

La reforma del Consejo de Seguridad: una mirada desde América Latina

JUAN PEDRO SEPÚLVEDA / JORGE RIQUELME RIVERA

Las Naciones Unidas, y en particular el órgano responsable de asegurar la paz en el mundo, el Consejo de Seguridad, han sido blancos de numerosas críticas. Las dificultades para reaccionar a tiempo ante masacres y guerras han revitalizado el debate acerca de la necesidad de reformar el organismo. A partir de una visión latinoamericana, el artículo analiza los diferentes proyectos y posiciones y los grupos de interés formados en torno de este tema. Más allá de los escasos resultados obtenidos hasta ahora, se concluye que la reforma del Consejo de Seguridad es imprescindible para poner a la organización a tono con los tiempos actuales.

■ Introducción

La Cumbre de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) que se efectuó en septiembre de 2005 con el fin de impulsar una reforma integral de la organización ha producido efectos modestos. En la reunión, no se logró alcanzar un documento que plasmara de manera cabal los objetivos

Juan Pedro Sepúlveda: cientista político y diplomático chileno. Entre 2007 y 2008 le correspondió apoyar la facilitación del ex-Representante Permanente de Chile ante la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en las negociaciones de la reforma del Consejo de Seguridad. Actualmente se desempeña en la Misión de Chile en Ginebra.

Jorge Riquelme Rivera: cientista político. Se ha desempeñado como profesor e investigador en diversas instituciones académicas y sus trabajos han sido publicados en varias revistas especializadas. Actualmente se desempeña como analista político en el Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile y como docente en la Universidad de Chile.

Palabras claves: política internacional, multilateralismo, reforma, Consejo de Seguridad, Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Nota: este trabajo es de exclusiva responsabilidad de los autores y no representa la opinión del Ministerio de Relaciones Exteriores de Chile.

planteados. Los moderados resultados se suman a las fuertes críticas ante la incapacidad de la organización para impedir la guerra de Irak, luego de que el gobierno de George W. Bush decidiera acometer un ataque unilateral sobre aquel país. Esta situación puso de manifiesto la vigencia de una política del poder en el escenario internacional, mientras Estados Unidos agudizaba su tendencia hegemónica en política exterior. Tales elementos demostraron la debilidad del derecho internacional y del multilateralismo como factores estructurantes de la política mundial.

El Consejo de Seguridad –núcleo del sistema de seguridad colectivo establecido por la Carta de la ONU– ha estado en el centro de los cuestionamientos, razón por la cual se han concentrado allí los esfuerzos para consensuar las posiciones de los diversos grupos de interés involucrados en las negociaciones sobre la reforma. Dichas negociaciones han expresado la diversidad y complejidad de las posiciones en torno de cuestiones tales como el número de nuevos miembros y su categoría (permanente, no permanente o semipermanente), el derecho a veto de determinados integrantes y la relación entre el Consejo de Seguridad y la Asamblea General, así como entre el Consejo y otros órganos de la ONU.

Tomando en consideración estos antecedentes, el presente trabajo pretende analizar el proceso de reforma del Consejo de Seguridad, poniendo de relieve los diversos intereses y actores involucrados, sus posiciones y las perspectivas de dicho proceso.

■ **Los cambios en el escenario internacional y la urgencia de la reforma**

La ONU surgió en 1945 con el objeto de promover la paz en el mundo y evitar que el flagelo de la guerra se impusiera nuevamente en el escenario internacional. Con el antecedente de la fracasada Sociedad de las Naciones, la nueva organización generó muchas esperanzas. Sin embargo, al poco tiempo se demostró la escasa operatividad para enfrentar el complejo contexto posterior a la Segunda Guerra Mundial. La organización expresó los intereses de los vencedores de la guerra, pero no representó adecuadamente el orden de poder efectivo del mundo bipolar que se configuró desde fines de la década de 1940.

En efecto, como sostiene Silvia Perazzo¹, la bipolaridad, la constante tensión internacional y los enfrentamientos localizados en lugares periféricos hicieron casi imposible poner en práctica un efectivo mecanismo de seguridad colectiva, mientras que ambas superpotencias intentaban solucionar sus conflictos por canales paralelos a la ONU.

Conforme a la Carta de la ONU, al Consejo de Seguridad le corresponde la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales, y los Estados miembros de la organización están obligados a aceptar y cumplir sus decisiones (resoluciones). Actualmente, el Consejo está compuesto por 15 miembros, de los cuales 5 son permanentes y 10 son elegidos por la Asamblea General por periodos de dos años. Los miembros permanentes, que básicamente corresponden a los vencedores de la Segunda Guerra Mundial, son China, EEUU, la Federación de Rusia, Francia y Reino Unido.

Las cuestiones de fondo que trata el Consejo requieren de la unanimidad de los miembros permanentes, es decir que estos poseen un poder de veto que cada uno de ellos ha utilizado en alguna oportunidad². Este poder de veto ha implicado, en la práctica, un estancamiento en las decisiones importantes del Consejo, lo que ha redundado en su ineficacia. Tal fue el caso de la lentitud con que actuó para detener la masacre de Somalia o durante el conflicto de Kosovo, cuando la enérgica oposición rusa y china bloqueó la intervención ante la grave situación humanitaria provocada por las fuerzas serbias, situación que impulsó a la Organización del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) a intervenir al margen de la organización³.

Pese a lo anterior, el fin de la Guerra Fría y el derrumbe del bloque soviético tendieron a revitalizar el rol de la ONU y el Consejo de Seguridad. Desde entonces, la organización debió enfrentar un abanico de nuevos problemas

1. «Reforma de Naciones Unidas: redimensionar el sistema de seguridad colectivo» en *Política y Estrategia* N° 107, 7-9/2007.

2. En lo referente a la reforma de la ONU, el artículo 108 de la Carta de la Organización señala: «Las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad».

3. Una interesante reflexión al respecto puede verse en Michael Walzer: «Kosovo (1999)» en *Reflexiones sobre la guerra*, Paidós, Barcelona, 2004.

que el dinámico proceso de globalización ponía en evidencia. Las denominadas «nuevas amenazas» impactaron de manera determinante en el contenido y las formas de las relaciones internacionales, desdibujando los conceptos tradicionales acerca de la seguridad. A este respecto, el académico chileno José Morandé plantea que, a la preocupación tradicional de los Estados respecto de la guerra y la paz, la expansión hegemónica y los nacionalismos, se sumaron las armas de destrucción masiva, la destrucción progresiva del medio ambiente, la violación sistemática de los derechos humanos, la expansión y gravitación de las religiones y los peligros de un terrorismo transnacional de gran impacto en la política mundial⁴. Todo esto en un escenario internacional marcado por una transformación del antiguo balance de fuerzas de la era bipolar, que se tradujo en una situación transitoriamente unipolar; un aumento en el número y la variedad de los actores internacionales y transnacionales; la pérdida de relevancia del Estado como protagonista central del sistema internacional; y los diversos procesos de integración regional.

Este vertiginoso y complejo escenario se vio nuevamente sacudido por los atentados a las Torres Gemelas en Nueva York y el Pentágono en Washington el 11 de septiembre de 2001. Desde ese momento, los problemas de seguridad comenzaron a formar parte de las políticas de muchos países y dieron fuerza a una renovada agenda de seguridad internacional. Junto a ello, resulta destacable el hecho de que gran parte de los conflictos de los últimos años han tenido lugar dentro de los Estados, lo que ha derivado en tensiones de índole socioeconómica, por problemas religiosos, por el fracaso en la construcción del Estado-nación, o debido al complejo legado del conflicto bipolar, entre otras variadas causas.

De este modo, al tiempo que se incrementaban los desafíos, se hacía cada vez más patente la necesidad de avanzar en una reforma a la ONU en función de los cambios acontecidos en el escenario internacional, considerando que la organización no había sido sometida a mayores transformaciones más allá del aumento del número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad, que desde 1963 mantiene prácticamente inalterado su marco institucional⁵. En tal sentido, la reforma

4. José Morandé: «Notas y alcances sobre el Estado-nación en la política mundial del presente: una reflexión desde las relaciones internacionales» en *Estudios Internacionales* N° 145, 4-6/2004.

5. La ampliación de 10 a 15 miembros del Consejo de Seguridad se hizo efectiva en 1965.

de mayor envergadura y que quizás representa el mayor desafío es la del Consejo de Seguridad, en tanto le corresponde –según el artículo 24 de la Carta– resguardar la paz y seguridad internacionales, y sus resoluciones, a diferencia de las de la Asamblea General, tienen un carácter jurídico vinculante.

La década de 1990 y los años siguientes han sido prolíficos en conflictos y derramamientos de sangre, entre los cuales cabe destacar los casos de Afganistán, Haití, República Democrática del Congo, Irak, Kosovo, Ruanda, Sahara Occidental, Sudán y Timor Oriental. Estos conflictos demuestran que la reforma del Consejo de Seguridad es una necesidad ineludible para la paz y la estabilidad de la comunidad internacional, y el ex-secretario general, Kofi Annan, ha sido un pionero en este proceso.

Pero hasta el momento el escaso compromiso político de los actores más relevantes de la política mundial ha minado el proceso de reforma de la ONU en general y del Consejo de Seguridad en particular. La estructura y el funcionamiento del Consejo han estado sometidos a fuertes críticas: así como este ha visto multiplicadas sus tareas, con la misma intensidad ha demostrado su incapacidad para enfrentar un escenario crecientemente complejo y demandante. Como sostiene Perazzo, la lentitud en el tratamiento de los conflictos, la falta de compromiso político, la pasividad y la inoperancia del Consejo en determinadas situaciones han generado graves fracasos⁶. Por ejemplo, al no poder impedir masacres en algunos de los casos mencionados.

El Consejo de Seguridad no enfrentó adecuadamente el mundo de la Guerra Fría y menos aún el de la posguerra. Cabe considerar, además, el dinamismo que han exhibido ciertos países emergentes, que también han presionado para entrar como miembros no permanentes en un Consejo basado en una estructura que podría caracterizarse como básicamente oligárquica.

Por tales motivos, es evidente que la composición, los procedimientos y el funcionamiento del Consejo resultan anacrónicos en la actualidad. Esta situación se agudiza por el escaso compromiso de los actores más importantes, que han obstruido un verdadero proceso de reforma que

6. S. Perazzo: ob. cit., p. 17.

involucre, entre otros aspectos, una adecuada representación regional. En otras palabras, dado que la reforma del Consejo es una parte fundamental de la reforma del sistema de Naciones Unidas, se impone la necesidad de una representación más equitativa, un aumento de los miembros del Consejo que favorezca a los países en desarrollo y la adopción de métodos de trabajo transparentes y participativos. En consideración de lo anterior, las negociaciones sobre la reforma del Consejo han incluido, entre otros aspectos, el proceso de toma de decisiones –incluyendo el veto–, la eventual ampliación de su membresía, el examen periódico de un Consejo de Seguridad ampliado y el debate sobre los métodos de trabajo y transparencia.

Los complejos desafíos del mundo contemporáneo presionan sobre el sistema de Naciones Unidas para el cumplimiento de la misión fundamental que le otorga la Carta de San Francisco: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, así como en los temas referidos al desarrollo y los derechos humanos. La legitimidad de la organización deriva de su más de medio siglo de experiencia, así como del hecho de que es la instancia más universal y el instrumento multilateral más representativo de la comunidad internacional.

La reforma, entonces, debe apuntar a incrementar su eficacia, transparencia, responsabilidad y capacidad de tomar decisiones democráticas, para enfrentar los nuevos desafíos de la comunidad internacional de cara al siglo XXI. En tal sentido, uno de los grandes retos de los Estados miembros es reforzar el rol de la ONU en la consecución de la paz y seguridad internacionales, materia sobre la cual también deben cumplir un papel primordial no solo los tradicionales Estados-nación, sino también las distintas organizaciones regionales, la sociedad civil y los diversos actores de la actual política mundial.

■ **La Cumbre de Naciones Unidas de 2005: una oportunidad para la reforma**

Como se indicó más arriba, el proceso de reforma aparece hoy dominado por su capítulo más complejo y polémico: la ampliación del Consejo de Seguridad. Las tensiones políticas y procesales provocadas han restado tiempo al debate acerca de otras áreas esenciales de la reforma (democracia, desarrollo y terrorismo, entre otros) y han limitado así la

capacidad de lograr una reforma efectiva del sistema multilateral. Sin perjuicio de lo anterior, la reforma del Consejo representa un imperativo en orden a corregir las inequidades e ineficiencias que afectan actualmente su funcionamiento. El objetivo de este proceso debe ser una reforma integral que transforme al Consejo en un órgano más democrático, representativo y transparente.

Para lograr dicho propósito, es necesario acomodar los intereses y preocupaciones de todas las partes, especialmente aquellas que actualmente se encuentran menos representadas, teniendo en cuenta también que las posiciones de los principales grupos de interés no podrán ser plenamente satisfechas, pues avanzar en negociaciones intergubernamentales supone reconciliar las diferentes posturas por medio del compromiso.

Durante la Cumbre de 2005 se generó un *momentum* político que dio un importante impulso a la reforma de la ONU, incluyendo al Consejo de Seguridad. Dicho escenario dio pie a que diferentes grupos de interés presentaran propuestas de ampliación del Consejo, incluyendo aspectos vinculados a los métodos de trabajo y el veto.

La propuesta presentada por el G-4 (Alemania, Brasil, la India y Japón) contempla incrementar en seis la membresía permanente (los nuevos seis miembros permanentes incluirían al G-4 más dos Estados africanos) y en cuatro la no permanente (el Consejo tendría 25 miembros: 11 permanentes y 14 no permanentes)⁷. Dada la resistencia general a otorgar derecho de veto a los futuros miembros permanentes, el proyecto de resolución –sin consagrar una renuncia al veto– establece una moratoria de 15 años para su ejercicio, hasta una conferencia de revisión por parte de los nuevos miembros permanentes.

7. Dicho proyecto de resolución A/59/L.64 fue presentado el 6 de julio de 2005 en el marco de la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas vinculada con la «Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros» y copatrocinado por Alemania, Afganistán, Bélgica, Bhután, Brasil, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, India, Islandia, Islas Salomón, Japón, Kiribati, Latvia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portugal, Tuvalu y Ucrania. Asimismo, el 11 de septiembre de 2007 un grupo de países proclives al G-4 presentó el proyecto A/61/L.69, que agrega una cláusula relativa a un «mayor acceso al Consejo de islas y países pequeños», sin dejar de lado la expansión de miembros permanentes y no permanentes. Los países que copatrocinaron este proyecto fueron: Benin, Bhután, Brasil, Cabo Verde, Congo, Fiji, Grenada, Haití, India, Islas Salomón, Jamaica, Liberia, Mauricio, Nauru, Nigeria, Palau, Papua Nueva Guinea, San Vicente y las Granadinas, Seychelles y Sudáfrica.

El proyecto presentado por la Unión Africana difiere del anterior al conferir derecho de veto a los nuevos miembros permanentes, así como al proponer la creación de otro asiento no permanente para África⁸. En consecuencia, el Consejo de Seguridad incluiría 26 miembros (11 permanentes y 15 no permanentes). Dicho proyecto refleja lo acordado en la Cumbre de la Unión Africana celebrada en Sirte, Libia, el 4 de julio de 2005.

Por su parte, el proyecto presentado por el grupo *Uniting for Consensus*, que se opone a la ampliación de la membresía permanente, contempla añadir 10 miembros no permanentes –eventualmente reelegibles por periodos de tres años–, según lo determine su respectivo grupo regional⁹. El Consejo de Seguridad tendría, de este modo, cinco miembros permanentes –como ocurre hoy– y 20 miembros no permanentes, de permanencia diferenciada.

Adicionalmente, diversas potencias globales y regionales, competidoras de determinados miembros del G-4, han procurado impedir la instalación permanente de los países de este grupo en el Consejo de Seguridad, con el objetivo de prevenir la disminución de su estatus internacional que, según perciben, resultaría de la elevación de uno o más competidores: es el caso de Italia (frente a Alemania), de Argentina y México (frente a Brasil), de China y Corea del Sur (frente a Japón) y de Pakistán (frente a la India).

Otros países de significación internacional –como Canadá– tienen un interés genuino en promover un adecuado funcionamiento del sistema multilateral, abogando por su democratización efectiva, lo que a su juicio pasaría por multiplicar las oportunidades de participación en el Consejo de Seguridad (y en todos los cuerpos electivos del sistema) de nuevos Estados. Dado que ello se contradice con la consagración de nuevas

8. El proyecto de resolución A/60/L.41 fue presentado el 14 de diciembre de 2005 por Gana, Nigeria, Senegal y Sudáfrica en representación de la Unión Africana, dentro del marco de la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas vinculada con la «Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros».

9. El proyecto A/59/L.68 fue presentado el 21 de julio de 2005 y copatrocinado por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Pakistán, República de Corea, San Marino y Turquía dentro del marco de la agenda de la Asamblea General de las Naciones Unidas vinculada con la «Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros».

inequidades, se oponen a la expansión de la membresía permanente del Consejo, aunque están dispuestos a considerar fórmulas de semipermanencia que satisfagan parcialmente las pretensiones de ciertos países del G-4.

Por otro lado, algunos Estados intermedios o pequeños, que también desean la reforma y la democratización, han otorgado respaldo a todos o algunos de los miembros del G-4, a partir de intereses o compromisos bilaterales, como es el caso de Chile, Uruguay y Perú en América Latina.

Unos pocos países, que carecerían de peso específico objetivo para optar por la membresía permanente pero que ambicionan el estatus político asociado a esta, han procurado instrumentalizar la coyuntura en su beneficio, convirtiendo la aspiración colectiva de África en el vehículo de sus pretensiones (tal sería el caso de Egipto, Argelia, Nigeria, Sudáfrica, Senegal y Kenia).

Finalmente, hay que considerar la propuesta relativa a los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, que proyecta el debate de la reforma desde el punto de vista de la eficiencia e inclusividad del Consejo. Esta propuesta es liderada por Estados pequeños asociados al grupo de los *Small Five*¹⁰: Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza. Esta iniciativa buscaría desconcentrar el foco de atención de la reforma en el tema de su ampliación, imprimiendo una dinámica más inclusiva, técnica y procesal a las negociaciones.

■ La opción interina

Actualmente, los diversos Estados miembros de la ONU, sin resignar sus posiciones iniciales, han pretendido analizar ideas nuevas para llegar a un criterio de transición en la reforma del Consejo de Seguridad, a fin de avanzar de manera concreta en el proceso. Esto implicaría un acuerdo intermedio que incluiría un examen obligatorio a través de una conferencia de revisión, que habría de realizarse en una fecha predeterminada en un plazo que fluctuaría entre los 15 y 20 años. Dentro de este criterio transitorio existen distintas opciones y variantes, que posiblemente los Estados miembros pretendan seguir examinando. Entre los elementos

10. El proyecto A/60/L.49 fue presentado el 17 de marzo de 2006 en el marco del seguimiento de la Cumbre del Milenio.

negociables se incluyen el contenido y la duración del acuerdo intermedio y la naturaleza del examen. Las cuestiones respecto a las cuales los Estados miembros no lleguen a un acuerdo durante las negociaciones serían postergadas hasta la realización de dicho examen. En consecuencia, en esta etapa ninguno de los interesados tendría que abandonar su posición original.

Uno de los puntos principales a que aspira la reforma, de acuerdo con este enfoque interino, es establecer un nuevo equilibrio de fuerzas dentro del Consejo. Para algunos países, el equilibrio se logrará solamente en la medida que algunos países en desarrollo obtengan el derecho a veto, aunque se comprometan a no ejercerlo durante un determinado periodo. La necesidad de flexibilizar posiciones para considerar opciones tales como la creación de puestos rotatorios, la posibilidad de reelegir a los miembros no permanentes y la eventualidad de establecer membresías extendidas serían, en tal sentido, aspectos relevantes por considerar.

En cuanto a los criterios para integrar el Consejo de Seguridad en el marco de la opción interina, se ha tomado en cuenta también la necesidad de que el candidato demuestre un probado compromiso y una contribución reconocida a la ONU, en especial en los temas referidos al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. En esta línea, países importantes, como EEUU, han reiterado la necesidad de que el Consejo no disminuya su «capacidad» de acción en la toma de decisiones, ante cualquier intención de reforma. Con respecto al veto, los actuales miembros permanentes del Consejo (el denominado P-5) han sido explícitos en señalar que es un aspecto intocable.

El tema de la rendición de cuentas (*accountability*) de parte del Estado elegido para el Consejo hacia sus electores ha sido parte del debate. En este punto, se propuso que, al término de un periodo, se contemplara la posibilidad de cambiar un determinado Estado si los países que lo han elegido estiman que su desempeño no ha sido satisfactorio.

■ Las negociaciones intergubernamentales como vía hacia la reforma

Parece difícil que los objetivos que plantean las posiciones maximalistas puedan ser alcanzados plenamente. No obstante, hay consenso en que el

statu quo no es aceptable y que la reforma estará incompleta sin el capítulo relativo al Consejo de Seguridad¹¹. Como se indicó más arriba, se ha avanzado hacia una «aproximación intermedia» de «transición», que no implicaría abandonar las posiciones originales sino llegar a un arreglo que contemplaría una revisión obligatoria del funcionamiento del Consejo en un plazo preestablecido. En tal sentido, en 2008 la Asamblea General decidió considerar la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad a través de negociaciones intergubernamentales mediante la Decisión 62/557.

El hecho de que cada uno de los proyectos de ampliación del Consejo de Seguridad que hasta ahora se han presentado en la mesa de negociación contenga cláusulas de revisión supone una dimensión interina en sus propuestas. La excepción, la del Grupo Africano, se vincula a la dificultad para definir qué países africanos deberían ser miembros permanentes de un Consejo de Seguridad reformado.

En todo caso, es necesario continuar observando la evolución de las actuales negociaciones que pretenden avanzar de manera concreta en la reforma de acuerdo con la Decisión de la Asamblea General, en la cual Chile desempeñó un papel central. En efecto, el embajador de Chile, Heraldo Muñoz, jugó un rol destacado durante las negociaciones tendientes a alcanzar dicha decisión. Muñoz fue nombrado en tres oportunidades facilitador del proceso por los presidentes del 61° y 62° periodos de sesiones de la Asamblea General, para encabezar el diálogo entre las delegaciones en las negociaciones intergubernamentales sobre la reforma del Consejo de Seguridad. Asimismo, los informes de la Asamblea General A/61/47 y A/62/47, en los cuales la representación de Chile trabajó junto con otros embajadores de Europa, Asia y África, establecen de manera clara las posturas acerca de la reforma del Consejo.

11. La Asamblea General, en su resolución 48/26 del 3 de diciembre de 1993, decidió establecer un grupo de trabajo de composición abierta para que examinara todos los aspectos de la cuestión del aumento del número de los miembros del Consejo de Seguridad y otros asuntos relativos al Consejo. Asimismo, en la Declaración del Milenio, los Jefes de Estado y de Gobierno resolvieron, con respecto a las deliberaciones en curso sobre la reforma del Consejo de Seguridad, redoblar sus esfuerzos por reformar ampliamente el Consejo en todos sus aspectos (véase la resolución 55/2 de la Asamblea General, anexo, párr. 30). En el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, del 16 de septiembre de 2005, los Jefes de Estado y de Gobierno manifestaron su apoyo a una pronta reforma del Consejo de Seguridad y recomendaron que el Consejo siguiera adaptando sus métodos de trabajo (véase la resolución 60/1 de la Asamblea General, párr. 153 y 154).

■ Comentarios finales

El multilateralismo, cuyo centro es la ONU, promueve reglas claras y disciplinas transparentes, avaladas por un sistema internacional que otorgue oportunidades a todos los actores. Un multilateralismo que promueva el respeto de la pluralidad de visiones es una pieza fundamental para enfrentar los desafíos del mundo global. Reforzar y adecuar el sistema de seguridad colectivo es, por lo tanto, una necesidad de la comunidad internacional.

Los trascendentales cambios que ha experimentado la política mundial a partir del fin de la Guerra Fría y de la aceleración del proceso de globalización hacen imperativo promover gradualmente nuevas estructuras y procesos globales. Los atentados del 11 de septiembre de 2001, la persistencia de ciertos conflictos y amenazas y los impulsos unilaterales hacen que la reforma del sistema de Naciones Unidas, así como la del Consejo de Seguridad, constituyan una prioridad para la comunidad internacional.

Ante los cambios acontecidos en el escenario internacional y la insuficiente capacidad de adaptación de la ONU, las críticas apuntan a la burocracia excesiva de la organización, su escasa eficacia, coherencia y capacidad de respuesta. En este marco, la reforma del Consejo de Seguridad es un tema todavía pendiente, estrechamente vinculado a las asimetrías de poder en la política mundial. Es necesario avanzar hacia una fórmula aceptable para los actuales grupos involucrados en las negociaciones y sus respectivas posiciones y propuestas, que permita, entre otras cosas, reforzar la representación de los países en desarrollo, a fin de reestructurar un Consejo que responda adecuadamente al mundo de hoy.

Como se ha planteado, el enfoque interino contempla una ampliación moderada de miembros y la creación de un número acotado de asientos extendidos y/o de reelección inmediata (lo que supone una nueva categoría de membresía, aparte de los permanentes y no permanentes) para aquellos Estados interesados en cumplir un rol más activo en el Consejo. El enfoque interino es una alternativa a las posturas maximalistas. En esta línea, la posición del grupo regional africano es una de las más difíciles de acomodar, debido a las posiciones discordantes y al delicado consenso alcanzado entre los jefes de Estado de ese continente. En tales

circunstancias, y pese a la mayor flexibilidad que se observa por parte de algunos países, un acuerdo definitivo sobre la reforma al Consejo de Seguridad parece difícil.

Pese a ello, el enfoque interino sigue siendo una solución viable, considerando el apoyo que –a veces de manera tácita– recibe de países identificados con grupos de interés opuestos, tales como Perú y Uruguay por el lado del G-4, y Corea por el lado del *Uniting For Consensus*. Asimismo, es preciso recordar los reiterados apoyos que han otorgado dos miembros permanentes, Francia y Reino Unido¹². La intención de la Federación Rusa de estudiarlo «seriamente» sería también una señal de apoyo en tal sentido. Con respecto a China, su postura sigue siendo ambigua. No obstante, existen todavía importantes actores que no han dado una señal –en el nivel público– de respaldo al enfoque intermedio, en particular EEUU.

Otro aspecto por considerar es el hecho de que las actuales negociaciones sobre la reforma del Consejo dependen de los vaivenes de la coyuntura internacional. En tal sentido, los episodios en Oriente Medio, Irán y Corea del Norte, y la propia dinámica de la agenda del Consejo de Seguridad¹³, son seguidos atentamente por actores centrales de las negociaciones, incluyendo a los miembros permanentes. El hecho de que la Carta de las Naciones Unidas indique que cualquier intento de reformar la composición de los miembros del Consejo puede ser vetado por un miembro permanente hace imprescindible contar con la aceptación de todos ellos. Las acciones de los países que aspiran a un rol más activo dentro del Consejo –en especial las de aquellos que buscan un asiento permanente– dependen de la aprobación de los actuales miembros permanentes. Un paso en falso en este sentido puede poner en riesgo los avances. Del mismo modo, el acercamiento entre Brasil e Irán, por ejemplo, podría resultar costoso para las aspiraciones de Itamaraty

12. Al respecto, el 27 de marzo de 2008 el presidente de Francia y el primer ministro de Reino Unido manifestaron en un comunicado conjunto lo siguiente: «Lamentamos que las negociaciones tendientes a este objetivo permanezcan en un punto muerto y en consecuencia estamos listos para considerar una solución intermedia. Esta podría incluir una nueva categoría de miembros con un mandato mayor al de los miembros elegidos actualmente, y esos mandatos podrían ser renovables al final de una fase inicial, y podría decidirse convertir este nuevo tipo de asientos en permanentes».

13. Alrededor de 60% de la agenda de trabajo del Consejo son temas relacionados con África, continente que además concentra la mayor parte de las operaciones de paz de la ONU.

de integrar de manera permanente el Consejo, al generar tensiones con el gobierno de EEUU.

Como se ha observado, la voluntad política de los Estados es el motor de las negociaciones. Sin ella, no será posible avanzar, en un tiempo razonable, en una reforma del Consejo de Seguridad que dé sustento a una organización acorde con los nuevos desafíos del sistema internacional. ☐

REVISTA BRASILEIRA
DE CIÊNCIAS
SOCIAIS
RBCS

Octubre de 2010

San Pablo

Vol. 25 Nº 74

ARTÍCULOS: Lusotopia como ecumene, **João de Pina Cabral**. A globalização popular e o sistema mundial não-hegemônico, **Gustavo Lins Ribeiro**. As bases do Lulismo: a volta do personalismo, realinhamento ideológico ou não alinhamento?, **Lucio Renno**. A família do direito e a família no direito: a questão da legitimidade das relações sociais entre a lei e a justiça, **Alexandre Zarias**. Corpo e doença no trânsito de saberes, **Cynthia Andersen Sarti**. Aborto e células-tronco embrionárias na Campanha da Fraternidade: ciência e ética no ensino da Igreja, **Naara Luna**. Experiência social e crítica em André Gorz e Axel Honneth: experiência e teoria crítica, **Sílvio Cesar Camargo**. Representação, deliberação e estudos legislativos, **Marta Mendes da Rocha**. Governamentalidade e *anarqueologia* em Michel Foucault, **Nildo Avelino**. Sociedade e economia do «agronegócio» no Brasil, **Beatriz Heredia, Moacir Palmeira e Sérgio Pereira Leite**. RESENHAS.

Revista Brasileira de Ciências Sociais (RBCS) é uma publicação quadrimestral da Associação Nacional de Pós-Graduação e Pesquisa em Ciências Sociais (ANPOCS), Av. Prof. Luciano Gualberto, 315 – 1º andar – Cidade Universitária – São Paulo SP. Tel.: (55 11) 3091.4664. E-mail: <anpocs@anpocs.org.br>. Site: <www.anpocs.org.br>.