
REFORMA DE NACIONES UNIDAS: REDIMENSIONAR EL SISTEMA DE SEGURIDAD COLECTIVO[∞]

SILVIA ALEJANDRA PERAZZO*

RESUMEN

La Cumbre Mundial 2005 convocada con el objetivo de impulsar una reforma estructural del sistema de Naciones Unidas, terminó en un gran fracaso: no logró consensuar un documento que plasmara una reforma sustancial para la Organización. Este fracaso adquiere dimensiones dramáticas, si se considera el desprestigio al que hacen frente las Naciones Unidas por no haber podido impedir la guerra en Irak. Sin embargo, cada fracaso de Naciones Unidas representa más que los hechos que no se pueden impedir; significa el fracaso de un sistema de seguridad colectiva, que fue diseñado para evitar a las generaciones venideras el flagelo de la guerra pero que hoy en día tiene además otros desafíos que enfrentar: el terrorismo, las redes de crimen transnacional organizado, el tráfico de personas, órganos y estupefacientes, el trabajo en condiciones de esclavitud, la degradación medioambiental y el cambio climático, la extrema pobreza, el sida, la violencia contra los civiles, las violaciones masivas de los derechos humanos, la violencia étnica y religiosa y la limpieza étnica. Estos desafíos amenazan la integridad de los estados y la seguridad de todos.

Las Naciones Unidas son el intento más eficaz que se haya diseñado en la historia de las relaciones internacionales para implementar un sistema de seguridad colectiva. Nos guste o no, no hay otro organismo en este momento que las pueda reemplazar. Pero no están preparadas. Por ello, la reforma es necesaria e impostergable; porque lo que está en juego es nuestra propia existencia que se ve amenazada por desafíos globales a los que la comunidad internacional no puede enfrentar. Reformar significa redimensionar el sistema de seguridad colectiva considerando los nuevos desafíos globales que deben ser colocados por debajo de los intereses nacionales. Demostrar esto es el objetivo del presente trabajo que pretende volver a discutir el sistema de seguridad colectiva.

Palabras clave: Seguridad Colectiva – Sistema Internacional – Autodeterminación / Libre Determinación – Asamblea General – Consejo de Seguridad.

* Profesora de Historia. (Instituto Nacional Superior del Profesorado Dr. Joaquín V. González). Presidente de la Asociación para las Naciones Unidas de la República Argentina. (ANU-AR). Argentina. silviaperazzo@anu-ar.org

∞ Fecha de Recepción: 130807

Fecha de Aceptación: 031007

ABSTRACT

UNITED NATIONS' REFORMATION RE-ARRANGE THE DIMENSIONS OF THE COLECTIVE SECURITY SYSTEM

The World Summit of 2005 called with the objective of promoting a structural reform of the system of the United Nations, ended to be unsuccessful: It was unable to obtain consensus for a document that would shape a substantial reform for the Organization. This failure acquires dramatic dimensions; if it is considered the loss of prestige that United Nations had to face for being unable to stop the war in Iraq. However, every failure of United Nations represents more than the facts that cannot be stopped; it means the failure of a system of collective security, designed to avoid the flagellum of war for future generations but that today has other challenges to face, such as terrorism, transnational organized crime networks, people, human organs and drugs trafficking, bondage work conditions, environmental degradation and climate changes, extreme poverty, aids, violence against civilians, massive violations to human rights, ethnic and religious violence and ethnic cleansing. All these challenges pose a threat to the integrity of the states and the security of everyone of them. United Nations is the most efficient attempt ever designed in the history, of International Relations to apply a collective security system. Whether we like it or not, today, there is no other organism that can replace it. But they are not prepared. Therefore, the reform is absolutely necessary and without further delay; because what we are trying to preserve is our own existence that nowadays is being threatened by global challenges that the international community can not deal with. To reform means to re-determine the dimensions of the collective security systems regarding the new global challenges that must be placed under the national interests. Hence, the aim of this essay is to demonstrate this situation that intends to discuss one more time the collective security system.

Key words: *Collective Security – International System – Self-Determination / Free Determination – General Assembly – Security Council.*

La Cumbre Mundial 2005 convocada con el objetivo de impulsar una reforma estructural del sistema de Naciones Unidas, terminó con un estrepitoso fracaso. Más allá de los discursos grandilocuentes de todos los estados y de las declaraciones optimistas realizadas a la prensa, lo cierto es que dicha cumbre no logró consensuar un documento que plasmara una reforma sustancial para la organización. La falta de acuerdo entre los estados acerca del punto álgido de la reforma del Consejo de Seguridad y el poco compromiso para con el sistema de seguridad colectiva frente a los nuevos desafíos globales, quedó patentizado en los discursos

vacíos que se pronunciaron en unas jornadas que prometían ser históricas para la organización. El fracaso de la cumbre adquiere dimensiones más dramáticas, si se considera el desprestigio y las críticas a las que hace frente la organización luego de no haber podido impedir la guerra en Irak.

Las Naciones Unidas surgieron en 1945, luego de la devastadora Segunda Guerra Mundial para evitar a las generaciones venideras el flagelo de la guerra. El concepto de seguridad colectiva que guió su creación no era nuevo dentro de la esfera de las relaciones internacionales: había, por cierto, antecedentes –proto sistemas, si se quiere– de sistemas de este tipo.

La paz de Westfalia de 1648, que puso fin a la guerra de los Treinta Años, sentó las bases del primer sistema internacional, al establecer un orden basado en los principios de reconocimiento de la soberanía de los Estados, la igualdad jurídica de los mismos más allá de su forma de gobierno o de su religión, el principio de no intervención en los asuntos internos, el respeto de las fronteras y la observancia y cumplimiento de los tratados firmados (aplicación del principio *pacta sunt servanda*). Asimismo, se subrayó la importancia de la resolución por medios diplomáticos de las diferencias entre los Estados.¹

Si bien persistían las diferencias de hecho entre los distintos Estados europeos y el peso político de ellos distaba mucho de ser el mismo, el resultado fue un sistema internacional basado en el equilibrio cuyo objetivo tendía a asegurar la paz evitando la hegemonía absoluta de alguno de los Estados europeos. Luego del paréntesis que significó el Imperio napoleónico, el Congreso de Viena intentó reforzar y defender esta idea de equilibrio que parecía poder asegurar la paz en Europa.

El devenir del siglo XIX hizo que este sistema internacional fuera resquebrajándose de a poco para recibir su sentencia de muerte con la Primera Guerra Mundial.

El orden internacional surgido de la primera posguerra vio nacer a la Sociedad de las Naciones, organismo que persiguió el propósito de garantizar la paz sobre las bases de la seguridad colectiva y de la cooperación entre Estados.

La efectividad del sistema que se pretendió implementar quedó comprometido desde el principio por errores y lagunas en el texto constitutivo y en la composición misma de la Sociedad de las Naciones² a los que se sumó el poco compromiso de los Estados hacia ella.

1 De esta época arranca la práctica internacional de acreditación de embajadores en diferentes puntos estratégicos para la defensa y protección internacional de los intereses de los estados.

2 El Consejo de la Sociedad de las Naciones, por ejemplo, estaba compuesto por miembros permanentes y no permanentes pero al no haber equivalencia numérica entre ellos y al no contar con especificaciones acerca de su número, se provocó un desequilibrio interno que fue uno de los factores que condujo a su debilitamiento.

En efecto, y más allá de los esfuerzos que se hicieron por fortalecer el sistema, fueron pocos los estados comprometidos con esta organización. Basta analizar dos ejemplos para corroborar esta afirmación. EE.UU., pese al internacionalismo del Presidente Wilson y al compromiso por él asumido frente a la Sociedad de las Naciones, optó por una política aislacionista que quedó firmemente manifestada en las palabras del senador Lodge cuando expresó: *“Tenemos en este país un gobierno del pueblo, por el pueblo y para el pueblo, el mejor y más libre gobierno del mundo. A este gobierno, que era el de Lincoln, se le pide que para muchos asuntos importantes se constituya en un gobierno de, por y para otros pueblos”*.³ Estas afirmaciones, que en definitiva fueron las que prevalecieron, muestran claramente cómo los políticos norteamericanos veían en el sistema de seguridad colectiva una amenaza para su prosperidad. EE.UU. fue la única potencia que quedó fuera de la Sociedad de las Naciones, con las desventajas que esto significaba para su alcance y efectividad.

Francia fue quizás, de los países vencedores de la Gran Guerra, la más comprometida con la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, sus temores y recelos sobre los alemanes pudieron más que su vocación internacionalista. Por otra parte, estos mismos temores la llevaron a implementar tácticas de la vieja diplomacia: recurrió a soluciones por fuera de la Sociedad de las Naciones y a pactos bilaterales que minaban el mismo sistema que se intentaba implementar.

Esta falta de compromiso lesionó seriamente la efectividad de la sociedad: pese a ciertos avances en materia de desarme y a un acercamiento a la tipificación del crimen de agresión, varios fracasos coronaron su accionar,⁴ entre ellos, el papel desempeñado durante la Guerra Civil Española y más aún la inacción pasmosa adoptada frente a las políticas expansionistas del III Reich que conducirían directamente a la Segunda Guerra.

Más allá de que su disolución formal fuera en 1946, el estallido de la contienda obviamente selló el final de la Sociedad de las Naciones.

Los horrores de la Segunda Guerra Mundial mostraron a los líderes mundiales vencedores la necesidad excluyente de intentar una vez más instituir un orden internacional basado en la seguridad colectiva. Pese a las divergencias que se notaron desde un comienzo entre sus fundadores y como resultado de las Conferencias de Teherán, Dumbarton Oaks, Yalta y San Francisco, nacieron las Naciones Unidas.

3 Lodge, Henri Cabot. Jefe de la Comisión de Asuntos Exteriores del Senado de EE.UU., 28 de febrero de 1919.

4 Un caso interesante es el fracaso de la Sociedad de las Naciones en el tratamiento del conflicto del Chaco paraguayo.

Sobre la base de la igualdad soberana de sus miembros, el principio de no injerencia en los asuntos internos, la resolución pacífica de controversias y la libre determinación de los pueblos, el gran objetivo de la carta fue y es el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Esto supone a la organización la capacidad de ejercer acciones colectivas coercitivas que eliminen las amenazas a la paz o permitan el restablecimiento de ella. Se buscó asimismo, el fomento de las relaciones internacionales para la solución de problemas económicos, sociales, humanitarios y culturales. Por otra parte, se incluyen en la carta importantes cláusulas sobre desarrollo y promoción de los derechos humanos.

El mundo en el que nació la organización condicionó su papel. La bipolaridad, la constante tensión internacional y los enfrentamientos localizados en lugares alejados de los centros de poder, pero en los que los mismos adoptaban posiciones contrapuestas, tornaron casi imposible el llevar a la práctica la implementación de un sistema de seguridad colectiva ya que las tensiones entre ambas potencias hacían que las soluciones se buscaran por otros canales ajenos a Naciones Unidas. La dinámica misma de la Guerra Fría hizo difícil la incorporación de nuevos miembros a los 51 originarios por las interposiciones del veto por parte de las dos superpotencias, hecho que conspiró contra la idea de su universalidad.⁵

La caída de la Unión Soviética revitalizó enormemente el rol de las Naciones Unidas a la vez que quintuplicó los desafíos que ésta debía enfrentar.⁶ Nuevos problemas se hicieron patentes en un mundo que se globalizaba a pasos agigantados.

El endeudamiento externo de una enorme cantidad de Estados –lo que provocaba crisis de gobernabilidad que desestabilizaban regiones completas– la cuestión del financiamiento del desarrollo, la proliferación del sida, el crecimiento del crimen transnacional organizado, el terrorismo, la degradación del medioambiente y el cambio climático, pasaron a formar parte de la agenda cotidiana de la organización.

Las Naciones Unidas respondieron con entusiasmo y decisión. Se promovieron conferencias y cumbres sobre los temas antes mencionados, algunas con gran compromiso por parte de los Estados participantes y otras no tanto. Sin embargo, a la vez que se acrecentaban las actividades, más se evidenciaron las reformas que debían implementarse a una organización que, en sustancia, no había

5 Naciones Unidas contaba veinte años después de su creación con 115 miembros.

6 Desde su creación hasta 1990, las Naciones Unidas habían implementado 24 misiones de paz. Solamente desde 1990 hasta la fecha se han autorizado y desplegado 42. A esto debe sumarse el hecho que las misiones que se han desplegado en los últimos años son misiones de paz complejas que contienen importantes actividades relacionadas con el mantenimiento y consolidación de la paz y hacen necesario el envío de gran cantidad de personal. Nada de esto ocurría en las misiones enviadas durante la Guerra Fría la mayoría de las cuales eran misiones de verificación de los hechos.

recibido modificaciones de peso desde su creación, más allá del aumento de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad.

Los conflictos desatados como consecuencia de la desintegración violenta de los Estados, –como el caso de la ex Yugoslavia– los conflictos étnicos, religiosos o tribales –como Ruanda, República Democrática del Congo, o Sudán– y los conflictos relacionados con la autodeterminación de los pueblos –Timor Oriental, Sahara Occidental– pusieron una vez más a prueba la capacidad de las Naciones Unidas para prevenir, lograr, mantener y consolidar la paz. Aunque parezca paradójico, la organización no estaba preparada para semejante tarea pese a que era ésta su función primordial. Y es que, como expresáramos antes –durante la Guerra Fría– los conflictos se resolvían al margen de la organización.

Las dramáticas imágenes de la limpieza étnica en Bosnia o el genocidio ruandés mostraron con claridad que era imposible posponer la cuestión de la reforma. Y era necesario abordar, sin lugar a dudas, la reforma del Consejo de Seguridad, responsable en gran parte de la falta de respuesta de las Naciones Unidas frente a las amenazas a la paz.

La llegada de Kofi Annan impulsó el proceso de reforma. En una primera etapa (1997) el proceso tendió a la reestructuración de los diferentes departamentos y áreas de Naciones Unidas con vistas a aumentar su eficiencia en las esferas de desarrollo o asuntos humanitarios. Sin embargo, no pasó de allí. No se enfrentaron las reformas de fondo que dieran las herramientas necesarias para abordar el cambio. Esto significaba reformar los órganos principales de la organización.

Frente a los nuevos desafíos, la Asamblea General ha llevado a cabo una labor realmente intrascendente. Sus resoluciones a fuerza de ser tan generales como consecuencia de buscar –y a veces de forzar– el consenso, resultan vagas, reiterativas, retóricas, muchas veces inaplicables, vacías de contenido y nada operativas. Por un lado, esto se debe al extenso programa que maneja la asamblea y a la dedicación exhaustiva a ciertos temas sumamente puntuales que no merecerían tal tratamiento. Por otra parte, es indudable que el marasmo en el que se encuentra sumergida se debe a la cada vez menor importancia que los Estados asignan a este órgano, lo que hace que, hoy por hoy, casi ningún Estado miembro tome en serio sus recomendaciones.

La Asamblea General ha cesado de generar acciones concretas sobre temas trascendentales. La tipificación y definición del terrorismo, por ejemplo, lleva casi veinte años sin avances significativos, y el rechazo por parte de EE.UU. del Protocolo de Kioto, no ha llevado a relanzar o dimensionar el tema para enfrentar eficazmente el cambio climático. Entiéndase bien: no es que estos temas no se traten, es que de su tratamiento resulta una resolución más teórica que práctica que no conlleva en sí misma ninguna acción concreta.

Por otra parte, tanto la Asamblea General como el Consejo de Seguridad se han tomado la costumbre de solicitar informes y notas explicativas al Secretario General con el argumento de resolver y profundizar el tratamiento del tema. Lejos de servir para esto, esta práctica conlleva una estrategia de dilación que demuestra la voluntad de los Estados de no querer resolver la cuestión ni comprometerse con ella. Los informes del Secretario General son en su mayoría completos y muchas veces brillantes. Sin embargo sus conclusiones no se ven plasmadas luego en las resoluciones de los órganos o en las actitudes de los estados.

En el contexto de la Posguerra Fría, obviamente el papel preponderante ha caído sobre el Consejo de Seguridad y, como correlato necesario, también las críticas sobre su accionar. El consejo ha visto multiplicada su tarea y con la misma intensidad ha demostrado su incapacidad para estar a la altura de las circunstancias. La lentitud en el tratamiento de los conflictos, la falta de compromiso –lo que se vio claramente reflejado en la falta de mandatos claros–, la pasividad y la inoperancia lo llevó a fracasos estrepitosos al no poder impedir las masacres de la ex Yugoslavia, Ruanda o Sierra Leona.⁷ El actual conflicto de Sudán, en el cual miles de seres humanos sufren aberrantes violaciones a los derechos humanos día tras día, es el ejemplo actual del mismo fracaso.⁸

7 Basta para ello releer las páginas del Informe Brahimi.

8 Analizar el caso de Sudán resulta ejemplificador. El conflicto estalló en el 2003 cuando un grupo de rebeldes de la región de Darfur empezó a atacar blancos gubernamentales. A la violencia armada rebelde, respondieron las milicias paramilitares Janjaweed atacando a la población civil y perpetrando violaciones masivas a los derechos humanos. El gobierno de Sudán negó siempre toda conexión con estos grupos paramilitares pero es evidente los vínculos con el gobierno de Jartún.

Se tardó cerca de tres años en celebrar el acuerdo de paz de Darfur. Durante este período y más allá de lo complicado que hubiera podido resultar el acuerdo entre los diferentes grupos rebeldes, el Consejo de Seguridad tan solo emitió resoluciones de compromiso que nunca pusieron fin al conflicto. Recién el 31 de agosto de 2006, el Consejo de Seguridad emitió la Resolución 1.706, que autoriza el despliegue de una misión de paz compuesta de hasta 17.300 hombres, la que no podrá desplegarse –como cualquier misión de paz– sin el consentimiento del gobierno sudanés. El Sudán ya anunció que se niega terminantemente al envío de esta fuerza multinacional ya que la considera que lesiona la soberanía de su país. A fines de septiembre finaliza el mandato de la Unión africana (AMIS) en la región y según fuentes oficiales el mismo gobierno de Unidad Nacional de Sudán se haría cargo de la seguridad de la región.

La experiencia de Timor Oriental debería instruirnos acerca de los peligros de encargar la seguridad a una de las partes en conflicto. La amenaza de nuevas matanzas se ciernen sobre la población civil. Y frente a este panorama, el Consejo de Seguridad no emitió una nueva resolución sobre el asunto. Las violaciones a los derechos humanos son aberrantes e inaceptables desde cualquier punto de vista, se comentan donde se cometen. Sin embargo, la práctica habitual del Consejo de Seguridad conspira contra esta afirmación. Es claro que las diferentes regiones del planeta no tienen el mismo peso en la agenda del consejo.

Y para esto basta comparar el tratamiento de este conflicto que acabamos de mencionar con la guerra del Líbano. Nadie puede dudar que la solución vía Naciones Unidas fue mucho más lenta que lo que se necesitaba; también es evidente que fallaron todas las estrategias de prevención. Pero mal o bien, y luego de interminables negociaciones se llegó a la Resolución 1.701 que autorizaba el despliegue de una fuerza de interposición de cerca de 15.000 hombres para estabilizar la región. Huelga decir que el peso estratégico de la región de Medio Oriente con respecto de la de Sudán no es el mismo, y es obvio asimismo que se trata de un conflicto más mediático que cualquier conflicto africano. Por ello, aunque tarde, la solución llegó y el despliegue se está realizando mientras los sudaneses de Darfur esperan desesperados que las milicias gubernamentales lleguen a la región de un momento a otro para perpetrar más crímenes de guerra. Y mientras ya han perecido más de 180.000 personas, y otras 2.000.000 se encuentran en campamentos de refugiados en las peores condiciones imaginables, mientras todos los días se reportan episodios de limpieza étnica, la comunidad internacional discute si corresponde o no el delito de genocidio. La inacción nos coloca a las puertas de una nueva Sebrenica.

Existen muchas razones para explicarlo, pero una de las que tiene más peso se refiere a que el mundo de la segunda posguerra no es el mismo que el mundo de la Posguerra Fría. El mundo ha cambiado mientras las Naciones Unidas mantienen su conformación como hace 60 años. Es evidente que la composición, los procedimientos y el funcionamiento del consejo resultan anacrónicos en el mundo de la Posguerra Fría. La situación se torna más dramática porque pese a que el fracaso es evidente y que el consejo dista enormemente de poder asegurar la paz y la seguridad internacionales, los Estados que lo crearon y que se aseguraron un rol preponderante en él no están dispuestos a realizar los cambios fundamentales necesarios para que cumpla eficazmente su función.

En general se critica que el Consejo de Seguridad no es representativo porque sus miembros permanentes representan el orden internacional de la Segunda Guerra –ni siquiera de la segunda posguerra– y ya no tienen el peso internacional del que otrora disfrutaron, para ocupar un asiento permanente. Sea como fuere, entre sus miembros permanentes no existen representantes de América Latina –y pocos pueden considerar que EE.UU. pueda ejercer esta representación– y tampoco figura ningún representante africano, en tanto que existen tres europeos.

Las ventajas y la responsabilidad que significa ocupar un puesto permanente no se condice con las obligaciones que esos mismos Estados asumen frente a la organización. China, por ejemplo, disfruta de los beneficios de ser miembro permanente, pero aporta a la organización una insignificancia en relación con el desarrollo de su economía,⁹ en tanto que es nulo su aporte de personal a las misiones de paz. EE.UU. es uno de los principales contribuyentes a la organización, pero la dilación de los pagos con que muchas veces extorsiona a las Naciones Unidas y su poco compromiso para con las misiones de paz, tampoco lo colocan a la altura de las circunstancias.

Francia y el Reino Unido, figuran en cuarto y quinto puesto entre los que más contribuyen en materia financiera, aunque, en el caso inglés, deja mucho que desear su aporte a las misiones de paz, sobre todo después de las bajas de personal británico producidas en la misión de Sierra Leona, debido, entre otras razones, a malas resoluciones del Consejo de Seguridad.

La ampliación del Consejo de Seguridad ha lanzado a los Estados que se consideran llamados a ocupar un puesto permanente a una carrera vertiginosa en pos de conseguir los 128 votos necesarios, lo que ha provocado más de un roce regional.

Alemania, Japón, India y Brasil conformaron el G-4, con el objetivo de impulsar una propuesta que incluye a estos países, más dos africanos, como miembros

9 China debe aportar para el bienio 2006-2007 la suma de 35.036.460 millones de dólares, lo que equivale a un porcentaje en la escala de cuotas del 2,053%.

bros permanentes del consejo. Esta propuesta que cuenta con el apoyo del Reino Unido,¹⁰ no ha alcanzado en las negociaciones previas, hasta ahora, los avales necesarios para ser considerada.

La campaña mundial encarada por Japón y Alemania –cuyas postulaciones se basan en ser ambos los que ocupan el segundo y tercer lugar respectivamente en la escala de contribuciones a Naciones Unidas– encuentran la firme oposición de China e Italia, lo que se ha visto cristalizado en iguales campañas boicoteando tales iniciativas.

Brasil ha conseguido el apoyo de importantes países del continente sudamericano, entre ellos Venezuela y Chile,¹¹ pero también ha provocado la reacción de México y Argentina, a quienes ha volcado hacia posiciones que van desde sostener las bancas permanentes rotativas hasta la negativa de cualquier reforma del consejo.

Nigeria es uno de los candidatos más firmes del continente africano para ocupar el asiento permanente regional por el importante papel que ha jugado en la resolución de los conflictos africanos de Sierra Leona y Liberia, por su papel regional rector y por la enorme cantidad de contingentes que aporta a las misiones de paz. Sin embargo, deberá pelear con las aspiraciones de Sudáfrica para ocupar ese puesto.

Para otros Estados, la cuestión de la ampliación del consejo no debería entorpecer el refuerzo de la organización en otros temas más importantes que éste. Tal es la postura de EE.UU. que haciendo coincidir los objetivos de su política exterior con sus deseos de reforma de la organización, considera que ésta debe fortalecer la capacidad de la de Naciones Unidas en áreas como el desarrollo económico, la promoción de la democracia y la lucha contra el terrorismo. Sería saludable que la reforma nunca tendiera a servir a los fines de la política exterior de ningún Estado.

Pese a esta postura, los Estados claman por un consejo más representativo y democrático, en donde todas las regiones se encuentren representadas. Otra idea generalmente aceptada es considerar que quienes más contribuyen económicamente o quienes más aportan personal a las misiones de paz tienen derecho a ocupar un asiento permanente.

10 Conferencia de prensa de Tony Blair a la BBC, 6 de mayo de 2006.

11 La necesidad de contar con los votos suficientes para obtener un asiento permanente, llevó a que Brasil, iniciara negociaciones hasta con el gobierno de Sudán, que como es sabido, está señalado por la comunidad internacional como el responsable principal de las violaciones masivas a los derechos humanos en la región de Darfur. El resultado de tales negociaciones parece haber sido la abstención de Brasil al intentarse enviar a los responsables de los crímenes de Darfur al Tribunal Penal Internacional a cambio de un supuesto apoyo de Sudán a las aspiraciones brasileñas.

Básicamente, la comunidad internacional maneja dos propuestas de ampliación del consejo; ninguna de ellas considera la eliminación de las categorías de miembros permanentes y no permanentes.

En la propuesta A (propuesta Razali) el número de miembros del consejo se amplía a 24 por la incorporación de seis nuevos miembros permanentes (dos por África, dos por Asia, uno más por Europa y uno por América Latina) y tres nuevos miembros no permanentes.

Según la propuesta B, no habría nuevos puestos permanentes sino que se crearía una nueva categoría de ocho puestos con un mandato renovable de cuatro años (serían miembros semipermanentes) y un nuevo puesto no permanente con dos años de duración.

Es lícito preguntarse también si este incremento en la cantidad de miembros para aumentar la representatividad del consejo no irá en desmedro de su eficacia y operatividad. Las circunstancias indican que las reformas propuestas podrían obrar en este sentido.

En ninguna de las propuestas figura la ampliación del derecho de veto, pero tampoco ninguna de ellas lo elimina. Y como es evidente, este es el punto más crítico de la reforma. En la historia de las Naciones Unidas la interposición del veto o la amenaza de su uso implicó desde no poder tratar conflictos y dejar que continuaran las matanzas y las aberraciones hasta el dejar impunes violaciones masivas a los derechos humanos.

Aunque es evidente que resulta necesario eliminar el derecho de veto, existe un consenso general acerca de que al menos por el momento resultará imposible modificarlo. En parte esta concepción se debe a las estipulaciones de la misma carta de Naciones Unidas que en sus artículos 108 y 109 establecen que ninguna modificación a la carta podrá entrar en vigor si no cuenta con la aprobación de los cinco miembros permanentes.

Por otra parte, la aceptación de anular este privilegio requeriría de una renuncia histórica que ningún miembro permanente está dispuesto a realizar. Se necesitará esperar a esos momentos históricos en que la fuerza de las circunstancias y los líderes que las enfrentan arman momentos históricos que hacen posible cambios estructurales. Definitivamente, nuestra época no tiene esas características. Frente a este panorama poco alentador, la cuestión del veto no se trata al hablar de la reforma del consejo porque su tratamiento paralizaría cualquier reforma de este órgano, lo que sería desastroso para el sistema y aún más para los estados que podrían beneficiarse de una posible reforma que los incluyera como miembros permanentes.

Más allá de estas cuestiones es evidente que si no existe un fuerte compromiso de la comunidad internacional para con el sistema de seguridad colectiva todo caerá en saco roto.

El Consejo Económico y Social también debe ser revitalizado. Fue concebido por la carta como un órgano soporte de los otros pero de suma importancia. Su papel se vio eclipsado, entre otras causas, por el rol cada vez más dominante de los organismos multilaterales de crédito.

Ciertos avances en su reforma se han realizado puesto que, en julio de 2003, la Resolución 57/270B encargó realizar importantes modificaciones al ECO-SOC y a las comisiones orgánicas subordinadas, que recaían en los métodos de trabajo de las comisiones, las reuniones anuales, etc. Esto es de vital importancia porque los informes temáticos del ECOSOC, así como el grupo de expertos y funcionarios que trabajan en él, son brillantes aunque, como ya hemos señalado, sus conclusiones no son tenidas suficientemente en cuenta a la hora de elaborar las resoluciones. Lo mismo ocurre con los informes de los comités de expertos.¹²

Con respecto de la Secretaría, Kofi Annan demostró ser un Secretario dinámico, emprendedor y seriamente comprometido con la paz y con la búsqueda de soluciones para los problemas globales. En este sentido, desde su asunción presentó diferentes propuestas de reforma vinculadas a modernizar el sistema de Naciones Unidas y volverlas más efectivas. Entre sus múltiples sugerencias estuvo el intento de modernizar la Secretaría dotándola de más poder de decisión y autonomía aunque siempre considerando la necesaria rendición de cuenta a los estados miembros. Si bien contó con el respaldo de los estados, es notorio el recelo que estas ideas despiertan en muchos de ellos que temen ver reducido su poder dentro del sistema de Naciones Unidas.

Un logro significativo para el proceso de reforma significó la creación en marzo de este año del Consejo de Derechos Humanos,¹³ como órgano subsidiario de la Asamblea General en reemplazo de la desprestigiada Comisión de Derechos Humanos. El Consejo de Derechos Humanos contiene innovaciones importantes con respecto de sus funciones, a los mecanismos de trabajo, a las cualidades que deben tener sus miembros y a la elección de los mismos. Sería de esperar que los estados utilicen esta nueva arma como un mecanismo para promover eficazmente los derechos humanos en vez de utilizar el consejo políticamente para evitar preci-

12 Véase el informe sobre República Democrática del Congo y el saqueo que diferentes empresas privadas realizaban de sus recursos naturales que fue desestimado por el Consejo de Seguridad por ser los capitales de estas empresas originarios de varios estados que eran miembros permanentes. La cuestión de los recursos naturales era –y sigue siendo– una de las principales fuentes del conflicto y por ende de su tratamiento dependía el lograr la paz.

13 A/res/60/261.

samente cuestionamientos a sus estados en materia de derechos humanos, como sucedía con la comisión.¹⁴

Otro logro significativo es la creación de la Oficina de Consolidación de la Paz,¹⁵ la que se encargará de la planificación y coordinación necesarias para desarrollar las tareas posconflicto, que por otra parte, era un déficit que poseía la organización con respecto del despliegue en el terreno.

CONCLUSIONES

El mundo de hoy ha visto proliferar el terrorismo, las redes de crimen transnacional organizado, el tráfico de personas, órganos y estupefacientes, el trabajo en condiciones de esclavitud, la degradación medioambiental y el cambio climático, la extrema pobreza, el sida, la violencia contra los civiles, las violaciones masivas de los derechos humanos, la violencia étnica y religiosa y la limpieza étnica. Estos son los actuales desafíos que pueden poner en riesgo la existencia de los Estados y la seguridad de todos. Y estos son los desafíos que el sistema de seguridad colectiva debe enfrentar en el presente.

Para vivir en un mundo seguro, no podemos limitarnos a mediar entre las partes de un conflicto porque el peligro es tan grande que mediar puede ser tarde, frente a los desastres que pueden causar las problemáticas que mencionábamos.

Esta nueva dimensión de la seguridad colectiva es la que debe manejarse hoy y la reforma de la carta debe hacerse tendiendo a lograr este objetivo.

Las Naciones Unidas son el intento más eficaz que se haya diseñado en la historia de las relaciones internacionales para implementar un sistema de seguridad colectiva. Sin embargo, para enfrentar los desafíos que plantea nuestro mundo actual, es decir enfrentar las causas estructurales, las Naciones Unidas no están preparadas. Por ello, la reforma es necesaria. Lo que está en juego es nuestra propia existencia que se ve amenazada por desafíos globales a los que la comunidad internacional no puede enfrentar por no contar con una organización que, acorde con esos desafíos, implemente una nueva dimensión del concepto de seguridad.

No reformar Naciones Unidas significa o negar la validez del concepto de la seguridad colectiva o negar que las problemáticas del mundo de hoy necesitan del concurso de todos para ser solucionadas y desaparecer como causantes de conflictos.

14 En tal sentido resulta interesante ver la política de China en la Comisión de Derechos Humanos.

15 A/RES/60/180.

Ahora bien, es evidente que para muchos Estados la cuestión de la seguridad colectiva está por debajo de la cuestión de la seguridad nacional, de sus intereses económicos y de sus intereses regionales y políticos en general. Esta escala de prioridades es lo que en realidad lesiona al sistema de Naciones Unidas e impide su reforma.

Desde la Guerra de los Treinta años hasta ahora, primero los europeos y luego una comunidad internacional cada vez más amplia, buscaron en la seguridad colectiva el remedio para evitar las atrocidades de la guerra. Las barbaridades de la Segunda Guerra Mundial hoy nos parecen lejanas. Sin embargo, en los últimos tiempos, solamente los conflictos étnicos y religiosos y la fragmentación y desintegración de Estados se han cobrado en total más de 10 millones de muertos. En el genocidio de Ruanda murieron casi un millón de personas; otro tanto en la ex Yugoslavia. En Timor Oriental, en tan solo una semana, los paramilitares indonesios masacraron a 400.000 personas. Hay solamente que leer las actuales noticias de Sudán para constatar que las atrocidades de la Segunda Guerra Mundial se siguen cometiendo sólo que en otros escenarios que no interesan a la comunidad internacional.

Reformar las Naciones Unidas es una necesidad imperiosa que no debe postergarse más porque, nos guste o no, no hay otro organismo en este momento que pueda reemplazar a las Naciones Unidas como organización capaz de hacer realidad la seguridad de todos. Tampoco hay otra institución, ni otra ONG, ni otro Estado que pueda reemplazar o cumplir la cantidad extraordinarias de tareas que la organización desempeña hoy en día. Ello hace más dramática aún la necesidad de la reforma. Porque es la organización indicada para implementar el sistema de seguridad colectiva, pero a su vez no tiene la capacidad para enfrentar los problemas que se le encargan.

Más allá de las reformas que se propongan y las que efectivamente se hagan, no habrá de lograrse ningún progreso si no hay un cambio de actitud de los Estados con respecto de la organización. Es necesario que los estados, revitalizando y reforzando su rol adopten la decisión política de darle a Naciones Unidas el papel para el que fue creada, más allá –y a pesar– de sus intereses. La falta de compromiso que se manifiesta dentro de la comunidad internacional a la hora de elaborar consensos y declaraciones que nunca piensan cumplirse, como el consenso de Monterrey o el Programa 21 por citar sólo algunos, debe superarse para lograr una reforma con éxito que nos ponga en serio en el umbral de un planeta más seguro.

En un mundo de soberanías perforadas y frente a problemas globales, es necesario revitalizar a los Estados y aunque parezca paradójico, para ello hay que revitalizar las Naciones Unidas.

Kofi Annan escribió: *“De hecho, todos somos vulnerables a los peligros que nos parece que sólo amenazan a otras personas. Millones de habitantes más del*

África subsahariana caerían bajo la línea de pobreza si un ataque nuclear contra un centro financiero de EE.UU. causara un colapso masivo de la economía mundial. De la misma forma, millones de estadounidenses podrían quedar infectados con rapidez si, de manera natural o por un intento maligno, una nueva enfermedad brotase en un país con deficiente atención a la salud, y, antes de que fuera identificada, personas la esparcieran sin saberlo por el mundo.

Ninguna nación puede defenderse enteramente por sí sola de estas amenazas... Los Estados que colaboran pueden lograr cosas que están más allá de lo que aun el Estado más poderoso puede lograr por sí mismo".¹⁶

Es pasmoso corroborar cómo muchas veces la historia se repite y los hombres no aprenden de ella... En el fracaso de la reforma se encuentran muchos motivos similares a los que hicieron fracasar otros sistemas de seguridad colectiva. Las consecuencias de esa falta de compromiso están a la vista. Puede ser que no nos cueste en estos tiempos dos guerras mundiales, pero el número de víctimas ocasionadas por el terrorismo, el crimen transnacional organizado, la pobreza o el deterioro medioambiental será similar y la catástrofe será irreversible. Quizás es hora de aprender.

BIBLIOGRAFÍA

ANNAN, Kofi. "En mayor libertad": la hora decisiva de la ONU. En: *Foreign Affairs*. Vol 5. Nº 3. 2005

BENZ, W.; GRAML, H. (1992). *El siglo XX*. Siglo XXI Editores.

HOBBSBAWN, E. (2002). *Historia del Siglo XX*. Crítica.

BRAHIMI, L. y otros (2002). Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (A/55/305)

PEREIRA, Juan Carlos (Comp.) (2003). *Historia de las relaciones internacionales*. Ariel.

PINTO, Mónica (2004). *El Derecho Internacional*. Fondo de Cultura Económica.

PODESTÁ COSTA, L.A. (1955). *Derecho Internacional Público*. TEA.

ROUSSEAU, Ch. *Derecho Internacional Público*.

¹⁶ ANNAN, Kofi. "En mayor Libertad": la hora decisiva de la ONU. En: *Foreign Affairs*. Vol. 5. Nº 3. 2005

INFORMES DEL SECRETARIO GENERAL:

Un Programa de reforma

Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio.
(A/57/786)

Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las Amenazas, los Desafíos y el Cambio.
(A/59/165)

Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. (A/59/565)

Un Concepto más amplio de la libertad; desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. (A/59/2005)

Invertir en las Naciones Unidas: en pro del fortalecimiento de la Organización en todo el mundo. (A/60/692)

RESOLUCIONES DE ASAMBLEA GENERAL

A/RES/58/616

A/RES/58/126

A/RES/58/316

RESOLUCIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

S/RES/ 1701 (2006)

S/RES/ 1706 (2006)