en el Consejo de Seguridad. En 1965 también se modificó el Artículo 109.1, en cuanto a las mayorías requeridas en el dispositivo originario. Cabe destacar que a la época de las primeras enmiendas la organización contaba ya con algo más de 100 miembros.

El “derecho de veto” fue instituido en el Artículo 27 de la Carta. Este dispositivo concede a cada miembro un voto y las decisiones se adoptan con una mayoría de nueve miembros cualesquiera para las cuestiones de procedimiento. Para todas las demás cuestiones las decisiones se adoptan con una mayoría de nueve miembros, incluidos los votos afirmativos de todos los miembros permanentes. Ello implica que aunque el proyecto de decisión reúna catorce votos y haya un voto en contra de un miembro permanente, no habrá decisión. El abuso del recurso al veto se trató de morigerar efectuándose una interpretación no literal del Artículo 27, en virtud de la cual la ausencia de un miembro permanente no se consideró como veto y de la misma manera se otorgó igual efecto a la abstención de un miembro permanente. En las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia debe abstenerse de votar. Al quedar en manos del cuerpo la determinación de si una cuestión es o no de procedimiento, pudiendo ejercerse el derecho de veto para ello, ha dado origen al llamado “doble veto”.

La Asamblea General por Resolución 1991 A (XVIII) dispuso en relación con los miembros no permanentes, que debían elegirse cinco Estados por Africa y Asia, uno por Europa Oriental, dos por América Latina y dos por Europa Occidental y otros Estados.

La preocupación en torno al funcionamiento del Consejo de Seguridad y al cumplimiento de las funciones asignadas por la Carta surgió cuando, instalada la llamada “guerra fría”, el veto fue utilizado para impedir el ingreso de nuevos miembros según la afinidad ideológica de los Estados candidatos al ingreso, y la intervención de este órgano en los conflictos que pudieran comprometer la paz y seguridad internacionales, con frecuencia fue bloqueada en razón de los intereses políticos, económicos, estratégicos y de otra índole de las grandes potencias. El recurso al veto puso en duda la capacidad de la Organización en las situaciones de crisis internacionales. Desde la creación y hasta 1990, el veto fue utilizado en un promedio de seis veces por año y las resoluciones emanadas de este órgano durante igual periodo llegó solo a trece anuales. La ex URSS, en primer lugar, y luego los Estados Unidos fueron los países que más recurrieron al veto. Desde 1990 el ejercicio del llamado “derecho de veto” disminuyó sensiblemente, a la vez que el número de decisiones del Consejo de Seguridad alcanzó cifras impensadas (343 entre aquel año y 1995). A su vez, el ingreso de nuevos miembros dio motivo al requerimiento de los célebres dictámenes consultivos de la Corte Internacional de Justicia.

El desmembramiento de la Unión Soviética y los cambios políticos de fines de la década del 90 del siglo pasado, como lo señaláramos, fueron hechos que alentaron el proceso de reformas a la Carta. Por la Resolución 47/62, de diciembre de 1992, la Asamblea General instó a los Estado

miembros a presentar iniciativas por escrito que permitieran el comienzo de estudios sobre la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento de número de sus miembros. El Secretario General recibió algo más de cincuenta opiniones gubernamentales y luego del informe y discusión pertinente, la Asamblea General por Resolución 48/26, resolvió constituir un Grupo de Trabajo de composición abierta que realizó varias compilaciones de opiniones en informes producidos entre 1994 y 2002 (Doc. A/48/47, A/49/47, A/50/47, A/50/47/Corr. 1, A/50/47/Rev. 1, A/51/47, A/51/47/Corr. 1, A/52/47, A/53/47, A/54/47, A/55/47, A/56/47). La labor realizada por este Grupo constituye uno de los aportes más importantes sobre la materia y pone al descubierto la gran variedad de opiniones vertidas por los Estados. Las principales cuestiones fueron agrupadas en temas. El Tema 1, estaba referido a los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad y transparencia de su labor; el Tema 2, a la adopción de decisiones en el Consejo de Seguridad, incluido el veto; el Tema 3, a la ampliación del Consejo de Seguridad; el Tema 4, al examen periódico del Consejo de Seguridad ampliado y el Tema 5, a la mayoría necesaria para adoptar decisiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad.

Con gran realismo, el informe del Secretario General sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas presentado en el año 2002. A/57/387) señalaba en relación con la labor efectuada por el Grupo de Trabajo durante casi diez años: “Así y todo, al parecer los Estados Miembros no consiguen llegar a un acuerdo sobre una fórmula que permita aumentar el número de miembros del Consejo. En opinión de gran parte del mundo, el tamaño y la composición del Consejo de Seguridad no parecen suficientemente representativos. Las deficiencias que se perciben en la credibilidad del

Consejo contribuyen a un desgaste lento pero inexorable de su autoridad, lo que a su vez tiene graves consecuencias para la paz y la seguridad internacionales. Así pues, no se podrá terminar una reforma de las Naciones Unidas si no se reforma el Consejo de Seguridad” y prevenía que un proceso de reforma que consistiera sólo en un aumento de miembros difícilmente conseguiría reforzar su autoridad para adoptar decisiones realistas y sin dilación y más aún de la voluntad de obrar de conformidad a ellas. Igualmente, señalaba que gracias a los aportes del Grupo de Trabajo, en los últimos años el Consejo de Seguridad había mejorado considerablemente su metodología de trabajo, se había vuelto más transparente y ofrecía mayores oportunidades para que el resto de los miembros de las Naciones Unidas participaran en su labor. En el seno del Grupo de trabajo, muchos Estados manifestaron su preocupación por estos aspectos del funcionamiento del Consejo de Seguridad.

Existieron igualmente muchas iniciativas que desbordaron la temática referida al Consejo de Seguridad y abarcaron otras cuestiones tales como la supresión de la anacrónica referencia a los “Estados enemigos” contenida en los Artículos 53 y 107 de la Carta; la necesidad de una reforma administrativa general; la reforma de las condiciones de admisibilidad de nuevos miembros, entre ellas la referencia a “amantes de la paz”; el fortalecimiento de la Asamblea General y el quórum para las resoluciones; mayores facultades para el Secretario General; el fortalecimiento de los mecanismos de seguridad colectiva; la solicitud de dictámenes consultivos a la Corte Internacional de Justicia por la Secretaría General; la reforma del ECOSOC; la supresión del Consejo de Administración Fiduciaria y su reemplazo por un Consejo Social o un Consejo de Derechos Humanos, etc. Con un desmesurado optimismo se

pensó que la oportunidad apropiada para introducir las modificaciones, podía ser la conmemoración del cincuentenario de la creación de la ONU. Quizá no se reparó en que las diferencias políticas, sociales, económicas, estratégicas – inter alia- de los Estados miembros, iban a generar posturas en extremo antagónicas, que oscilarían entre un statu quo que se traducía en un desinterés en incorporar reforma alguna, hasta propuestas que conducían a la introducción de reformas sustanciales en toda la Carta.

La llamada “Declaración del Milenio”, aprobada por la Asamblea General por la Resolución 55/2 de septiembre de 2000, destacaba la necesidad de redoblar los esfuerzos “por reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos”.

Cabe destacar que desde la creación de las Naciones Unidas fueron surgiendo numerosas propuestas gestadas en el ámbito estrictamente doctrinario, que más allá de reclamar reformas puntuales y parciales han cuestionado la existencia misma de la Organización, promoviendo su reemplazo por otra que anulara el protagonismo de las grandes potencias. No es esta la oportunidad para examinar la viabilidad de tantas ideas expuestas en incontables trabajos.

Centrándonos en las reformas vinculadas a la constitución, funcionamiento y papel del Consejo de Seguridad en la comunidad internacional contemporánea, cabe prevenir que el consenso logrado en torno al aumento del número de integrantes de este órgano, sólo importa un acuerdo básico que sin duda servirá para promover un debate cuyo fin, en nuestra opinión es absolutamente imposible de prever, ni tampoco el tiempo que insumirá llegar a un acuerdo satisfactorio para todos o gran parte de los actuales miembros de la Organización.

Las dificultades lucen a la vista, a poco que se individualizan los temas troncales y la diversidad de alternativas que surgen en relación con cada uno de ellos.

Mencionaremos tan sólo algunas de las alternativas que surgen de las observaciones estatales recogidas en los informes del mencionado Grupo de Trabajo de constitución abierta.

En cuanto al número de miembros del Consejo de Seguridad ampliado, las propuestas variaban de entre 20 y 26 miembros. En relación con la categoría de miembros cuyo número se aumentaría, una opción era aumentar el número de miembros permanentes y no permanentes, la otra era aumentar únicamente el número de miembros no permanentes. En la primera opción, a su vez se planteaba la cuestión de la proporción entre miembros permanentes y no permanentes; el número y distribución de los nuevos puestos permanentes; si debía haber rotación entre los nuevos puestos permanentes; el procedimiento para la designación de nuevos miembros permanentes; la ampliación del derecho de veto a los nuevos miembros permanentes, materia en la que había propuestas a favor de concederlo y otras de negarlo; el número y distribución de los miembros no permanentes; la elección de los miembros no permanentes. Asimismo si se resolviera que sólo se aumentaría el número de miembros no permanentes, surgía el dilema del número, distribución y elección de ellos, etc. Hubo proyectos que proponían la adjudicación de puestos permanentes o de puestos permanentes y no permanentes no por Estados sino por organizaciones internacionales o por áreas geográficas.

La cuestión de veto, también provocó multiplicidad de propuestas. Unas encaminadas a reducir, limitar o desalentar la utilización del veto que no necesitarían enmiendas a la Carta. Otras dirigidas a reducir o limitar la

utilización del derecho de veto que sí necesitarían modificación de la Carta. En ambos casos se planteaban varias alternativas . También hubo una gran diversidad de propuestas vinculadas con el número de votos afirmativos para adoptar decisiones en el Consejo de Seguridad, que dependía por cierto del número de miembros que lo integrarían. En conexión con este tema, se planteaban opciones, como mantener la actual proporción de aproximadamente el 60%, o establecer una mayor.

En lo que atañe a las mayorías necesarias para adoptar decisiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad, también se presentaron varias sugerencias. Algunas se inclinaban por mantener la establecida en el Artículo 108; otras se pronunciaban por su modificación, y dentro de éstas se esgrimieron a su vez varias alternativas.

No obstante, al margen de todas las observaciones y reflexiones que hemos efectuado en derredor de la temática, no debe olvidar una cuestión sustancial, que seguramente ha de condicionar las posibilidades de éxito de cualquier reforma a la Carta de la ONU.

Toda reforma o modificación de la Carta de acuerdo con los Artículos 108 y 109 de la Carta, requiere en última instancia de la ratificación de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad para que puedan entrar en vigor. Se trata de cláusulas que hemos llamado “cerrojo” o “candado”, por cuanto consagra un sistema en el que tales Estados se han reservado la llave que permite concretar cualquier modificación de Carta.

De allí que más allá de todo atendible propósito o reclamo fundado en incuestionables requerimientos para lograr que la Organización asegure una auténtica igualdad jurídica de los Estados y un orden internacional más justo,

si las propuestas de reforma no se adecuan a dicho sistema, por más criticable que pudiera ser, difícilmente algunas propuestas podrán tener cabida.

Por otra parte, es posible concebir una organización con pretensiones de universalidad sin la presencia de los grandes Estados?. Qué posibilidades tendría de suplir las deficiencias o anacronismos que muestran hoy las Naciones Unidas? Deberían encontrarse respuestas a estos y otros interrogantes antes de desechar la actual Organización.

Para una correcta evaluación de la cuestión de las reformas a la Carta de la ONU, es necesario destacar que al margen de sus fracasos, existen una gran cantidad de áreas en las que la organización ha logrado incuestionables éxitos y que por obra de ella se ha logrado aunar objetivos en una comunidad internacional heterogénea y pluralista, erradicando el colonialismo que imperó hasta mediados del siglo pasado.

Estimamos que debe continuarse la tarea destinada a introducir las reformas que permitan corregir los errores que se cometieron ab initio, y para dotarla de los medios para que pueda cumplir con mayor eficacia los propósitos fundacionales en un mundo muy diferente al de 1945. Cabe destacar que la postura de la Argentina fue siempre contraria al privilegio otorgado a las grandes potencias. No podemos dudar que el informe del Panel de Alto Nivel designado por el Secretario General tendrá una merecida gravitación, aunque ciertos trascendidos sobre su contenido ya han suscitado inquietudes en algunos Estados.

En suma, la reforma del Consejo de Seguridad es una necesidad incuestionable e impostergable. No obstante, no puede ignorarse que se trata de un objetivo que ofrece marcadas dificultades, por el fuerte predominio de los intereses estatales. No participamos de la opinión de que la reforma a la

Carta a la vez que necesaria, resulta imposible. Estimamos que será una tarea ardua, que depende de la naturaleza de las modificaciones que se pretenden introducir y para las cuales no se pueden aventurar plazos. La ilusión de que ellas se concreten en el año próximo, en oportunidad de que se celebre el 60° aniversario de la creación, quizá sea desmesurada.

Lo importante, como lo señaláramos, es que se haya logrado un primer consenso, aunque el mismo sea elemental. No obstante, las dificultades seguramente surgirán cuando se trate de instrumentar los diversos aspectos de la reforma.