



EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS Y SIRIA: DEL DESCRÉDITO A LA RENOVACIÓN

The United Nations Security Council and Syria: From Discredit to Renovation

José Luis Fernández Cadavid

Doctor en Historia del Derecho Canónico y Magíster en Diplomacia y Relaciones Internacionales
Fiscal del Tribunal Eclesiástico de Orense
E-mail: jlfernandezca@gmail.com



Autor

FIRMA INVITADA

A causa de la guerra en Siria se han multiplicado las llamadas que, desde hace varios años, se levantan pidiendo la reforma del Consejo de Seguridad. Algunos países y algunos dirigentes han comenzado a mostrar un desacuerdo más nítido que hace unas décadas tomando decisiones o haciendo declaraciones que afectan a dimensiones esenciales del mismo. Temas como la representatividad equitativa, el aumento del número de sus miembros o la cuestión del veto son algunos de los que llevan tiempo debatiéndose en ámbitos como el *Open Ended Working Group* o las *Intergovernmental Negotiations*. En este artículo presentamos, en una primera parte, una descripción de las propuestas de reforma, intentadas desde hace 25 años hasta el momento, en su afán de mejorar algunos aspectos del Consejo de Seguridad y ofrecemos, en una segunda parte, unas consideraciones finales que se desprenden de lo expuesto.



Resumen

Consejo de Seguridad; reforma; representatividad; responsabilidad de proteger; Siria; veto.
Reform; representation; responsibility to protect; Security Council; Syria; veto.



Key words

Recibido: 18-3-2018 . Aceptado: 01-06-2020



Fechas

Because of the Syrian war, the calls that have been asking for a reform of the Security Council for several years have greatly increased. Some countries and some leaders have begun to show a stronger disagreement than a couple of decades ago, taking decisions or making declarations that affect essential dimensions of the Council. Subjects such as the equitable representation, the increase of the number of its members or the veto are some of the ones over which people have been debating for a long time within circles like the Open Ended Working Group or the Intergovernmental Negotiations. In this article, I will firstly give a description of the proposals for reform, tried for 25 years with the intention of improving some aspects of the Security Council and then I will set out the final pertinent considerations in connection with the shown data.



1. Introducción

Aunque nunca han sido de mi agrado los autores que se citan a sí mismos, en estos momentos, y por razones que a continuación ofreceré, debo convertirme en uno de ellos. Fue, precisamente, a partir de la publicación de “En Siria hay un solo vencedor: el descrédito del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas” (2019), cuando decidí que, al escenario un tanto desalentador que allí se describía, era necesario añadir un estudio que mostrase que, a pesar de la cruda realidad, todavía había espacio para creer que un organismo internacional de la relevancia del Consejo de Seguridad de NU podría seguir jugando un rol trascendental en la construcción y el mantenimiento de la paz en el mundo. Claro que, para ello y a la vista del caso sirio, la apertura de un debate serio y en profundidad sobre su reforma y actualización se presenta como inevitable. A tal propósito quiero contribuir con este nuevo artículo.

No hacía falta esperar a los datos desoladores de 2018 para constatarlo. Ya desde el inicio se hizo evidente la impotencia e ineficacia y, por ende, la falta de credibilidad del Consejo de Seguridad (CS) en la crisis bélica que ha azotado a Siria durante los últimos años. Las voces que denuncian tal estado de cosas y manifiestan la necesidad de un cambio surgen de continuo y por doquier. En una obra publicada por el *Center on International Cooperation* de la Universidad de Nueva York, ya en 2014, afirmaban sus autores:

The Council's abysmal performance in the Syrian crisis has fueled the mounting pressure for reform, which includes the French proposal to limit use of the veto and Saudi Arabia's rejection of a non-permanent seat. (New York University, 2014, p. 3)

La decisión de este último país de no aceptar dicho puesto fue, precisamente, motivada por la incapacidad de Naciones Unidas para dar una respuesta adecuada a las crisis de Medio Oriente, en concreto, en Siria y Palestina: “Riyadh chose this circumstance to trumpet the call for reform”. Dicha postura fue respaldada por un buen número de naciones: “Many groups have backed Riyadh's stance, including the Gulf Cooperation Council (GCC), the Arab League, and the Non-Aligned Movement (NAM)” (New York University, 2014, p. 4).

La otra cuestión señalada es el espinoso tema del veto. Necesario para unos, abominable para otros, es un punto al que merece la pena dedicar nuestra atención. Si nos atenemos a la estadística de actuaciones del CS durante estos 7 años de guerra, podemos constatar que ha aprobado un total de 20 resoluciones sobre la crisis en Siria; a ellas, habría que añadir las propuestas que,

debido a los votos en contra unas veces de China y Rusia, otras de esta última en solitario, no han podido ser aprobadas (12, una de estas, presentada por Rusia, no alcanzó los votos necesarios sin que mediase un veto). Sumando todas las iniciativas, nos sale que entre el 2011 y el 2018 el CS ha tratado del conflicto bélico sirio, de manera vehemente, directa y sometiénolo a votación, en 32 ocasiones, cuando menos (ha tenido lugar la presentación de otros informes provisionales que no fueron sometidos a votación e, indirectamente, ha aparecido el tema al tratar otros como la protección de civiles, la proliferación de armas de destrucción masiva, las amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas o la trata de personas afectadas por conflictos armados).

A ello habría que sumar las Declaraciones de la Presidencia del CS de 3 de agosto de 2011 (S/PRST/2011/16), 21 de marzo de 2012 (S/PRST/2012/6), 5 de abril de 2012 (S/PRST/2012/10), 2 de octubre de 2013 (S/PRST/2013/15), 24 de abril de 2015 (S/PRST//2015/10) y 17 de agosto de 2015 (S/PRST/2015/15), las cuales podemos encontrar en Naciones Unidas. Consejo de Seguridad (2016). Además de un comunicado de prensa con fecha 1 de marzo de 2012 (United Nations. Security Council Press Statement on Syria, 2012).

No se puede decir que no haya trabajado sobre el ya demasiado largo conflicto bélico que azota la tierra siriana y, sin embargo, los resultados alcanzados son desesperanzadores, como lo manifiestan las cifras de desplazados, heridos y muertos en esta guerra (Fernández Cadavid, 2019, pp. 446-460). ¿Residirá toda la culpa en la cuestión del veto o ha habido otros factores que han contribuido a tal grado de ineficacia? Para intentar comprender con mayor profundidad este tema, y sin pretender dar una respuesta definitiva al mismo, nos disponemos a afrontar, previamente, un par de cuestiones de no poca importancia: ¿cuál es la esencia del Consejo de Seguridad? ¿Dónde reside la cualidad que le diferencia de cualquier otro órgano internacional?

Teóricamente, el Consejo de Seguridad es uno de los componentes principales de Naciones Unidas que, con la Asamblea General, constituyen la columna vertebral de la misma. Se supone que la interrelación entre ambos representa un contrapeso beneficioso para todos. En la realidad no es así. El Consejo goza de una capacidad de actuación que podríamos denominar de casi total independencia y de una influencia tal que podemos decir es el que realmente ostenta el control en la institución.

¿Cuál es su tarea principal? Indudablemente, su encargo primero es el mantenimiento de la paz y la seguridad a nivel internacional. A ello se unen otra serie de relevantes funciones, como la de dar el visto bueno para el ingreso de nuevos miembros en la ONU y aprobar cualquier cambio que pueda intentarse en la Carta de Naciones Unidas. De su autorización depende el establecer operaciones de mantenimiento de la paz, la imposición de sanciones internacionales y emitir resoluciones que posibiliten acciones militares en algún punto del mapamundi. Aunque no lo hace a través de una resolución, sino de una recomendación, se apropia también el poder de rechazar a un candidato a la Secretaría General, dependiendo de esta estructura (del CS), en última instancia, el nombramiento de la más alta función administrativa de la Organización. De entre los seis órganos principales de Naciones Unidas, tan solo él puede aprobar resoluciones que sean de obligado cumplimiento para los Estados miembros.

Hasta la reforma llevada a cabo en 1965, estaba compuesto de once miembros. Cinco son los llamados permanentes, a saber, los Estados Unidos de Norteamérica, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, cuyo puesto a partir de 1991 está representado por la Federación Rusa,

El Consejo goza de una capacidad de actuación de casi total independencia y de una influencia tal que es el que realmente ostenta el control en la institución

el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Francia y la República de China, que a partir de 1971 se vio forzada a ceder su representación a la República Popular de China, que era la que gobernaba en Pekín desde la revolución comunista de 1949. Los primeros en ocupar los sillones no permanentes fueron: Australia, Brasil, Egipto, México, Los Países Bajos y Polonia. Estos son elegidos sobre una base regional para desempeñar un mandato de dos años. Es la Asamblea General la que debe elegirlos a través de una mayoría de dos tercios de todos los votos emitidos para el puesto en cuestión. Su misión inicia el 1 de enero y cada año se renuevan cinco de los diez que componen actualmente esta categoría. Cuando un miembro finaliza su mandato bianual, no puede ser reelegido de manera inmediata. A partir de la reforma ejecutada en 1965, pasaron de seis a diez, constituyendo el número de miembros del CS en la actualidad, por lo tanto, un total de 15.

Por regiones tenemos la siguiente distribución: la región de África está representada por tres miembros; las de Latinoamérica y el Caribe, Asia-Pacífico y Europa Occidental por dos cada una; y la de Europa del Este por uno. Es costumbre que uno de los puestos, bien en el grupo africano bien en el de Asia-Pacífico, sea ocupado por una nación del mundo árabe.

La presidencia del Consejo se mueve rotando mensualmente entre los que lo componen, de acuerdo a un orden alfabético que toma como referencia los nombres de los Estados en su versión inglesa. Entre las funciones del presidente figuran la de establecer la agenda, presidir las sesiones y monitorear las posibles crisis. Puede hacer públicas tanto declaraciones, consensuadas entre todos los que conforman el Consejo, como notas, a través de las cuales se pueden manifestar declaraciones de intención del Consejo sobre cuestiones a tratar en el futuro.

Solo los cinco miembros permanentes detentan el derecho de veto. Ellos son, paradójicamente, los países con mayor presupuesto militar y se encuentran entre los principales exportadores de armas, además de ser potencias nucleares. De hecho, constituyen las únicas reconocidas oficialmente por el Tratado de no proliferación de armas nucleares, aunque existen otras naciones con este tipo de armamento. Dicho Tratado fue abierto a la firma en 1968 y solo reconocía como Estados poseedores de dichas armas a aquellos que habían producido y habían hecho explotar un dispositivo nuclear antes del 1 de enero de 1967 (UNODA, 2019). Además de los 5 Miembros Permanentes del CS, han declarado tener armas nucleares Pakistán y la India, que no han firmado el Tratado (lo mismo que Israel y Sudán del Sur). Corea del Norte se retiró del mismo en 2004.

Por otra parte, en el momento de concluir este artículo, además de los cinco miembros permanentes, formaban parte del CS: Costa de Marfil, Guinea Ecuatorial, Etiopía, Kuwait, Kazajistán, Perú, Bolivia, Suecia, Países Bajos y Polonia (Italia había cedido el puesto, en su segundo año de mandato, a los Países Bajos; United Nations, 2016).

De acuerdo al art. 27 de la Carta de Naciones Unidas, para todas las cuestiones sustantivas se requiere que se emita el voto afirmativo de nueve miembros. No obstante, si uno de los miembros permanentes vota en contra de tal decisión, entonces la misma es rechazada, incluso aunque haya alcanzado los votos que se exigen. En temas, pues, como aprobar una enmienda en la Carta o en la recomendación de aceptar un nuevo miembro en la ONU, es necesario que los cinco activamente mantengan una posición común. Sin embargo, a pesar de que en un inicio alguno de ellos había solicitado la capacidad de hacerlo, no se les concedió el derecho a vetar cuestiones de procedimiento en lo que se refiere a evitar que un tema sea traído a colación y discutido.

En temas como, por ejemplo, la recomendación de aceptar un nuevo miembro en la ONU, es necesario que los cinco activamente mantengan una posición común

Durante el periodo de negociaciones, la aprobación de tal prerrogativa (el veto), concedida a quienes tenían ya una suficiencia económica y militar muy por encima de los demás, levantó todo tipo de opiniones adversas y una fuerte oposición, sobre todo, entre naciones pequeñas, las cuales tuvieron que aceptarlo forzadas a ello por la amenaza de los interesados de que sin derecho de veto no habría Carta de Naciones Unidas, o sea, no habría Organización. Pero las voces críticas fueron aumentando con el tiempo, debido particularmente a la falta de representatividad y a la ineficacia del Consejo. Ello hizo que las demandas de reforma se multiplicasen desde todas las latitudes, especialmente en las últimas décadas. Lamentablemente, no se ha avanzado demasiado a pesar de las varias propuestas que ha habido en estos últimos 25 años. A continuación, revisaremos tales proyectos siguiendo un orden cronológico y tomando en consideración los mandatos de los últimos 4 secretarios generales de la organización: Butros-Gali, Kofi Annan, Ban Ki-moon y António Guterres. Un largo apartado de consideraciones finales, en el que reflexionaremos sobre lo escrito y añadiremos nuestra impronta personal, pondrá cierre a este artículo.

2. De Butros-Gali a Kofi Annan: *The Open Ended Working Group*

En relación con el CS, ya en 1979, un pequeño grupo de países impulsó una iniciativa en la que pedían caminar hacia una representación equitativa y aumentar el número de sus miembros; dicha discusión fue, no obstante, aplazada. Tal y como manifiesta el Centro de Información de Naciones Unidas:

La cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros inició desde el 34 período de sesiones de la Asamblea General, celebrado en 1979, a solicitud de Argelia, Argentina, Bangladesh, Bután, Guyana, India, Maldivas, Nepal, Nigeria y Sri Lanka. El tema fue aplazado en los periodos de sesiones de la Asamblea General 35 al 46. (CINU, 2017)

Realmente, fue en 1992, durante el mandato de Butros Butros-Ghali, cuando se lanzó una propuesta encaminada a preservar el equilibrio entre los principales órganos de la institución, al tiempo que se buscaba simplificar las actividades ejecutadas mediante una redefinición más clara de las funciones de cada agencia. Durante la 84.ª sesión plenaria, el 11 de diciembre de 1992, se aprobó una resolución sobre la cuestión de la representación equitativa en el CS y del aumento del número de sus miembros (Naciones Unidas. Asamblea General, 1993).

Tal y como se pedía en la misma, al año siguiente, el Secretario General publicó su informe sobre una posible revisión de la composición del CS (A/48/264, adiciones y corrección), recogiendo las aportaciones de los Estados sobre el tema (CINU, 2003). Ese mismo año, 1993, se inician las discusiones formales acerca de su reforma con el establecimiento del *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*, que empezaría a funcionar en enero de 1994 (Center for UN Reform Education, 2015).

En el año 1998, durante el periodo 53 de sesiones, se aprueba una resolución en la que se acuerda que será necesaria una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea General para poder adoptar decisiones sobre la reforma del CS (Naciones Unidas. Asamblea General, 1998a). En el 2000 se proclamó la Declaración del Milenio y se emitieron los Objetivos de Desarrollo del Milenio. En el punto 4 de la Declaración se repetirá el principio básico que,

En el año 1998, se aprueba una resolución en la que se acuerda que será necesaria una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea General para poder adoptar decisiones sobre la reforma del CS

no obstante, parece no encontrar su adecuada plasmación en el sistema de reparto de poder entre las naciones: hacer respetar la igualdad soberana de todos los Estados. En el punto 30, párrafo 2.º, se afirma: “[Decidimos, por consiguiente] Redoblar nuestros esfuerzos por reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos” (Naciones Unidas. Asamblea General, 2000).

En el año 2005, el Secretario General Kofi Annan, en un informe titulado *“In larger freedom”*, afirmaba: “Clearly our Organization, as an organization, was built for a different era” (United Nations. General Assembly, 2005). En dicho escrito manifestaba su convicción de que la transformación de Naciones Unidas no podía ceñirse a los aspectos ejecutivos los cuales, no obstante, habían sufrido, desde su propuesta de reforma de 1997, mejoras claramente apreciables. Sin embargo, constataba que no se había logrado insuflar “nueva vida” en los órganos principales de la Organización, haciendo especial referencia al CS, del cual decía:

[...] the Security Council has increasingly asserted its authority and, especially since the end of the cold war, has enjoyed greater unity of purpose among its permanent members but has seen that authority questioned on the grounds that its composition is anachronistic or insufficiently representative. (United Nations. General Assembly, 2005)

Ante tal reto, el Secretario General establecía, de nuevo, un programa de mejoras y con la voluntad de hacer progresar dicha cuestión, tras relatar las razones que fundamentaban la ejecución de cambios en dicho órgano, proponía dos posibles modelos a elegir en votación por los Estados miembros:

Model A provides for six new permanent seats, with no veto being created, and three new two-year term non-permanent seats, divided among the major regional areas [...]

Model B provides for no new permanent seats but creates a new category of eight four-year renewable-term seats and one new two-year non-permanent (and non-renewable) seat, divided among the major regional areas. (United Nations. General Assembly, 2005)

Lamentablemente, ninguno de los dos modelos fue sometido a votación en septiembre de 2005, como deseaba el Secretario General, ni tan siquiera con posterioridad. En ese mismo año, tras la Cumbre tenida en Nueva York del 14 al 16 de septiembre, el Documento Final trató el tema de las Naciones Unidas en el último capítulo del mismo, el quinto, abarcando los puntos 146 a 178, con el título: “Fortalecimiento de las Naciones Unidas”. Sobre el CS, en particular, se habla en los números 152-154. En el 153 se dice:

Apoyamos la pronta reforma del Consejo de Seguridad —elemento esencial de nuestro esfuerzo global por reformar las Naciones Unidas— para que tenga una representatividad más amplia y sea más eficiente y transparente, de modo que aumente aún más su eficacia y la legitimidad y aplicación de sus decisiones. Nos comprometemos a seguir esforzándonos por llegar a una decisión con ese objetivo y pedimos a la Asamblea General que examine a fines de 2005 la evolución de la reforma descrita anteriormente. (Naciones Unidas. Asamblea General, 2005)

Mientras que el 154, asevera:

Recomendamos que el Consejo de Seguridad siga adaptando sus métodos de trabajo para que aumente la participación de los Estados que no son miembros del Consejo en su labor, según corresponda, mejore su rendición de cuentas a los miembros y se acreciente la transparencia de su labor. (Naciones Unidas. Asamblea General, 2005)

En el año 2005, el Secretario General Kofi Annan, publicaba un informe en que manifestaba su convicción de que la transformación de Naciones Unidas no podía ceñirse a los aspectos ejecutivos

3. De Ban Ki-moon a António Guterres: *Intergovernmental Negotiations*

Tras años de reflexiones inconclusas, los Estados miembros deciden, en septiembre de 2007, hacer avanzar las discusiones acerca del CS llevándolas a un Proceso de Negociaciones Intergubernamental (*Intergovernmental Negotiations Process*; Center for UN Reform Education, 2015). De acuerdo a la decisión 62/557 de 2008, las cuestiones clave que se considerarán en el seno de este proceso serán las siguientes (Naciones Unidas. Asamblea General, 2008):

- 1) Categorías de miembros en el Consejo (permanente, no permanente, o una tercera opción);
- 2) la cuestión del veto;
- 3) la representación regional;
- 4) el tamaño de un Consejo ampliado y sus métodos de trabajo; y
- 5) la relación entre el Consejo y la Asamblea General.

Dicho proceso de negociaciones, como no podía ser de otra manera, se ha convertido en una cuestión que afecta profundamente a los intereses de todos los países, lo que ha provocado la creación de una serie de grupos de presión, reunidos en torno a posiciones básicas comunes, aunque con notables divergencias al interior de cada uno de ellos. El primero y más influyente es el de los que manifiestan poco interés en la reforma ya que son los más beneficiados por el *statu quo* actual: los 5 permanentes (P5). En su interior se puede establecer una subdivisión, de acuerdo a ciertas posiciones encontradas en lo que respecta al tema de la reforma del CS: por un parte, China, Rusia y Estados Unidos (P3) y por la otra, Francia y el Reino Unido (P2). Según los investigadores del *Center on International Cooperation* de Nueva York, los P3 defenderían:

Regarding enlargement, the US supports modest expansion in both categories of membership “in principle,” requires that all new members are country-specific (not regionally-based), and is against any expansion of veto powers. Russia expresses openness to exploring the interim model of expansion and to extending veto powers to possible new permanent members, but emphasizes that the veto should only be discussed after new members have been selected. Russia and the US support maintaining veto prerogatives for current permanent members. China’s position in Rev3 supports expansion to address imbalance in its structure, but only makes a general statement regarding categories of membership, stating that member states further engage on the divisive issue. (New York University, 2014, p. 29)

Mientras que los P2, con una actitud más a favor de la reforma, propondrían:

France and the UK hold a shared position in Rev3 supporting expansion in both categories of membership as well as supporting intermediate models with longer-term seats and a review to convert those seats into permanent ones. Although France and the UK have more progressive positions on UNSC reform than other P5 members, they have not sought to take the lead on issues relating to reform in recent years until the French proposal on limiting the veto in the current GA session. (New York University, 2014, p. 30)

Uno de los más empeñados en el cambio es el *Grupo de los Cuatro (G4)* que engloba a Alemania, Japón, India y Brasil. Mantienen una actividad vigorosa con la que pretenden obtener la membresía permanente y apoyan al *Grupo Africano* en sus exigencias de dos puestos también

Dicho proceso de negociaciones se ha convertido en una cuestión que afecta profundamente a los intereses de todos los países, lo que ha provocado la creación de una serie de grupos de presión

de igual categoría. Proponen la expansión de ambas categorías de miembros y, en lo inmediato, están dispuestos a no reclamar el derecho de veto. En cambio, el *Grupo Africano* sí exige para sus dos miembros permanentes los mismos privilegios que detentan los cinco tradicionales, además de demandar otras cinco butacas no permanentes, cuyos candidatos serían propuestos por la Unión Africana y elegidos por la Asamblea General. Argumentan que África no tiene representación y, por lo demás, se muestran dispuestos a apoyar la supresión del veto; no obstante, reitero, si existe, ellos también lo quieren (su posición se encuentra formulada en el “Ezulwini Consensus”; African Union, 2005).

Tenemos, además, el *Grupo Árabe* (representante de la *Liga Árabe* en lo que concierne a esta cuestión), que pide dos puestos de categoría no permanente (al menos) y, en el supuesto que se amplíe el número de miembros permanentes, también desea que se le atribuya un sillón. Por otra parte, el grupo denominado *Uniting for Consensus (UfC)* mantiene una firme oposición a que se alargue el número de miembros permanentes y el derecho de veto. Piden que se amplíen los puestos adjudicados a miembros no permanentes. Aunque no es oficial, se dice que este grupo está compuesto por 12 miembros:

Uniting for Consensus (UfC) does not have a public listing of their membership, but is said to contain 12 key countries: Argentina, Canada, Colombia, Costa Rica, Italy, Malta, Mexico, Pakistan, Republic of Korea, San Marino, Spain, and Turkey. China and Indonesia participate in expert level meetings of UfC [...] supports new non-permanent seats and/or longer-term and renewable seats, redistributed by region. It is the only group with a proposal that does not include expansion in the permanent category of membership. (New York University, 2014, p. 29)

Finalmente, de acuerdo a la Resolución A/61/L.69, se formó el llamado *Grupo L69*, el cual solicitó, entre otros temas, la creación del proceso de negociaciones intergubernamentales arriba mencionado (Center for UN Reform Education, 2015). Pedían, concretamente, que se discutiese sobre las siguientes cuestiones (Naciones Unidas. Asamblea General, 2007):

- 1) Aumento del número de miembros permanentes y no permanentes.
- 2) Mayor representación de los países en desarrollo, incluidos los Estados insulares y los Estados pequeños.
- 3) Representación de los países desarrollados y de los países de economía en transición acorde con la realidad del mundo contemporáneo.
- 4) Mejoramiento amplio de los métodos de trabajo del CS.
- 5) Distribución geográfica equitativa.

En lo referente a su composición, podemos decir que es un amplio grupo formado, sobre todo, por países en vías de desarrollo:

L69 consists of 42 countries [...] group of developing countries from Africa, Latin America and the Caribbean, Asia and the Pacific, who are united by a common cause –to achieve, lasting and comprehensive reform of the UN Security Council [...] veto rights should be extended to new permanent seats. L69 also supports a non-permanent seat for small island developing states across all regions. Eleven countries from the African Union, eleven from CARICOM, and two CARICOM observers are in the L69 group. (New York University, 2014, p. 29)

Con la Resolución A/61/L.69 se formó el Grupo L69, conformado sobre todo por países en vías de desarrollo, que solicitaba la creación de un proceso de negociaciones intergubernamentales

No todos los miembros que se adscriben a cada grupo comparten exactamente las mismas posiciones, ni mucho menos se mueven por los mismos intereses o motivaciones. Algunos Estados pertenecen a más de un grupo o defienden puntos representados por otros grupos. Tal variedad de posiciones hace que el ritmo de negociaciones no sea el deseable y que los resultados esperados todavía estén por llegar. Para insuflar una velocidad superior al proceso y poder llegar a concretar algunos puntos de las discusiones, en el 69 período de sesiones, ciento veinte Estados han hecho sus aportaciones a un documento que les fue presentado (*Populated Framework Document*), del cual se hizo una versión resumida con la intención de que sirviese de base para la siguiente fase de negociaciones. Se propuso utilizarlo en el 70, a pesar de que dicho escrito levantó abundantes desacuerdos (Center for UN Reform Education, 2015).

En el periodo de sesiones apenas mencionado, una vez más, figuraba en el orden del día 30 de octubre de 2015 el siguiente tema: “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad” (Naciones Unidas. Asamblea General, 2015). Los puntos que podrían concertar un mayor acuerdo eran la ampliación de miembros no permanentes y el alargamiento del periodo de tiempo que pueden desempeñar su mandato. Los otros temas encontrarían posiciones fuertemente enfrentadas y ante ellos se levantarían obstáculos no fáciles de esquivar. El primero entre estos provenía de la postura defendida por cada uno de los cinco miembros permanentes quienes, quizá intencionadamente, no se ponen de acuerdo para llegar a una solución. En un breve informe sobre el cronograma de la reforma del Consejo de Seguridad desarrollado desde 1992 hasta 2015, Lydia Swart, escribía:

The United Kingdom publicly favors new permanent seats for the G4 and two African countries, but without the extension of veto rights. France seems open to the aspiration of the G4 and Africa, including veto rights. Permanent members China, Russian Federation, and the US publicly favor moderate expansion with some new permanent members, but they do not agree on which countries exactly, which might be intentional by making it even harder to find a solution. These three permanent members are unlikely to agree on the extension of veto rights or to leave it to the rest of the UN membership to elect new permanent members. (Swart, 2015, p. 8)

En el año 2016, la Asamblea General celebró una reunión plenaria sobre el punto 121 de la Agenda, “Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and other matters related to the Security Council”, tras la que se adoptó por aclamación una decisión oral. En esta se reafirmó “the role of the General Assembly in deciding the question of representation on the Security Council... decided to convene an Open Ended Working Group on the subject in the 71st session” (Shambaugh, 2016; United Nations. General Assembly, 2016).

Durante la misma (la reunión plenaria indicada más arriba) se oyeron abundantes voces quejándose del estado de las negociaciones, mostrando muchos el desacuerdo y la frustración por no ser abordados algunos de los temas inicialmente previstos en las *Intergovernmental Negotiations*, habiendo sido excluidos tres de los cinco allí relatados. Así lo manifestaron tanto la *Unión Africana* como el *Grupo de los Cuatro (G4)*. Los dos temas que figuran en el escrito conocido como *Elements of convergence*, sobre los que se propuso trabajar, son: a) la relación entre el CS y la Asamblea General; y b) el tamaño de un CS ampliado y sus métodos de trabajo (The President of the General Assembly, 2016). Además, es preciso destacar que “The G4 noted that

Los puntos que podrían concertar un mayor acuerdo eran la ampliación de miembros no permanentes y el alargamiento del periodo de tiempo que pueden desempeñar su mandato

they had hoped to begin concrete negotiations during the 70th session, arguing that the longer Security Council reform is postponed, the greater the discredit to the UN” (Shambaugh, 2016).

En relación a los temas más controvertidos, Italia en representación del *Uniting for Consensus* pidió flexibilidad de modo que, en el futuro, se pudiese alcanzar un amplio consenso sobre los mismos. Los miembros del *L69 Group of Developing Countries*, a través de la voz de Nicaragua también expresaron su deseo de que las otras tres cuestiones (tipos de miembros, la cuestión del veto y la representación regional) fuesen abordadas, esperando que en el periodo 71 se produjesen avances concretos.

En el programa del 71 periodo de sesiones, aprobado el 16 de septiembre de 2016, el punto 122 rezaba una vez más: “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad” (Naciones Unidas. Asamblea General, 2016, p. 12). Lamentablemente, en la fecha en la que este artículo fue concluido, no tenemos más información al respecto, ya que, aunque el tema figuraba para ser tratado el 7 de noviembre de 2016, no nos consta que se haya aprobado una resolución que presente avances en el mismo, ni en esa fecha ni en otra posterior (Naciones Unidas. Asamblea General, 2016; United Nations, General Assembly, 2016b).

4. Recapitulando el camino recorrido

El bloqueo existente en el proyecto de reforma y mejora de la eficacia del CS es un dato cierto, aunque lamentable, como cierta es también la sentencia de Kofi Annan: “whatever threatens one threatens all” en su conocido informe *In larger freedom* (United Nations. General Assembly, 2005, p. 25). En consecuencia, se espera que, de no ser por motivos nobles e imperativos morales, que sea al menos el temor a que las consecuencias de la incapacidad de las instituciones internacionales encargadas de mantener la paz y la seguridad puedan afectar a todos, como de hecho ya lo están haciendo, lo que mueva a los dirigentes de las naciones a salir de este impase, enfrentar la cuestión sin miopía nacionalista y tratar de lograr algún avance significativo.

De hecho, informes recientes muestran cómo uno de los obstáculos que provocan, en parte, el bloqueo de las negociaciones sobre la reforma del CS tiene su origen en la falta de conexión entre las distintas capitales y el cuartel general de la ONU, en donde se desarrollan aquellas. Así, los expertos han constatado que un buen número de diplomáticos no reciben instrucciones actualizadas al hilo de los acontecimientos, sino que se mueven dentro de un estrecho y caducado mandato que impide que se avance hacia un acuerdo; todo ello denota una falta de interés (ciertamente reprochable) por parte de algunos dirigentes mundiales en lo que toca a la transformación y mejora del CS:

Member state representatives in the negotiating room are often given strict instructions that do not allow space for movement or compromise, which are crucial to any negotiation process. Therefore, many member state representatives have no choice but to repeat old statements, turning the negotiations into a predictable, scripted charade. Many representatives have been working based on outdated instructions that have not been revisited in years [...] Detached from negotiations in New York [...] Leadership in capitals can be unaware of how their positions contribute to the deadlock in the negotiating rooms, and do not have the same impetus to rethink positions as those engaged in negotiations. (New York University, 2014, p. 23)

Informes recientes muestran cómo uno de los obstáculos que provocan el bloqueo de las negociaciones sobre la reforma del CS tiene su origen en la falta de conexión entre las distintas capitales y el cuartel general de la ONU

La primera gran reforma del CS fue en 1965 cuando, tras el proceso de descolonización de los años sesenta, la ONU pasó de tener los iniciales 51 miembros a 113. Esto hizo que se ampliase el número de asientos no permanentes de seis a diez. Actualmente, se ha alcanzado el número de 193, razón más que suficiente para intentar una nueva ampliación. En lo que toca a otros aspectos, puede que no haya que proponer una gran reforma. Bastaría con intentar ir paso a paso, señalando algunas áreas en las que pueda existir un mayor consenso para avanzar en la buena dirección. Estas podrían ser: los métodos de trabajo del CS, la reducción del uso del veto a un mínimo aceptable, la mejora de la transparencia, una propuesta más equitativa de representación regional, etc.

En realidad, han sido múltiples las propuestas presentadas como contribuciones a la reforma del CS, las cuales podemos resumir, simplificándolas mucho, en las siguientes:

- 1) Representatividad equitativa: aumentar el número de miembros tanto permanentes como no permanentes; ofrecer un puesto entre los permanentes para cada una de las regiones que todavía no se encuentran representadas en él; la membresía permanente para Alemania y Japón; también para Brasil y la India; creación de una categoría nueva de miembros permanentes sin derecho de veto.
- 2) Adopción de decisiones: moderación o supresión del derecho de veto; número de votos necesarios para aprobar una resolución, etc.
- 3) Métodos de trabajo y transparencia: examen periódico de su labor; mecanismo de rendición de cuentas; relaciones con la Asamblea General y cada uno de sus miembros en particular; relaciones con el resto de órganos de la ONU; relaciones con otras organizaciones y tratados internacionales.

Se produce, en efecto, un acuerdo casi unánime sobre dos propuestas: la necesidad urgente de reformar la composición del CS y que África debe estar en él mejor representada. En general, hay cierto consenso en que la representatividad tiene que ser revisada y ampliada al tiempo que se mejora la eficacia del Consejo, lo que no supone una fácil combinación, francamente. Así lo constataba Kofi Annan:

In the Millennium Declaration, all States resolved to intensify their efforts “to achieve a comprehensive reform of the Security Council in all its aspects” [...] This reflected the view, long held by the majority, that a change in the Council’s composition is needed to make it more broadly representative of the international community as a whole, as well as of the geopolitical realities of today, and thereby more legitimate in the eyes of the world. Its working methods also need to be made more efficient and transparent. The Council must be not only more representative but also more able and willing to take action when action is needed. Reconciling these two imperatives is the hard test that any reform proposal must pass. (United Nations. General Assembly, 2005, p. 42)

Necesariamente, se debe reflexionar sobre los criterios a aplicar para agrandar el número de miembros. Kofi Annan, en el informe arriba mencionado, nos ofrecía algunas indicaciones, en mi opinión todavía válidas, respaldando lo dicho en el estudio del *Panel de alto nivel sobre amenazas, desafíos y cambio* (A/59/565):

[...] (a) They should, in honouring Article 23 of the Charter, increase the involvement in decision-making of those who contribute most to the United Nations financially, militarily and diplomatically, specifically in terms of contributions to United Nations assessed

Se produce un acuerdo casi unánime sobre dos propuestas: la necesidad urgente de reformar la composición del CS y que África debe estar en él mejor representada

budgets, participation in mandated peace operations, contributions to voluntary activities of the United Nations in the areas of security and development, and diplomatic activities in support of United Nations objectives and mandates [...]; (b) They should bring into the decision-making process countries more representative of the broader membership, especially of the developing world; (c) They should not impair the effectiveness of the Security Council; (d) They should increase the democratic and accountable nature of the body. (United Nations. General Assembly, 2005, p. 42)

En lo que toca al controvertido tema del veto, las declaraciones de Laurent Fabius en el *New York Times* resultan también una propuesta novedosa y atrevida que no debería dejarse caer en el olvido:

It involves the P5 adopting a new code of conduct in which they voluntarily limit their use of the veto, agreeing not to use it in cases of “mass crime”. At the request of at least fifty member states, the Secretary-General would be given the responsibility of determining the nature of the crime. The proposal also gives an out to the P5, in that the rule need not apply in matters that involve their “vital national interests”. (New York University, 2014, p. 15)

No cabe duda de que el hecho de haber iniciado las *Intergovernmental Negotiations (IGN)*, en el año 2007, supuso un avance considerable y hasta se puede estimar como un éxito en este tímido proceso de reforma, después de más de veinte años de funcionamiento del *Open Ended Working Group (OEWG)* que le precedió. En este, la toma de decisiones por consenso suponía un elemento, en realidad, paralizante y convertía en, prácticamente, ineficaces las posibles mediaciones de las personas que presidían el mismo a fin de hacer avanzar el proceso. Con el nuevo sistema se instituye una plenaria informal de la Asamblea General, dándose un gran paso adelante con respecto a la adopción de decisiones por consenso que representaba el *OEWG* (New York University, 2014, p. 13).

La toma de decisiones por consenso suponía un elemento paralizante y convertía en ineficaces las mediaciones de las personas que presidían el mismo a fin de hacer avanzar el proceso

5. Consideraciones finales

Ciertamente, ninguna institución es ideal ni ningún funcionamiento de una estructura organizativa es el perfecto; ahora bien, debemos tener presente en cada momento, analizando las circunstancias que lo caracterizan, cuáles son los resultados que se pueden esperar de un órgano como el Consejo de Seguridad y cuáles son los objetivos que no podremos alcanzar. Dicho realismo no supone renunciar a un cierto idealismo, pues las instituciones que nos damos para goberarnos y los procedimientos con los cuales las dotamos para su correcto funcionamiento no son inmutables, al contrario, deben situarse regularmente bajo el prisma de la corrección, con la voluntad firme de, a cada paso, acrecentar el nivel de rendimiento de los mismos. Con todo, si se tuviese la certeza, después de serios y prolongados intentos de reforma, que un organismo no funciona ni tiene capacidad de renovarse, lo más honesto y lo más útil es deshacerse de él.

Por desgracia, esto es lo que puede ocurrir, si los muertos de Siria no hacen que los negociadores modifiquen, al menos en cierta medida, el peso de los criterios a la hora de discutir sobre dicha reforma. Triste razón tiene el informe redactado en 2014 por el *Center on International Cooperation* de la New York University, cuando afirma:

As in any diplomatic context, the “political will” for Council reform will be the product of interest-based political calculations, incentive and trade-offs among states and coalitions.

tions of states. Value-based arguments about equity, representation, and fairness at the UN are valid but have proven insufficient to motivate hard-headed diplomats to agree on a reform package. (New York University, 2014, p. 6)

A pesar de la veracidad de lo anterior, hace ya varios lustros que hemos aprendido que una decisión tomada en una pequeña aldea de Afganistán puede hacer que se hundan dos rascacielos en Nueva York. Los servicios de inteligencia estatales parten de que las amenazas son globales y solo pueden enfrentarse desde una colaboración internacional, sea esta prestada por ideales nobles o, puramente, por egoísmos provincianos interesados. La *Realpolitik* del siglo XIX, con su equilibrio de poderes, se mantuvo en pie mientras ciertas figuras, de una altura por encima de la media, estuvieron en activo. La historia demostró con las experiencias bélicas de la primera mitad del siglo XX que, desaparecidas de la escena política tales estadistas, las consecuencias de tan acérrimo realismo y sus tácticas de equilibrista fueron catastróficas (quizá lo fuesen igualmente con ellos activamente presentes). Hubo que esperar a las decenas de millones de muertos de la Segunda Guerra Mundial para que los dirigentes de las principales naciones del mundo aplicasen una dosis mayor de idealismo que propició, unida a otras circunstancias, las décadas de paz de las que hemos disfrutado. Entonces, ¿por qué aguardar ahora?

De hecho, no hay menos armas de destrucción hoy que en los años treinta del siglo pasado. No cabe dudar que nadie desea la aniquilación que una guerra provocaría, pero lamentablemente este monstruo, cuando se dan las circunstancias propicias o un simple error de cálculo, es autónomo y puede activarse a partir de un acontecimiento trivial o fortuito (un ejemplo histórico lo encontramos en el estallido de la Primera Guerra Mundial; véase la ilustrativa descripción que hace Kissinger del mismo en: Kissinger, 1994, p. 218). En última instancia, siempre será necesaria una cierta nobleza de ánimo y unos principios que vayan más allá del puro mercantilismo. El Secretario General saliente, el Sr. Ban Ki-moon, en el documento, “El camino hacia la dignidad para 2030”, afirmaba:

En todo el mundo, las personas esperan que las Naciones Unidas estén a la altura del desafío con una verdadera agenda transformativa que sea a la vez universal y adaptable a las condiciones de cada país y que coloque a las personas y el planeta en un lugar central. (Naciones Unidas. Asamblea General, 2014, p. 7)

Son los ciudadanos, o sea, el ser humano y su entorno, sus necesidades y derechos, lo que en realidad debería tenerse en cuenta. Sin embargo, analizando las posiciones y las peticiones, tanto de los que ya están dentro del Consejo de Seguridad como de los que quieren obtener una plaza a perpetuidad en el mismo, se desprende la impresión de que se ha producido una inversión de valores. Ya no es un “Consejo” que sirva a las “Naciones Unidas”, sino que son estas las que sirven al “Consejo”. Este órgano, que teóricamente fue fundado para asegurar la paz de las Naciones, se está convirtiendo en un “organismo” manipulador de las Naciones en beneficio de su propia “seguridad”. Al final, se ofrece la impresión de que no existe un Consejo de Naciones Unidas al servicio de la Humanidad, sino a la inversa. Como afirma Sáenz de Santamaría (2012): “El caso de Siria está siendo claramente un ejemplo de la subordinación del Consejo a las exigencias de la geoestrategia” (p. 4).

Si la responsabilidad del CS se termina desde el momento en el que alguien hace uso del veto, para poco sirve dicha estructura. Si todo se reduce a pelearse para no perder tal derecho, o para adquirirlo los que no lo tienen, más se va a complicar el escenario internacional en el futuro y las soluciones a los problemas globales serán menos incisivas y más costosas, sobre todo para

La Realpolitik del siglo XIX, con su equilibrio de poderes, se mantuvo en pie mientras ciertas figuras, de una altura por encima de la media, estuvieron en activo

los ciudadanos de ciertas naciones. Volviendo, una vez más, al caso que nos ocupa de manera preminente, reiteradamente lo acreditan organizaciones tales como Amnistía Internacional: “El Consejo de Seguridad se está convirtiendo en un instrumento para expresar posturas políticas entre los miembros permanentes, y el pueblo de Siria está pagando en última instancia el precio”, concluyó Sherine Tadros” (Amnistía Internacional, 2017).

El prisma correcto para enfocar esta cuestión, sin miopía o estrabismos nacionalistas, nos lo facilitaba Kofi Annan, ya en 2005:

In a world of interconnected threats and challenges, it is in each country's self-interest that all of them are addressed effectively. Hence, the cause of larger freedom can only be advanced by broad, deep and sustained global cooperation among States. Such cooperation is possible if every country's policies take into account not only the needs of its own citizens but also the needs of others. This kind of cooperation not only advances everyone's interests but also recognizes our common humanity. (United Nations. General Assembly, 2005, p. 6)

Esta es, sin duda, una de las tareas más desafiantes para Naciones Unidas: hacer entender a los Gobiernos nacionales que el futuro de cada Estado pasa por la defensa y promoción de las libertades y el progreso para todos los ciudadanos, con especial atención a los que parten de condiciones más desventajosas. Además, más que por el poderío militar o la influencia económica, la ONU debería ejercer su misión entre los Pueblos de la tierra por medio de su credibilidad. Entre todos los órganos que la constituyen, aquel que tiene una proyección mayor y que supone la estructura con más alta cuota de poder es el Consejo de Seguridad. No obstante, el papel que el Consejo de Derecho Humanos está jugando en la guerra de Siria nos sugiere que no vendría mal aumentar sus competencias y establecerlo como una especie de contrapeso al CS. Sáenz de Santamaría nos facilita algunos datos:

[...] el Consejo de Derechos Humanos también está ocupándose del asunto, habiendo aprobado varias resoluciones. En abril de 2011 solicitó a la Alta Comisionada para los Derechos Humanos que creara una comisión [...] la cual va presentando sucesivos informes, de contenido coincidente, en el sentido de señalar la comisión de crímenes de lesa humanidad por todas las partes, aunque con más intensidad por parte del gobierno. (Sáenz de Santamaría, 2012, p. 11)

De ahí que, querer mantener una institución que perpetúa el equilibrio de poderes de 1945 es anacrónico. Algunas de las entonces grandes potencias ya no lo son tanto o se han visto superadas por otros Estados, cuyas capacidades e influencia, en el presente, se manifiestan con nitidez. Tal manera de funcionar pudo haber jugado un papel útil durante unas décadas en las cuales las circunstancias o la falta de otro sistema mejor permitieron que existiera. No obstante, ya en 1972, el antiguo Secretario General de la ONU Kurt Waldheim lo consideraba como más propio del siglo XIX que del XX, mucho menos, añadamos, del XXI (Köchler, 1991, p. 4).

De continuar todo como hasta ahora, el mensaje que recibe el resto de miembros de la comunidad internacional es no solo que se utiliza el veto para alcanzar los propios objetivos, sino que, con el veto, que encuentra su sustento en la misma Carta, lo que se está empleando es la existencia y la actividad de toda la Organización al servicio de un puñado de países. El enfado y el desacuerdo del resto resultan fáciles de entender, máxime cuando con ello se cuestiona la legitimidad de toda la ONU. Claramente lo dice Köchler:

El papel que el Consejo de Derecho Humanos está jugando en la guerra de Siria nos sugiere que no vendría mal aumentar sus competencias y establecerlo como una especie de contrapeso al CS

This not only jeopardizes the systemic consistency of the Charter, but at the same time it is extremely detrimental to the universal acceptance, legitimacy and implementation of United Nations resolutions. (Köchler, 1991, p. 22)

La magnitud del poder que los miembros permanentes han ostentado desde los mismos inicios de la Organización es tal que trabaja en detrimento de la misma. Además, acontece que, aún detectada esta, llamémosla, deficiencia en el texto nuclear de la Carta, las vías de solución aparecen con muy poca claridad. Para poder reformar el documento fundamental se requiere, precisamente, el asentimiento de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, de modo que, a fin de cuentas, son ellos y no la Asamblea General de las Naciones Unidas los únicos que detentan soberanía auténtica sobre el documento fundacional. Siendo este el sistema, no parece que invite a una participación entusiasta en el mismo por parte de los que nunca serán miembros permanentes, ni que los que lo son se tomen su reforma demasiado en serio.

Si tal es la actitud predominante, mejor y más útil (en el sentido de emplear las fuerzas en otros ámbitos) sería aceptar que no se puede reformar el CS, secuestrado por un puñado de Estados, haciendo bueno lo que expertos como Jeremy Shapir de la *Brookings Institution* en Washington D.C. afirma: “The Security Council rules are fundamentally unfair and were imposed by just a few powers (three, really). They cannot be reformed through a consensus process” (New York University, 2014, p. 12). Siendo esto así, quizá la legitimidad de la que un día gozó el Consejo deba pasar a un G20 con mayores cuotas de institucionalización o a otra estructura internacional que ofrezca mayores garantías de imparcialidad y mejores resultados, especialmente para los países con peores capacidades.

Algún autor va más allá y propone dar un mayor énfasis a instituciones de alcance más reducido (no global) en detrimento de las de la ONU. Podemos citar aquí a Fukuyama, quien nos aporta una reflexión más que incisiva sobre esta cuestión:

Si la ONU a fin de cuentas no es reformable, ¿qué puede ocupar su lugar? Es probable que la respuesta no sea una institución global diferente, sino más bien una gama de organizaciones internacionales capaces de aportar poder y legitimidad en diversos tipos de desafíos al orden mundial. Jugárselo todo a la carta de una única institución global es una fórmula para la tiranía —si esa institución se volviera poderosa de verdad— o la ineficacia, que es la presente realidad de buena parte de la actividad de la ONU. El mundo es demasiado variado y complejo para que lo supervise adecuadamente un solo organismo global. (Fukuyama, 2006, pp. 169-170)

De hecho, ante la inoperancia o el bloqueo que los vetos han provocado, se han producido reacciones diversas, muchas de las cuales han ignorado al propio Consejo. El ejemplo más cercano y patente lo encontramos precisamente en el asunto Siria. Obama no tuvo la determinación para actuar y no pudo superar la oposición del Congreso ante un ataque con armas químicas que, según un buen número de expertos, llevaría la firma del régimen sirio:

In 2013, Assad’s forces used chemical weapons, including sarin and chlorine, killing more than 1,000 people. President Barack Obama threatened military action over Assad’s use of sarin, an illegal weapon, but the US Congress balked and Russia intervened to make a deal in which Assad handed over stockpiles of weapons. (Ackerman, Pilkington, Jacobs y Borger, 2017)

Para poder reformar el documento fundamental se requiere el asentimiento de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad

En septiembre de 2017, se conocieron los resultados de un informe que un equipo de la ONU había realizado y en el que documentaba 33 ataques con armas químicas desde 2011 en Siria, de los cuales “el organismo internacional atribuye 27 a las fuerzas del régimen sirio”; de la autoría de los restantes no tienen la debida certeza (Ayestaran, 2017). Sorpresivamente, el sucesor de Obama, Donald Trump, casi de la noche a la mañana, arremetió con 59 misiles contra una base aérea sin consultar al Consejo (lo que ha sido calificado por algún experto como ilegal de acuerdo al derecho internacional):

Donald Trump, who for years signalled he was comfortable with Assad remaining in power, abruptly switched course after seeing images of children gassed to death in Idlib province after Assad used the nerve agent sarin against civilians [...] For its part, the Pentagon said the strike “was intended to deter the regime from using chemical weapons again”. (Ackerman, Pilkington, Jacobs, y Borger, 2017)

Reflexionando con un mínimo de humana sensatez, llegamos a la conclusión de que los gobernantes de los países en este siglo XXI no pueden permitirse un nuevo desastre humanitario como el de Siria. Cada una de las personas que ha perdido la vida es importante y bastaría la amenaza de que se atentara contra la integridad física de un ciudadano para que los poderes sintiesen la obligación de intervenir. No obstante, la historia nos muestra que los múltiples y enfrentados intereses, existentes entre naciones o dirigentes de las mismas, provocan catástrofes como la aludida. Un límite habría que poner: ¿un grado de destrucción? ¿Un tiempo máximo de guerra? ¿El uso de armas de destrucción masiva? ¿El ataque a instituciones sensibles como hospitales, escuelas o lugares de culto? Repugna escribir que haya que esperar a que se muera un cierto número de seres humanos, o que se ataque con un determinado tipo de armas para que se tome tal decisión. Por desgracia, la experiencia nos enseña que o se hace así o corremos el riesgo no solo de no poder evitar el inicio de los conflictos bélicos, sino incluso, lo que es peor, de no saber cuándo el desatado dejará de arrasar vidas humanas (Ghouta, en Siria, actualmente, continúa siendo uno de los escenarios en donde, desgraciadamente, no dejan de morir ciudadanos, como afirman Baumstieger y Krüger, 2018). Lamentablemente, al igual que tantas otras veces en los asuntos políticos tenemos que optar por la variante del mal menor (que en el campo que nos ocupa será siempre un mal mayor).

Al fin y al cabo, estamos hablando del principio, que todavía no ha pasado de “concepto” a “norma”, de la “Responsabilidad de Proteger”. Dicha noción, consagrada en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, adoptada por la Asamblea General de la ONU, fue considerablemente reducida con respecto a la formulada inicialmente por la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). En el documento de Naciones Unidas aparecía la “Responsabilidad de Proteger”:

[...] sin una prerrogativa especial del uso de la fuerza, sin un concepto nuevo de soberanía, y como concepto, no como norma. Este recorte afecta el núcleo fundamental de la doctrina de la “responsabilidad de proteger” constituido por su nueva concepción de soberanía, y encauza a la “responsabilidad de proteger” dentro de las provisiones de la Carta y del Derecho Internacional, implicando, a la vez, su ajuste a la norma de *jus cogens* de prohibición del uso de la fuerza y otras normas vigentes del derecho internacional. (Añaños Meza, 2009, p. 28)

De ahí que, este se erija como un principio todavía no aceptado y no entendido por todas las partes implicadas de igual modo, tal y como se manifiesta en los casos de Libia y Siria: “el caso

Los gobernantes de los países en este siglo XXI no pueden permitirse un nuevo desastre humanitario como el de Siria

de Siria pone de relieve el fracaso de la responsabilidad de proteger. Esta noción [...] sigue sin tener una proyección práctica objetiva: o se invoca para justificar actuaciones interesadas, o no se actúa” (Sáenz de Santamaría, 2012, p. 14). Siendo, pues, un principio en discusión, no obstante, en mi opinión, podría llegar a constituir un día una norma válida de actuación a nivel internacional. Por supuesto, se necesita un tiempo más largo de reflexión y de concreción del mismo de modo que llegue a ser aceptado por la mayoría de la comunidad de naciones, lo que hasta el momento no sucede como quedó de manifiesto al comparar el caso sirio y el de Libia:

[...] lo que sucede en Siria es lo de menos. Con su veto, Rusia y China han verbalizado ante el mundo, pero sobre todo al resto de miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que siguen apostando por la no-injerencia en asuntos internos de terceros países, que no avalan la lectura del principio de Responsabilidad de Proteger que permitió a los aliados poner fin a cuarenta y dos años de gobierno de Muammar Gaddafi en Libia [...] Se debate sobre Siria en un ambiente de Guerra Fría y como pasaba entonces la vida y el sufrimiento de los individuos pasa a ser un tema menor en la escala de prioridades. (Soler i Lecha, 2012)

En el ámbito internacional, como en el resto de los que componen nuestra existencia, nada es totalmente blanco o totalmente negro. A la hora de aplicar las normas, los matices se convierten en protagonistas de la realidad. Ahora bien, el hecho de disponer de principios formulados de manera clara y distinta, aceptados por una mayoría representativa de los miembros de la comunidad internacional y por las instituciones con mayor cuota de poder en este terreno, puede ser el mejor escenario para afrontar con objetividad y prontitud crisis como la de Siria. Los miembros del CS, aún a sabiendas que deben atender a intereses múltiples en diferentes latitudes, deberían erigirse como el órgano con mayor interés en que haya leyes que regulen la convivencia entre las naciones, redactadas de modo nítido y convincente, a fin de poder ser aplicadas de manera eficaz.

Querer mantener un estado de cierta vaguedad jurídica, que se prolongue *sine die*, bajo la que ampararse para tomar cada cual sus propias decisiones haciendo la interpretación más egoístamente beneficiosa no parece ser la alternativa más seria a elegir. Mostrar solo un empeño aparente en el progreso de las negociaciones sobre la reforma del Consejo de Seguridad con el objetivo de que nunca lleguen a buen puerto, aunque a corto plazo parezca reportar beneficios a sus protagonistas, a medio y largo plazo puede resultar un juego bastante peligroso que acabe por pasarles factura (altamente sugestivo, al respecto, resulta el artículo: “El gran juego y los muertos siguen en Siria”, Gil, 2018). Ante la constatación de tal estado de cosas, muchos dirigentes del mundo pueden sentir la tentación de expulsar al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, en su opinión y en sus políticas, del limbo intocable en el que se encuentra para empujarlo a un purgatorio en el que se purifique o que, por el contrario, acabe por descender, pacíficamente o no, pero sí de manera definitiva, con probables consecuencias desastrosas para millones de personas, a un aniquilador infierno.

En el ámbito internacional, a la hora de aplicar las normas, los matices se convierten en protagonistas de la realidad

Bibliografía

Documentos oficiales de la ONU¹

- Naciones Unidas. Asamblea General (1993). Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros, A/RES/47/62, 10/02/1993. Recuperado el 15 de diciembre de 2016 de http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/ares47_62.pdf
- Naciones Unidas. Asamblea General (1997). Renovación de las Naciones Unidas: un programa de reforma, A/51/590, 14/07/1997. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 de https://www.unicef.org/about/execboard/files/A-51-950_Renewing_the_UN-ODS-Spanish.pdf
- Naciones Unidas. Asamblea General (1998a). Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas, A/RES/53/30, 01/12/1998. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 de http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/ares53_30.pdf
- Naciones Unidas. Asamblea General (1998b). Reforma de las Naciones Unidas: medidas y propuestas, A/53/676, 18/11/1998. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 de http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/a53_676.pdf
- Naciones Unidas. Asamblea General (2000). Declaración del Milenio, A/Res/55/2*, 13/09/2000. Recuperado el 14 de diciembre de 2016 de <http://www.un.org/spanish/milenio/ares552.pdf>
- Naciones Unidas. Asamblea General (2005). Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005, A/Res/60/1, 24/10/2005. Recuperado el 14 de diciembre de 2016 de http://www2.ohchr.org/spanish/bodies/hrcouncil/docs/gaA.RES.60.1_Sp.pdf
- Naciones Unidas. Asamblea General (2007). Proceso de reforma del Consejo de Seguridad, A/61/L.69/Rev.1, 14/09/2007. Recuperado el 06 de diciembre de 2016 de <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/LTD/N07/506/07/PDF/N0750607.pdf?OpenElement>
- Naciones Unidas. Asamblea General (2008). Decisión 62/557. Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas, A/62/49 (Vol. III), 15/09/2008. Recuperado el 15 de diciembre de 2016 de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=a/62/49\(vol.III\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=a/62/49(vol.III))
- Naciones Unidas. Asamblea General (2014). El camino hacia la dignidad para 2030: acabar con la pobreza y transformar vidas protegiendo el planeta, A/69/700, 04/12/2014. Recuperado el 28 de diciembre de 2016 de <http://www.un.org/en/development/desa/publications/files/2015/01/SynthesisReportSPA.pdf>
- Naciones Unidas. Asamblea General (2015). Programa de trabajo de la Asamblea General, A/Inf/70/3, 02/10/2015. Recuperado el 07 de diciembre de 2016 de file:///E:/ONU_Documentos/Per%C3%ADodos_sesiones/70_Sesi%C3%B3n/1Programa_calendario.pdf

¹ Los siguientes documentos de Naciones Unidas se ordenan no alfabéticamente sino cronológicamente, situando en primer lugar los de la Asamblea General (primero en español y luego en inglés), a continuación, los del Consejo de Seguridad (en español e inglés) y, finalmente, el resto.

- Naciones Unidas. Asamblea General (2016). Programa del septuagésimo primer período de sesiones de la Asamblea General, A/71/251, 16/09/2016. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 de <http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/71/251>
- United Nations. General Assembly (2005). In larger freedom: towards development, security and human rights for all. Report of the Secretary-General, A/59/2005, 21/03/2005. Recuperado el 27 de diciembre de 2016 de <http://www.unmillenniumproject.org/documents/Inlargerfreedom.pdf>
- United Nations. General Assembly (2016a). General Assembly Adopts Oral Decision Enabling Security Council Reform Negotiations to Continue during Seventy-first Session, 27/07/2016. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 de <https://www.un.org/press/en/2016/ga11808.doc.htm>
- United Nations, General Assembly (2016b). Programme of work of the General Assembly, A/INF/71/3/Rev. 1, 04/11/2016. Recuperado el 27 de junio de 2017 de <http://www.un.org/es/comun/docs/index.asp?symbol=A/INF/71/3/rev.1&referer=http://www.un.org/es/ga/71/agenda/&Lang=E>
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2016). S/RES/2332 (2016), 21/12/2016. Recuperado el 25 de julio de 2017 de [http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2332\(2016\)](http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/RES/2332(2016))
- Naciones Unidas, Consejo de Seguridad (2017). Países elegidos miembros de Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Recuperado el 27 de junio de 2017 de <http://www.un.org/es/sc/members/elected.asp>
- United Nations, Security Council Press Statement on Syria (2012). SC/10564, 01/03/2012. Recuperado el 25 de julio de 2017 de <http://www.un.org/press/en/2012/sc10564.doc.htm>
- United Nations. Meetings coverage and press releases (2016). Elected to Security Council in single round of General Assembly voting, Italy says it will cede Non-Permanent seat to Netherlands after 1 year, 30/06/2016. Recuperado el 18 de marzo de 2018 de <http://www.un.org/press/en/2016/ga11797.doc.htm>
- The President of the General Assembly (2016). Elements of convergence of two key issues of Security Council reform, 14/06/2016. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 de https://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/14-June-2016_Intergovernmental-Negotiations-on-Security-Council-Reform.pdf
- UN. Biblioteca (2017). Resoluciones aprobadas por la Asamblea General durante el 71.º período de sesiones, 07/09/2017. Recuperado el 08 de septiembre de 2017 de <http://research.un.org/es/docs/ga/quick/regular/71>

Artículos y libros

- Ackerman, S., Pilkington, E., Jacobs, B., & Borger, J. (2017, 7 de abril). Syria bombing: US launches first direct military action against Assad. *The Guardian*. Recuperado el 31 de mayo de 2017 de <https://www.theguardian.com/world/2017/apr/06/trump-syria-missiles-assad-chemical-weapons>
- African Union. Executive Council. (2005). The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: 'The Ezulwini Consensus', Ext/EX.CL/2 (VII). Recupe-

rado el 15 de diciembre de 2016 de http://www.un.org/en/africa/osaa/pdf/au/cap_screform_2005.pdf

- Amnistía Internacional (2017). ONU: “Vergonzoso” abuso del veto de Rusia y China, 28/02/2017. Recuperado el 07 de septiembre de 2017 de <https://www.amnesty.org/es/latest/news/2017/02/un-russia-and-chinas-abusive-use-of-veto-shameful/>
- Añaños Meza, M.^a C. (2009). La “Responsabilidad de Proteger” en Naciones Unidas y la doctrina de la “Responsabilidad de Proteger”. *UNISCI Discussion Papers*, 21, 165-192.
- Ayestaran, M. (2017, 8 de septiembre). La ONU acusa al gobierno sirio del uso sistemático de armas químicas contra civiles. *ABC*. Recuperado el 10 de septiembre de 2017 de http://www.abc.es/internacional/abci-investigadores-concluyen-regimen-assad-atacado-armas-quimicas-27-ocasiones-201709061356_noticia.html
- Barnard, A. (2017, 6 de abril). The Grim Logic Behind Syria’s Chemical Weapons Attack. *The New York Times*. Recuperado el 07 de abril de 2017 de https://www.nytimes.com/2017/04/06/world/middleeast/syria-bashar-al-assad-russia-sarin-attack.html?_r=0
- Baumstieger, M., & Krüger, P. A. (2018, 9 de marzo). Mehr als 1000 Tote in knapp drei Wochen. *Süddeutsche Zeitung*. Recuperado el 18 de marzo de 2018 de <http://www.sueddeutsche.de/politik/syrien-ost-ghouta-rotes-kreuz-1.3898335>
- Center for UN Reform Education. Independent Information and analysis on proposals to strengthen the United Nations (2015). Intergovernmental Negotiation (IGN). Recuperado el 25 de noviembre de 2016 de <http://centerforunreform.org/?q=IGNreform>
- CINU. México, Cuba y República Dominicana (2003, 20 de julio). Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento en el número de sus miembros, A/48/264, adiciones y corrección. Recuperado el 20 de diciembre de 2016 de http://www.cinu.org.mx/onu/reforma_cs/a48_264_index.htm
- CINU. México, Cuba y República Dominicana (2017). Reforma del Consejo de Seguridad. Recuperado el 15 de diciembre de 2016 de <http://www.cinu.mx/onu/reforma-del-consejo-de-seguridad/>
- Fernández Cadavid, J. L. (2019). En Siria hay un solo vencedor: el descrédito del Consejo de Seguridad de la Organización de Naciones Unidas. En M. A. Pena González, y I. Delgado Jara (coords.), *Humanistas, helenistas y hebraístas en la Europa de Carlos V* (pp. 439-470). Salamanca: Publicaciones UPSA.
- Fukuyama, F. (2006). *América en la encrucijada* [traducción de Gabriel Dols Gallardo (2007)]. Barcelona et alt.: Ediciones B.
- Gil, I. (2018, 18 de febrero). El gran juego y los muertos siguen en Siria. *El Mundo*. Recuperado el 18 de marzo de 2018 de <http://www.elmundo.es/cronica/2018/02/18/5a8868ca468aeb682e8b4583.html>
- Kissinger, H. (1994). *Diplomacy* [traducción de Mónica Utrilla (2010)]. Barcelona: Ediciones B.
- Köchler, H. (1991). The Voting Procedure in the UN Security Council. Examining a Normative Contradiction in the UN Charter and its Consequences on International Relations. Recuperado el 13 de diciembre de 2016 de http://www.i-p-o.org/Koehler-Voting_Procedure-UN_Security_Council.pdf

- Köchler, H. (1997). The United Nations and International Democracy: The Quest for UN Reform. *Studies in International Relations*, XXII. Recuperado el 23 de enero de 2017 de <http://www.i-p-o.org/unid.htm>
- New York University. Center on International Cooperation (2014). Pathways to Security Council Reform, mayo/2014. Recuperado el 16 de marzo de 2017 de http://cic.nyu.edu/sites/default/files/pathways_sc_reform_final.pdf
- Sáenz de Santamaría, P. A. (2012, 18 de diciembre). Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria. *IEEE*. Recuperado el 30 de agosto de 2017 de http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2012/DIEEEO93-2012_SiriayNNUU_PazAndresSStaMx.pdf
- Shambaugh, P. (2016, 30 de agosto). General Assembly Adopts Oral Decision on Security Council Reform; Debates Continues into the 71st Session. Recuperado el 06 de noviembre de 2016 de <http://www.centerforunreform.org/?q=node/700>
- Soler i Lecha, E. (2012, 7 de febrero). Mucho más que Siria: las razones tras el veto ruso y chino. *Opinión CIDOB-138*. Recuperado el 07 de septiembre de 2017 de https://www.cidob.org/es/publicaciones/serie_de_publicacion/opinion/mediterraneo_y_orientemedio/mucho_mas_que_siria_las_razones_tras_el_veto_ruso_y_chino
- Swart, L. (2015, 12 de noviembre). Timeline UN Security Council Reform. 1992 – November 2015. Recuperado el 08 de diciembre de 2016 de <http://www.centerforunreform.org/sites/default/files/Timeline%20November%202015%20final.pdf>
- UNODA (2019). Tratado sobre la no proliferación de las armas nucleares. Recuperado el 19 de septiembre de 2017 de https://unoda-web.s3-accelerate.amazonaws.com/wp-content/uploads/assets/WMD/Nuclear/pdf/NPTSpanish_Text.pdf