

CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y DOCENCIA ECONÓMICAS, A.C.



ELECCIÓN SOCIAL Y DISEÑO INSTITUCIONAL: EL VETO EN EL
CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

TESINA

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIA POLÍTICA Y RELACIONES INTERNACIONALES

PRESENTA

VLADIMIR VAZQUEZ HERNANDEZ

DIRECTORA DE LA TESINA: DRA. GUADALUPE GONZALEZ GONZALEZ

MÉXICO, D.F. DICIEMBRE DE 2004

*Muchas personas creen que cuando han superado un error
ya no necesitan volver a enmendarlo.*

Marie von Ebner Eschenbach (1830-1916)
Escritora austriaca.

A Dios, por darme vida y salud.

A mis padres y a mi hermano, por enseñarme a perseverar.

A la Fundación Lorena Alejandra Gallardo, por su confianza y apoyo.

A los que me auxiliaron con su estima, su tiempo, sus conocimientos.

A todos los que creyeron en mí.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN	5
PARTE I	
SESENTA AÑOS DE DEBATE REFORMISTA	8
1945: EL ORIGEN DE LA DISCORDIA SOBRE LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD	8
1965: LA REFORMA INCOMPLETA.....	27
1994: PROPUESTAS MÚLTIPLES EN EL GRUPO DE TRABAJO.....	32
2005: ¿HACIA LA REFORMA?	35
PARTE II	
PROBLEMAS Y MODELOS DE REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD.....	48
LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD	48
LAS PROPUESTAS DE REFORMA	53
PARTE III	
LA ELECCIÓN SOCIAL E INMOVILISMO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD.....	57
EL NEORREALISMO	58
EL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL	63
LA ELECCIÓN SOCIAL.....	66
PARTE IV	
CONCLUSIONES	89
REFERENCIAS.....	93
FONDOS DOCUMENTALES:	93
BIBLIOGRAFÍA	94

¿ES EL VETO UN PROBLEMA O UNA SOLUCIÓN INSTITUCIONAL PARA EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS?

VLADIMIR VÁZQUEZ HERNÁNDEZ

INTRODUCCIÓN

Entre todos los problemas que enfrenta el órgano responsable de velar por la paz y la seguridad mundiales, el derecho al veto es el que más quejas levanta y sospechas incita. Este privilegio asociado a la membresía permanente en el Consejo de Seguridad provocó ríspidos debates en la Conferencia de San Francisco de 1945. La intención de las potencias vencedoras fue crear un régimen de seguridad colectiva que requiriese como base de acción la unanimidad de los miembros permanentes. Por una parte, el veto fue una solución institucional según la cual ninguna potencia podría emprender acción alguna sin que en ello estuviesen de acuerdo las demás. Así mismo, aseguraba que las decisiones de la organización contaran con el respaldo y apoyo necesarios para poder instrumentarse. Por otra parte, este privilegio asociado a la membresía permanente provocó desde un inicio inconformidades entre muchos miembros de la comunidad internacional, quienes sostienen

que el derecho de veto contraviene los más elementales principios de igualdad jurídica y representatividad universal en los que debe fundarse una comunidad de derecho.

Veinte años después, el incremento de los asientos temporales sólo sirvió para dar respuesta parcial a los problemas de representatividad. Pero el veto quedó intacto. En 1994 se formó un grupo de trabajo en las Naciones Unidas para reflexionar sobre los problemas de diseño y operatividad del Consejo de Seguridad. Dicho grupo acumuló 80 aportaciones de reforma y ampliación de ese órgano, que iban de lo más general a lo más específico, pero durante los siguientes diez años las propuestas no encontraron eco. Sin embargo, el debate se retomó con inusitada fuerza durante las sesiones de la 59va. Asamblea General de la ONU de 2004. Al contrario de lo que venía ocurriendo en los debates de años anteriores, en esta ocasión algunos miembros permanentes comentaron abiertamente la conveniencia de ampliar la membresía del Consejo de Seguridad y otorgar el derecho de veto a algunos países, lo que motivó el beneplácito de unos y el lamento de otros, temerosos de que el veto vuelva a quedar intacto tras una eventual reforma. Las quejas de muchos países en ese sentido indican que el veto es una preferencia no óptima, un status quo cuyos requerimientos de unanimidad dificultan la evolución de ese privilegio hacia su ampliación o restricción. Si el veto es una preferencia no óptima, ¿por qué es muy difícil convenir un arreglo institucional más eficiente?

Entre los principales problemas que enfrenta el Consejo de Seguridad en lo particular se encuentran la escasa representatividad de quienes integran su membresía, la falta de reglas claras sobre el uso de la fuerza en las tareas del mantenimiento de la paz, la poca transparencia en los procesos de toma de decisiones y falta de democracia, el recurso a

las Naciones Unidas para el logro de objetivos particulares, la intervención del Consejo en asuntos de jurisdicción interna de los Estados y el propio privilegio del veto.

El tema de la reforma reviste particular relevancia para la región latinoamericana, donde Brasil se perfila como uno de los candidatos a ocupar un asiento permanente frente a los serios cuestionamientos de México. El tema de la reforma de las Naciones Unidas es prioritario para las respectivas cancillerías, particularmente lo referente al Consejo de Seguridad. Un análisis riguroso de la pertinencia de las múltiples propuestas de reforma será de mucha utilidad para detectar las fortalezas y debilidades de las posiciones de ambos países y dotarlas de argumentos para el momento en que una eventual reforma sea inminente.

Para responder esta pregunta de por qué no ha sido posible convenir un arreglo institucional más eficiente será preciso hacer un breve recuento de cómo se conformó el Consejo de Seguridad en su origen y cómo se ha propuesto que se modifique a lo largo de cincuenta y nueve años de vida de la ONU. Se acudirá a la teoría de elección social para demostrar por qué triunfa el inmovilismo en el diseño de la arquitectura de seguridad internacional. Por último, se evaluará la efectividad de algunos mecanismos institucionales como la adición de asientos no permanentes y la inclusión de periodos de término para las deliberaciones del órgano.

PARTE I

SESENTA AÑOS DE DEBATE REFORMISTA

1945: EL ORIGEN DE LA DISCORDIA SOBRE LA ARQUITECTURA DE SEGURIDAD

En agosto de 1945 acabó la Segunda Guerra Mundial y los países aliados dieron vida a la Organización de las Naciones Unidas en las deliberaciones en San Francisco. En ellas se aprobó, no sin ríspidas discusiones, el texto de la Carta que en lo sustantivo reflejó las preferencias de las potencias vencedoras pactadas previamente en los documentos de Dumbarton Oaks. La idea era crear una organización en la cual la unanimidad de los vencedores fuese la base del sistema de seguridad colectiva, capaz de prevenir otra guerra mundial. Este conjunto de propuestas sirvió de borrador para una cincuentena de países durante las discusiones que tuvieron lugar los días finales de la guerra en el Pacífico. Las inconformidades se manifestaron apenas acabada la primera lectura del borrador y desde entonces han sido básicamente las mismas por parte de los países que no tienen un asiento permanente.

En realidad las potencias ya tenían muy claro qué documento querían aprobar como estatuto de la nueva organización internacional antes de llegar a la mesa de discusiones de San Francisco. Para mayo de 1945 la victoria sobre el Eje aún no era absoluta pero urgía deliberar la nueva arquitectura de seguridad, por lo que se convocó a las discusiones de San

Francisco. El 6 de mayo, dos días antes de la capitulación alemana, se iniciaron los trabajos del Comité III de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional, que se concentraría en todo lo relativo al Consejo de Seguridad. Los siguientes gobiernos participaron en las deliberaciones de ese comité: las cuatro potencias convocantes, Brasil, Australia, Canadá, Chile, Cuba, República Dominicana, Ecuador, Egipto, Francia, Guatemala, Honduras, India, Irán, Liberia, México, Holanda, Filipinas, Turquía, Uruguay, Venezuela, Nueva Zelanda. La fuerza de los latinoamericanos era considerable dado que contaban con diez votos de veinticinco en esas deliberaciones.

Pero América Latina no acudía al debate sin argumentos. Entre febrero y marzo de ese mismo año México había sido sede de la Conferencia Interamericana sobre los Problemas de la Guerra y la Paz, en la que representantes de veinte países instaban a la región a “responder de manera colectiva a la agresión contra cualquier Estado americano”.¹ Dicha conferencia había nacido del temor de los latinoamericanos de quedar al margen de la pacificación internacional diseñada en el barrio de Dumbarton Oaks en Washington el año anterior. En efecto, los aliados (EU, GB y la URSS) no habían convocado a Latinoamérica a esa cita, simplemente les enviaron un borrador para discutir en San Francisco con unos meses de antelación. Ante la inminente victoria lo menos deseable era quedar en una posición débil y temerosa. Peor aún, EU comunicó intempestivamente a los gobiernos de Chile, Ecuador, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, que debían declarar la guerra a Alemania y Japón, si deseaban ser invitados a la reunión de San Francisco. Las

¹ El Acta de Chapultepec, documento final de dicha reunión, fue la base del Tratado Interamericano de Asistencia Recíproca (Tratado de Río). En 1948 la Carta de la OEA afirmó que uno de los propósitos centrales de la Organización es “afianzar la paz y la seguridad del continente”. *Temas prioritarios de la OEA: seguridad hemisférica en el siglo XXI*, en línea, www.oas.org/key_issues/spa/GAseguridad.htm, (marzo 24 de 2004).

actitudes germanófilas de Argentina y su apego a la neutralidad alimentaban la animadversión de Estados Unidos.² Existía el riesgo adicional de que el principio de *no intervención*, tan celosamente defendido en la región, diera paso al de *intervención colectiva*, instrumento que no había sido expresamente prohibido por ninguno de los documentos interamericanos firmados décadas antes.³

Pero incluso antes de la Conferencia de Chapultepec los ministerios del exterior latinoamericanos habían trabajado duramente para evaluar las fortalezas y debilidades del borrador de Dumbarton Oaks y proponer oficialmente algunas enmiendas. En septiembre de 1944, la cancillería mexicana entregó al gobierno norteamericano "un esquema de constitución para el organismo internacional en estudio", con el cual se dio respuesta a la invitación de los aliados para tal efecto. El documento mexicano contenía algunas observaciones y propuestas de enmiendas que se inscribieron ante los organizadores de la Conferencia de San Francisco para su registro y distribución a las demás delegaciones. Las declaraciones del canciller Padilla resumen los puntos que agradaban y los que disgustaban a México.

² Luis Dallanegra Pedraza, Luis, *Relaciones Políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿predominio monroísta o unidad americana?*, Buenos Aires, Ediciones del Autor, 1994, cap. 9, en línea, [www.geocities.com/luisdallanegra/EUA_Amla/capit_9.htm#\(2\)](http://www.geocities.com/luisdallanegra/EUA_Amla/capit_9.htm#(2)), (mayo, 2004).

³ La VII Conferencia Interamericana de Montevideo había estipulado en 1933 que "ningún Estado tenía derecho a intervenir en los asuntos internos o externos de otro". El Protocolo adicional signado tres años después durante la Conferencia de Buenos Aires declaró "inadmisibles la intervención de cualesquiera de las Repúblicas Americanas, ya fuera en forma directa o indirecta y por cualquier motivo, en los asuntos internos o externos de las demás". La intervención colectiva no había sido expresamente prohibida: la *acción unilateral* podía ser reemplazada por *responsabilidad colectiva*. Las naciones americanas podrían invocar el principio de intervención colectiva contra cualquier miembro del sistema interamericano que violase reiteradamente los derechos humanos y dejase de cumplir con sus obligaciones internacionales; véase Gordon Connell-Smith, *El sistema interamericano*, México, FCE, 1971, p. 174.

Para México, el proyecto original comportaba el control absoluto de la organización por una minoría. Dado el caso de otra conflagración, era deseable la fuerza moderadora de las pequeñas naciones, "que no teniendo nada que esperar de la fuerza, pugnan por el triunfo del derecho". México vio con mucha preocupación la propuesta de las potencias:

La diferencia entre una organización colectiva y una alianza de poderes consiste en que la primera, de cierta forma, descansa en una delegación de soberanías y la segunda en una oligarquía de la fuerza... La Asamblea es la reunión de soberanías del mundo, que el Consejo puede ejercer sólo por delegación.⁴

México proponía para la Asamblea General una jurisdicción en cuestiones de seguridad análoga a la del Consejo de Seguridad, sin detrimento ni de la rapidez ni de la autoridad de las decisiones de este último. La Asamblea tendría atribuciones de apelación de las decisiones del Consejo. El objetivo era evitar las actitudes demagógicas del Consejo en detrimento de intereses legítimos de los Estados.

Con la propuesta de composición del Consejo, México veía extraviada la igualdad jurídica de los Estados. Por eso proponía un "sistema democrático mediante el cual todos los miembros del Consejo son electos por la Asamblea, unos a título transitorio y otros en forma semipermanente", los últimos dotados de una responsabilidad mayor según sus credenciales de compromiso con la seguridad internacional:

No solamente aplicamos así el único principio jurídico que no vulnera el de la igualdad, el de la correlación entre derechos y deberes sino que esta forma elástica corresponde a la experiencia que claramente enseña que no hay Estado alguno cuya importancia internacional deje de sufrir alteraciones en el transcurso del tiempo.⁵

Para México, una de las causas del fracaso de la Sociedad de Naciones había sido la práctica del ingreso y retiro libres y la falta de universalidad. El discurso de Ezequiel

⁴ *Ibid.*, p. 5.

⁵ *Ibid.*, p. 6.

Padilla defendía la incorporación de todos los países, sin que se admitiera ni el retiro ni la exclusión de ninguno. Pero este argumento era inconsistente en el discurso mismo pues argüía la conveniencia de que Estados minúsculos (Andorra, Liechtenstein, Mónaco) quedasen fuera del organismo, debido a su escasa extensión territorial y a que no podrían asumir las obligaciones estipuladas en el Pacto. No obstante, México aceptaba la admisión de los vencidos aunque con derechos restringidos. Por otra parte, la liquidación de la guerra debía quedar desvinculada del pacto de la nueva organización. Para evitar el "pecado original" de la Liga, era preciso que los términos de paz se fijasen en tratados especiales.

México sugería la incorporación de todas las medidas necesarias en las legislaciones para asegurar la observancia de las decisiones de la organización. A la carta habría que incorporar una Declaración de Derechos y Deberes de los Estados y otra sobre los Derechos y Deberes Internacionales del hombre. Había que asegurar la compatibilidad y coordinación de las organizaciones regionales con la universal, por lo que era preciso ampliar y precisar lo propuesto en Dumbarton Oaks.

Las futuras adaptaciones de la Carta a las realidades cambiantes eran también motivo de preocupación para México:

El proyecto adolece otra laguna: la carencia de estipulaciones que prevean procedimientos eficaces para adaptar, a las necesidades de una convivencia internacional basada en la justicia, aquellas situaciones, derivadas o no de un Tratado, que ameritan ser revisadas... Cuando las situaciones existentes no pueden ser modificadas por medios jurídicos, a pesar de que nuevas circunstancias requieran un cambio, las únicas dos soluciones sólo podrán ser el empleo de la fuerza, cosa inadmisibles dentro del sistema de derecho que pretendemos edificar, o el sometimiento a condiciones que el tiempo ha convertido en injustas, cosa también inadmisibles dentro del sentimiento de la solidaridad humana.⁶

Las deliberaciones de Dumbarton Oaks también influyeron en las de Chapultepec. Especialmente dos puntos atrajeron la atención de los países latinoamericanos en la

⁶ *Ibid.*, p. 10

Conferencia de sobre los Problemas de la Guerra y la Paz de 1945. El primero era la conveniencia de resolver las controversias y cuestiones de carácter interamericano, preferentemente, según métodos y sistemas interamericanos, en armonía con los de la Organización Internacional General. El segundo concernía a la adecuada representación de América Latina en el Consejo de Seguridad. Estos puntos tenían como principal propósito reducir el papel predominante de las grandes potencias.⁷ El grupo de los veinte tenía pues una postura común que no fue suficiente para unificar una propuesta en las deliberaciones del Comité III de San Francisco. México declaró en una conferencia de prensa del 6 de mayo que las repúblicas americanas no se proponían actuar como bloque en la Conferencia de San Francisco. Su solidaridad, sin embargo, representaría una fuerza moral de indudable importancia. El canciller Ezequiel Padilla agregó en conferencia de prensa:

La delegación de México viene a la Conferencia de las naciones Unidas sobre Organización Internacional animada de un sincero espíritu de cooperación. México no asiste a esta conferencia a obtener ninguna ventaja sino a contribuir a un nuevo esfuerzo común de las Naciones Unidas, el cual requiere no menos decisión y energía que la guerra misma.

México, como es sabido, al igual que algunas otras naciones, ha sugerido cierto número de enmiendas a los proyectos de Dumbarton Oaks. En la Conferencia de México las Repúblicas americanas coincidieron entre sí en algunas de sus observaciones esenciales. Las enmiendas que proponemos deberán ser tomadas en consideración al redactarse la Carta definitiva y consolidará la indispensable confianza de todas las naciones grandes y pequeñas en la organización general.⁸

Eso equivalía a decir que no hubo tiempo ni voluntad para fortalecer una posición común. Los trabajos del comité se basaron desde el inicio en los acuerdos de Dumbarton Oaks, así como en las enmiendas inscritas oficialmente antes del inicio de las discusiones o cualquier otra que hicieran llegar las delegaciones en el transcurso del debate. Desde el arranque de los trabajos, América Latina siempre estuvo presente moderando algunos

⁷ La Conferencia de Chapultepec también consideró aspectos de la seguridad colectiva interamericana; Luis Dallanegra, *op. cit., passim*.

⁸ AHDGE, Archivo particular Luis Padilla Nervo, libro 20, ff. 203.

comités, como el III/1 sobre Estructura y Procedimiento, a cargo del embajador salvadoreño Héctor David Castro.⁹

Desde el inicio, muchos deliberantes se pronunciaron por que el Consejo incrementara su membresía a 15 miembros, que incluyera más representación para los pequeños países. Colombia propuso que los miembros no permanentes debían ser elegidos por la Asamblea sobre bases de representación regional. México se mantuvo firme en su propuesta de enmienda a los acuerdos de Dumbarton Oaks, arguyendo la conveniencia de que la Asamblea eligiese los asientos permanentes, reservándose la posibilidad de periódicas reconsideraciones según fueran cambiando las condiciones de seguridad. El Salvador enfatizó la importancia de elegir a los no permanentes según las contribuciones de las que fuera capaz cada país. En el pasado, dichas contribuciones habían dependido mucho de la posición geográfica o de la imposibilidad de otras alternativas para los países.

América Latina estaba inconforme con la propuesta original del Capítulo VI, sección A,¹⁰ que estipulaba 11 miembros en el Consejo. República Dominicana proponía 9 ó 10; Ecuador, 13; Honduras, 15; México, 12. Chile era el único país de la región conforme con 11 miembros.¹¹ Brasil pidió desde el inicio un asiento permanente. Costa Rica aducía que debería darse un asiento permanente a una república americana distinta a Estados Unidos. Lo mismo pensaba República Dominicana. Para México la composición ideal del

⁹ The United Nations Conference on International Organization, Security Council, Commission III, Doc. 120/III/1/3 - mayo 6, 1945. En adelante sólo citaré la clave y la fecha de los documentos oficiales de las Naciones Unidas; salvo indicación contraria, todos los documentos se originaron en la Comisión III, dedicada exclusivamente al Consejo de Seguridad.

¹⁰ La numeración de los capítulos, párrafos y artículos del borrador de Dumbarton Oaks difiere de la que finalmente se aprobó para la Carta de las Naciones Unidas. Las referencias en este ensayo se refieren a la propuesta original de las potencias.

¹¹ Doc. 209/III/1/6 mayo 10, 1945.

Consejo eran seis miembros semipermanentes elegidos cada ocho años por la Asamblea según sus méritos y responsabilidades en la seguridad internacional, que podían variar. Era en realidad una propuesta para la institucionalización de la rendición de cuentas. Estos seis miembros estarían acompañados de otros seis cuya membresía no permanente la fijaría también la Asamblea, con base en la representación equitativa geográfica.¹² Para la membresía permanente de los primeros ocho años promovía a las cinco potencias además de un país latinoamericano.

Las propuestas diferían también en cuanto al número de asientos no permanentes. Chile proponía 10; República Dominicana, 9 o 10, un tercio de ellos latinoamericanos; Ecuador, 8, 3 para la región; Guatemala, 6; Honduras, 3 de 6 para América Latina. A Uruguay le bastaba que los asientos no permanentes rotaran según bases de representación regional. Venezuela buscaba que los seis no permanentes fuesen electos por la Asamblea, con una "adecuada representación para la región."¹³ México proponía primero elevar a nueve las sillas no permanentes (modificando su propuesta de enmienda original de seis sillas no permanentes para incrementarlas a nueve), repartidas según nueve regiones. Pero luego modificaría su postura para defender la idea de dos países latinoamericanos por los primeros ocho años.

El mandato y la rotación de los no permanentes era también motivo de discordia. La redacción original del Capítulo VII, sección B-4, proponía que el mandato de las seis sillas no permanentes fuera de dos años, renovándose tres de ellos cada año. Chile proponía sus

¹² The United Nations Conference on International Organization, General, *Opinion of the Department of Foreign Relations of Mexico Concerning the Dumbarton Oaks Proposals for the Creation of a General international Organizations*, Doc. 2 G/7 (c), abril 23, 1945.

¹³ Doc. 209/III/1/6 mayo 10, 1945.

diez miembros no permanentes, renovándolos por mitad cada año. Ecuador defendía la idea de retirar cada año a cuatro de ocho miembros no permanentes. México proponía un periodo de tres años para nueve no permanentes, retirando tres de ellos anualmente. Para la primera elección, Chile solicitaba que cinco se eligiesen por un año y otros cinco por dos. Ecuador pedía que cuatro fungiesen un año y otros cuatro, dos. México pedía la elección de tres por un año, otros tres por dos años, y los últimos tres no permanentes por tres años.¹⁴ Pero estas propuestas no prosperaron. Prevalció la idea de que la unanimidad de los miembros permanentes era la base del sistema de seguridad y de que la importancia de los no permanentes no radicaba en su número, sino la capacidad de influir en los permanentes.

La discusión se tornó álgida y se procedió a discutir y votar enunciado por enunciado. Cuatro potencias patrocinaron una enmienda, sobre la que se orientó la discusión. Se refería a una "distribución equitativamente geográfica" de los asientos no permanentes y a que la Asamblea participara en las reglas de elegibilidad. Cuba protestó pues una propuesta suya no había circulado debidamente entre los deliberantes. Finalmente, la enmienda pasó.¹⁵

Los latinoamericanos encontraban eco en la idea de incrementar el número de asientos no permanentes. En conjunto argüían la necesidad de asegurar mayor representatividad, que la "adecuada representación geográfica" no sería posible con tan solo seis no permanentes, y que muchos países pequeños nunca podrían formar parte del Consejo pues su "contribución" al mantenimiento de la paz y seguridad sería siempre

¹⁴ *Id.*

¹⁵ Doc. 233/III/1/9-mayo 11, 1945.

insuficiente. Incrementar de once a quince los miembros no permanentes tampoco significaba el sacrificio de la eficiencia de los trabajos de ese comité.¹⁶

Por su parte, los patrocinadores de los textos originales aducían que el número de once no permanentes había sido fijado en términos de eficiencia, pero también para proveer un "adecuado balance" entre los cinco permanentes y los seis no permanentes. Según ellos, otros temas podrían ser de mayor importancia en el texto original para los países pequeños que el número de asientos. Estimaban que todos los países tenían representación en condiciones de igualdad en la Asamblea, y que muchos países pequeños no podían ellos mismos garantizar su propia seguridad como para participar en la del mundo. Finalmente, los intereses de grandes y pequeños descansaban en la habilidad del Consejo para trabajar y llegar a acuerdos, cosa que peligraría de sumarse más miembros.

Las discusiones se alargaban y no se conjugaban posiciones. Finalmente Chile y Honduras retiraron sus propuestas de incrementar el número de no permanentes y en cascada lo hicieron Ecuador, también Egipto, Irán, China e Irak. México no perdía esperanzas de reformar el borrador original. Insistía cambiar la denominación de los delegados permanentes a "semipermanente", lo que daría a la Asamblea la posibilidad de reconsiderar cada ocho años la distribución de asientos en esta categoría. México retiraría su propuesta de enmienda a condición de incluir un enunciado sobre una futura distribución relativa a la futura adición de miembros no permanentes sobre la base de responsabilidad en el mantenimiento de la paz. El apoyo de la opinión pública nacional sería fundamental. Cuba proponía sustitución de la palabra "permanente" por la de

¹⁶ Doc. 263/III/1/11 mayo 12, 1945.

"reelegible" para los cinco grandes del Consejo, pues sostenía que la membresía vitalicia en ese órgano era contraria a la igualdad soberana de los Estados.¹⁷

Pero las potencias rechazaban los argumentos mexicanos y cubanos. Aducían que los cinco grandes se apropiaban de la permanencia porque formaban un núcleo de poder; sin embargo, todos los Estados, y no sólo once, tenían la responsabilidad de mantener la paz. El Consejo de Seguridad tenía una responsabilidad primaria, pero era jurídicamente imposible investir a todos los estados con diferentes grados de responsabilidad.

A México no le gustaba el fondo de este argumento: privilegios para unos, obligaciones para todos. México podría aceptar la distinción nominal sólo si a más privilegios correspondían más obligaciones jurídicas. Propuso la inclusión de un criterio para la selección de los miembros no permanentes, pero fue derrotado en la votación: 23 votos contra 3.

Ni los latinoamericanos que estaban muy interesados en la ampliación de la membresía no permanentes apoyaron las propuestas de México o Cuba (que también fue desechada). Hasta Brasil retiró su propuesta de una sexta silla permanente para la región. Venezuela y Nueva Zelanda trataron que la Asamblea pudiera cambiar, si así lo decidía, el mandato temporal para los no permanentes, pero no tuvieron éxito.¹⁸

Egipto sugirió repartir las seis sillas no permanentes entre igual número de zonas geográficas, y Uruguay propuso que la asignación fuera por rotación. Las potencias adujeron que los miembros del consejo debían gozar de la confianza del resto de las naciones, pues su tarea era preservar la paz mundial. Una representación regional podría

¹⁷ Doc. 338/III/1/14 mayo 16, 1945.

¹⁸ Doc.380/III/1/17 mayo 15, 1945.

servir a estos propósitos tanto como obstaculizarlos. Las mociones de Egipto y Uruguay fueron rechazadas.

Finalmente, la propuesta original se aprobó por unanimidad con seis abstenciones. La organización internacional se encontraba redactando apenas su estatuto y daba ya síntomas de lo que sucedería tantas veces en el futuro: cuando los permanentes se coluden, no hay manera de que los demás los obliguen a adoptar una decisión. Inversamente, si no se ponen de acuerdo, el CS adolece de parálisis.

En realidad, las propuestas de Dumbarton Oaks se abrieron a discusión sólo formalmente, porque la decisión ya había sido tomada tiempo atrás. Las potencias patrocinadoras sólo querían una ratificación rápida de lo acordado entre ellas. Los latinoamericanos hubieran podido tener una voz de mayor peso en las deliberaciones. Sus intereses eran muy similares pero no se pusieron de acuerdo ni conjugaron propuestas, prevaleció la desunión y sus voces individuales pronto se ahogaron.

Los argumentos a favor y en contra de las membresías permanente y rotatoria generaron rípidos debates, debido a que las delegaciones tuvieron tiempo de evaluar las propuestas y preparar un posicionamiento al respecto. No sucedió así con el más delicado de los temas: el veto. El párrafo de los documentos de Dumbarton Oaks que se refería al procedimiento de voto había sido dejado en blanco a propósito por los aliados. Unos corchetes indicaban la intención de discutir el asunto en San Francisco.¹⁹ Para aclarar el misterio, las delegaciones inscribieron ante la secretaría del Comité III un cuestionario y le pidieron transmitirlo a las potencias patrocinadoras, para que dieran una respuesta

¹⁹ *Opinion of the Department of Foreign Relations of Mexico Concerning... op. cit., passim.*

conjunta.²⁰ Pronto se haría evidente que para aprobar una resolución el Consejo de Seguridad requeriría una mayoría de siete votos (de once posibles), incluyendo los votos concurrentes de los cinco miembros no permanentes. Cada uno de ellos tendría derecho a vetar propuestas, con la finalidad de afianzar la unanimidad con la que el organismo debía funcionar. Una abstención no se consideraría voto negativo y no paralizaría la acción.

Apenas revelados los procedimientos de voto, surgieron las inconformidades y las discusiones se prolongaron. Las potencias insistían en la necesidad de la unanimidad entre los miembros permanentes para preservar la unidad de acción. Admitieron, a petición de Australia, reconsiderar el veto para asuntos especiales, como el arreglo pacífico de controversias. Canadá y Bélgica propusieron que el veto no se pudiera ejercer bajo el capítulo VIII (solución de controversias) por ninguna de las partes interesadas en algún conflicto. La URSS arguyó que el tema del veto había sido analizado exhaustivamente y que había sido el resultado de fortalecer el sentimiento de unidad entre las potencias. Advirtió que cualquier otra forma de decisión afectaría la efectividad del órgano y era indeseable porque decisiones no unánimes serían causa de las mayores fricciones. Admitía que el veto los había colocado en una situación especial apenas acorde con las responsabilidades que les había tocado asumir.

México seguía insatisfecho con dichas explicaciones. Argüía que el requerimiento de unanimidad no tenía precedente y era contrario a los más elementales conceptos de justicia. El derecho de las grandes potencias al veto bajo el capítulo VIII-B podría llevar a una situación equiparable a aquella en la que a un asesino se le permite votar sobre su

²⁰ Doc. 855 III/1/B/2 (a) junio 8, 1945.

propia culpabilidad. Para México la redacción original de los textos de Dumbarton Oaks requería enmiendas, al menos las propuestas por Australia, quien promovía la abstención si un miembro del Consejo tenía interés en un caso supuesto en el capítulo VIII secciones A y C.

El Salvador proponía otra enmienda. Si una decisión sustantiva del Consejo aprobada por una mayoría de siete votos no incluía el voto unánime de los cinco permanentes, dicho asunto debía turnarse a la Asamblea, que la ratificaría o desecharía por una mayoría de dos tercios. Esta era una forma de fijar un tiempo límite a las negociaciones del Consejo en caso de no ser posible la unanimidad. La propuesta no sólo era realista sino que dicho procedimiento se justificaba porque la Asamblea sería el órgano más representativo de las Naciones Unidas.

Chile apoyó la enmienda de Australia. Colombia pedía clarificación sobre las medidas que podía tomar el Consejo; Perú y Cuba le secundaron. Otras naciones solicitaban la remoción del privilegio del veto al menos en lo concerniente a la posibilidad de reformar la Carta, lo que otorgaría mucha credibilidad y confianza al organismo. Gran Bretaña y Estados Unidos aceptaban que la sola palabra "veto" era "fea" y fuente de antagonismo. Sin embargo, recordaban que en la liga de las Naciones los requerimientos de unanimidad eran más rígidos pues se requería el voto afirmativo de todas las partes, lo que en la práctica se traducía en un derecho de veto para cada miembro. Otorgar ese privilegio a una minoría era, en su visión, un "avance".²¹

²¹ Doc.459-III/1/22 mayo 21, 1945.

A Cuba no le gustaba la idea del veto. Argüía que era contrario a los principios democráticos y sería fuente de futuras dificultades. Precisamente los ideales democráticos habían guiado la dura lucha de las Naciones Unidas. Permitir el veto significaba admitir que la voluntad de una sola nación prevaleciese sobre la de las demás, lo que era contrario al gobierno de la mayoría. Negando cualquier prerrogativa de veto, Cuba invitó a las potencias a aceptar el principio de mayoría que ellas mismas habían impelido al interior de los países pequeños. Eso no equivalía a someter la voluntad de los grandes países a la de los pequeños, sino simplemente aceptar la opinión de la mayoría de los otros miembros permanentes.

Cuba proponía que las decisiones concernientes a la paz y seguridad internacional se aprobasen con el voto de dos tercios de las grandes potencias y dos tercios de los otros miembros del Consejo de Seguridad. Esta propuesta aclararía y haría más sólida la posición de las grandes potencias y la de la nueva organización en general, pues estaría fundada sobre los más elementales principios democráticos y la justicia, y no sobre la inequidad jurídica.

Argentina, admitiendo que el retardo en los trabajos del Comité canceló la introducción de sus enmiendas,²² respaldaba la posición australiana. Por su parte, Brasil se oponía firmemente a la adopción del veto, aunque consideraba aceptable limitarlo bajo los supuestos de la delegación australiana (promoción de la abstención en vez del recurso al veto si algún miembro permanente estaba involucrado o tenía intereses en un asunto). Sin embargo, Brasil apoyaría la propuesta original con tal de que su voto ayudase a formar una

²² Con su admisión se elevó a veintiséis el número de deliberantes, once de ellos de la región latinoamericana.

mayoría (en realidad preparaba el camino en caso de que algún día ocupara un asiento permanente).²³

México seguía firme en su propósito de limitar el veto si no podía anularlo. Introdujo otra enmienda: en caso de que un miembro permanente se viera involucrado en una controversia o fuera acusado de un acto de agresión, su voto no sería tomado en cuenta para efectos de la unanimidad requerida. México solicitaba además la clarificación del procedimiento de votación aplicable cuando el CS considerase que el "interés" de un miembro de la organización sería "especialmente afectado". En ello fue respaldado por Australia.²⁴

Para concluir el debate sobre este punto, las potencias arguyeron que la aceptación de dichas reglas era una condición necesaria para la creación de la organización, que eran acordes con la realidad política, y que la Organización se vendría abajo si se tomaba una acción de fuerza contra un Estado permanente. América Latina no obtuvo un lugar permanente en el Consejo durante la Conferencia de San Francisco, a pesar de las propuestas de Brasil, Paraguay otros países de la región en ese sentido.²⁵ En cambio, se le otorgaron dos lugares no permanentes que representaban el porcentaje más alto dentro de esa categoría en el CS (33%). Esto proporcionó una representación latinoamericana bastante satisfactoria en comparación con otras regiones pero no suficiente para los 20 países del grupo.

²³ Doc. III/1/24 mayo 22, 1945.

²⁴ Doc. 360/III/1/16 mayo 23, 1945 y doc.531 III/1/26 mayo 23, 1945.

²⁵ Modesto Seara Vazquez, *Tratado general de la Organización Internacional*, México, FCE, 1985, pp. 150

Para el día 24 de mayo el presidente del Comité declaró terminadas las deliberaciones sobre la composición del Consejo de Seguridad y abrió paso otras discusiones, especialmente las relativas a las principales funciones y poderes del órgano. La redacción original de Dumbarton Oaks proponía que los miembros de la organización confirieran al Consejo la responsabilidad primaria del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Para asegurar acciones rápidas y eficaces, todos los miembros reconocerían que el Consejo actuaría a nombre de todos ellos, lo que obliga casi a una confianza ciega en el órgano deliberativo.

Pero Chile y México no estaban conformes y querían un papel más activo de la Asamblea General en la responsabilidad de mantener y asegurar la paz en el mundo. Chile sugería que la responsabilidad otorgada al Consejo fuera efectiva en tanto la Asamblea no estuviese en sesión y hasta que fuera convocada para tal efecto.²⁶ México proponía una responsabilidad compartida entre la Asamblea y el Consejo para resolver los problemas relativos a la independencia política y la integridad de todas las naciones, la seguridad colectiva y el bienestar de todos los miembros. A propuesta de una mayoría simple de la Asamblea, la Asamblea misma examinaría cualquier resolución aprobada por el Consejo, la cual adquiriría fuerza vinculante para todos los miembros una vez alcanzados 3/4 de los votos de las delegaciones presentes al momento de la votación (proporción que debería incluir a los miembros permanentes). Por otra parte, para México las decisiones del Consejo debían alcanzarse por unanimidad excepto en cuestiones de procedimiento o en

²⁶ Doc. 555/III/1/27 mayo 24, 1945.

caso de que la Carta estipulara otro arreglo.²⁷ Pero las opciones se reducían. Con el cierre de las discusiones sobre la composición del Consejo se canceló la posibilidad de introducir la figura del miembro semipermanente. México se vio obligado a aceptar que este mecanismo de rendición de cuentas no prosperaría, por lo que asintió en buscar un resultado similar por otros medios, quizá los procedimientos de votos o de enmiendas. El mecanismo de ratificación de las decisiones del Consejo por una mayoría calificada de la Asamblea General, que en realidad era un instrumento de rendición de cuentas, no prosperó. Al final la redacción original de las responsabilidades del Consejo de Seguridad de Dumbarton Oaks fue apoyada por México y Chile y triunfó unánimemente (30 votos contra 0).²⁸

Sin una mayor participación de la Asamblea en el control del trabajo del Consejo, quedaba la alternativa de reforzar el derecho de un Estado afectado por las decisiones del Consejo a ser escuchado en el seno mismo de ese órgano. En efecto, la redacción original dibujaba la posibilidad de que un Estado con esas preocupaciones debiera ser invitado (en inglés, *should be invited*, sin obligación expresa) a participar en las discusiones relativas a la disputa. La propuesta de México era más avanzada: afirmar el derecho de ese hipotético Estado a nombrar un delegado ante el Consejo para participar en las deliberaciones que le conciernen. Y lo logró, pues el texto definitivo dice:

El miembro de las Naciones Unidas que no tenga asiento en el Consejo de Seguridad o el Estado que no sea miembro de las Naciones Unidas, si fuere parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, será invitado a participar sin derecho a voto en las discusiones relativas a dicha controversia.²⁹

²⁷ *Opinion of the Department of Foreign Relations of Mexico Concerning... op. cit., passim.*

²⁸ Doc. 555/III/1/27 mayo 24, 1945.

²⁹ Carta de las Naciones Unidas, art. 32.

Es decir, ya hay una obligatoriedad. Puede decirse que esa es la única victoria relativa de la diplomacia latinoamericana en las discusiones de San Francisco.

Enmiendas iban y venían, sin llegar a ningún lado. El descontento era tal con el veto que para el 11 de junio fue necesario proceder a una votación cuyo resultado reflejó la diferencia de opinión. Treinta de cincuenta países representados en la Conferencia de San Francisco votaron a favor del veto; Colombia y Cuba lo hicieron en contra; quince se abstuvieron (Argentina, Australia, Bélgica, Bolivia, Chile, Egipto, El Salvador, Guatemala, Irán, México, Nueva Zelanda, Holanda, Panamá, Paraguay y Perú); tres se ausentaron de la votación (Ecuador, Haití y Arabia Saudita).³⁰

El descontento de la región latinoamericana era evidente pero insignificante para los propósitos de las potencias patrocinadoras. Ni siquiera las observaciones de Australia y Nueva Zelanda, aliados de primera línea en el Pacífico y miembros de la Commonwealth con influencia en Gran Bretaña, pesaron para reformar las propuestas del borrador de Dumbarton Oaks. La cuerda se estiraba y los aliados emitieron un ultimátum:

Poco antes de la votación el delegado de Estados Unidos había expresado la esperanza de que dicho texto se adoptara lo más “unánimemente posible”. Sin embargo, apenas recibió el apoyo de 60% de los participantes y ello se debió, en gran parte, a una amenaza hecha por el gobierno de ese país el día anterior.

En efecto, el 10 de junio de 1945, ante la insistencia de varias delegaciones, especialmente la de Australia, de que no se aceptara el veto, el senador estadounidense Tom Connally reiteró la posición de los “Cinco grandes”, en el sentido de que sin el veto no habría carta. Los delegados, agregó, “tendrían que hacer frente a la opinión pública en sus respectivos países si informan que han derrotado el veto, pero también que han destruido la Carta”.³¹

³⁰ Miguel Marín Bosch, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, FCE, 1994, p 20.

³¹ *Loc. cit.*

La técnica del senador surtió efecto y desde entonces la amenaza de retiro de la organización ha sido un arma de negociación muy poderosa para los países grandes y para los pequeños.

Como se adujo, las potencias nunca pretendieron abrir seriamente a debate el borrador de Dumbarton Oaks y tomaron la decisión de sacarlo adelante a toda costa. Sólo querían una ratificación que se tradujera en voto de confianza. Su actitud, sin embargo, era natural. Rusia, Gran Bretaña, China y Francia fueron los países más castigados por la guerra, situación de la que tomó ventaja material Estados Unidos. Sus ejércitos derrotaron a los nazis y sólo faltaba el reticente Japón en el Pacífico. Victoriosos, querían asegurarse un lugar de primera línea en el mundo de la posguerra, con responsabilidades para el mantenimiento de la paz y seguridad en el mundo. Pero entre ellos, sólo Estados Unidos deseaba conjugar el poder del veto con el poderío atómico, que en el transcurso de las discusiones del Comité III aún no revelaba.

Los documentos de Dumbarton Oaks no tuvieron modificaciones sustantivas en lo que concierne al Consejo de Seguridad. En ese escenario era difícil que una diplomacia latinoamericana más organizada tuviera mayor influencia. Pero sin duda hubiera podido organizar de mejor manera su postura para influir con más fuerza en el Comité con once de veintiséis votos posibles. La fuerza de posturas similares (que no idénticas) se diluyó con la defensa de iniciativas individuales.

1965: LA REFORMA INCOMPLETA

La configuración del Consejo de Seguridad no dejó de suscitar inquietudes e inconformidades entre los cada vez más numerosos miembros de las Naciones Unidas. Desde 1946 hasta 1954 se inscribieron varias iniciativas para enmendar la Carta (bajo el artículo 108) o para convocar a una Conferencia General de revisión de la misma (art. 109), que no prosperaron. Conforme a la fracción tercera del artículo 109, transcurridos diez años de vida del organismo (si no se hubiera hecho antes) se inscribiría en la agenda de la Asamblea General el tema de la convocatoria de la Conferencia, pero aquella decidió retomar el tema hasta un momento "más apropiado".³² Inconformes, algunos países latinoamericanos junto con España inscribieron en la siguiente reunión anual tres temas: el incremento de miembros no permanentes en el Consejo de Seguridad, la ampliación de la membresía en el Consejo Económico y Social y el incremento del número de jueces en la Corte Internacional de Justicia. Consideraban que así lo demandaba la ONU, cuya membresía había crecido considerablemente en esa década.

América Latina proponía la adición de dos sillas no permanentes en el Consejo de Seguridad, elevando de once a trece el número total de miembros. Se resignaba a no tocar el tema del privilegio del veto. Para entonces la URSS insistía en que para tomar en serio cualquier reforma debía primero la cuestión de la representación de la República Popular de China. Como no se resolvía y la URSS amenazaba con no ratificar la reforma expansiva, el tema se pospuso año con año hasta la quinceava reunión anual de 1960. En ese año se conformó un Comité de la Asamblea General para el estudio de la reforma y 39

³² Egon Schwelb, "Amendments to articles 23, 27 y 61 of the Charter of the United Nations", *The American Journal of International Law*, 59-4(1965), p.835.

delegaciones propusieron incrementar en dos la membresía no permanente.³³ La URSS reiteró su amenaza y provocó que algunas delegaciones asiáticas replantearan sus posiciones y propusieran sólo redistribuir los asientos ya existentes. América Latina no coincidía con esta postura. La discusión se postergó dos años más.

En 1963 la Comisión Económica para África instó a la Asamblea General retomar el tema de la reforma expansiva en vista de la continua extensión de la membresía de la ONU. La delegación de la URSS se mantuvo firme pero flexibilizó su amenaza cuando la representación albanesa le increpó por justificar su postura a expensas de la interpretación, dolosamente inexacta, de la posición de la propia China comunista.³⁴

Fue entonces cuando las delegaciones latinoamericanas, junto con la de Jamaica y Trinidad y Tobago, introdujeron una propuesta de enmienda que añadía dos asientos no permanentes. La propuesta fue todavía más lejos cuando un grupo de países asiáticos y africanos plantearon la adición de otros dos asientos temporales, para ampliar en cuatro sillas y dejar en quince los miembros del Consejo de Seguridad: los cinco con derecho a veto y otros diez en cuya designación sería fundamental la representación geográfica.

Tocó turno a los poseedores del veto pronunciarse por la reforma expansiva. Aunque Gran Bretaña era favorable a una expansión de sólo dos miembros, manifestaba su inquietud de que fuesen cuatro las nuevas sillas no permanentes, por lo que solicitaba tiempo para analizar la propuesta. En una postura similar se hallaba Estados Unidos, cuyo representante declaró tener autorizado votar sólo en favor de dos sillas adicionales;

³³ Junto con la del ECOSOC, pero este ensayo no tratará dicho tema, que es por demás interesante.

³⁴ El representante albanés acusó al ruso de intentar confundir a la Asamblea sobre la postura de la China comunista; mostró declaraciones de funcionarios chinos en la que éstos se quejaban de los rusos por tergiversar y querer dar la impresión de que Pekín se oponía a la reforma expansiva propuesta por otras delegaciones; véase Egon Scwelb, art. cit., p. 843.

cualquier otra propuesta merecería su voto en contra, aunque luego ofreció la abstención. La URSS votó en contra. Francia se había mostrado favorable a la expansión, pero votó en contra al considerar que no había habido suficiente tiempo para la reflexión. China Taipei favoreció la expansión del Consejo de Seguridad pero no participó en la votación para expandir el Comité Económico y Social.³⁵

En resumen, la resolución relativa al Consejo de Seguridad fue aprobada en el Comité Político Especial por 96 votos contra 11 y 4 abstenciones, y en el plenario de la Asamblea General por 97 contra 11 y 4 abstenciones. Francia y la URSS votaron en contra; Gran Bretaña y Estados Unidos se abstuvieron; China votó a favor.³⁶ A pesar de los votos negativos, la reforma se consideró constitucionalmente adoptada puesto que, tratándose de reformas a la Carta de las Naciones Unidas, los miembros permanentes pueden ejercer su veto no en el momento de la votación en el Comité Especial y del plenario, sino en el de la ratificación por parte de las respectivas Cámaras nacionales (art. 108). Así, los gobiernos pueden no someter nunca a ratificación el nuevo instrumento, o las respectivas cámaras pueden negar su asentimiento. Pero no sucedió ni lo uno ni lo otro:

Un año después, el 8 de diciembre de 1964, el representante soviético informó al Consejo de Seguridad que el Presidium del Soviet Supremo de la URSS había ratificado las enmiendas a la Carta. Después de que la Unión Soviética había bloqueado estas enmiendas por más de siete años, su representante se convirtió en el campeón de las enmiendas y expresó su esperanza de que las otras grandes potencias hicieran lo mismo y [compartieran] las aspiraciones por una más grande membresía en ambos consejos.³⁷

³⁵ Aunque los demás miembros del Consejo de Seguridad siempre habían formado parte del ECOSOC, desde 1961 China Taipei no había sido reelecta para ocupar un lugar en ese Consejo, lo que preparaba el terreno de su futura exclusión de su lugar en la ONU.

³⁶ Los once votos negativos provinieron del bloque soviético más Cuba y Francia; se abstuvieron Estados Unidos, Gran Bretaña, Portugal y Sudáfrica; véase Naciones Unidas, Asamblea General, A/SPC/SR.429 (1963) y A/P.V.1285 (1964).

³⁷ E. Scwelb, art. cit., p. 844.

El 10 de febrero de 1965, la URSS depositó su instrumento de ratificación; fue el primero en hacerlo. Le siguieron Gran Bretaña el 4 de junio, China (nacionalista) el 2 de agosto, Francia el 24 y Estados Unidos el 31 del mismo mes.

Ésta ha sido la única reforma en casi sesenta años de historia del órgano. ¿Qué convergencia de factores explica esta modificación del diseño institucional? Como veremos más adelante, es razonable diferenciar entre los costos que genera un statu quo como el de 1945 (traducido en las inconformidades manifiestas de la comunidad internacional) y los costos de negociar una reforma. Cuando los primeros son inferiores a los segundos, se genera un inmovilismo. Cabe pensar en la conjunción de una crisis internacional con el cambio en la relación estos costos. Al momento de la reforma se enfrentaba una crisis de representatividad. En 1945 once miembros representaban en el Consejo de Seguridad a los cincuenta y un miembros fundadores, pero para 1965 la membresía total se había más que duplicado con el ingreso de 67 nuevos Estados, gran parte ex colonias europeas, países africanos, europeos y asiáticos, para un total de 118.³⁸ Claramente los criterios de representación de los miembros no permanentes debían ser modificados para asegurar la legitimidad del organismo internacional. Como no se tocó el privilegio del veto ni la membresía permanente de los cinco grandes, los costos de negociación se redujeron considerablemente al punto en que fueron inferiores a los costos de dejar las cosas como estaban. Una crisis en el sistema internacional pudiera ser una condición necesaria para la reforma, pero se necesita además un cambio en la relación de costos.

³⁸ Miguel Marín Bosch, *op. cit.*, p. 24.

1994: PROPUESTAS MÚLTIPLES EN EL GRUPO DE TRABAJO

Las quejas de los países inconformes no se echaron en saco roto. Si bien se modificó la Carta con el propósito de incrementar en cuatro el número de asientos no permanentes, el veto permaneció intacto. Los problemas sustantivos del Consejo, la inequidad, la falta de democracia y representatividad, no se resolvieron. La iniciativa reformista volvió a la agenda de la Asamblea en 1979 a petición de Argelia, Argentina, Bangladesh, Bhután, Guyana, India, Nepal, Nigeria y Sri Lanka,³⁹ pero el debate no llevó a ningún lado. Tuvo que pasar poco más de una década y el cambio de las reglas del sistema internacional con el derrumbe de la URSS y el bloque comunista para que se volviera a discutir el tema.

En efecto, el paso de un sistema bipolar a uno caracterizado por la hegemonía de Estados Unidos en el primer lustro de la década de los noventa condujo a un inusitado activismo en el Consejo de Seguridad. De 1990 a 1994 los miembros permanentes del Consejo no ejercieron su derecho al veto. En ese periodo sumaron 72 las resoluciones en el Consejo que hicieron mención a la existencia de una amenaza a la paz y seguridad internacionales: 25 sobre Irak, 30 sobre la ex-Yugoslavia, 7 sobre Somalia y 10 sobre Haití. En esos años se llevaron a cabo más misiones militares que en todos los años precedentes. ¿A qué se debe este alto grado de cooperación? Tres explicaciones: primero, acabó la Guerra Fría; segundo, los miembros permanentes valoraron al Consejo de Seguridad como el principal y legítimo mecanismo internacional de toma de decisiones; tercero, los

³⁹ Verónica Paola Jeannette Hernández Guerra, *La posición de México frente a la reforma del Consejo de Seguridad*, tesis, México, ITAM, 2001, p. 54.

miembros permanentes fueron capaces de lograr consensos, sobre todo bajo el liderazgo de Estados Unidos.⁴⁰

Tanto EU como Rusia percibieron al Consejo como un mecanismo útil para procurar estabilidad en un nuevo sistema internacional en plena transición, empujada por el derrumbe de la URSS, y para avanzar sus propios intereses nacionales. EU pudo definir las nuevas reglas del juego para cimentar su hegemonía y compartió los costos políticos y económicos, los cuales hubieran sido prohibitivamente altos en el caso de acciones unilaterales. La nueva Rusia aprovechó uno de los pocos foros donde todavía poder (de veto al menos) para asegurarse un lugar en el nuevo orden unipolar.⁴¹

Pero el activismo en ese primer lustro provocó suspicacias y muchos miembros lo calificaron como "una imposición de los cinco grandes". En 1992 el tema de la reforma cobró nueva vida cuando el Consejo tomó decisiones que muchos miembros cuestionaron, como la problemática misión en Somalia, las zonas de exclusión aérea y las sanciones en Irak. El Movimiento de los No Alineados convocó a una reunión urgente en Indonesia para analizar una posible reforma. Durante su 47 periodo de sesiones de 1992 la Asamblea aprobó una resolución⁴² en la que pidió al Secretario General solicitar a los Estados miembros sus puntos de vista sobre la conveniencia de reformar el Consejo. Setenta y nueve países, entre ellos México, se agruparon y formularon el 'Informe del Grupo de

⁴⁰ *Ibid.*, p. 53.

⁴¹ KENZA GARCÍA ROBLES, "La crisis intrínseca del CS", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1995, núm. 47, p. 101.

⁴² Naciones Unidas, Asamblea General, A/62/47.

Trabajo de Composición Abierta sobre la representación equitativa en el Consejo de Seguridad'.⁴³

¿Por qué con el cambio en el escenario internacional no vino una reforma? De nuevo parece plausible pensar que si la crisis del sistema (en este caso, el paso de un mundo bipolar a uno unipolar) no va aparejada con un cambio en la relación de costos (los del statu quo y los de negociación), no hay reforma. Los países revisionistas expresaban con mayor precisión su inconformidad con el veto y con la representación permanente, lo que supuso un incremento en los costos de negociación pues no había posturas coordinadas.

Para 1993 se habían acumulado 80 aportaciones de reforma y ampliación al Consejo de Seguridad, algunas muy generales y otras muy específicas. La Asamblea estableció un grupo de trabajo encargado de estudiar la reforma y reestructuración del Consejo,⁴⁴ el cual comenzó su labor en enero de 1994. Las observaciones no serían nuevas: falta de democracia y representación equitativa, el asunto del veto y los métodos de trabajo y transparencia. La resolución A/26/48 estableció las bases sobre las que tendría que sustentarse cualquier reforma al Consejo de Seguridad: 1) todo incremento en la membresía deberá garantizar la representatividad del nuevo número de miembros, 2) se reconocerá a las nuevas potencias económicas y políticas, 3) se deberá fortalecer la representación geográfica equitativa, 4) abarcaría el incremento de sillas permanentes y no permanentes, 5) el número total de miembros no podrá ser superior a 25.

⁴³ Naciones Unidas, Asamblea General, *Informe del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos*, A/50/47, Nueva York, ONU, 18 de septiembre de 1996.

⁴⁴ Naciones Unidas, Asamblea General, *General Assembly Working Group on Security Council Reform*, A/26/48, diciembre 3, 1993, pp. 5 y ss.

Se trataba, sobre todo, de aumentar la eficacia del Consejo (de la producción de resultados) y de promover una mayor cooperación entre este órgano y la Asamblea. Aunque fue posible dibujar las nuevas directrices, no fue posible alcanzar en ese momento el consenso sobre el número de asientos adicionales y sobre cuáles países deberían ocuparlos.⁴⁵

2005: ¿HACIA LA REFORMA?

La idea de limitar en 25 la membresía total del Consejo no resistió mucho tiempo. Tres años después del inicio de sus deliberaciones, el Grupo de trabajo de Composición Abierta de la Asamblea sintetizó las directrices generales⁴⁶ por las que debía guiarse toda posible reforma al Consejo de Seguridad. Consideró posible el incremento de cinco o seis sillas permanentes a distribuir, en el caso de cinco nuevos escaños, como sigue: uno para cada región en desarrollo en África, Asia, América Latina (el Caribe incluido) y dos para países industrializados. Los asientos no permanentes podrían incrementarse en cuatro, cinco o seis, a repartir entre africanos, asiáticos, latinoamericanos y países de Europa del Este. Con este arreglo, la membresía total podría llegar a 26. En caso de que no se llegara a ningún acuerdo en el número de nuevos asientos permanentes, se incrementarían de todos modos las sillas no permanentes.

⁴⁵ Verónica Hernández, *op. cit.*, p. 66.

⁴⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, *Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council: Conference Room Paper by the Bureau, A/AC.247/1997/CRP.8*, mayo 29 de 1997.

Como ya es habitual en las discusiones sobre la reforma, el privilegio del veto mereció opiniones negativas entre muchos miembros de la comunidad, pero los cinco grandes advirtieron que no aceptarían o ratificarían cualquier enmienda a la Carta que tuviera por objeto abolir o limitar el veto. No obstante, se propusieron varios mecanismos institucionales muy interesantes para tratar con el espinoso tema del veto. ¿Qué hacer con el veto?

1. Una alternativa es dejarlo como está y no abolirlo.
2. La siguiente alternativa es extenderlo a todos los miembros del Consejo.
3. Se podría extender el derecho de veto a los nuevos miembros permanentes limitando, no obstante, su aplicación durante un periodo de tiempo determinado.
4. Los nuevos miembros permanentes podrían declarar unilateralmente (de forma voluntaria o vinculante) su compromiso de no recurrir al veto; esta fórmula también podría aplicarse a los cinco grandes.
5. Sería posible también que los miembros permanentes emitieran un voto negativo sin que ello constituyera en sí un veto si dicho miembro así lo declara.
6. Podría establecerse una lista (positiva o negativa) de asuntos que podrían no estar sujetos al veto, y distinguir definitivamente entre los asuntos sustantivos y los de procedimiento.
7. Se podría instituir una forma de veto colectivo para los nuevos miembros permanentes, requiriéndose dos, tres, cuatro o cinco votos negativos para constituir un veto.
8. Con tal de promover la toma de decisiones por consenso, la Asamblea General podría solicitar a los miembros permanentes, viejos o nuevos, no recurrir al veto. O podría intervenir en la elaboración de la lista de asuntos no sujetos al veto.
9. Cualquier mejora en los métodos de trabajo ayudaría a eliminar las posibilidades del veto.

La iniciativa reformista intenta no ser meramente coyuntural y propone una revisión de los efectos de las reformas cada diez años. Lo más interesante es que, parecido a la

propuesta de México en 1945 de incluir la figura del miembro semipermanente, cada diez años la comunidad internacional debería evaluar el status de los miembros permanentes y decidir si lo da por terminado o si lo reafirma para los miembros en el Consejo de Seguridad. El proceso de revisión de la reforma también debería incluir la cuestión de la subrepresentación de regiones y la mejora de la misma por medio de la inclusión de miembros permanentes o temporales. El proceso mismo de revisión no podría estar sujeto al veto.

El otro gran tema de la iniciativa reformista tiene que ver con la mejora en los métodos de trabajo que rigen el quehacer cotidiano del Consejo de Seguridad. La primera propuesta es modificar el nombre el reglamento interno, que paradójicamente todavía tiene el título de "Reglas Provisionales de Procedimiento del Consejo de Seguridad". Se propone incrementar el número de reuniones públicas, hacer circular con más celeridad el programa de trabajo mensual del Consejo y los borradores de resolución entre los países que no son miembros del mismo. El Presidente en turno debería reunirse con países que no son miembros del Consejo con más regularidad para recoger sus opiniones, así como con los países que contribuyen con tropas para las diversas operaciones y con aquellos que se ven afectados por la aplicación de sanciones a un tercero. Se aspira a que todas las reuniones, formales e informales, se publiquen en el diario oficial de las Naciones Unidas y se anuncien con antelación. El informe que somete el Consejo a la Asamblea cada año debería ser "más sustantivo", es decir, debería incluir no sólo el reporte de actividades, sino el resumen de las múltiples reuniones y sus resultados, un recuento analítico de los trabajos y un índice con las declaraciones del Presidente del Consejo de Seguridad. Debería

suprimirse el carácter confidencial de muchos documentos que circulan al interior del Consejo y de los Comités de Sanciones.

En virtud del art. 35-1 de la Carta, cualquier miembro de la ONU podría someter a consideración del Consejo una disputa que considera pone en peligro la paz internacional. Se aspira a que el Presidente en turno atienda con la máxima prioridad dicha solicitud y que programe inmediatamente una audiencia para escuchar los argumentos del país afectado. En opinión del Grupo de Composición Abierta, el Consejo debería acudir a la Corte Internacional de Justicia con más frecuencia en busca de su opinión jurídica y reunirse con la Asamblea General cada mes para intercambiar puntos de vista sobre las diversas crisis internacionales.

En términos generales, el debate sobre el núcleo duro de la reforma (¿cuánto poder de veto repartir y a quién?) permaneció adormecido durante la década. Pero los atentados del 11 de septiembre de 2001, la guerra en Afganistán y la vocación unilateral de la intervención norteamericana de Estados Unidos en Irak sometieron a duras pruebas el régimen de seguridad internacional imperante y fomentaron entre muchos miembros de la comunidad internacional la idea de resucitar el debate sobre la reforma de la ONU y del Consejo de Seguridad. La 59 Asamblea General de la ONU de septiembre de 2004 fue el foro elegido por muchos países para insistir en la necesidad de la reforma y para proponer modelos de cómo debiera configurarse un nuevo Consejo y con quién. Lo interesante es que esta vez, contrario a lo que venía sucediendo hasta ahora, los cinco grandes dejaron de oponerse radicalmente a la reforma. Con sus posicionamientos a favor de algunas candidaturas, dejaron abierta la posibilidad de alguna reforma, sin que signifique que ya

están de acuerdo en cómo debiera darse. El Secretario General de la ONU se apresta para discutir y proponer los términos de la reforma.

En efecto, paralelo a los discursos y a las referencias oficiales en el plenario de la 59 Asamblea en Nueva York, en los corredores de la ONU surgieron coaliciones favorables a la causa reformista. Japón, Brasil, India y Alemania firmaron una declaración conjunta en la que se reconocieron mutuamente como los "legítimos candidatos" a ocupar las eventuales nuevas sillas permanentes. Los cuatro países ("G-4") son partidarios también de la adición de sillas no permanentes, reforma que ayudaría a reflejar las realidades de la comunidad internacional en el siglo por venir.⁴⁷ No obstante, cada postulante ha decidido seguir una estrategia distinta.

El primer ministro japonés recalcó la conveniencia de adicionar nuevas sillas no permanentes y permanentes, una de las cuales demandó para Japón en función de sus contribuciones a la "paz mundial". El país del Sol Naciente sostiene la idea de beneficiar con el nuevo reparto tanto a los países en desarrollo como a los desarrollados. Arguye además la necesidad de eliminar del texto de la Carta de Naciones Unidas la referencia a los "Estados enemigos".⁴⁸

Alemania ha preferido aliarse con Francia, su cercano aliado en la Unión Europea, para defender su candidatura a una nueva silla permanente en el Consejo. Los embajadores

⁴⁷ "Leaders of Japan, India, Brazil and Germany agreed Tuesday to support each other's bids to obtain permanent seats on the U.N. Security Council to promote its reform", *Financial Times*, septiembre 22 de 2004, en línea, www.ft.com, *premium service*, (octubre 26 de 2004). La página de internet de este diario de circulación internacional es la fuente de todas las referencias al mismo, consultadas entre octubre y diciembre de 2004; por simplicidad, en adelante sólo citaré la fuente y la fecha de la nota.

⁴⁸ "Following is the gist of a speech delivered Tuesday by Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi before the U.N. General Assembly session", *Financial Times*, septiembre 21 de 2004.

alemanes han sido acompañados en numerosas ocasiones por sus contrapartes francesas en reuniones con cancilleres europeos, asiáticos, latinoamericanos y africanos, en las que se expone la candidatura alemana. Ese gesto indica un claro respaldo de Francia a las aspiraciones de su vecino. El apoyo de Francia no es gratuito: con una Alemania con veto dentro del Consejo, los galos estarían en mejor posición de contrapesar las ambiciones unilateralistas de Estados Unidos y el atlantismo de Gran Bretaña. Francia y Alemania apoyan la extensión de las membresías permanente y no permanente para mantener un balance entre ellas, y ambos apoyan la candidatura de Japón.⁴⁹

Brasil se presentó en la reunión anual como el "líder moral" de los países en desarrollo, solicitando para sí un escaño permanente al tiempo que se presenta como el defensor la idea de un mundo más equitativo y justo.⁵⁰ Por su parte, India rechaza la propuesta de designar un miembro permanente sin derecho de veto y descarta la figura del miembro semipermanente o rotatorio, con el argumento de que "debe haber un status igual para todos [los permanentes]".⁵¹ Por su parte, Namibia y Egipto solicitan dos asientos permanentes para África.⁵²

Estados Unidos considera viable la inclusión de Japón como miembro permanente en el Consejo.⁵³ Brasil también recibió de EU el anhelado respaldo para ocupar un eventual

⁴⁹ Hugh Williamson y Jo Johnson, "Germany battles for UN seat", *Financial Times*, septiembre 23 de 2004.

⁵⁰ Mark Turner, "Lula speaks up for the world's poor", *Financial Times*, septiembre 22 de 2004.

⁵¹ "India backs equal status for all in UN Security Council", *Financial Times*, septiembre 23 de 2004.

⁵² "Namibian premier, Egyptian diplomat back reform of UN Security Council", *Financial Times*, septiembre 24 de 2004.

⁵³ "A senior U.S. administration official said Tuesday it would be difficult for Japan to become a permanent member of the U.N. Security Council at an early date through reforms of the United Nations", *Financial Times*, septiembre 29 de 2004.

nuevo asiento permanente. El todavía secretario de Estado Collin Powell aseveró que aunque su país aún tiene que evaluar con más detenimiento la extensión de la membresía a cualquier país, se considera a Brasil como un candidato "bueno, serio e importante" para ocupar esa plaza, lo que provocó el beneplácito del presidente Lula. Brasil tiene también el apoyo de Barbados para su candidatura. Por otra parte, Gran Bretaña apoya un crecimiento en la membresía hasta llegar a veinticuatro miembros y respalda las candidaturas permanentes de Alemania, Brasil, India y Japón, y un asiento también permanente para África, aunque para algunos diplomáticos ingleses tener diez miembros con derecho de veto en el Consejo no es una propuesta muy sensata.⁵⁴

Las contribuciones conjuntas de Japón y Alemania suman el 28% del total de presupuesto con que cuentan las Naciones Unidas. Por otro lado, son Estados Unidos, Francia y Gran Bretaña quienes absorben el grueso del costo de las operaciones de mantenimiento de paz de los cascos azules de las Naciones Unidas.

Sin embargo, las candidaturas del G-4 no son bien vistas por toda la comunidad internacional. Pakistán se opone a la postulación de India; China y Corea del Sur, a la de Japón; Argentina y México, a la de Brasil; Italia y Polonia a la de Alemania. Austria y Suecia prefieren un asiento permanente en el Consejo de Seguridad para la Unión Europea en lo general, no para Alemania en lo particular. Italia tampoco se muestra conforme con la candidatura de Alemania, aduciendo que Alemania "sólo busca un asiento para sí".⁵⁵ Por su

⁵⁴ "Powell says Brazil 'serious' candidate for UNSC; Barbados backs Brazil's bid", *Financial Times*, octubre 6 de 2004; "UK, France, Germany back permanent UN Security Council seat for Japan", *Financial Times*, septiembre 24 de 2004.

⁵⁵ "Réforme de l'ONU: l'Italie agacée", *Le Monde*, septiembre 25 de 2004, p. 5.

parte, la Organización de la Conferencia Islámica se muestra favorable en dotar con un asiento permanente a alguno de sus miembros.⁵⁶

La dilación en la discusión formal de la reforma obedece, según Anne Penketh,⁵⁷ a que los cinco grandes no quieren ver diluido su poder de veto. La declaración conjunta de Alemania, Brasil, India y Japón en la que se reconocen como los "legítimos candidatos" a ocupar una silla temporal obedece a un movimiento táctico para anticiparse a la propuesta de instituir la figura del miembro semipermanente, en los términos que defendió México en 1945 y que volvió a sonar la década pasada durante las deliberaciones del Grupo de Trabajo de composición abierta. La declaración conjunta del G-4 arguye la conveniencia de dar a África una silla permanente, aunque no hay consenso en la región sobre el país que ocuparía dicho asiento (los candidatos son Nigeria, Egipto y Sudáfrica).

Según Jeffrey Gedmin,⁵⁸ la campaña de Alemania por obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad nos recuerda que la noción de Estado-nación está viva. Francia y Gran Bretaña apoyan, por distintas razones, la candidatura germana como una estrategia para disuadir a quienes defienden la idea de un asiento único para la Unión Europea. Ni franceses ni ingleses están dispuestos a renunciar a su status como miembros permanentes. Para los alemanes un asiento único sólo es una segunda mejor opción. En cambio, un asiento permanente los pondría en situación de insertarse en el juego de poder mundial y de promover una postura más multilateral en el órgano encargado de la seguridad

⁵⁶ Jeffrey Gedmin, "National interest is behind Germany's UN bid", *Financial Times*, octubre 14 de 2004; "Austria does not support Germany's UN Security Council seat ambitions", *Financial Times*, septiembre 23 de 2004

⁵⁷ Anne Penketh, "Nations unite in four-way alliance to spread power of Security Council", *Financial Times*, septiembre 23 de 2004.

⁵⁸ Jeffrey Gedmin, art. cit.

internacional, algo que los podría enfrentar con Estados Unidos y Gran Bretaña. Los alemanes también buscan emancipación respecto del pasado, respeto e influencia acorde a sus aportaciones a la ONU. En efecto, Alemania es el tercer contribuyente de las Naciones Unidas y un importante proveedor de tropas para las operaciones de paz.⁵⁹ Pero también es cierto que el gasto alemán en defensa como porcentaje del PIB apenas supera el de Luxemburgo. Voces al interior están preocupadas de que Alemania asuma más responsabilidades de las que puede afrontar, y prefieren un gobierno que se concentre más en los asuntos domésticos y Europeos. Alemania encuentra en Estados Unidos un aliado para su candidatura. Cabe recordar que la amistad germano-americana fue clave para la cooperación trasatlántica durante la Guerra Fría. Cuando acabó, Washington apoyó la unificación cuando París, Londres, Moscú y Varsovia se oponían. Resulta lógico pues pensar en el apoyo americano a la candidatura de Alemania.

El Secretario General de la ONU no se queda atrás en la discusión. Después de la crisis de Irak, Kofi Annan nombró un Comité de 16 personas para analizar la reforma del Consejo de Seguridad compuesto en su mayoría por ex funcionarios de primer nivel. Entre los integrantes se encuentran su presidente Anand Panyarachun, ex primer ministro tailandés; Brent Scowcroft, consejero de seguridad nacional de George Bush padre y profesor de la también ex consejera y ahora Secretaria de Estado Condoleezza Rice; Yevgueny Primakov, ex primer ministro ruso; Qian Qichen, ex vicescanciller y el primer ministro chino; Gro Harlem Brundtland, ex primer ministro noruego y ex jefe de la

⁵⁹ Estados Unidos aporta 25% del presupuesto total de la ONU; Japón, 19.5; Alemania, 9.7; Francia, 6.46; Gran Bretaña, 5.54; Italia, 5.06; Canadá, 2.56; España, 2.52; Brasil, 2.39; Corea del Sur, 1.85. En 2003, los diez primeros contribuyentes aportaron a las finanzas de las Naciones Unidas aproximadamente 884 millones de dólares. *Contribuciones al presupuesto de la ONU*, http://www.un.int/france/frame_espagnol/presupuesto/presupuesto.htm (diciembre de 2004).

Organización Mundial de la Salud; David Hanny, ex embajador del Reino Unido ante las Naciones Unidas; Satish Nambiar, general en retiro del ejército hindú; el egipcio Amre Moussa, secretario general de la Liga Árabe; el japonés Sadako Ooka, ex comisionado de Naciones Unidas para los refugiados.⁶⁰ Kofi Annan no incluyó en el Comité a ningún funcionario en activo con el objetivo de que los deliberantes no se enfrascaran, en lo posible, en las rivalidades nacionales y produjeran de esa forma un documento imparcial, si es que puede hablarse de imparcialidad al momento de reformar a la ONU.

Dicho Comité recibió opiniones de numerosos académicos y jefes de Estado durante los debates de 59 Asamblea General y entregó sus conclusiones a comienzos de diciembre de 2004. La falta de consenso de los miembros del panel motivó a que se presentaran en el documento final dos modelos sobre cómo debiera reformarse el Consejo. El primero propone expandirlo hasta llegar a una membresía de 24 miembros divididos en tres tercios. Serían parte del primero los actuales miembros permanentes. El segundo tercio lo compondrían seis o siete países con una membresía semipermanente, elegibles para un periodo de cuatro años según bases regionales y con posibilidad de ratificación por la Asamblea General según la conducta de dichos países. Del tercer tercio formarían parte los actuales miembros no permanentes que no se pueden reelegir consecutivamente.

El segundo modelo es el Plan Razali, presentado ya a la ONU en 1995, que promueve también una expansión del Consejo de 15 a 24 miembros⁶¹ pero con la inclusión

⁶⁰ "Fighting for survival: United Nations", *The Economist*, noviembre 20 de 2004, *Lexis Nexis Academic*, en línea, <http://web.lexis.com>, (diciembre de 2004); "U.N. Secretary General Kofi Annan on Thursday received from his advisory panel a report on U.N. reform which outlines two options for expanding the Security Council", *Financial Times*, diciembre 3 de 2004.

⁶¹ "UN plan may bring Japan Closer to permanent Security CL seat", *Financial Times*, octubre 26 de 2004.

de seis nuevas sillas permanentes y el resto a repartir entre miembros no permanentes según bases de representación regional.

Oficialmente los panelistas no defienden la candidatura de ningún país o grupos de países en lo particular y sus propuestas tienen el mérito de refrescar el debate adormecido durante diez años. No obstante, el primer modelo generó fuerte oposición entre Japón, Brasil, India y Alemania, quienes han comentado que no aceptarían una membresía de segunda categoría. Japón activó su diplomacia para recordar a la comunidad internacional que contribuye con el 19.5% del presupuesto de la ONU, y que en la próxima renegociación de cuotas de 2006, la suya podría disminuir a 15% si no ve materializadas sus aspiraciones. Francia contribuye con el 7.3% del presupuesto, Gran Bretaña, con 7.4%, Rusia con 1.3%, China con 2.5%. No obstante, aunque los miembros del G-4 demandan públicamente el derecho de veto, extraoficialmente estarían dispuestos a renunciar a él con tal de tener una silla permanente.

Por su parte, México se opone a la candidatura de Brasil porque considera que la creación de nuevas sillas permanentes conduciría a una mayor concentración en la toma de decisiones de la que existe hoy día. En palabras del canciller Derbez, México apoya

una ampliación regionalmente equitativa y balanceada de los miembros electos, cuyas modalidades sean determinadas por los grupos regionales, con el fin de estimular una participación más amplia en esa toma de decisiones y para que más países, no menos, aporten su visión a ese órgano. Por consiguiente, México respaldaría el incremento del número de miembros electos, una ampliación del término del mandato, y la posibilidad de su inmediata reelección para aquellos Estados cuya actuación haya demostrado un compromiso sólido con los fines de nuestra Organización. Esto nos llevaría a generar un auténtico mecanismo de rendición de cuentas, con base en el artículo 24 de la Carta de nuestra Organización.⁶²

⁶² *Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Dr. Luis Ernesto Derbez, en el debate general del 59 periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General, www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2004/septie/d_14_09.htm (diciembre 16 de 2004).*

Al proponer la reelección de los miembros no permanentes, México sigue defendiendo la figura de la membresía semipermanente sin referirse explícitamente a ella. Al insistir en que sean los grupos regionales los facultados para asignar los asientos no permanentes, busca poner un freno a las ambiciones de Brasil, estimando que sería difícil para Itamaraty⁶³ lograr un apoyo mayoritario demasiado prolongado para su candidatura como miembro no permanente y para su reelección, sin oponerse frontalmente a ella.

El asunto siempre espinoso de la membresía del Consejo⁶⁴ no fue la única tarea del panel designado por Kofi Annan. Se prepararon cerca de cien recomendaciones, una de las cuales abordó el asunto de la "acción preventiva colectiva", esto es, la doctrina Bush de "legítima defensa preventiva" pero inscrita en un marco de decisión multilateral. Para el panel, el artículo 51 y el capítulo VII de la Carta de la ONU contienen todos los instrumentos legales y reglas para el ejercicio de la acción militar y proporcionan una amplia gama de respuestas frente a las "nuevas amenazas". Lo que hace falta es un mejor proceso que maximice las posibilidades de alcanzar un consenso y que renueve los criterios de legitimidad que posibilitarían la acción en caso de autodefensa, agresiones externas o crisis internas que involucren violaciones graves a los derechos humanos. El panel propone cinco criterios básicos de legitimidad.

1. *Seriedad de la amenaza*: ¿La amenaza es suficientemente clara y seria tal que amerite acción militar?
2. *Propósito*: La primera intención debe ser evitar detener la agresión, cualesquiera sean los motivos.
3. *Último recurso*: ¿Se han considerado todos los recursos no militares para enfrentar la amenaza?

⁶³ Itamaraty es el apelativo que recibe el Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil.

⁶⁴ Corine Lesnes, "Le Japon, le Brésil, l'Inde et l'Allemagne veulent siéger au Conseil de Sécurité de l'ONU", *Le Monde*, septiembre 24 de 2004, p. 10.

4. *Proporcionalidad*: La duración e intensidad de la acción militar deben ser las mínimas necesarias para enfrentar la amenaza.
5. *Balance de las consecuencias*: Debe haber una razonable perspectiva de triunfo. La fuerza no debiera usarse si existe el riesgo de poner peor las cosas.

A propósito de la “acción preventiva” de la nueva doctrina norteamericana, el panel rechaza extender el alcance del artículo 51 de la carta. En vez de eso, propone que el Consejo considere de manera temprana acciones contra ciertos tipos de amenazas urgentes pero no inminentes, como contra los grupos terroristas que estén en posibilidades de adquirir armas de destrucción masiva, antes que se conviertan en hechos consumados. Esta consideración toma en cuenta las inquietudes de Washington y Londres.

Con el reporte que recibió del panel, el Secretario general de la ONU preparará sus propias recomendaciones en la primavera de 2005 y las presentará a los líderes mundiales, a quienes solicitará acudir a la reunión general de otoño de 2005 preparados para tomar decisiones fundamentales.⁶⁵ Algo es cierto tanto para Kofi Annan, para los miembros del Comité nombrados por él y para los países más activos: las discusiones no partirán de cero con tantos análisis e inconformidades acumuladas a lo largo de más de medio siglo. Tocaré a los miembros de la comunidad internacional decidir cuál reforma conviene más.

La causa reformista tomó nueva vida en el debate plenario de la 59 Asamblea General de la ONU en septiembre de 2004. 190 de 191 miembros tomaron la palabra. 140 delegaciones se refirieron a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, el número más alto que se ha pronunciado sobre este tema en casi sesenta años de historia de

⁶⁵ Edith L. Lederer, "Argentina, Denmark, Greece, Japan and Tanzania set to be elected to Security Council for two-year terms", *Financial Times*, octubre 14 de 2004.

la ONU. Pero ni así se garantiza que la Carta de la ONU efectivamente se reforme.⁶⁶ En los albores del siglo XXI las quejas siguen siendo básicamente las mismas que las expresadas en las reuniones del Comité III en 1945. La moraleja de la historia es clara: cuando las regiones actúan sin posturas unificadas, su fuerza relativa se desvanece. Ojalá lo recuerden las cancillerías cuando tengan otra oportunidad de influir en la reforma pendiente del Consejo de Seguridad.

PARTE II

PROBLEMAS Y MODELOS DE REFORMA DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

LOS PRINCIPALES PROBLEMAS DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

Los múltiples problemas que presenta el CS pueden resumirse de la siguiente manera:⁶⁷

1. *La escasa representatividad.*- En 1945 había 11 escaños para 51 países fundadores, casi uno por cada cinco países. En 2004 hay 15 puestos para 191 miembros, casi una silla temporal o permanente por cada trece miembros, lo que supone un agravamiento en los términos de representación. Es cierto que la representatividad no se

⁶⁶ "Between continuity and change", *Financial Times*, octubre 31 de 2004.

⁶⁷ Damián Martínez Tagüeña, *El papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el sistema internacional*, tesis, México, ITAM, 1999, *passim*.

puede medir solamente en términos del número de países que integran la membresía del órgano, debido a que hay que considerar si dicho número refleja la distribución regional o demográfica. No obstante, éste ha sido uno de los argumentos más socorridos por los países defensores de la causa reformista. Adicionalmente, los cambios de la última década en la conformación de los grupos regionales han convertido al Consejo en un bastión europeo y norteamericano. Las resoluciones ya no reflejan la adhesión real de una porción plural del CS. Los países en desarrollo demandan mayor representación en el órgano. Aumentarla equivaldría a incrementar la validez de sus resoluciones.

2. *Falta de reglas claras y precisión sobre el uso de la fuerza en las tareas de mantenimiento de la paz.*- Algunas acciones recientes de Naciones Unidas han invocado la facultad del empleo de la fuerza. El descontento oficial no proviene del principio mismo del uso de la fuerza, sino de la falta de rigor al definir las situaciones que justifican la aplicación de medidas del capítulo VII y del cumplimiento de las disposiciones en él contenidas. “La comunidad internacional exige reglas claras en las medidas de empleo de la fuerza y la restricción de su ejecución exclusivamente en los casos en que se hayan agotado todos los medios pacíficos de solución de controversias”.⁶⁸

3.- *La poca transparencia en los procesos de toma de decisiones y falta de democracia.*- El predominio de los miembros permanentes origina una capacidad de respuesta mayor del órgano a costa de la claridad y accesibilidad de los procedimientos de toma de decisiones. La práctica de excluir a los miembros no permanentes se perpetúa. Hace falta modificar los procesos deliberativos, hacerlos más transparentes y abiertos, más

⁶⁸ Javier Felipe Basulto Poot, *Las reformas al Consejo de Seguridad de la ONU y sus implicaciones para México*, tesis, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1994, p. 15.

inclusivos sin sacrificar la eficiencia con la que debe funcionar el órgano.⁶⁹ Sin afianzar el principio de igualdad jurídica es difícil lograr su democratización. Estos puntos derivan en un problema mayor que es la falta de mecanismos de rendición de cuentas.

4. *El recurso a las NU para el logro de objetivos particulares.*- El fin de la guerra fría condujo a un activismo inusitado en el CS, pero ahora algunos de los permanentes han adquirido el poder político para imponer sus puntos de vista. Por ejemplo, Estados Unidos e Inglaterra intentaron obtener del Consejo de Seguridad una resolución que legitimara su intervención militar. Como no lo lograron, actuaron unilateralmente. Desde entonces el Consejo ha tenido un papel reactivo en los sucesos en Irak, actuando con base en los hechos consumados propiciados por dichas potencias.

5. *La intervención en asuntos de jurisdicción interna de los Estados.*- Diseñado en su origen para prevenir y reaccionar ante guerras entre Estados, a lo largo de los últimos decenios son varios los asuntos de índole interna que el Consejo ha atendido, con mayor o menor éxito. A veces se reprocha la inacción del órgano. Un ejemplo es el caso de la guerra en la ex Yugoslavia en la década pasada. El despliegue de los cascos azules dejó tan ineficaz para detener la extensión de una guerra étnica de orden interno que fue necesaria la intervención militar de la OTAN para detener la escalada del conflicto.

6. *El veto.*- Unos insisten en conservarlo y otros en eliminarlo. De 1945 a 2003 los miembros permanentes del Consejo de Seguridad en total invocaron el veto en 256 ocasiones. China lo ha hecho en cinco ocasiones; Francia, 18; Reino Unido, 32; Estados

⁶⁹ Osita G. Afoaku y Okechukwu Ukaga, “United Nations Security Council reform: a critical analysis of enlargement options”, *Journal of Third World Studies*, 18-2(2001), p.161.

Unidos, 79; Rusia, 122.⁷⁰ Durante la Guerra Fría hubo en total 244 vetos; desde 1990 a la fecha apenas se han acumulado 12 vetos, contra 193 en los 45 años precedentes.⁷¹ En realidad no hay sólo un tipo de veto, sino varios: el que se invoca en los asuntos procedimentales y en los sustantivos (la diferencia no ha sido clarificada aún), en la nominación del Secretario General, en la adición de nuevos miembros y en la reforma a la Carta de las Naciones Unidas. Son varios tipos de veto que multiplican muchas veces los defectos de este mecanismo institucional.

No es aventurado decir que la reforma al Consejo de Seguridad es un tema que quedó pendiente desde su creación y que la reforma de 1965 no dejó satisfechos a todos.⁷² Sin embargo, a la fecha no ha sido posible arribar a acuerdos que permitan mejorar el diseño institucional de este órgano ni encontrar soluciones adecuadas a los problemas mencionados.

Para 1993 se habían acumulado 80 aportaciones de reforma y ampliación al Consejo, algunas muy generales y otras muy específicas. El interés derivó en la creación del Grupo de Trabajo de Composición Abierta para analizar la reforma en todos sus aspectos. La discusión actual sobre la reforma gira en torno a dos cosas: primero, cambios en la forma (composición y representatividad); luego, cambios de fondo (facultades y métodos de trabajo). Los cinco grandes aceptan, no sin algo de reticencia, que los cambios en el Consejo son necesarios e incluso podrían ser beneficiosos para sus políticas de largo

⁷⁰ “Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council”, Global Policy Forum, www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm, (mayo 28 de 2004). Para ver la tendencia de voto de los miembros permanentes, véase Erik Voeten, “Outside options and the logic of Security Council action”, *American Political Science Review*, 95-4(2001), pp. 846-847.

⁷¹ Thomas G. Weiss, “The illusion of UN Security Council reform”, *The Washington Quarterly*, 26-4(2003), pp. 147-161.

⁷² AHDGE, Archivo Particular Luis Padilla Nervo, libro 36, ff. 57 y ss.

plazo. Sin embargo, con tal de no discutir temas de fondo y los métodos de trabajo, las potencias han aceptado un diálogo (que no aceptación) sobre la reforma de la membresía. Entre las razones en favor de la extensión figuran: a) mayor legitimidad de las decisiones; b) reflexiones más profundas y completas sobre los temas en discusión; c) mayor comprensión de la realidad de las diversas regiones del mundo; d) menor capacidad de presión por parte de las potencias sobre los miembros menores en el marco de un Consejo más pequeño.⁷³ Se plantea la posibilidad de la rendición de cuentas del Consejo respecto de la Asamblea y la Corte Internacional de Justicia.

Pero también hay numerosas opiniones en contra que resaltan los siguientes aspectos: 1) un Consejo demasiado grande reduciría la efectividad y rapidez en la toma de decisiones; 2) la membresía podría incluir países poco interesados en los problemas mundiales; 3) aumentar la membresía comporta muchos costos y nada garantiza que la nueva configuración represente verdaderamente al conjunto de la membresía de las Naciones Unidas.⁷⁴ Pero lo más delicado de discutir es, sin duda, qué países ocuparían los asientos permanentes y los temporales adicionales si es que llegara a reformarse la Carta en ese sentido. No hay consenso en torno a cuál criterio (poderío económico, contribución financiera a la ONU militar, demografía, representación geográfica...) es el más válido para asignar esos lugares.⁷⁵

⁷³ Naciones Unidas, Asamblea General, *Working Group on the Security Council 1995: Secretariat Paper*, A/AC.247/3, enero 6, 1995.

⁷⁴ Thomas G. Weiss, art. cit., p. 151

⁷⁵ Afoaku y Ukaga, art. cit, p. 161

LAS PROPUESTAS DE REFORMA

Con las inconformidades, surgen las propuestas de reforma a la composición del Consejo de Seguridad. Afoaku y Ukaga las han agrupado en cuatro modelos alternativos, a los que se puede añadir uno más.⁷⁶ Al primero de ellos lo llaman *statu quo*, respaldado por los países industrializados dado que es el más favorable a sus intereses. Estos países asumen que sólo los Estados élite tienen los medios para afrontar la promoción de la seguridad internacional. China y Rusia también desean la perpetuidad del *statu quo*. Este modelo asegura la dominación de las potencias, minimiza la posibilidad de conflicto entre ellas aunque soslaya la capacidad de liderazgo a naciones más pequeñas. El *statu quo* adolece de falta de democracia y rendición de cuentas, niega el principio de igualdad soberana y con su elitismo deslegitima el actuar el órgano. Otra limitación del *status quo* es que no toma en cuenta el hecho de que los principales conflictos internacionales en la actualidad tienen lugar en países pequeños y en Estados fracasados lo que indicaría que los países medianos y pequeños tendrían un rol importante que desempeñar en el ámbito de la seguridad.

Al siguiente modelo lo denominan “falsa alternativa de alargamiento”. Consiste en la adición de cinco sillas permanentes, dos de ellas para Alemania y Japón, y tres temporales a repartir entre África, Asia y Latinoamérica. Se trata de la postura del denominado grupo “G-4”, que propone una silla permanente para Brasil, India, Alemania, Japón y algún país africano. Esta es una propuesta defendida por el ex embajador norteamericano Bill Richardson, impelido por el deseo de ver sumadas dos potencias

⁷⁶ *Ibid.*, p.163 y ss.; otras propuestas de reformas, que están contenidas en el resumen de Afoaku y Ukaga, pueden consultarse en Paola Hernández Guerra, *La posición de México frente a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, tesis, México, ITAM, 2001, pp. 62-79.

industriales a la membresía vitalicia sin mayores cambios en la estructura de poder o en los métodos de trabajo. En realidad, el Consejo sería todavía menos democrático como resultado del balance de poder a favor de las grandes potencias. Afoaku y Ukaga: “Este modelo es más o menos la perpetuación del status quo: generaría más oposición de los países en vías de desarrollo”. Según ellos, es probable que este modelo levante menos oposición entre las potencias, primero porque no alteraría la estructura de poder ya existente, segundo porque es consistente con el deseo de los países élite de evitar que otros países tengan mayor influencia en las acciones del órgano.

Este último argumento es el más débil porque olvida por un momento la distribución de tres sillas permanentes entre los países en vías de desarrollo, que con nuevo derecho de veto tendrían sin duda mucha influencia en el comité. No obstante, este modelo de “falsa reforma” es provechoso porque demuestra que es teóricamente posible aumentar la utilidad de los países permanentes tanto como la de los países que hoy día se sienten subrepresentados. ¿Cómo? Erik Voeten aduce que en caso de que una potencia (se refiere básicamente a Estados Unidos) tenga divergencias con sus aliados, los miembros no permanentes cercanos a su postura pueden ayudarlo a alcanzar acuerdos multilaterales que le son favorables. Más aún, con la adición de asientos permanentes es posible que un nuevo jugador con veto se ubique más cerca de la preferencia ideal de la potencia que de la de otros jugadores de veto o la de los otros miembros no permanentes que son agentes pivotaes (los que ayudan a decantar la decisión).⁷⁷

⁷⁷ Erik Voeten, arguye que la disponibilidad y la capacidad de poder ejecutar acciones unilaterales fuera del marco del Consejo de Seguridad coadyuvan a formar acuerdos multilaterales entre los jugadores de veto con intereses en conflicto; art. cit., p.851.

El tercer modelo recibe la denominación de “pragmático”. Nace de la propuesta del Embajador Razali Ismael, presidente del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre las reformas al Consejo en 1995. Este es el segundo de los modelos propuestos por el panel de expertos nombrados por Kofi Annan. Razali propone incrementar la membresía de quince a veinticuatro adicionando cinco nuevos asientos permanentes (distribución igual que el modelo anterior), y cuatro temporales a repartir de la siguiente manera: África, Europa del Este, América Latina y el Caribe. Tiene la ventaja de reflejar sensibilidad frente a las demandas de los miembros de las Naciones Unidas y reflejar las realidades globales en términos de geografía y demografía. Provee incentivos para el liderazgo regional y acción multilateral con alianzas dentro y fuera del Consejo. Sin embargo, es poco probable que este modelo altere significativamente la balanza de poder existente en el Consejo, dado que incrementaría a siete el número de asientos permanentes entre los países desarrollados. Según Afouku y Ukaga, Aunque las regiones en desarrollo preferirían un arreglo más democrático, aceptarían este modelo como un compromiso pragmático. Representaría una solución parcial a los problemas de representación inequitativa porque por primera vez países en vías de desarrollo de África, Asia y Latinoamérica tendrían poder de veto. No obstante, se corre el riesgo de que el número de países poseedores de ese privilegio se vuelva inmanejable.

El cuarto modelo involucra la figura de los miembros semipermanentes. Una membresía extendida de 24 miembros se dividiría por tercios. Los actuales miembros permanentes serían parte del primer tercio. Al segundo tercio pertenecerían países con una membresía semipermanente, elegibles para un periodo de cuatro años según bases regionales y con posibilidad de ratificación por la Asamblea General según la conducta de

dichos países. Del tercer tercio formarían parte los actuales miembros no permanentes que no se pueden reelegir consecutivamente concluido su periodo de dos años. Este es el otro modelo propuesto por el panel de expertos nombrado por el Secretario General.

El último modelo merece el título de “alargamiento democrático” y tiene sus orígenes en las propuestas de Winston Churchill de 1943. Propone una conformación del Consejo con base en la representación regional, la población, la extensión territorial, la distribución equitativa de poder, la sensibilidad de los distintos puntos de vista y la posible extensión del derecho de veto a todos los miembros del Consejo. Un modelo de estas características, llamémosle para los propósitos de este ensayo “óptimo social”, tendría por métodos de trabajo la consulta y la participación; muy probablemente produciría resultados consistentes con el concepto de seguridad colectiva. Adicionalmente, promovería la construcción de alianzas dentro y más allá de las fronteras regionales y mejoraría la legitimidad de la acción del Consejo de Seguridad.

PARTE III

LA ELECCIÓN SOCIAL E INMOVILISMO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Hecha la descripción del debate sobre la reforma del Consejo de Seguridad a lo largo de medio siglo, sigue la elección de un marco teórico para responder a la pregunta de por qué no ha sido posible convenir otro arreglo institucional más eficaz (en producción de resultados) y más eficiente (maximización de la utilidad tanto social como individual), dadas las múltiples quejas y propuestas de reforma. En la introducción anuncié el uso de algunos postulados de la teoría de la elección social para responder esa pregunta. ¿Por qué preferir a la elección social sobre otros enfoques teóricos como el neorrealismo o el institucionalismo neoliberal para dar respuesta a nuestra pregunta de investigación?

Sin espacio ni intención de iniciar una detallada discusión epistemológica entre estas tres escuelas, cabe señalar que mi elección obedece a que los postulados del neorrealismo y los del neoliberalismo institucional, si bien son clarificadores, no capturan adecuadamente el fenómeno del estancamiento en el diseño del Consejo de Seguridad. En este sentido, uno de los objetivos de este ejercicio es probar la capacidad heurística de la elección social para responder a la pregunta de por qué no ha sido posible convenir otro diseño institucional.



EL NEORREALISMO

Siendo el Consejo el órgano responsable de velar por la seguridad colectiva, es natural inclinarse por una teoría que tenga a la seguridad y a la búsqueda y equilibrio de poder como sus ejes rectores, como lo es el primero el realismo, y luego el neorrealismo. La teoría sistémica del neorrealismo se concentró en el sistema internacional como objeto de análisis y soslayó los acontecimientos localizados en el plano nacional o subnacional. Según Kennet N. Waltz, el análisis de los atributos internos, si bien podrían facilitar la descripción de los objetivos, políticas y acciones de los Estados, no permiten dar una explicación de las grandes continuidades observables en la política internacional, como la que es objeto de estudio de este ensayo.⁷⁸ La estructura del sistema político internacional, asociada al acuerdo de las grandes potencias, se lleva la parte principal de la capacidad explicativa y predictiva de las continuidades del sistema.

En el neorrealismo, la anarquía es el principio ordenador del sistema internacional, formado de Estados unitarios, racionales y autointeresados. Anarquía no quiere decir desorden, sino falta de una autoridad central. Importante en esta escuela es el análisis del equilibrio de poder, que puede ser deliberado o no intencionado, producto del entrelazamiento de las acciones de los agentes. Para Waltz, es más fácil lograr un equilibrio cuando son pocos los actores que intervienen; sin embargo, un mundo "con un número crecido de grandes potencias es un mundo con mayores incertidumbres",⁷⁹ puesto que es más difícil ponerse de acuerdo con más actores. Este ha sido el argumento de quienes se

⁷⁸ Kenneth N. Waltz, *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL, 1988, pp. 91-96; Keda Sodupe, *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2003, pp. 84 y ss.

⁷⁹ K. Soupe, *op. cit.*, p. 93

oponen a otorgar el derecho de veto a más países. Por otra parte, en un sistema anárquico no hay diferenciación funcional porque no hay jerarquía. Lo que distingue a las partes que lo componen son sus mayores o menores capacidades para llevar a cabo tareas semejantes. Esto es justo lo que arguyen Alemania, Japón, Brasil e India, cuando sostienen que tienen las capacidades necesarias para asumir responsabilidades de primer orden en la seguridad internacional.

El autointerés en la conducta de los estados puede llevar a que las grandes potencias creen y mantengan instituciones internacionales moribundas, con tal de servir a sus intereses.⁸⁰

Las teorías sistémicas explican por qué la variedad de los resultados, fruto de las interacciones entre Estados, se ve afectada por ciertos límites, por qué las pautas de comportamiento son recurrentes y por qué los mismos acontecimientos se repiten una y otra vez, aun cuando mucho de sus resultados no fueran explícitamente deseados.⁸¹

Pareciera entonces que habría que fijarse en la estructura del sistema internacional para entender por qué el diseño del Consejo de Seguridad no ha tenido modificaciones desde 1965, a pesar de las repetidas quejas en ese sentido por parte de muchos países de la comunidad internacional. Bajo el neorrealismo, la inconformidad con el diseño institucional sería un acontecimiento no deseado, y la negativa de los cinco grandes a llevar a cabo modificaciones sería, por otra parte, el "comportamiento recurrente".

Pero la aplicabilidad de este esquema es ficticia y sus supuestos no se sostienen, para los propósitos de este trabajo, por mucho tiempo. Waltz sostiene que las continuidades en el sistema internacional responden a un patrón (la negativa a modificar) siempre y

⁸⁰ Kenneth N. Waltz, "The balance of power and NATO expansion", University of California, Berkeley, Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, octubre de 1988, p. 5; también Kenneth Waltz, "Structural realism after the Cold War", *International Security*, 25-1(2000), p. 20; K. Soupe, op. cit., p. 89 n. 42.

⁸¹ Kepa Sodupe, op. cit., p. 85; Kenneth Waltz, *Teoría de la Política Internacional*, op. cit., p. 104

cuando no tenga lugar un cambio estructural. Si la estructura se altera, se modificarán las expectativas acerca de los resultados generados por las acciones e interacciones de los Estados, cuya ubicación en el sistema ha variado también con los cambios en la estructura. Esto es lo que no se cumple. En 1965, en plena Guerra Fría, tuvo lugar una modificación del diseño, con la adición de cuatro sillas temporales. Aunque el cambio obedecía la demanda de una mayor representación de los países recién integrados a la membresía de la ONU, no puede decirse que ésta sea una modificación mayúscula de la estructura.

Con el fin de la Segunda Guerra Mundial vino la división del mundo en dos polos, y siguió así después de la ampliación de la membresía total de la ONU. El surgimiento del Movimiento de los Países "no alineados" no pudo revertir o decantar esa bipolaridad. Es decir, hubo un cambio en el diseño sin que mediara un cambio en la estructura del sistema.

Caso contrario es el fin de la Guerra Fría, que supuso un cambio estructural mayúsculo, un viraje de un sistema bipolar a uno unipolar. Más aún, con los ataques terroristas del 11 de septiembre el sistema entero pasó a una segunda etapa de esa Posguerra Fría, en donde el hegemón, desdeñoso del multilateralismo, se repliega hacia una posición más unilateral todavía. Aunque el debate se intensificó en la última década en torno a una posible reforma, sobre todo en el último periodo de sesiones de la Asamblea General, nada garantiza que una reforma tenga en efecto lugar.

A otras tesis del neorrealismo no les va mejor al analizar el fenómeno que aquí nos ocupa. Waltz aduce que la estructura afecta el comportamiento de los actores dentro del sistema por medio de la socialización y la competición entre los actores.⁸² La

⁸² K. N. Waltz, *Teoría de la Política Internacional*, *op. cit.*, p. 111.

competitividad lleva a los actores a emular las acciones de los Estados con más éxito. En efecto, el veto es una atracción irresistible para Alemania, Japón, Brasil e India, que quieren ahora gozar la misma influencia en el sistema internacional que los cinco grandes originarios.

La socialización llevaría a los Estados a comportarse con arreglo a ciertas normas. Si algunos de estos actores unitarios y racionales consideran dichas normas restrictivas, adoptarán conductas contrarias a ellas. En efecto, esto ha sucedido a lo largo de medio siglo de inconformidades con el diseño del Consejo. El neorrealismo predice, como consecuencia negativa de la inconformidad, el retorno a la aceptación de las normas o el abandono del grupo. Pero la realidad nos muestra otra cosa. Los inconformes ahora muestran su inconformidad más que nunca y nadie ha amenazado con salirse de la ONU si no se da la reforma. Los costos serían incalculables.

Visto que el neorrealismo de Kenneth Waltz no explica muy bien el fenómeno que nos ocupa, cabe preguntarse si otras versiones de esa escuela lo hacen mejor. Por ejemplo, la teoría de equilibrio de intereses de R. L. Schweller representa, según Kepa Sudope, "una de las aportaciones más rupturistas que desde una perspectiva realista se han realizado a la teoría neorrealista."⁸³ Schweller arguye que los Estados tratan de maximizar su influencia y su poder, no solamente su seguridad, como sostiene el neorrealismo. El sistema internacional deriva en un juego de competición posicional entre Estados. La seguridad no es un valor de suma cero, sino uno de suma positiva, es decir, puede ser deseada y compartida sin necesidad de que a algún actor individual se le prive de su disfrute. Pero no

⁸³ Kepa Sudope, op. cit., p. 107; J. Donnelly, *Realism and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, p. 36.

todos los bienes "posicionales" son de suma positiva. No lo son especialmente el prestigio, el status, la influencia política o el liderazgo. Como estos son bienes escasos, los Estados se disponen en una disputa posicional por su consecución. Estos son los bienes que buscan países como Alemania, Japón, India y Brasil, quienes, entendiendo que la seguridad es un bien de suma positiva, quieren ser más copartícipes de ella y buscan posicionarse para obtener la máxima ventaja de una posible reforma.

Hay hipótesis de esa corriente que resultan aún más clarificadoras. Por ejemplo, Schweller sostiene que la competencia de posiciones genera una división de los Estados en dos bandos: los partidarios del statu quo, y los revisionistas, aquellos que quieren incrementar su poder, como efectivamente ocurre en torno a una eventual reforma en el Consejo de Seguridad. Estos últimos tienden a unirse para ser más fuertes que la parte conservadora.

Quando los Estados que defienden los valores del statu quo son más poderosos que los Estados revisionistas, el sistema permanecerá invariable. Contrariamente, cuando los Estados revisionistas, con una propuesta de valores diferente toman ventaja, el sistema experimentará un cambio. La teoría de Schweller es una teoría sobre los conflictos de intereses que tienen lugar en el nivel sistémico.⁸⁴

Hubiera elegido esta corriente para explicar la reticencia a modificar el diseño del Consejo de Seguridad, si no fuera porque privilegia casi exclusivamente el uso de medios militares para conducirse en esa lucha posicional. Asume además que los revisionistas formarían un grupo no heterogéneo, y ese no es el caso puesto que, como lo vimos, las propuestas en torno a una posible reforma son muchas. Quedan pues los supuestos de esta corriente realista como una hipótesis alternativa a explorar en el futuro.

⁸⁴ Kepa Sodupe, *op. cit.*, p. 110

EL INSTITUCIONALISMO NEOLIBERAL

La otra gran escuela de referencia para analizar un problema como el que nos atañe es el institucionalismo neoliberal, inspirado por Robert O. Keohane y Joseph S. Nye entre otros. Estos autores no pretendieron chocar frontalmente con el neorrealismo, sino ampliar los horizontes de la disciplina al abordar temas que van más allá de los estrictamente relacionados con los de la seguridad y el poder, sin excluirlos. Lo que nos interesa aquí es el concepto de régimen internacional, su gran aportación. Stephen Krasner los definió como

[Un] conjunto de principios explícitos o implícitos, normas, reglas y procesos de toma de decisión en torno a los cuales convergen las expectativas de los actores en un área dada de las Relaciones Internacionales. Los principios son creencias de hecho, de causalidad y de rectitud. Las normas son estándares de comportamiento definidos en términos de derechos y obligaciones. Las reglas son prescripciones o prohibiciones específicas de cara a la acción. Los procesos de toma de decisión son las prácticas prevalecientes para la formación e implementación de las decisiones colectivas.⁸⁵

En este sentido, el Consejo de Seguridad es evidentemente el órgano encargado de velar por el régimen de seguridad colectiva diseñado al término de la Segunda Guerra Mundial. Su principio rector es el establecimiento y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Como norma se espera que todos los miembros de la ONU reconozcan que el Consejo actúa a nombre de ellos y que atiendan sus solicitudes. El Consejo opera bajo la regla de nueve votos de quince posibles para aprobar una resolución, incluyendo el voto de los cinco miembros permanentes. Constituyen los procesos los trabajos cotidianos del Consejo: las reuniones, los informes, los reportes y las misiones de los diplomáticos y cascos azules.

⁸⁵ Stephen D. Krasner, "Structural causes and regime consequences: regimes as intervening variables", en Stephen D. Krasner (ed.), *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983, p. 2.

Los neoliberales, queriendo explicar las relaciones de cooperación entre Estados, hacen uso de las teorías sobre el fracaso del mercado para referirse a las situaciones en que "los resultados de las interacciones por el mercado son subóptimas, dadas las funciones de utilidad y los recursos a disposición de los actores".⁸⁶ El sistema internacional es un mercado imperfecto. Es posible, pues, que no se alcancen acuerdos que serían provechosos para todas las partes. Lo anterior se ajusta muy bien a la pregunta de por qué no se ha producido una reforma institucional si hay tantas quejas con el diseño del Consejo y si existen, al menos en teoría, diseños que beneficiarían a los miembros conservadores y a los revisionistas.

Para los neoliberales, los regímenes internacionales contribuyen a disminuir la incertidumbre mediante la provisión de información y la disminución de costes de transacción. Cuando existen intereses comunes, facilitan las negociaciones y los acuerdos intergubernamentales mutuamente beneficiosos. Bajo esta perspectiva, el Consejo ofrece un foro para abordar los problemas de la seguridad internacional, para no tener que crear uno cada vez que surge una crisis, con los costos políticos que ello implica. Así, los regímenes pueden mantenerse en el tiempo, a pesar de que la transformación de equilibrio de poder que los hizo posibles, adquiriendo una fuerza inercial, como la que precisamente se ha apoderado del diseño del Consejo.

Pero, de nuevo, hay supuestos que no se sostienen para el caso que nos ocupa. Esta escuela considera, con arreglo a la teoría de la acción colectiva, que la cooperación para la provisión de bienes colectivos (como la seguridad internacional) en grupos grandes es

⁸⁶ Kepa Sudope, *op. cit.*, p. 119

extremadamente difícil, pero posible entre un grupo reducido de países, como los que tienen poder de veto. En este grupo privilegiado, los actores interactúan estratégicamente, debido a que las probabilidades para la cooperación mutuamente ventajosa aumentan en los casos de juegos reiterados, "jugados más de una o unas pocas veces, ya que en estas circunstancias se valoran más nítidamente las recompensas futuras".⁸⁷ Sin embargo, en el caso del diseño institucional del Consejo de Seguridad, no podemos hablar de un juego reiterativo. Las reglas de votación se diseñaron en una sola ronda de discusiones: la de Dumbarton Oaks en 1945. Ciertamente es que se modificó la membresía para ampliarla a quince miembros, pero el veto no sufrió ningún cambio. Estas hipótesis se aplican mejor al análisis de la votación al interior del Consejo, refiriéndose a la producción de resultados en sus sesiones cotidianas, algo que, como veremos más adelante, se trata de una dimensión distinta a la del diseño institucional.

Por otra parte, para esta escuela los regímenes poseen un carácter autónomo, por lo que no representan un mero mimetismo con respecto a la distribución de poder material, ni están estrechamente subordinados a la esfera de lo político.⁸⁸ No podemos decir que el Consejo de Seguridad sea autónomo, pues su actuar depende justamente de las consideraciones políticas de los miembros que lo componen, especialmente de cinco.

Hay otras hipótesis que no se ajustan muy bien. Para el institucionalismo neoliberal, los inconvenientes que los regímenes contribuyen a corregir son obstáculos para su formación:

⁸⁷ *Ibid.*, p. 130.

⁸⁸ Stephen Krasner, "Regimes and the limits of realism: regimes as autonomous variables", en S. Krasner (ed.), *International Regimes*, *op. cit.*, pp. 355-368.

Los costos de transacción y los problemas de información dificultan la concreción de los acuerdos que dan origen a los regímenes mismos. Debido a ello, es más fácil y menos costos mantenerlos que crearlos, especialmente cuando una vez creados comienzan a dar frutos. Los Estados estarán dispuestos a preservarlos, aun en el supuesto de haberse producido cambios en la estructura de poder que facilitó inicialmente su formación.⁸⁹

El problema con esta explicación es que, por las quejas que suscita entre numerosos miembros de la comunidad internacional la regla del veto, puede decirse que cada vez es más costoso mantener el actual régimen de seguridad colectiva, y cada vez produce menos "frutos", siendo desplazado por el unilateralismo de Estados Unidos. Entonces, ¿por qué no cambia el diseño del Consejo de Seguridad?

LA ELECCIÓN SOCIAL

Kepa Sodupe arguye que ni el realismo ni el neoliberalismo liberal han escapado a la influencia de la elección racional para apoyar sus tesis principales. El neorrealismo recurre a la teoría microeconómica para explicar las situaciones de equilibrio. El neoliberalismo importa de manera más elaborada algunos conceptos de la microeconomía, y fundamenta la idea de los regímenes internacionales en la teoría de los juegos y la acción colectiva.⁹⁰ ¿Cuál será el resultado de aproximarnos a nuestro problema, el inmovilismo en el diseño institucional del Consejo de Seguridad, con un esquema que utilice de manera más sofisticada los conceptos de la elección racional, como lo es la elección social?

⁸⁹ Kepa Sodupe, *op. cit.*, p. 133

⁹⁰ *Ibid.*, pp. 91, 119.

Según Jordi Massó, la teoría de la elección social analiza la toma de decisiones colectivas a partir de las preferencias de los individuos que conforman una sociedad.⁹¹ La regla de votación en el Consejo es precisamente una regla de decisión colectiva de los Estados en el sistema internacional. Considérese un conjunto de alternativas sociales, como las múltiples propuestas de reforma, y una sociedad cuyos miembros tiene preferencias sobre dicho conjunto. Estas preferencias pueden representarse por relaciones binarias sobre el conjunto de alternativas: lo aceptable y lo que no lo es. Debe tenerse presente que los Estados tienen preferencias distintas sobre esas alternativas sociales.

La teoría de la elección social estudia "el proceso de agregación de las preferencias individuales en una preferencia social", es decir, la búsqueda de una función de bienestar que se traduzca en una preferencia social. Las decisiones colectivas, como la que rige el sistema de votación actual, se toman a partir de la relación binaria social que nace al agregar las preferencias individuales. "Más formalmente, dado un conjunto de alternativas sociales, una función de bienestar social asigna a cada estado de opinión una relación binaria. No es difícil darse cuenta de que, en general, existen infinidad de procesos de agregación".⁹²

Si existen múltiples procesos de agregación, ¿cómo elegir el que mejor satisfaga las preferencias de la comunidad internacional y tome en cuenta las inconformidades con el diseño institucional actual del Consejo de Seguridad? Por el teorema de imposibilidad de Arrow, sabemos que no existe "un mecanismo «perfecto» para tomar decisiones sociales.

⁹¹ Jordi Massó, "La teoría de la elección social: métodos de votación no manipulables", *Boletín de la Sociedad Española de Matemática Aplicada*, 1996, núm. 8, pp. 35-41, <http://pareto.uab.es/jmasso/SBOLETIN.PDF>, (noviembre 25 de 2004).

⁹² *Loc. cit.*

No existe ningún mecanismo para «sumar» las preferencias de los individuos y hallar la preferencia social”.⁹³

Asumamos que los cinco modelos de las propuestas de reforma constituyen preferencias. Si existiera tal mecanismo ideal de agregación de preferencias, tendría que cumplir cuatro condiciones:⁹⁵ 1) cualquier preferencia individual es legítima, 2) si las preferencias individuales son completas, reflexivas y transitivas,⁹⁶ entonces la decisión social debiera cumplir las mismas propiedades, 3) si hay unanimidad en considerar una alternativa mejor que otra, la decisión social debiera colocar a la alternativa mejor delante de la peor, 4) independencia de las alternativas relevantes. Según Arrow, estas condiciones son plausibles y deseables, pero son al mismo tiempo “incompatibles con la democracia”. Si quisiéramos encontrar un mecanismo ideal de agregación, tendríamos que renunciar a alguna de estas condiciones.

Entre los muchos posibles, la regla de decisión actual es un mecanismo de agregación. Tenemos así un statu quo que provoca inconformidad en la mayoría de la comunidad internacional y tres alternativas relativamente más eficientes⁹⁷ que no logran, hasta el momento, el apoyo de los cinco grandes, a pesar de que éstos han abierto un poco la discusión. Tomemos al inmovilismo, es decir, a la persistencia del veto, como la variable dependiente de nuestro estudio. En el arranque del análisis teórico debemos tener

⁹³ Harl R. Varian, “El bienestar”, *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, trad. E. Tabasco y L. Toharia, Barcelona, Antoni Bosch, 1996, p. 568.

⁹⁵ *Ibid.*, p. 567; Jordi Massó, art. cit.

⁹⁶ Preferencias “completas” se refiere a que el agente pudo comparar todas las alternativas disponibles; “reflexivas”, a que cualquier preferencia es al menos tan buena como ella misma; “transitivas”, a que si $A > B > C$, entonces $A > C$; véase H. Varian, *op. cit.*, p. 37.

⁹⁷ En el sentido que teóricamente mejorarían la utilidad de unos y de otros y que incluso podrían ser beneficiosos para las políticas de largo plazo de las potencias.

cuidado de distinguir entre dos dimensiones subyacentes de este mecanismo. El veto es un diseño institucional singular que genera en realidad dos problemas:

Inmovilismo 1: El veto es un impedimento para modificar al propio veto. Se genera un SQ_a.

Inmovilismo 2: El veto es un mecanismo que frena distintos proyectos de resolución en el Consejo de Seguridad. Se genera un SQ_b.

El primer tipo de inmovilismo se materializa en la redacción del capítulo XVIII de la Carta de las Naciones Unidas. Según la fracción tercera del artículo 109, para celebrar una Conferencia General de revisión de la Carta se necesitarían el voto de la mayoría de los miembros de la Asamblea General y siete miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad. En teoría, los diez miembros no permanentes junto con una mayoría en la Asamblea podrían convocar a la Conferencia de revisión aunque los miembros no permanentes del Consejo, dueños del veto, no estuvieran de acuerdo. Sin embargo, para aprobar cualquier modificación sí se necesita el voto aprobatorio de todos los permanentes además de la mayoría en la Asamblea. Éste es el instrumento legal y político que ha impedido el tránsito hacia otro diseño institucional en el seno del Consejo de Seguridad.

El segundo tipo de inmovilismo se deriva de la redacción del Capítulo V de la Carta. Según la fracción 2 del artículo 27, las cuestiones de procedimiento requieren el voto

aprobatorio de nueve de los quince miembros del Consejo. Las "demás cuestiones"⁹⁸ requieren nueve votos, incluyendo los cinco de los miembros permanentes. Es éste el artículo por el que se proyecta el poder diplomático de los cinco permanentes, y por el que se obstaculiza, con el poder de veto, un mayor activismo por parte del Consejo de Seguridad.

Según lo visto en la sección precedente, desde el inicio muchos miembros de la comunidad internacional han propugnado por una reforma que supere los obstáculos del SQa e incida en la toma de decisiones y rompa con el SQb. A pesar de que en el último periodo de sesiones de la Asamblea General se señaló la posibilidad de ampliar tanto la membresía permanente como la temporal, lo cierto es que hasta el momento no se ha convocado a una Conferencia para reformar la carta de las Naciones Unidas. Peor aún, muchos países temen que la extensión del derecho de veto no mejore y sí empeore la toma de decisiones, endureciendo todavía más el SQb.

¿Por qué ha triunfado hasta ahora el inmovilismo? Para responder esta pregunta, vale la pena demostrar, con ayuda de la teoría de la elección social, por qué el statu quo es una preferencia no óptima.

En la teoría económica, una situación de intercambio es eficiente en el sentido de Pareto cuando la utilidad de uno de los agentes ya no puede aumentar sin empeorar el de otro agente.⁹⁹ Los agentes, por otra parte, procuran siempre maximizar su utilidad. Pero,

⁹⁸ Exceptuando las del Capítulo VI relativas al arreglo pacífico de controversias y las del art. 52 de arreglo pacífico bajo acuerdos regionales.

⁹⁹ Una asignación Pareto-eficiente debe cumplir varios requisitos: primero, ya no es posible mejorar el bienestar (la agregación de utilidades) de todas las personas involucradas; segundo, no es posible mejorar la utilidad de cada agente sin empeorar la de los demás; tercero, se han agotado todas las

¿intercambiar qué y para qué? ¿Cómo definir la utilidad? Es momento de definir nuestra variable independiente.

Dado que el veto genera dos tipos de inmovilismo, es razonable pensar en dos hipótesis y, por tanto, en dos mecanismos casuales separados pero interdependientes para analizar teóricamente al veto.

H₁ HIPÓTESIS 1 - El veto para reformar al veto:

Cuando en una situación de intercambio los costos del statu quo (C_s) son inferiores a los costos de negociar (C_n), se genera un inmovilismo de tipo 1 y se paraliza cualquier iniciativa de reforma. En esta dimensión los agentes tratan de maximizar su utilidad individual, que se refleja en su capacidad de influencia al interior del Consejo de Seguridad.

$$\text{Esto es:} \quad C_{sq} < C_n \quad \Rightarrow \quad \text{Inmovilismo 1}$$

$$\text{s.a.} \quad \max U_i(\text{influencia})$$

H₂ HIPÓTESIS 2 - El veto que frena iniciativas:

Cuando en una situación de negociación los costos de retrasar (C_r) una resolución están por debajo de cierto nivel, se genera un inmovilismo de tipo 2 y se paraliza el trabajo cotidiano del Consejo. En esta dimensión los agentes buscan maximizar la utilidad social, definida como la capacidad de tomar acciones efectivas a partir de

ganancias derivadas del comercio; cuarto, ya no es posible realizar algún otro intercambio ventajoso: Harl R. Varian, "El equilibrio: la eficiencia en el sentido de Pareto", *op. cit.*, pp. 311.

un conjunto de demandas de acción planteadas por la comunidad internacional al Consejo de Seguridad.

Esto es: $\downarrow C_r \Rightarrow$ Inmovilismo 2

s.a. $\max U_s = f(x,y) = (x / y)$

donde $x =$ acciones ; $y =$ demandas de acción

Para definir cuáles son los costos del statu quo, de negociación y de retraso, es preciso explorar un poco más en la teoría de la elección social. Asumamos por ahora que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad pueden negociar un bien, como la conservación o ampliación del derecho de veto, a cambio de otro, como una mejora en la representación geográfica de los demás países con asientos permanentes o temporales (todo lo cual se traduce en influencia, U_i bajo la hipótesis 1). La teoría económica nos dice que no hay un único punto eficiente sino un conjunto de ellos. Cada uno de esos puntos describe asignaciones en las que las relaciones marginales de sustitución de ambos agentes, es decir, la relación a la que están dispuestos a intercambiar sus bienes, son iguales. La eficiencia en el sentido de Pareto no dice nada sobre la distribución del bienestar en los agentes. Dar todo a un país (o a un conjunto de cinco países) podría ser eficiente en sentido de Pareto y, sin embargo, al resto de los países puede no parecerle una asignación razonable, como de hecho sucede. Pero si hay muchas asignaciones Pareto-eficientes, ¿cómo elegir una? ¿Cómo agregar la utilidad de todos los países para dar escoger la mejor asignación Pareto-eficiente? ¿Existe una manera de hacer crecer la utilidad social a partir del incremento de la utilidad individual? Por último, si el statu quo es una elección social, ¿está o no en el conjunto Pareto?

Toda la literatura consultada sobre el diseño y las reformas al Consejo de Seguridad refiere que los Estados están interesados en influir en el Consejo, sea por medio de la representación geográfica, de la capacidad militar o económica o por los méritos derivados de la contribución al mantenimiento de la paz. La utilidad U_i de cada agente puede medirse de varias formas: capacidad de veto, el peso de la voz de los países industrializados o la de los países en vías de desarrollo. Los países poseen distinta intensidad de preferencia sobre cada uno de estos “bienes”. Asumamos aquí que la *utilidad individual* de los países aumenta conforme se incrementa su influencia en las decisiones del Consejo, y que ésta es una relación monotónica.¹⁰⁰

En *Instituciones políticas*, Josep Colomer aduce¹⁰¹ que en elecciones conjuntas, como la de 1945, donde hubo una postura de “todo o nada”,¹⁰² es teóricamente posible que la elección social quede fuera del conjunto de Pareto. Pero hay una razón más poderosa que corrobora este axioma.

El status quo está fuera del conjunto óptimo de Pareto pues es posible incrementar la utilidad (U_i) de las naciones con sentimientos de sub-representación sin afectar la utilidad de los miembros permanentes del Consejo, ¿Cómo es esto posible? Primero, si se

¹⁰⁰ La influencia y la utilidad aumentan o disminuyen en paralelo; suponiendo que los países tienen en muy alta estima la acción del Consejo de Seguridad, la monotonicidad tiene una segunda acepción que no riñe con ésta primera.

¹⁰¹ Josep M. Colomer, *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001, pp. 19-22.

¹⁰² Durante la Conferencia de San Francisco en 1945 surgieron las mismas inconformidades que hoy día observamos en los alegatos para reformar el Consejo: falta de representatividad, rendición de cuentas de ese órgano respecto a la Asamblea, el desconocimiento del principio de igualdad jurídica con el advenimiento del privilegio del veto. En realidad los cinco grandes nunca sometieron a verdadera discusión su propuesta original de Dumbarton Oaks. Ante la insistencia de las delegaciones de que no se aceptara el veto, un día antes de la votación definitiva Estados Unidos amenazó a los delegados de la siguiente manera: sin veto no habría Carta para una nueva organización; sin veto las potencias se retirarían de ella. Así, el veto se aprobó aunque con apenas 60% de la votación. Por eso se aduce que esta fue una elección conjunta. Miguel Marín Bosch, *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, FCE, 1994, pp. 20.

asume que el veto no se discute y que la membresía permanente no se puede desasociar de ese privilegio, una mayor representación (por tanto, U_i bajo H_1) de los miembros no quita la posibilidad de que los permanentes sigan vetando las propuestas que no les agraden. Tampoco les quita la posibilidad de convencer a los nuevos miembros de votar en el sentido en que a ellos les convenga, aunque tome un poco más de trabajo y se incrementen con ello los costos de negociación. Segundo, ya han sido mostradas propuestas de reformas al Consejo que incrementarían la utilidad U_i de unos y de otros. Y si existe esa posibilidad, el status quo por definición no se encuentra en el conjunto óptimo de Pareto.

Hemos visto que statu quo no es un punto dentro del conjunto Pareto. Si los actores aún pueden mejorar su utilidad individual, ¿por qué permanecen en ese punto de inmovilismo tipo1? Los modelos espaciales de Josep Colomer ayudan a explicar este fenómeno.

El que cada miembro permanente posea el privilegio del veto significa que el Consejo debe ajustarse a los rigores de la unanimidad. Colomer cataloga a la unanimidad como una de las reglas de un solo ganador (las otras son las mayorías absolutas y relativas), cuya operación comporta un intercambio entre eficacia (producción de resultados) y eficiencia (maximización de la utilidad social, U_s bajo H_2). La unanimidad es ineficaz en la producción de resultados distintos al status quo, pero cuando hay un acuerdo, es muy eficiente en términos colectivos. Podemos corroborar el razonamiento al recordar el protagonismo del Consejo en la Guerra del Golfo de 1991 y en la primera mitad de esa década.

Por definición, la unanimidad requiere el acuerdo de todos (aquí nos circunscribimos a los miembros permanentes) y debe considerarse mejor por todos los

votantes. Eso es justamente el principio enunciado en la Carta de la organización, que en su artículo 24 dice:

A fin de asegurar una acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad.

Según Colomer, las decisiones unánimes (distintas a la de permanecer en el status quo) son "Pareto-superiores": frente a cualquier alternativa estas decisiones cumplen con la condición de monotocidad. Entre los múltiples puntos que forman el conjunto Pareto, este punto Pareto-superior maximiza la utilidad social. Pero, ¿cuál es la *utilidad social* para la comunidad internacional? Para identificarla, asumamos los miembros de las Naciones Unidas tienen en alta estima el activismo del Consejo de Seguridad, definido como que éste es capaz de tomar decisiones y emprender acciones del conjunto de problemas relativos a la seguridad internacional que se inscriben en su agenda. La comunidad internacional enfrenta un problema de tipo¹⁰³

$$\max U_s = f(x, y) = \left(\frac{x}{y} \right) = \left(\frac{\text{acciones}}{\text{demandas.de.acción}} \right)$$

Además de la monotocidad, la teoría de la elección social identifica otra característica para la regla de votación de unanimidad. Se trata del grado de dependencia de la alternativa ganadora (una resolución) frente a otras alternativas, llamadas "irrelevantes". Una alternativa ganadora no debería depender de la presencia de otras alternativas en un

¹⁰³ Ésta, en realidad, es una derivación del índice de productividad legislativa.

cierto momento de la toma de decisiones. De lo contrario, la decisión se vuelve vulnerable a estrategias como la de introducir varios borradores de resoluciones para dividir a los votantes y obtener una utilidad individual acrecentada a causa de la desunión.¹⁰⁴

¿Cómo reconocer las alternativas en el Consejo? Asumamos que las alternativas son dimensiones. Una dimensión de votación puede ser conservar o suprimir el veto. Según Colomer,

Cuando las preferencias de los votantes pueden ser situadas en una sola dimensión, la regla de la unanimidad conduce a la inmovilidad. No cabe tomar ninguna decisión para alterar el status quo porque cualquier votante puede vetar un cambio que aleje el resultado de su preferencia.

Esto es justamente lo que sucede en el Consejo. En realidad, los actores con veto ni siquiera se distribuyen en la dimensión "conservar-suprimir" el veto porque los cinco permanentes desean lo primero, y los demás no tienen la fuerza para convencerlos de otra cosa. El argumento de Colomer es todavía más contundente:

Los votantes inicialmente aventajados (aquellos cuyas preferencias están más próximas al statu quo) pueden consolidar sus privilegios. El resultado permanecerá estable independientemente de su distancia con respecto al óptimo social situado en la mediana de las preferencias de los votantes.¹⁰⁵

Ahora comprendemos mejor por qué la consolidación de privilegios (conservación del statu quo) lleva a la estabilidad, o mejor dicho, a la inmovilidad. Si una sola dimensión no es propicia para iniciar cambios, ¿cuál es el resultado de añadir otras dimensiones? Otra dimensión podría ser la discusión de donar asientos temporales a los miembros que más

¹⁰⁴ Colomer, *op. cit.*, p. 83.

¹⁰⁵ *Ibid.*, p. 87.

contribuyen financieramente frente a los que se sienten subrepresentados geográficamente.

Los países tienen diferente intensidad de preferencias frente a cada dimensión.

Mediante la introducción de nuevos temas o nuevos valores de juicio que creen un espacio multidimensional, cabe crear varias posibles decisiones unánimes a partir del statu quo inicial. Pero cada una de estas decisiones posibles dará diferentes grados de satisfacción de sus preferencias a los votantes y producirá diferentes niveles de utilidad social.¹⁰⁶

Son éstas las dos dimensiones de la causa reformista bajo nuestra hipótesis 1. Podemos también decir que producirá diversos grados de utilidad individual. La utilidad agregada $W(U_i, U_s)$ puede ser distinta al óptimo, que es el que minimiza la "desutilidad" o distancia entre el ganador y la preferencia del votante. Esta es precisamente la definición de "costo del statu quo" (C_{sq}). Para salir de dicha situación se necesitan negociaciones muy costosas (C_n) para alcanzar una única decisión. La hipótesis uno de este ensayo requería la comparación entre C_{sq} y C_n para indagar cómo se estanca la comunidad internacional en una situación de inmovilismo de tipo 1. ¿Cómo romper con ese inmovilismo? Podemos imaginar un mecanismo causal en el cual la maximización de la utilidad U_i sea el eje rector. Bajo H_1 , C_{sq} causaba inmovilismo 1 porque es menor a C_n . Frente a una eventual reforma que tenga por objeto superar ese estancamiento, podemos asumir que todos los agentes desean maximizar su capacidad de influencia (U_i). Una manera de incrementar la utilidad es cambiar la relación de los costos de tal suerte que

$$H_1: \quad C_{sq} > C_n \Rightarrow \text{reforma 1}$$

¹⁰⁶ *Loc. cit.*

Cuando el costo del statu quo, que se mide por la distancia entre SQ_a y la preferencia del agente, sea mayor a los costes de negociar, sería posible una reforma. ¿Podemos asumir que C_{sq} se ha incrementado? El rescate de la causa reformista en el periodo de sesiones de la Asamblea General en 2004 indica que sí. Contra lo que venía ocurriendo, los miembros permanentes comentaron la posibilidad de ampliar la membresía en el Consejo y con ello extender el privilegio del veto. Cabría esperar una estrategia que disminuya los costos de negociación. Pero, ¿cómo medimos a C_{sq} y a C_n para saber cuándo el primero supera al segundo? En este punto es útil un esquema de dos ejes que conjuga las dos dimensiones de la causa reformista bajo H_1 : ¿cuánto poder de veto habría que distribuir? ¿A quienes? La siguiente figura clarifica el pensamiento:

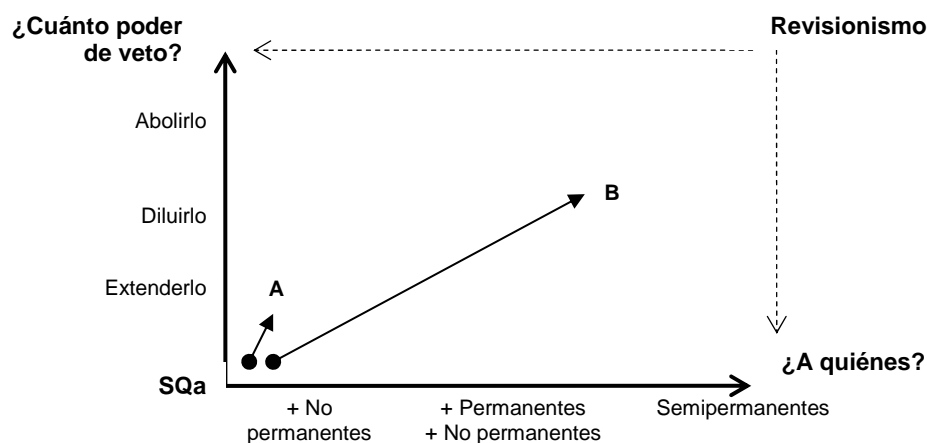


GRÁFICO 1 – Modelo bidimensional de la postura reformista.

Los dos ejes miden costos. En el eje vertical se encuentra la primera subdimensión de nuestra primera hipótesis: ¿cuánto poder repartir? Desde el punto de vista del SQ_a , es decir, de los cinco permanentes, el siguiente paso en la escala de lo aceptable sería extender el veto; de hecho, ya han manifestado la factibilidad de esta opción. Más costoso sería diluir el veto, con una regla que exigiera, según el tema, dos o más votos negativos por parte de los miembros permanentes, con el propósito de que la opinión de uno no frenara el actuar del conjunto. De allí saltamos a la abolición del privilegio del veto, que sería, sin duda, lo más costoso, ubicado además en el espectro de lo inaceptable, por eso se encuentra en el extremo más alejado del origen.

El eje vertical representa la segunda subdimensión de H_1 , ¿a quiénes incluir en la membresía de un Consejo de Seguridad reformado? De nuevo, visto desde el punto de vista del SQ_a , lo siguiente aceptable sería incluir más miembros no permanentes en la membresía. Más costoso sería incluir nuevos miembros permanentes como no permanentes. Pero aún más costoso sería adoptar la figura del miembro semipermanente, en los términos que propuso México originalmente en 1945, requiriendo estos miembros cada cierto número de años la ratificación de su status por parte de la Asamblea o, en otro caso, su reemplazo por otro miembro según las condiciones cambiantes de la distribución de poder en el sistema internacional.

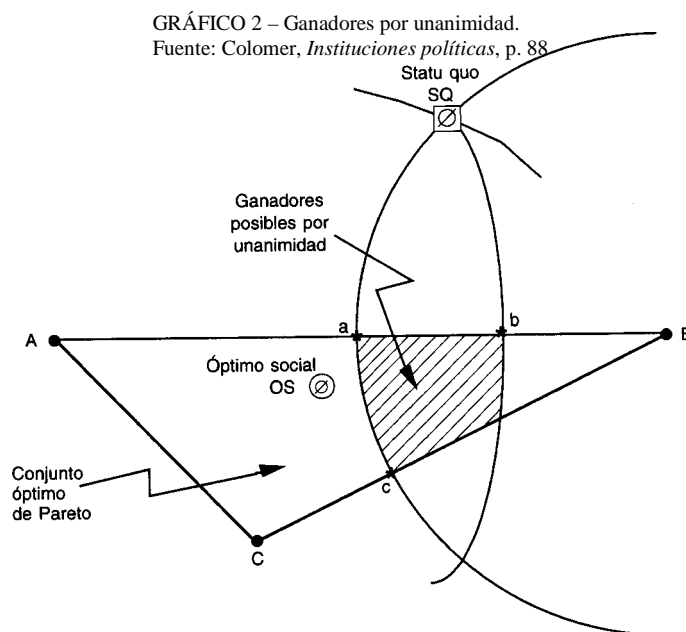
En el extremo opuesto de SQ_a se encuentra la postura revisionista, con sus ejes invertidos respecto de los que acabo de describir. Para la comparación de los costos del statu quo y de la negociación, auxiliémonos con la idea de vector. Un vector tiene magnitud y dirección. En efecto, siendo éstos los dos ejes de la causa reformista, cualquier eventual modificación al diseño institucional del Consejo desde SQ_a deberá ubicarse en este espacio

bidimensional acotado por los dos ejes. Las flechas representan vectores. Su magnitud y dirección corresponde al límite de lo que estarían dispuestos a aceptar ciertos conjuntos de países. En este caso, el vector A representa la postura conservadora de los cinco miembros permanentes actuales, mientras que el vector B representa a una de las posibles posiciones del conjunto de países que abogan por la causa reformista.

La idea central es que cuando la magnitud y dirección del vector B sean inferiores a las del vector A, será posible la reforma. En cualquier otro caso no será posible. ¿Es plausible que cambie la relación entre los vectores A y B? Por el seguimiento del debate de la causa reformista podemos intuir que sí, sin asegurar que una reforma tenga en efecto lugar. La tarea de los miembros del Comité creado por el Secretario General de la ONU para analizar la reforma será la de pensar en un punto en este plano que tenga posibilidades reales de cambiar la relación de costos entre C_{sq} y C_n , es decir, entre los vectores A y B, aprovechando que los primeros están creciendo.

Siguiendo con la idea de añadir otras dimensiones en la discusión de la regla de la unanimidad, Colomer arguye que el coste de la toma de decisiones o el control de la agenda pueden producir resultados sesgados y socialmente ineficientes, como el que efectivamente tenemos hoy día en el Consejo de Seguridad.

Hasta aquí hemos demostrado



por qué el statu quo no está dentro del conjunto Pareto-eficiente y por qué triunfa el inmovilismo. Ahora cabe preguntarse si un conjunto de decisiones posibles por unanimidad (distinto a la permanencia en el status quo) puede contener al óptimo social. En este punto un análisis gráfico es muy necesario:

En este gráfico las letras A, B, y C representan las preferencias de tres votantes (para simplificar) en un ámbito bidimensional. Los círculos concéntricos a cada uno de los puntos A, B y C representan las curvas de indiferencia de utilidad y marcan la frontera de lo aceptable para cada uno de los agentes. Dentro de cada círculo, las posiciones más cercanas a los puntos A, B y C generan mayor utilidad y serán preferidas a las más alejadas. El triángulo ABC une sus posturas y contiene todas las preferencias de los votantes en las que ya no es posible incrementar la utilidad de unos sin perjudicar la de otros, es decir, el Conjunto Pareto.

En este modelo el status quo está fuera del conjunto Pareto, como lo hemos demostrado en este ensayo. Se sitúa en la intersección de las curvas de indiferencia. Desde el statu quo

caben decisiones posibles por unanimidad de los votantes A, B y C a favor de cualquier alternativa situada dentro del área con forma de lente... Todos los puntos dentro de esta área son preferidos por todos los votantes porque están a menos distancia de la preferencia de los votantes que el status quo (SQ).

En efecto, sólo en esta área coinciden las preferencias de los tres agentes, por lo que son los posibles puntos a decidir por unanimidad (3 votos de 3 posibles). Este conjunto coincide sólo en parte con el conjunto Pareto, que es el conjunto que contiene todas las preferencias de los votantes y donde ya no es posible mejorar la utilidad de uno sin lesionar la de otro. Cualquier resultado dentro del área sombreada es “estable porque ningún otro punto del área puede ser derrotado por unanimidad por ninguna otra alternativa”. Es decir,

no es posible hallar unanimidad a favor de un movimiento que se aleje de cualquiera de esos resultados porque al menos un votante encontraría la nueva propuesta menos satisfactoria y la vetaría.

Que el conjunto de ganadores posibles por unanimidad incluya al óptimo social depende del grado de insatisfacción provisto por el SQ. Sólo si en el estado inicial es demasiado insatisfactorio el conjunto de decisiones estables por unanimidad incluirá al óptimo social. De lo contrario, no lo incluirá. ¿Pero, en qué cuantía? Colomer aduce que el statu quo debe estar situado en un área tres veces mayor al del conjunto Pareto para que el conjunto de decisiones unánimes alcance al óptimo social.¹⁰⁷ Esto es justamente lo que sucede en el Consejo. Sabemos ya que el SQ está fuera del conjunto Pareto y que produce mucha desutilidad. Pero los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se sienten tan a gusto en él que no pretenden moverse en ninguna dirección, ni si quiera a una más cercana a sus preferencias si se diera la negociación. Las críticas y solicitudes de reforma no han cesado desde hace casi sesenta años y, salvo una reforma parcial en la composición del Consejo en 1965, el problema de fondo sigue siendo el mismo: los miembros permanentes no quieren ni ampliar ni restringir el derecho del veto.

El modelo de Colomer también deja ver otra característica de la unanimidad: depende en alto grado de la existencia de alternativas irrelevantes. En efecto, si A controla la agenda y propone una votación entre su alternativa preferida a y el insatisfactorio SQ, entonces puede encontrar apoyo para su propuesta derivado de la nueva utilidad, del coste de negociaciones y de las presiones del contexto institucional para reaccionar rápida y

¹⁰⁷ Josep Colomer, "On the geometry of unanimity rule", *Journal of Theoretical Politics*, 11-4(1999), pp. 543-553.

efectivamente. Por simetría, lo mismo le sucede a los agentes B y C. Si hay simultáneamente más de una alternativa, entonces cada uno prefiere la suya a la de los demás y el órgano se paraliza otra vez. Esto lo podemos observar con los tres modelos alternativos de configuración del Consejo. Los costos de negociación son muy elevados, según lo constatamos. Y como todos encuentran insatisfactorias las propuestas distintas a las suyas, las vetan. Allí otra razón del triunfo del inmovilismo.

La regla de unanimidad produce decisiones estables. Sin embargo, la eficiencia social del resultado es altamente dependiente del statu quo, de la distribución de los costes de negociación entre los votantes y de las maniobras del controlador de la agenda... El status quo no suele ser elegido por los votantes ni depende necesariamente de sus preferencias con respecto a las alternativas disponibles. Dado que suele haber varios resultados posibles, las elecciones sociales por unanimidad son inciertas. La satisfacción que proporcionan está sesgada a favor de los votantes aventajados.¹⁰⁸

Ahora sabemos por qué el conjunto de decisiones por unanimidad no incluye al óptimo social. Sin posibilidad de que los miembros permanentes amplíen o restrinjan el veto en el corto plazo, sólo cabe esperar el aumento de la insatisfacción en la comunidad internacional. ¿Qué hacer para acercarnos lo más posible al óptimo social? ¿Sirve de algo aumentar el número de asientos no permanentes? ¿Serían útiles otras estrategias, como poner un límite al tiempo de las deliberaciones o al número de vetos que puede ejercer un país sobre un mismo asunto?

Examinemos primero si una reforma expansiva de los miembros no permanentes del Consejo sirve verdaderamente para acercarnos al óptimo social. Para ello acudiremos a la teoría del juego no cooperativo para explicar las consecuencias del veto en el Comité. ¿Cuál es el efecto de introducir más jugadores sin veto?

¹⁰⁸ Josep Colomer, *Instituciones políticas, op. cit.*, p. 89.

Según Eyal Winter, en cualquier equilibrio los jugadores sin veto esperan un pago de cero; la unidad de utilidad se divide entre los jugadores con veto. Cualquier distribución de esa utilidad es posible en el equilibrio. En realidad, los jugadores de veto ganan mucho más que la posibilidad de bloquear decisiones que no les son favorables.

Colectivamente ellos pueden imponer la decisión que las plazca, incluso si no tienen mayoría (por ejemplo, cuando la coalición de los jugadores con veto no es la ganadora). El excesivo poder de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad se adquiere por repetidas votaciones sobre un mismo asunto... De los 109 usos del veto entre 1946 y 1967, solo 66 se relacionaron con propuestas originales, el resto fueron vetos a propuestas enmendadas que ya habían sido votadas.¹⁰⁹

¿Sirve de algo expandir el comité? En 1965 tuvo lugar la reforma que aumentó el número de miembros no permanentes de seis a diez y que fijó la nueva mayoría en nueve votos de quince, en vez de siete de once, como era la regla. Winter demuestra que cuando el horizonte de negociaciones es finito, las expansiones del comité reducen el poder de los jugadores con veto. ¿Por qué? Cuando el comité se expande, se vuelve difícil para los miembros permanentes formar coaliciones vencedoras porque ello requiere el apoyo de más miembros. Sin embargo, esa ventaja de la reforma expansiva puede ser engañosa. En efecto, el poder unitario de un jugador sin veto se reduce porque ahora tiene más substitutos que antes. No obstante, este inconveniente no rebasa los beneficios del primer efecto, por lo que, "en cualquier horizonte, el poder de cada jugador con veto decrece como resultado de la expansión del comité".

Pero la mera adición de miembros no permanentes no basta para reducir el poder de los jugadores con veto. Es momento de saltar al análisis de nuestro segundo tipo de inmovilismo, en el que el veto frena distintos proyectos de resolución. Es tiempo de insistir en la variable tiempo. En efecto, con nuevos jugadores es necesario negociar durante más

¹⁰⁹ Eyal Winter, "Voting and vetoing", *American Political Science Review*, 90-4(1996), p. 815.

tiempo para obtener el mismo resultado. Pero si no se pone un límite al periodo de negociaciones, los pagos para los jugadores sin veto se reducen casi a cero. Esa es la razón por la cual Winter considera que en realidad la reforma de 1965 no sirvió para nada.

¿Cuáles son los efectos institucionales del veto y su impacto en la duración de las negociaciones, especialmente cuando se fija una fecha límite para su desahogo? Cuando un miembro de un comité hace una propuesta y es aceptada, su coalición resulta ganadora y recibe un pago. Si no se acepta, su coalición se disuelve, la negociación sube a otro nivel y se discuten propuestas hasta que alguna es finalmente aceptada o el desacuerdo se perpetúa. En este caso, ningún jugador recibe un pago.

Hoy día el retraso en la toma de decisiones no es costoso. Pero si hay costos, o si los jugadores son impacientes, este argumento pierde validez.

Con retrasos que acarrear costos, cada jugador en el comité tiene un pago esperado positivo en el equilibrio y, a menos que todos tengan derecho a veto, el pago total a los jugadores es menor a uno.¹¹⁰

En realidad, la impaciencia juega en favor de los miembros sin derecho a veto. La impaciencia y los costos de la espera son difíciles de inducir y controlar. Para reducir el poder de veto, es útil una aproximación de restricciones procedimentales. Por ejemplo, la imposición de fechas límite en el proceso de negociación. Con una fecha límite impuesta, el equilibrio de pagos esperado para cada jugador sin derecho a veto es positivo. Inversamente, un horizonte largo de negociaciones opera en favor de los jugadores con veto. Esto equivale a decir que sin una fecha límite, los jugadores con veto pueden sentarse largamente a esperar que surja una propuesta que mejor convenga a sus intereses, vetando las demás. En cambio, si existe el periodo de término, los jugadores con veto no pueden

¹¹⁰ *Ibid.*, p. 817.

estar seguros de que surgirá una mejor propuesta (una que incremente sus pagos relativos), lo que induce a que acepten propuestas que hubieran sido inaceptables en horizontes infinitos de tiempo. Eso conlleva que los jugadores sin veto incrementarán sus pagos. Bajo nuestra hipótesis dos,

$$H2: \quad \text{limite de tiempo } (t \rightarrow 0) \Rightarrow \uparrow C_r \Rightarrow \text{reforma 2}$$

Esto pareció entenderlo la Asamblea General en 1946. En esa fecha tan temprana, aprobó una resolución en la que solicita a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad prontitud en la adopción de resoluciones, tal que impida un uso excesivo de los privilegios del veto. El énfasis en la prontitud (en tanto se opone a la efectividad) indica que los miembros de las Naciones Unidas están al pendiente de las negociaciones entre la duración de las mismas y la distribución del poder en el Consejo. Aunque las fechas límites corren en favor de los jugadores sin veto, sus pagos nunca podrán exceder a los de los miembros permanentes.

Winter elabora una tabla de los pagos hipotéticos que reciben los jugadores antes y después de las reformas de 1965. Asume que las coaliciones que se forman son aleatorias, para simplificar el análisis. Elabora los cálculos para horizontes finitos e infinitos de tiempo para las negociaciones.

TABLA 1 - Equilibrio de pagos para jugadores con veto y sin veto en el Consejo de Seguridad, antes y después de 1965

periodo	Duración de las negociaciones											
	t=1		t=2		t=3		t=4		t=5		t=infinito	
	veto	no veto	veto	no veto	veto	no veto	veto	no veto	veto	no veto	veto	no veto
antes 1965	0.1428	0.0480	0.1700	0.0250	0.1842	0.0131	0.1917	0.0070	0.1960	0.0036	0.2000	0.0000
después 1965	0.1110	0.0444	0.1400	0.0296	0.1578	0.0211	0.1720	0.0140	0.1820	0.0009	0.2000	0.0000

Fuente: Eyal Winter, "Voting and vetoing", *APSR*, 90-4(1996), p. 818.

Es claro que el pago de los jugadores sin veto decrece conforme el horizonte de tiempo tiende a infinito. Inversamente, el poder de los jugadores sin veto crece conforme se fija un límite de tiempo para las negociaciones. Esas ganancias son crecientes en el modelo que asume coaliciones aleatorias, que es alejado de la realidad. Winter elabora otro modelo, en el que las coaliciones no son aleatorias. Allí también los pagos son crecientes aunque relativamente menores.

En conclusión, en coaliciones derivadas de acomodados geoestratégicos e ideológicos, como los del Consejo de Seguridad (y por lo tanto no aleatorias), los pagos de los jugadores con veto puede decrecer si se aumenta el número de jugadores sin veto, siempre y cuando se fije un horizonte finito para las negociaciones.

En la práctica hay varias maneras de limitar el horizonte de tiempo. La primera es obvia y consiste en fijar una fecha límite dentro de la cual debe fijarse un acuerdo. También puede fijarse un tope al número de reuniones permitidas al Consejo para sesionar sobre un mismo asunto. Finalmente, el poder de los miembros permanentes crece porque pueden vetar repetidas veces resoluciones sobre un mismo asunto. La manera más sencilla y efectiva de disminuir el poder de veto sin abolirlo es restringir el número de vetos que puede ejercer un miembro permanente sobre un mismo asunto y limitar el horizonte de

tiempo, de tal manera que el Consejo tome más decisiones (x) del conjunto de problemas que se someten a su consideración (y). De nuevo, bajo nuestra hipótesis 2,

$$f(x, y) = \left(\frac{x}{y}\right) \Rightarrow \uparrow x \Rightarrow \left(\frac{\uparrow x}{y}\right) \Rightarrow \uparrow \left(\frac{x}{y}\right) \Leftrightarrow t \rightarrow o$$

con lo cual el activismo en el Consejo se incrementaría y la utilidad social (U_s) tenderá al máximo.

PARTE IV

CONCLUSIONES

Las Organización de las Naciones Unidas está en crisis. Sus críticos ponen en duda su relevancia. Acusado de ser una reliquia del pasado y un cuerpo inefectivo y anacrónico, el Consejo de Seguridad tendrá en 2005 la oportunidad más importante de rediseñarse desde 1965. La intervención anglo-americana en Irak de 2003 sirvió como catalizador para empujar con fuerza un debate que no tiene nada nuevo: la reforma del sistema de las Naciones Unidas. Lo que es verdaderamente nuevo es que un grupo de países se han puesto de acuerdo para defender una reforma que los dotaría con una silla permanente y posiblemente poder de veto en un Consejo de Seguridad con principios de legitimidad y de trabajo cotidiano renovados. Lo más interesante es que los actuales miembros permanentes no se han mostrado hostiles a dichas propuestas, y aún apoyan las candidaturas de algunos países. ¿Qué hace falta, entonces, para dar el paso final que posibilite una reforma de forma y fondo de las Naciones Unidas?

Tras repasar brevemente el debate reformista desde 1945 y señalar cuáles son los principales problemas y modelos para un nuevo Consejo, me he auxiliado de la teoría de la elección social para plantear un sencillo modelo en el que se exponen las directrices principales del debate reformista --cuánto poder de veto dar y a quién darlo-- y se comparan los costos tanto del statu quo con los de negociación. Una posibilidad para reformar al Consejo de Seguridad en una primera dimensión (el veto como impedimento para modificar al propio veto) radica en hacer que los costos del statu quo crezcan, esto es, que la acción o inacción de ese órgano afecten sobremanera los intereses de los Estados al no poder

garantizar ningún orden en el régimen de seguridad colectiva, y se genere una inconformidad tal que los miembros de Naciones Unidas retomen con urgencia el debate reformista. Mientras tanto, los costos de negociación deberán volverse relativamente inferiores a los costos del statu quo, en términos tales que sean aceptables para los tomadores de decisiones y que sienten las bases de un nuevo Consejo de Seguridad que ponga al día las capacidades de las Naciones Unidas frente a los retos que enfrentará en el siglo XXI. No basta la existencia de una crisis en el sistema internacional para posibilitar una reforma.

El incremento en los costos del statu quo sí ha venido ocurriendo y por eso muchos miembros de la comunidad acusan al Consejo de ser un organismo anacrónico, vetusto e inoperante; los defensores del multilateralismo también quisieran materializar una reforma. Lo que no ocurre todavía es un acuerdo en dónde situar, en el espacio acotado por dos ejes (cuánto poder y a quién), la reforma. Hasta el momento los costos del statu quo siguen siendo inferiores a los de negociación, por eso no ha tenido lugar una reforma, aunque el debate de 2005 puede hacerla posible. Como vimos en el recuento histórico, los momentos de crisis por los que atraviesa el sistema internacional son condiciones necesarias pero no suficientes para impulsar la reforma. Hace falta además invertir la relación de costos para que la muy anhelada reestructuración sea posible.

Si algo ha caracterizado la parálisis en el diseño institucional del órgano es la rigidez con la que fue planeado originalmente. La verdadera reforma no será aquella que eventualmente se adopte dadas las demandas de la comunidad internacional. Más bien será aquella que asegure su solidez y legitimidad, sin descuidar la flexibilidad institucional, de tal manera que, dadas las condiciones de poder cambiantes en el sistema internacional, no

sea necesario perderse en iniciativas que procuren la refundación del régimen de seguridad colectiva entero, sino simplemente su adecuación a las nuevas circunstancias, tal que no sea excesivamente difícil hacerlo, como ha ocurrido hasta ahora.

Las expectativas de reformas sustantivas en el Consejo de Seguridad pudieran diluirse una vez más con el paso del tiempo, a pesar de tener la capacidad de generar un intenso debate entre los miembros de la comunidad internacional. Propuestas no faltan; voluntad de los cinco permanentes y habilidad para convencerlos de que las propuestas les convienen, definitivamente sí. Simplificando en extremo las cosas, podemos decir que la comunidad internacional se divide en dos grupos. El primero está conforme con el statu quo; el segundo, no. Quizá lo más grave es que en este segundo grupo no hay consenso sobre quiénes ocuparían eventuales nuevas plazas permanentes y temporales. El descontento con el status quo es mayúsculo, pero lo supera la desorganización. Mientras, los actuales cinco miembros permanentes sólo tienen que cerrar filas en torno al statu quo para generar un inmovilismo que explica muy bien la teoría de la elección social.

Superada la parálisis de esta primera dimensión, cabe pensar en otro tipo de reformas que superen el otro tipo de inmovilismo, aquel en el cual el veto es un instrumento que frena distintos proyectos de resolución en el Consejo de Seguridad. Con un órgano de decisión crecido en su membresía, una reforma que no supere esta forma de inmovilismo no tendrá sentido. En esta segunda dimensión también hay costos de negociación. Una forma de bajarlos es incluir límites de tiempo y número de vetos permitidos por asunto. Éstas parecen ser opciones muy funcionales apegadas al más puro pragmatismo.

Comienza el siglo XXI con nuevos retos para la ONU y las quejas siguen siendo básicamente las mismas que las expresadas en las reuniones del Comité III en 1945. La

moraleja de la historia es clara: cuando las regiones actúan sin posturas unificadas, su fuerza relativa se desvanece. Deberán recordarlo las cancillerías cuando tengan otra oportunidad de influir en la reforma pendiente del Consejo de Seguridad en la esperanza de incrementar tanto su utilidad individual como la social. Los actores inconformes deberán aprender a organizarse y aglutinarse en torno a estas metas si es que quieren desencadenar reformas en el órgano de seguridad internacional. Tendrán que hacerlo adaptándose de mejor manera al conjunto de reglas formales e informales que rodean el Consejo.¹¹¹ Sin posibilidades reales de abolir el privilegio del veto, los miembros de la comunidad internacional de lidiar con esta solución institucional, que es a la vez un problema por las quejas que genera, como una solución por la confianza en que ninguna potencia emprenderá acciones relativas a la seguridad sin que las demás consientan en ello, siempre y cuando se opte por los principios de la Carta de las Naciones Unidas en vez de la acción unilateral. Ojalá estén listos y dispuestos a ello.

¹¹¹ Damián Martínez, *op. cit.*, pp. 66-75.

REFERENCIAS

FONDOS DOCUMENTALES:

Archivo Histórico Diplomático Genaro Estrada,

Archivo Particular Luis Padilla Nervo,

Libro 20:

Conferencia de Prensa. Lic. Ezequiel Padilla.

Libro 24:

Opinion of the Department of Foreign Relations of Mexico Concerning the Dumbarton Oaks Proposals for the Creation of a General International Organizations, Doc. 2 G/7 (c), abril 23, 1945.

Libro 36:

The United Nations Conference on International Organization,

Security Council, Commission III,

Doc. 120/III/1/3 mayo 6, 1945.

Doc. 855 III/1/B/2 (a) junio 8, 1945.

Doc. 209/III/1/6 mayo 10, 1945.

Doc.459-III/1/22 mayo 21, 1945.

Doc. 233/III/1/9 mayo 11, 1945.

Doc. III/1/24 mayo 22, 1945.

Doc. 263/III/1/11 mayo 12, 1945.

Doc. 360/III/1/16 mayo 23, 1945

Doc. 338/III/1/14 mayo 16, 1945.

Doc.531 III/1/26 mayo 23, 1945.

Doc.380/III/1/17 mayo 15, 1945.

Doc. 555/III/1/27 mayo 24, 1945.

BIBLIOGRAFÍA

- "A senior U.S. administration official said Tuesday it would be difficult for Japan to become a permanent member of the U.N. Security Council at an early date through reforms of the United Nations", *Financial Times*, septiembre 29 de 2004.
- "Austria does not support Germany's UN Security Council seat ambitions", *Financial Times*, septiembre 23 de 2004
- "Between continuity and change", *Financial Times*, octubre 31 de 2004.
- "Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council", Global Policy Forum, www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm, (mayo 28 de 2004).
- "Fighting for survival: United Nations", *The Economist*, noviembre 20 de 2004, Lexis Nexis Academic, en línea, <http://web.lexis.com>, (diciembre, 2004).
- "Following is the gist of a speech delivered Tuesday by Japanese Prime Minister Junichiro Koizumi before the U.N. General Assembly session", *Financial Times*, septiembre 21 de 2004.
- "India backs equal status for all in UN Security Council", *Financial Times*, septiembre 23 de 2004.
- "Leaders of Japan, India, Brazil and Germany agreed Tuesday to support each other's bids to obtain permanent seats on the U.N. Security Council to promote its reform", *Financial Times*, septiembre 22 de 2004.
- "Namibian premier, Egyptian diplomat back reform of UN Security Council", *Financial Times*, septiembre 24 de 2004.
- "Powell says Brazil 'serious' candidate for UNSC; Barbados backs Brazil's bid", *Financial Times*, octubre 6 de 2004; "UK, France, Germany back permanent UN Security Council seat for Japan", *Financial Times*, septiembre 24 de 2004.
- "Réforme de l'ONU: l'Italie agacée", *Le Monde*, septiembre 25 de 2004, p. 5.
- "U.N. Secretary General Kofi Annan on Thursday received from his advisory panel a report on U.N. reform which outlines two options for expanding the Security Council", *Financial Times*, diciembre 3 de 2004.
- "UN plan may bring Japan Closer to permanent Security CL seat", *Financial Times*, octubre 26 de 2004.
- "Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council", Global Policy Forum, www.globalpolicy.org/security/data/vetotab.htm (mayo 28 de 2004).

- AFOAKU, Osita G. y Okenchukwu Ukaga. "United Nations Security Council reform: a critical analysis of enlargement options", *Journal of Third World Studies*, 18-2(2001), pp.161-186.
- BASULTO Poot, Javier Felipe. *Las reformas al Consejo de Seguridad de la ONU y sus implicaciones para México*, tesis, México, Instituto Matías Romero de Estudios Diplomáticos, 1994.
- COLOMER, Joseph. *Instituciones políticas*, Barcelona, Ariel, 2001.
- , "On the geometry of unanimity rule", *Journal of Theoretical Politics*, 11-4(1999), pp. 543-553.
- CONNELL-SMITH, Gordon. *El sistema interamericano*, México, FCE, 1971, p. 174.
- DALLANEGRA Pedraza, Luis. *Relaciones políticas entre Estados Unidos y América Latina: ¿predominio monroista o unidad americana?*, Buenos Aires, Ediciones del Autor, 1994, cap. 9, en línea [www.geocities.com/luisdallanegra/EUA_Amla/capit_9.htm#\(2\)](http://www.geocities.com/luisdallanegra/EUA_Amla/capit_9.htm#(2)) (mayo de 2004).
- Documentación para uso de la Delegación de México a la Conferencia de las Naciones Unidas sobre la Organización Internacional*, México, SRE, 1945.
- DONNELLY, J. *Realism and International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000.
- GARCÍA Robles, Kenza. "La crisis intrínseca del CS", *Revista Mexicana de Política Exterior*, 1995, núm. 47, p. 101.
- GEDMIN, Jeffrey. "National interest is behind Germany's UN bid", *Financial Times*, octubre 14 de 2004.
- HERNÁNDEZ Guerra, Paola. *La posición de México frente a la reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, tesis, México, ITAM, 2001.
- Intervención del Secretario de Relaciones Exteriores de México, Dr. Luis Ernesto Derbez, en el debate general del 59 periodo ordinario de sesiones de la Asamblea General*, www.sre.gob.mx/comunicados/discursos/disc_2004/septie/d_14_09.htm (diciembre 16 de 2004).
- KRASNER, Stephen (ed.). *International Regimes*, Ithaca, Cornell University Press, 1983.
- LEDERER, Edith L. "Argentina, Denmark, Greece, Japan and Tanzania set to be elected to Security Council for two-year terms", *Financial Times*, octubre 14 de 2004.
- LESNES, Corine. "Le Japon, le Brésil, l'Inde et l'Allemagne veulent siéger au Conseil de Sécurité de l'ONU", *Le Monde*, septiembre 24 de 2004.

- MARÍN Bosch, Miguel. *Votos y vetos en la Asamblea General de las Naciones Unidas*, México, FCE, 1994.
- MARTINEZ Tagüeña, Damián. *El papel del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en el sistema internacional*, tesis, México, ITAM, 1999.
- MASSÓ, Jordi. "La teoría de la elección social: métodos de votación no manipulables", *Boletín de la Sociedad Española de Matemática Aplicada*, 1996, núm. 8, pp. 35-41, en línea, <http://pareto.uab.es/jmasso/SBOLETIN.PDF>, (noviembre 25 de 2004).
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. A/62/47, Nueva York, ONU, septiembre de 1996.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. A/P.V.1285 (1964).
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. A/SPC/SR.429 (1963).
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. *General Assembly Working Group on Security Council Reform*, A/26/48, diciembre 3, 1993.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. *Informe del Grupo de Trabajo de Composición Abierta sobre la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos*, A/50/47, Nueva York, ONU, 18 de septiembre de 1996.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. *Open-Ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council: Conference Room Paper by the Bureau*, A/AC.247/1997/CRP.8, mayo 29 de 1997.
- NACIONES UNIDAS, Asamblea General. *Working Group on the Security Council 1995: Secretariat Paper*, A/AC.247/3, enero 6, 1995.
- PENKETH, Anne. "Nations unite in four-way alliance to spread power of Security Council", *Financial Times*, septiembre 23 de 2004.
- SCHWELB, Egon. "Amendments to articles 23, 27 y 61 of the Charter of the United Nations", *The American Journal of International Law*, 59-4(1965), p.834-856.
- SEARA Vazquez , Modesto. *Tratado general de la Organización Internacional*, México, FCE, 1985.
- SODUPE, Keda. *La teoría de las Relaciones Internacionales a comienzos del siglo XXI*, Bilbao, Universidad del País Vasco, 2003.
- Temas prioritarios de la OEA: seguridad hemisférica en el siglo XXI*, www.oas.org/key_issues/spa/GAseguridad.htm, (marzo 24 de 2004).
- TURNER, Mark. "Lula speaks up for the world's poor", *Financial Times*, septiembre 22 de 2004.

- VARIAN, Harl R. *Microeconomía intermedia: un enfoque actual*, trad. E. Tabasco y L. Toharia, Barcelona, Antoni Bosch, 1996.
- VOETEN, Eric. "Outside options and the logic of Security Council action", *American Political Science Review*, 95-4(2001), pp. 846-847.
- WALTZ, Kenneth N. "The balance of power and NATO expansion", University of California, Berkeley, Center for German and European Studies, Working Paper 5.66, octubre de 1988.
- . *Teoría de la política internacional*, Buenos Aires, GEL, 1988.
- . "Structural realism after the Cold War", *International Security*, 25-1(2000), p. 20.
- WEISS, Thomas G. "The illusion of UN Security Council reform", *The Washington Quarterly*, 26-4(2003), pp. 147-161.
- WILLIAMSON, Hugh y Jo Johnson. "Germany battles for UN seat", *Financial Times*, septiembre 23 de 2004.
- WINTER, Eyal. "Voting and vetoing", *American Political Science Review*, 90-4(1996), p. 815.