

El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: La larga marcha hacia la ampliación

ÁNGEL VIÑAS

Embajador, Jefe de la Delegación de la Comisión Europea ante las Naciones Unidas.
Catedrático de la Universidad Complutense

Unas bodas de oro son tiempo de satisfacción. También, casi irremediablemente, de balance. En el caso de las Naciones Unidas la satisfacción está garantizada: tras una larga ruta no exenta de sobresaltos, su necesidad y sus aportaciones ya no se ponen hoy en tela de juicio ¹. En el debe del balance hay, por supuesto, numerosos renglones e innumerables agujeros que taponar ². Algunos serán, sin duda, taponados. Otros, no.

En el año de las bodas de oro muchos Estados miembros de las Naciones Unidas hubieran querido cerrar uno de los debates que la Organización viene arrastrando durante años y años: la ampliación y reforma del Consejo de

Las opiniones expresadas en el presente artículo son de la exclusiva responsabilidad del autor.

¹ Aún así hay todavía excepciones. Véase, a título de ejemplo, el artículo de Richard Gott, «Nations divided by a lost vision», en *The Guardian*, 28 de agosto de 1993, en el que abundan juicios durísimos: tiene los días contados; está «over-stretched and under-funded, bureaucratically and unimaginatively organised»; «traditionally (...) perceived as an institution of the Left (...) yet, in practice, the UN has usually served the purposes of the Right and the world's most conservative powers». Gott cierra con la afirmación: «The UN –witt its all– embracing centralist ambitions– is a dangerous anachronism.»

² Por ejemplo, en el caso del campo económico y social esencialmente véase el largo inventario de reformas deseables que sugieren dos buenos conocedores de la vida interna de la Organización: Erskine Childers y Brian Urquhart, *Renewing the United Nations System*, Dag Hammarskjöld Foundation, Uppsala, 1944.

Seguridad. En el momento de escribir estas líneas, en plena 49 sesión de la Asamblea General, no parece probable que ello ocurra en la fecha emblemática de 1995.

1. EL TRASFONDO HISTÓRICO

La composición del Consejo, fijada por el artículo 23 de la Carta, reflejaba claramente la estructura de poder internacional emanada de la guerra. A un lado, las potencias victoriosas: Estados Unidos, la Unión Soviética, el Reino Unido, Francia y China ³, como miembros permanentes y con derecho de veto. Al otro lado, seis miembros no permanentes que elegiría por un bienio la Asamblea General. La Carta estableció dos criterios para la selección de estos últimos: en primer lugar, su contribución al mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales y al cumplimiento de los restantes fines de la Organización. En segundo lugar, la necesidad de atender a una distribución geográfica equitativa. Un acuerdo entre caballeros selló en 1946 tal distribución: dos de los miembros no permanentes serían latinoamericanos y el resto se repartiría, a razón de un puesto por grupo, entre los países europeos occidentales, europeos orientales, de la Commonwealth y los países afro-asiáticos ⁴.

Los miembros permanentes controlan cualquier proceso de ampliación gracias al juego combinado de los artículos 27 (votación en el Consejo) y 108 (modificaciones a la Carta). El veto de cualquiera de ellos puede, en último término, impedir todo cambio en la composición del Consejo. Es una de las —muchas— contradicciones que contiene la Carta que se basa, por otra parte, en el principio de la igualdad soberana de los Estados (preámbulo y artículo 2).

A tenor del artículo 24 todos los miembros de las Naciones Unidas confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y reconocen que, al desempeñar sus funciones, actúa en nombre y por cuenta de todos ellos. A mayor abundamiento, el Consejo no está sometido a control jurídico o jurisdiccional alguno ⁵.

El peso de los miembros permanentes se vería incrementado, desde el principio, por la disposición del artículo 23 (2) que prevé que los no perma-

³ La República Popular China sustituyó a la China nacionalista en noviembre de 1971, tras una larga pugna iniciada en 1949. Véase Sydney D. Bailey, *The Procedure of the UN Security Council*, Clarendon Press, Oxford, 1988, 2.ª ed., pp. 150-57.

⁴ Esta distribución reflejaba el peso relativo en la adscripción geográfica de los miembros fundadores: del medio centenar de Estados fundadores una veintena eran latinoamericanos y el grupo más numeroso.

⁵ Annemie Schaus, «La légitimité du Conseil de Sécurité», en Alain Daems *et al.*, *A la recherche du nouvel ordre mondial —II. L'ONU: Mutations et défis*, Éditions Complexe, Bruselas, 1993.

nentes que dejen el Consejo tras el bienio para el cual hubieran sido elegidos no puedan ser reelegibles inmediatamente. Esto impide a cualquier Estado toda posibilidad de acción continuada en el seno del Consejo en comparación con lo que ocurre con aquéllos que forman parte del «círculo mágico» que son los cinco miembros permanentes.

En el contexto de la guerra fría, el Consejo sólo pudo desempeñar limitadamente el papel que la Carta le atribuía. Aun así, su calidad de foro desigualado en la confrontación dialéctica entre los bloques ⁶ contribuyó a mantenerle como uno de los centros esenciales de la dinámica onusiana ⁷.

La Asamblea General, por resolución 1991 (XVIII) del 17 de diciembre de 1963, y que entró en vigor el 31 de agosto de 1965, procedió a una modificación del artículo 23 (2). Desde el 1 de enero de 1966 el número de miembros no permanentes es de diez. La propia resolución estableció su distribución geográfica: dos puestos se atribuyeron a los países latinoamericanos, dos al grupo de países europeos occidentales y otros (WEOG), que incluye a los países desarrollados de la Commonwealth, y uno a los países de la Europa Oriental. Los cinco restantes se repartirían entre el grupo de países africanos y asiáticos (en donde figuran los países árabes y en el que, por lo general, se aplica la relación 2-2-1).

La descolonización, con el ingreso en las Naciones Unidas de numerosos nuevos Estados ⁸, y la propia pugna sistémica entre el Este y el Oeste, propiciaron dicha modesta ampliación. Ninguno de los miembros permanentes, que englobaban a los dos polos centrales de la confrontación, se opuso a la reforma. La ampliación se consideró compatible con el mantenimiento de los equilibrios globales y tenía la ventaja de permitir incorporar los nuevos Estados a las estrategias de las grandes potencias ⁹.

Con todo, ya esta ampliación puso de relieve que, en la práctica, muchos de los Estados miembros de las Naciones Unidas (nuevos o no) tendían a privilegiar el segundo criterio de selección establecido en el artículo 23 que, al acentuar el elemento geográfico, disminuía teóricamente el peso

⁶ Véase, por ejemplo, el brillante análisis de Evan Luard, *The United Nations. How It Works and What It Does*, St. Martin's Press, Nueva York, 1979, pp. 15 y ss.

⁷ La actividad del Consejo de Seguridad se analiza en numerosas obras. Para la época menos reciente todavía tiene interés, por ejemplo, la de Davidson Nicol (ed.), *Paths to Peace. The UN Security Council and Its Presidency*, Pergamon Press, Nueva York, 1981. Un buen resumen de la práctica reciente se encuentra en Olara A. Otunnu, «Maintaining Broad Legitimacy for United Nations Action», en John Roper, Masashi Nishihara, Olara A. Otunnu y Enid C. B. Schoettle, *Keeping the Peace in the Post-Cold War Era: Strengthening Multilateral Peacekeeping*, Trilateral Commission, Nueva York, 1993.

⁸ Entre 1960 y 1970 ingresaron en la ONU más de 30 nuevos miembros.

⁹ Madjid Benchikh, comentario al artículo 23, en Jean-Pierre Cot y Alain Pellet (eds.), *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*, Economica, París, 1991, 2 ed., pp. 438s.

de las alianzas ideológicas o políticas ¹⁰. La resolución 1991 (XVIII) se basaba en la noción de que la composición del Consejo era inequitativa y desequilibrada. El aumento del número de Estados miembros de las Naciones Unidas requería una mejor representación geográfica. Ello contribuiría, se afirmó, a incrementar su eficacia. Son los mismos argumentos que más tarde se desgranarían en todas sus posibles manifestaciones.

El énfasis en lo geográfico ¹¹ se vería alentado también por el creciente afán en lograr una mayor representatividad en la composición del Consejo. En el decenio de los años setenta, por ejemplo, más de una veintena de Estados ingresaron en las Naciones Unidas: todos ellos fueron a parar a los grupos geográficos que englobaban al Tercer Mundo.

Casi como traslación del creciente peso de este Tercer Mundo en la Asamblea General, y como prolongación de la pugna que por aquellos años enfrentó al mundo en desarrollo con los países industrializados en la definición y realización de un «nuevo orden económico internacional», no tardó en desarrollarse un poderoso movimiento en favor de una nueva ampliación del Consejo.

Dicho movimiento se basaba en consideraciones muy diversas: la aspiración a reducir el peso de la estructura de poder cristalizada en 1945, el deseo de mejorar las posibilidades de acceder al Consejo de los nuevos Estados, la retórica de la democratización de las relaciones internacionales y la conveniencia de mantener un cierto equilibrio evolutivo entre los diversos grupos regionales figuraron entre los argumentos que se manejaron una y otra vez.

En noviembre de 1979 un pequeño grupo de países afroasiáticos y latinoamericanos (Argelia, Argentina, Bangladesh, Bhutan, Guyana, India, Maldivas, Nepal, Nigeria y Sri Lanka) solicitó que se incluyeran como temas de debate en la agenda de la Asamblea General el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y la representatividad del mismo. Rápi-

¹⁰ Sólo teóricamente. Cuba, que había formado parte del Consejo en los años 1949-50 y 1956-57, no pudo acceder al mismo en 1979, a pesar de que fue uno de los dos países seleccionados por el grupo latinoamericano y caribeño al no lograr la necesaria mayoría en la Asamblea General. El régimen castrista tuvo que esperar a otra coyuntura. Cuba entró de nuevo en el Consejo en el bienio 1990-91.

¹¹ Este énfasis lleva, con frecuencia, a que pequeños Estados que apenas si pueden prestar una contribución relevante a la Organización accedan al Consejo en representación de grupos regionales. Es una muestra de la igualdad soberana de los Estados pero que no ha impedido que al comienzo de 1995 un total de 78 países no habrá estado todavía en el Consejo. De los 101 que sí estuvieron 43 accedieron al mismo sólo una vez y 28 dos veces. Naturalmente cuanto menor es el grupo geográfico regional más alta es en principio la posibilidad de volver al Consejo. El grupo de países europeos orientales tiene hoy 19 miembros; el WEOG, 26; el latinoamericano y caribeño, 33 y el afroasiático 99. Un pequeño número de países no está adscrito formalmente a ningún grupo. (Todos los datos que anteceden han sido extraídos de las estadísticas publicadas en el *1994 United Nations Handbook*, Ministry of Foreign Affairs and Trade of New Zealand, Wellington, 1994, teniendo en cuenta los resultados de la elección de miembros no permanentes de octubre de 1994.)

damente, la gama de promotores se amplió (Bolivia, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Japón, Panamá, Perú, Venezuela, entre otros) y la acción desembocó en un proyecto de resolución de la Asamblea que tendía a aumentar de 10 a 16 el número de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad. La distribución preconizada incrementaba considerablemente el peso de los mismos: cinco puestos se asignaban a los Estados africanos, cuatro a los asiáticos, tres a los latinoamericanos y caribeños, dos al WEOG y uno a los países de la Europa del Este. Un último puesto se atribuiría sobre una base rotatoria a los diferentes grupos geográficos según la siguiente secuencia: latinoamericanos, africanos, latinoamericanos, WEOG, latinoamericanos, europeos orientales y así sucesivamente.

Sin embargo, ni el grupo occidental ni el del Este apoyaron en esta ocasión el nuevo intento de ampliación. Ambos grupos, en efecto, defendieron de muy variada manera la tesis de que la composición del Consejo era ya suficientemente representativa. Como, por otro lado, la sustancia del proyecto de resolución no contaba con el apoyo del Consejo, la vía de forzar la mano a través de una multitud de debates en la Asamblea estaba de antemano condenada al fracaso. La discusión permitió, eso sí, dejar constancia de las presiones en favor de una modificación del *statu quo* y posibilitó el que ciertos países aventaran un claro sentimiento de frustración. Entre ellos figuraban portavoces muy articulados de las demandas del Tercer Mundo, tanto en el plano económico vía el Grupo de los 77 como en el plano político a través del Movimiento de los No Alineados.

El fracaso del enfoque no eliminó el tema de la agenda de la Asamblea General, aunque ya no se discutiera. Todavía en la 46 sesión (otoño de 1991) se aprobó, sin voto y sin comentarios, el mantenerlo en la agenda de la siguiente.

Para entonces, sin embargo, el mundo había cambiado. La erosión de los frentes erigidos y defendidos en el largo período de la guerra fría revitalizó el papel de las Naciones Unidas en la preservación de la paz y de la seguridad internacionales. Conflictos y crisis regionales que se habían visto empantanados durante años y años arrojaron atisbos de solución y en ocasiones fueron resueltos. Los casos del alto el fuego en la guerra irano-iraquí, de la retirada de tropas soviéticas de Afganistán y cubanas de Angola, la independencia de Namibia, el progreso en los atoladeros de Cambodia o de América Central hablaron un lenguaje elocuente.

Con todo, fue la invasión de Kuwait por parte de Irak el 2 de agosto de 1990 lo que permitió al Consejo de Seguridad dirigir contra el régimen de Saddam Hussein toda la fuerza del capítulo VII de la Carta («Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión»). Sólo en casos muy limitados había recurrido el Consejo anteriormente a las medidas coercitivas autorizadas por dicho capítulo ¹².

¹² Es frecuente encontrar en la literatura la mención de precedentes tales como Corea,

La crisis sobre Kuwait marca un giro copernicano en el papel del Consejo de Seguridad. Los cinco miembros permanentes, en particular, desarrollaron en mil y una oportunidades una colaboración estrecha y eficaz. La comparación con lo que había ocurrido con el conflicto Irán-Iraq diez años antes es ilustrativa: en este último caso sólo el ablandamiento de posturas en los años finales de la guerra fría tras el acceso al poder en la Unión Soviética de Gorbachev había permitido al Consejo desarrollar cierto activismo. En la crisis sobre Kuwait su protagonismo eclosionó y se desarrolló poderosamente en un cortísimo lapso de tiempo ¹³.

En 1990 en sólo cuatro meses el Consejo, por primera vez en cuarenta y cinco años, recorrió progresivamente al amparo del capítulo VII toda una gama de medidas hasta llegar, en un proceso extraordinariamente dramático en lo político y en lo diplomático, a la fijación de una fecha tope a partir de la cual autorizó el empleo de todos los medios necesarios para asegurar el cumplimiento de las resoluciones correspondientes ¹⁴. El recurso a la fuerza no se mencionó explícitamente, pero no quedó excluido y los poderosos efectivos multinacionales desplegados en la región dejaban ver con claridad lo que las conveniencias diplomáticas en el seno del Consejo no permitían cantar a los cuatro vientos.

En definitiva, la acción de los miembros permanentes y no permanentes desembocó en una concertación de esfuerzos con resultados dramáticos tanto en la política internacional como en la dinámica interna de las Naciones Unidas. El Consejo de Seguridad revalidó espectacularmente su preeminencia. Ello alentó un renovado esfuerzo revisionista en el seno de la Asamblea General.

Congo ex belga, Rhodesia o Sudáfrica. Sin embargo, ninguno de ellos tiene la claridad del caso de Kuwait en el que, a mayor abundamiento, las medidas coercitivas incluyeron la transparente autorización para el uso de la fuerza armada. Véanse Olivier Paye, *L'ONU et la sécurité internationale*, GRIP, Bruselas, octubre de 1992, y la discusión en Bailey, *op. cit.*, pp. 240 y ss.

¹³ Véase el excelente análisis de Cameron R. Hume, *The United Nations, Iran, and Iraq. How Peacemaking Changed*, Indiana University Press, Bloomington, 1994.

¹⁴ El abanico de resoluciones fue el siguiente: 2 de agosto, 660 (condena de la invasión y petición de retirada iraquí); 6 de agosto, 661 (medidas coercitivas iniciales, de naturaleza esencialmente económica); 9 de agosto, 662 (ilegalidad de la incorporación de Kuwait a Iraq); 18 de agosto, 664 (sobre libertad de salida para ciudadanos de terceros países); 25 de agosto, 665 (nuevas medidas económicas y bloqueo marítimo); 13 de septiembre, 666; 16 de septiembre, 667; 25 de septiembre, 670 (aislamiento aéreo de Iraq); 29 de octubre, 674; 28 de noviembre, 677; 29 de noviembre, 678. El párrafo clave de esta última reza así: «El Consejo de Seguridad (...) autoriza a los Estados miembros que cooperan con el Gobierno de Kuwait para que, a menos que el Iraq cumpla plenamente para el 15 de enero de 1991 o antes las resoluciones que anteceden (...), utilicen todos los medios necesarios para hacer valer y llevar a la práctica la resolución 660 (1990) y todas las resoluciones pertinentes que la siguieron y para restablecer la paz y la seguridad internacionales en la región.» En la votación, siguiendo una pauta, Cuba y Yemen se pronunciaron en contra y China se abstuvo.

2. UN NUEVO ENFOQUE

El nuevo esfuerzo empezó de manera en apariencia inocente durante la 47 sesión de la Asamblea General. En septiembre y octubre de 1992 numerosos ministros se refirieron a la necesidad de ampliar el Consejo de Seguridad y muchos fueron incluso más allá. Las declaraciones del ministro alemán de que si llegara a considerarse una ampliación del Consejo Alemania presentaría su candidatura a un puesto como miembro permanente generaron numerosos comentarios en la prensa internacional. El ministro italiano hizo referencias crípticas a que si el Consejo no llegara a tener un sillón «europeo» Italia haría valer sus aspiraciones a ocupar un puesto permanente. Japón aludió a su voluntad de aumentar el volumen de sus aportaciones financieras a la Organización y al cambio en sus leyes nacionales que permitiría su participación, por primera vez en la historia de las Naciones Unidas, en operaciones de mantenimiento de la paz (soldados japoneses ya lo hacían en Camboya) y en otros esfuerzos internacionales de índole humanitaria. Una solicitud expresa quedó, por el momento, en el aire.

Más tarde, en el plenario de la Asamblea numerosos miembros desgarraron argumentos en favor de la ampliación. La India circuló un proyecto de resolución que, convenientemente negociado con otros Estados, sirvió de base a un texto que se aprobó por consenso como resolución A/47/26/Rev.1. Más de treinta países la patrocinaron. Eran todos afrosiáticos, latinoamericanos y caribeños. Japón fue el único país industrializado en hacerlo. El texto parecía inocuo y se limitaba a plantear dos solicitudes de alcance relativamente modesto en comparación con el envite anterior: invitaba por un lado al Secretario General a que solicitase de los Estados miembros que hiciesen comentarios por escrito respecto a la posible modificación en la composición del Consejo. Por otro, pedía al Secretario General que informase de los resultados en la siguiente sesión. Ningún miembro permanente hizo comentarios salvo los Estados Unidos, quienes anunciaron que se opondrían a cualquier modificación de la Carta que redundara en perjuicio de la eficacia y eficiencia en la labor del Consejo.

Fuera de la dinámica estrictamente onusiana, ciertos fenómenos de gran importancia habían contribuido a sentar las bases sobre las que se apoyaría el nuevo intento.

El más significativo fue, indudablemente, el cambio en la postura norteamericana bajo la nueva Administración Clinton. Ciertamente es que, para entonces, la evolución político e ideológica de numerosos países en las Naciones Unidas discurrió en un sentido más favorable a las posturas e intereses norteamericanos¹⁵. En comparación con el gélido clima de comienzos de los

¹⁵ Robert W. Gregg, *About Face? The United States and the United Nations*, Lynne Rienner Publishers, Boulder, 1993, pp. 94 y ss.

años ochenta, la distancia recorrida había sido considerable. Sin embargo, la Administración Bush no había logrado decantarse claramente en favor de la ampliación del Consejo. Clinton, como candidato, sí se había pronunciado ¹⁶. Ya presidente, insistió en ello rompiendo filas con los restantes miembros permanentes.

Además, para 1992 la guerra fría había terminado formalmente. El 24 de diciembre de 1991 la nueva Federación Rusa había informado oficialmente que a partir de aquel momento aseguraría la continuación de la participación de la extinta Unión Soviética en el Consejo y en los demás órganos de las Naciones Unidas. La nueva entidad se responsabilizaba plenamente de todos los derechos y obligaciones de la Unión Soviética. Tal declaración fue aceptada como si se tratara de una comunicación de rutina. La dinámica Este-Oeste, que durante largos años había marcado el devenir onusiano, se había apagado. Los nuevos Estados surgidos del desmembramiento soviético no tardaron en ingresar en las Naciones Unidas (marzo de 1992). Los bálticos lo habían hecho ya en septiembre del año anterior.

En este nuevo marco estratégico los norteamericanos reconocieron, más claramente que antes, la necesidad de co-optar a la Alemania unificada y al Japón. La nueva Administración Clinton no dejó lugar a dudas de que favorecía el acceso de estos dos países al «círculo mágico», aunque siempre se mostró circunspecta respecto a la identificación de otros países que resultarían aceptables adicionalmente.

Abierto el procedimiento por la resolución A/47/26, numerosos Estados hicieron llegar sus reflexiones al Secretario General quien fue dándolas a conocer desde el mes de julio de 1993 ¹⁷.

Con dos relevantes excepciones (Federación Rusa, Reino Unido), envueltas en cuidado ropaje diplomático, la abrumadora mayoría de los países miembros se manifestó en una u otra ocasión en favor de la ampliación del Consejo. El argumento que más frecuentemente se esgrimió fue que en el mundo había ocurrido cambios demasiado radicales y que las Naciones Unidas habían aumentado su número de miembros de forma tal que el Consejo debería reflejar tales fenómenos, salvo que padeciera en su representatividad. Dicho esto, el abanico de respuestas se refirió a numerosas cuestiones:

¹⁶ Por ejemplo, en una sonada ocasión lo indicó con rotundidad en Nueva York, ante la Foreign Policy Association, el 1 de abril de 1992 afirmando que «debería hacerse a Japón y a Alemania miembros permanentes del Consejo de Seguridad».

¹⁷ Las respuestas a la invitación del Secretario General fueron recogidas en el documento A/48/264. En 1993 se publicaron cinco addenda al mismo. En este mismo año respondieron casi un centenar de países (más de la mitad del número de miembros de las Naciones Unidas). En dos casos las respuestas englobó una postura colectiva: Bahamas se expresó en nombre del CARICOM y Tanzania lo hizo en nombre del grupo africano, muchos de cuyos miembros habían dado a conocer reacciones individuales. En 1994 se publicaron cuatro addenda más con cinco respuestas adicionales.

a) En primer lugar, se constató una gran variedad en cuanto al número deseable de miembros. Las respuestas oscilaron entre 19 y 25 por lo general aunque en algún caso se llegó hasta 31. Muchos países indicaron, sin embargo, que la ampliación no debería disminuir la eficacia con que el Consejo desempeñara sus funciones.

b) En segundo lugar, las respuestas variaron también en cuanto al número deseable de miembros permanentes, de uno a siete más. Ciertos países se pronunciaron en favor de la restricción del derecho de veto o incluso, en el caso de los más radicales, por su supresión pura y simple (Cuba, Guatemala, Libia). La no concesión a los futuros nuevos miembros de tal derecho la plantearon por ejemplo, Australia, Cuba, Ecuador, España, Libia, Malasia, Sudán y Yugoslavia. Otros adujeron la conveniencia de que los puestos adicionales se atribuyeran por regiones (Chile, Croacia).

c) En tercer lugar, muchos países sugirieron nuevas categorías conjugando, por ejemplo, la condición de miembro permanente pero sin el derecho de veto (Chile, España, Indonesia, Mauricio, Suecia) o enunciando variadas fórmulas de rotación (Argentina, Italia, Malasia, experiencia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Turquía).

d) En cuarto lugar, gran número de países se inclinaron porque la definición de nuevos miembros del Consejo tuviera en cuenta específicamente las aportaciones a las operaciones de las Naciones Unidas (Bélgica, Dinamarca, España, Finlandia, Francia, India, Italia, Nueva Zelanda, Países Bajos, Turquía). Otros adujeron que las dimensiones y la distribución de la población deberían ser factores determinantes (India, Italia, Nigeria). Finalmente, la posibilidad de reelegir a los miembros salientes la plantearon Canadá, Ecuador, España, Nueva Zelanda o Noruega.

e) En quinto lugar, también afloró el debatido tema de la supervisión constitucional de la actividad del Consejo (Argelia, Colombia, Costa Rica).

f) En sexto lugar, numerosísimos países se declararon en favor de que las relaciones entre los miembros permanentes y no permanentes y entre los miembros del Consejo y los restantes miembros de las Naciones Unidas se hicieran más abiertas, transparentes y democráticas (Argelia, Canadá, China, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Finlandia, Honduras, Indonesia, Japón, México, Paraguay, Perú, Siria, Turquía, Vietnam y muchos más).

g) En séptimo lugar, varios países suscitaron la posibilidad de limitar las actividades del Consejo a materias exclusivamente relacionadas con los problemas de paz y seguridad. Como contrapeso, habría que mejorar —afirmaron— los mecanismos destinados a promover el arreglo pacífico de controversias (capítulo VI). Otros países, por el contrario, ansiaron que las competencias del Consejo se ampliaran para incluir temas de diplomacia preventiva o amenazas de índole no militar.

h) Por último, varios países afirmaron que habría que aprovechar el 50 aniversario, de las Naciones Unidas (España, Finlandia, Indonesia, Japón,

Malasia, Panamá). Algunos señalaron que temas tales como la ampliación y los métodos de funcionamiento del Consejo deberían abordarse antes que otras cuestiones, como las de la reforma del mandato. Por lo general, muchos países indicaron que el proceso debería llevarse a cabo de acuerdo con las disposiciones de la Carta, buscando el consenso y rehuendo la confrontación.

Los ejemplos anteriores muestran, claro está, que numerosos países no se recataron, como es lógico, en aducir aquel tipo de argumentos que más y mejor convenía a sus intereses. El aspecto poblacional es, quizá, el más evidente.

La amplísima gama de cuestiones sugeridas por la consulta y por las alegaciones ulteriores de ciertos mandatarios subraya también el hecho, obvio, de que la ampliación del Consejo de Seguridad da fácilmente pie a otro tipo de sugerencias, como cabe constatar fácilmente en la literatura ¹⁸. En realidad, con el fin de reducir la intensidad y volumen de crítica a los métodos de funcionamiento del Consejo, a lo largo de todo este período se introdujeron ciertas reformas tendentes a mejorar la transparencia gracias a una mayor información ¹⁹.

3. LOS PRIMEROS PASOS PROCEDIMENTALES

Cualesquiera que fuesen las posturas tácticas que latieran detrás de muchas de las afirmaciones elevadas al Secretario General en el marco de la consulta hecha a los Estados miembros y, por consiguiente, destinadas al conocimiento público, lo cierto es que el ejercicio iniciado por la resolución A/47/26 mostró, en el otoño de 1993, que el ansia de ampliación del Consejo era casi universal. En el debate general durante la 48 sesión de la Asamblea (septiembre/octubre) unas 60 delegaciones se pronunciaron sobre el tema.

No extrañará, pues, que el 3 de diciembre la Asamblea adoptara, de nuevo por consenso, otra nueva resolución, la A/48/26. Ésta se basaba, igualmente, en tres constataciones: el número de Estados miembros de las Naciones Unidas había aumentado grandemente, las relaciones internacionales

¹⁸ Por ejemplo, James F. Leonard, «U.S. Policy Towards the United Nations», en Roger A. Coate (ed.), *U.S. Policy and the Future of the United Nations*, The Twentieth Century Fund Press, Nueva York, 1994, p. 240.

¹⁹ Entre las mejoras destacan las siguientes: la publicación en el *Diario de las Naciones Unidas* del orden del día provisional para las reuniones del Consejo, tanto formales como informales (que son las más importantes y en las que se discuten los proyectos de resoluciones y declaraciones); la distribución entre las Misiones del programa de trabajo tentativo del Consejo para el mes siguiente; las reuniones que el presidente del Consejo celebra con el de la Asamblea y con los grupos regionales; las reuniones con representantes de los países que contribuyen con tropas a las operaciones de mantenimiento de la paz, etc.

estaban en un proceso de cambio y el Consejo de Seguridad debía seguir funcionando con eficacia. Sin embargo, esta resolución daba un paso hacia adelante al establecer un grupo de trabajo de composición no limitada para que considerase todos los aspectos relacionados con la cuestión de la ampliación y con la representatividad del Consejo. La siguiente sesión de la Asamblea, en otoño de 1994, sería informada de tal labor y de los resultados que alcanzase el grupo y debatiría, de nuevo, sobre el tema.

El grupo de trabajo dio comienzo a sus actividades en enero de 1994 bajo la dirección del propio presidente de la Asamblea. En 22 reuniones formales, hasta comienzos de septiembre, abordó cuestiones que no sólo se referían a la ampliación del Consejo, sino también a sus métodos de trabajo, al proceso de toma de decisiones, al grado de eficacia en su funcionamiento y a las modalidades según las cuales podrían llevarse a cabo las oportunas modificaciones de la Carta.

Naturalmente, un grupo de trabajo de composición abierta no es el foro indicado para progresar decisivamente en un asunto de importancia política capital para muchos Estados, con intereses fuertemente encontrados. De hecho, las negociaciones necesarias para abrir brecha en posiciones a veces enquistadas suelen desarrollarse en grupos informales. Con todo, no sería correcto minusvalorar las aportaciones del grupo creado por la resolución A/48/26. Ésta ofreció, en efecto, por primera vez en la historia de las Naciones Unidas el esquema procedimental consensuado para que los Estados pudieran intercambiar opiniones y desiderata sobre un aspecto que todos ellos se avenían a reconocer como absolutamente fundamental para el buen tono de la Organización en el futuro.

Lo que ocurre es que, naturalmente, a la diversidad de posicionamientos tácticos iniciales se uniría el enfrentamiento de intereses. Críticos más o menos radicales, voces moderadas y posturas conservadoras se enzarzaron en una pugna dialéctica que alumbró las zonas de luz y de sombra en la definición del cambio deseable.

Las visiones más críticas harían hincapié en la necesidad de que el Consejo demostrara una mayor sensibilidad hacia la Asamblea General a través de una variada gama de innovaciones institucionales y procedimentales, que su representatividad se incrementara grandemente y, sobre todo, que la posibilidad del recurso de veto se recortara más o menos drásticamente. Estas posturas llamaron la atención sobre el hecho de que el Consejo estuviera dominado por unos cuantos países ²⁰ o que una elite «auto-satisfecha» (sic) en-

²⁰ Esta percepción, aunque corresponde a una realidad, requiere matizaciones. El Consejo adopta decisiones sobre temas sustantivos por una mayoría de nueve miembros, con el voto concurrente (o al menos no negativo) de los cinco permanentes. Por consiguiente el «círculo mágico» debe ponerse de acuerdo y, además, buscar aliados. Para una discusión en profundidad de este delicado tema, véase Bailey, *op. cit.*, pp. 192-246. Con todo, ello no impide que se haya extendido la impresión de que el Consejo se ve crecientemente manipulado por los

contrara medios para imponer su voluntad a los más débiles o, finalmente, que los países industrializados —y en particular los europeos— estuvieran presentes en exceso. Este tipo de críticas se verían alentadas porque muchos Estados afroasiáticos y latinoamericanos no se ven representados en el Consejo por China o, eventualmente, en el futuro por el Japón.

Un problema de estas posturas bastante críticas estriba en que no siempre encuentran una aceptación generalizada entre no sólo los miembros permanentes sino también entre muchos otros miembros de las Naciones Unidas que, por ser ricos y pagar puntualmente sus contribuciones financieras y en términos de hombres y equipamiento a las operaciones de mantenimiento de la paz, tienen bastante que decir sobre el funcionamiento deseable de la Organización.

Sin embargo, las posturas proclives al cambio se ven alentadas por la simple razón que dos miembros poderosos de las Naciones Unidas, Alemania²¹ y Japón²², desean romper el *statu quo* para acceder al Consejo como miembros permanentes. Lo consigan más pronto o más tarde, lo cierto es que sus esfuerzos suministran munición a la hora de impulsar el proceso de ampliación. Y no cabe olvidar que ambos siguen apoyados por los Estados Unidos y, en la actualidad, por numerosos otros miembros²³.

Un problema con el que topan Alemania y Japón es que, por mucho apoyo que consigan entre otros, es impensable políticamente que el número de puestos permanentes en el Consejo de Seguridad se amplíe sólo a los dos. Alguien más tendrá que acompañar a alemanes y japoneses.

Estados Unidos, el Reino Unido y Francia: véase Barbara Crossette, «At the UN, a Drive for Diversity», *The New York Times*, 24 de octubre de 1994.

²¹ Ciertos comentaristas de prensa quisieron detectar una aminoración del interés alemán al analizar las declaraciones del ministro Kinkel ante la Asamblea General en septiembre de 1994. Ahora bien, si en esta ocasión fue menos claro que en el año anterior ello se debió, probablemente, a que en 1994 hablaba en nombre de la Presidencia del Consejo de la Unión Europea y no sólo como representante alemán. De hecho, el Tribunal Constitucional de Karlsruhe había sentenciado en julio que la participación de tropas alemanas en operaciones de fuera del área de la OTAN y en operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas era compatible con la Constitución si bien cada decisión debía contar con el asentimiento del Parlamento por mayoría simple. Con ello se cerró un debate que había limitado considerablemente las posibilidades de acción de la diplomacia alemana. Un análisis general del tema se encuentra en Oskar Hoffmann, *Deutsche Blauhelme bei UN-Missionen. Politische Hintergründe und rechtliche Aspekte*, Aktuell, Bonn, 1993.

²² Japón ha ido adelantando sus peones cautelosa pero ininterrumpidamente. Ahora se pronuncia ya con claridad. En septiembre de 1994, el ministro Kono afirmó ante la Asamblea General: «I wish to state that Japan is prepared, with the endorsement of many countries, to discharge its responsibilities as a permanent member of the Security Council.» Véase también «Japan and the UN. Big ambitions», *The Economist*, 17 de septiembre de 1994.

²³ El apoyo explícito a la candidatura de Alemania y Japón ha ido ganando adeptos en la Asamblea. El de los Estados Unidos ha generado insinuaciones de que Washington estaba interesado en cooptar a tales países para así poder negociar mejor la reducción de sus propias aportaciones a las Naciones Unidas.

Las posturas conservadoras se ven alentadas por la multiplicidad de temas suscitados en la discusión sobre la reforma del Consejo. Cuantos mayores sean su número, complejidad y efectos potenciales, tanto más fácil será dejar que terceros países generen tal algarabía que el cambio consensuado resulte poco menos que imposible y que, por consiguiente, no haya cambio.

Con todo, aún en el caso —todavía improbable— de que la agenda de modificaciones se recorte drásticamente, el tema prístino de la ampliación —la determinación de quiénes vayan a ocupar en el futuro los nuevos puestos permanentes que se creen en el Consejo— es verosímil que mantenga viva las discusiones por algún tiempo. Los conservadores tienen, hoy por hoy, numerosos motivos de regocijo.

En efecto, no está claro quién podría ocupar, por ejemplo, el nuevo puesto permanente que se atribuyera a los latinoamericanos. Brasil ha presentado ya desde hace tiempo su candidatura y su proyección es seguro que aumente durante la presidencia de Fernando Henrique Cardoso —y la presumible apertura económica y política que alentará. No obstante, algunos otros países latinoamericanos han insinuado también su deseo de acceder a uno de tales puestos.

El caso de América Latina es simple si se compara con el de Asia. Ya se ha indicado que muchos países asiáticos no parecen verse representados por la incorporación del Japón al «círculo mágico». La India ha presentado, igualmente, su candidatura. Sin embargo, su eventual aceptación como miembro permanente es improbable que fuese saludada con los brazos abiertos por Pakistán o Indonesia.

En el continente africano hay importantes fricciones potenciales. Nigeria ha planteado su candidatura a uno de los futuros nuevos puestos permanentes. La *inestabilidad política y económica* por la que atraviesa mina, desde luego, su credibilidad. En cualquier caso, países árabes de gran proyección como Egipto podrían tener dificultades en aceptar que Nigeria ingresase en el «círculo mágico». Y siempre hay que tener presente el caso particular de la Sudáfrica multirracial y democrática en cuya transformación las Naciones Unidas —que condenaron siempre el régimen del apartheid— han tenido un papel ciertamente no desdeñable.

Es más, a la hora de discutir sobre la ampliación del Consejo incluso en ese paradigma de cooperación política e integración económica que es la Unión Europea hay dificultades en encontrar una postura común. Italia, por ejemplo, ha reiterado en diversas ocasiones su disponibilidad para asumir las responsabilidades inherentes a un puesto permanente y, alternativamente, que el número de estos puestos no debería aumentar. De mantener estas tesis, Italia podría entrar en colisión con Alemania precisamente en el período previo a la eventual ampliación, cuando ambos Estados ocuparán durante el bienio 1995-1996 los dos puestos de miembros no permanentes que corresponden al WEOG.

También en el grupo de países de la Europa del Este se han producido cambios sustanciales. Su fundamento ideológico ha desaparecido. Muchos de sus miembros aspiran a incorporarse a la UE. De argumentarse que el grupo debiera subsistir sobre una base geográfico-regional es difícil negar el hecho de que el número de países que lo componen es muy superior, ya, al que tenía en la época de la guerra fría. En definitiva, muchos de sus miembros aspiran a un puesto más en el Consejo para el grupo y no se sienten representados en él en modo alguno por la Federación Rusa.

Naturalmente, todos estos problemas pueden resolverse. Ciertos Estados miembros, entre ellos Egipto, conscientes de las dificultades en cualquier pugna nominalista, han reiterado que la ampliación se haga sobre una base regional y no con países específicos individualizadamente.

La 49 sesión de la Asamblea General tuvo sobre la mesa el informe del grupo de trabajo establecido por la resolución 48/26. Los resultados que se dieron a conocer públicamente fueron, no sorprenderá, ambiguos: «Si bien el debate fue sustantivo y constructivo, y en él se aclararon las posiciones de los Estados miembros, no se extrajeron conclusiones. *Hubo una coincidencia de opiniones en el sentido de que debería aumentarse el número de miembros del Consejo de Seguridad, pero se convino también en que el alcance y la índole de ese aumento del número de miembros requería más deliberaciones...*»²⁴.

Como Brasil tuvo ocasión de indicar posteriormente, la concisión de la afirmación en cursiva queda más que compensada por su significado último: «Por primera vez se indica inequívocamente que los miembros de la Organización en su conjunto reconocen que el Consejo de Seguridad deberá ampliarse. Ya no se trata de “sí o no”, sino de “cuándo y en cuánto”»²⁵.

Brasil subrayó también el hecho, obvio, de que el Grupo de Trabajo ha-

²⁴ *Informe del Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros*, 2 de septiembre de 1994, par. 8, p. 2. Las cursivas son mías.

²⁵ Las invocaciones del MNA sobre la reforma del Consejo son muy numerosas. El toque de clarín anterior se encuentra en el documento final de la cumbre celebrada en Jakarta del 1 al 6 de 1992 que contiene un amplísimo alegato sobre los cambios y papel deseables para las Naciones Unidas. El párrafo 32 se refiere en su totalidad al Consejo y dice en parte así: «Los Jefes de Estado o de Gobierno (...) expresaron su preocupación por la tendencia de algunos Estados a dominar el Consejo, lo que podía transformarlo en una institución para la imposición de la voluntad del fuerte sobre el débil, y reafirmaron que todas las naciones y Estados, grandes o pequeños, fuertes o débiles, ricos o pobres, tienen derecho a la plena independencia y a la igualdad soberana en las relaciones internacionales (...) A su juicio, el poder de veto en que se basa el papel dominante y exclusivo de los miembros permanentes del Consejo es contrario al objetivo de democratizar a las Naciones Unidas y, por tanto, debe revisarse en consonancia con la reforma de las Naciones Unidas encaminada a conseguir una mayor democratización y transparencia en la labor de todos los órganos de las Naciones Unidas. Pidieron también que se modificara el número de miembros del Consejo para reflejar el aumento de los miembros de las Naciones Unidas y promover una representación más justa y equilibrada de los miembros de la institución (...)»

bía definido otro aspecto no menos importante: la ampliación debería tener en cuenta igualmente ciertas consideraciones de naturaleza cualitativa.

Fuera de la dinámica y foros onusianos, para entonces el clamor por la reforma del Consejo de Seguridad había cristalizado en numerosas declaraciones solemnes. La XI Conferencia Ministerial del Movimiento de Países No Alineados, celebrada en El Cairo del 31 de mayo al 3 de junio, había reafirmado —una vez más— la idea de que la ampliación del Consejo de Seguridad constituía una cuestión de la máxima importancia para el Movimiento. La misma conferencia se pronunció en favor de la revisión del derecho de veto, «que garantiza un papel dominante y exclusivo a los miembros permanentes»²⁶.

Algo más tarde, el Grupo de Río en su VII cumbre anual celebrada en Río de Janeiro el 9 y 10 de septiembre de 1994 preconizó la necesidad de corregir los desequilibrios en la composición del Consejo, mejorar su sistema de adopción de decisiones y hacer más transparente sus métodos de trabajo y funcionamiento de forma tal que refleje, más legítima y representativamente, a todos los miembros de las Naciones Unidas.

En consecuencia, el tema de la ampliación del Consejo volvió a ocupar un papel estelar en numerosas declaraciones efectuadas en el debate general, a nivel de ministros, en los meses de septiembre y octubre de 1994. No menos de un centenar de delegaciones, en una demostración de incremento considerable respecto al año anterior, se refirieron al mismo.

El *crescendo* que ha ido adquiriendo esta cuestión no puede sorprender. Con el paso del tiempo una serie de resoluciones del Consejo han inducido —o traducido— acciones de la mayor importancia política en ciertas grandes crisis del mundo de nuestros días: ahí están los casos de Bosnia-Herzegovina y Croacia, Somalia, Liberia, Angola, Mozambique, Rwanda, Haití no, no en último término, la supervisión de las operaciones prohibidas o constreñidas a los iraquíes tras la guerra del Golfo. El número de operaciones de mantenimiento de la paz se ha multiplicado y, en ocasiones más o menos críticas, el recurso a medidas coercitivas al amparo del capítulo VII ha resultado indispensable. Todo ello no ha hecho sino reforzar el papel de la acción legitimadora del Consejo de Seguridad como resultante del juego entre los intereses —a veces encontrados— de los grandes países en los intentos por lidiar con complejos y a veces novedosos focos de crisis.

²⁶ En comparación con otras declaraciones previas los miembros permanentes introdujeron, a veces, matices. China señaló que cualquier ampliación debía estar totalmente conforme con el principio de distribución geográfica equitativa a fin de garantizar la representatividad. La Federación Rusa afirmó que no podían evitarse cambios en el Consejo. Francia confirmó su postura favorable a la ampliación y su apoyo a las candidaturas de Alemania y Japón como miembros permanentes. El Reino Unido indicó que «we will work hard for a good outcome, both on enlargement and on transparency» (El primer ministro británico durante una visita en Tokio meses antes había asegurado a sus anfitriones que apoyaría tal aspiración.)

En este proceso es inevitable que se haya divisado en el Consejo un mecanismo que sirve, esencialmente, a los intereses de los miembros permanentes ²⁷ (quizá los casos más discutidos desde esta perspectiva hayan sido los de Bosnia y, por razones diferentes, Somalia, Iraq y Haití). Es más, en la medida en que la posesión de arsenales nucleares ha dejado de tener, en términos políticos y estratégicos, la importancia capital que revistió en los años de la guerra fría, uno de los más cruciales atributos que determinan la posibilidad de proyección de influencia global se deriva de la ocupación de un puesto permanente del Consejo o, al menos, de la participación en el proceso de acomodo de intereses que se produce en su seno.

No es de extrañar, pues, que se haya intensificado la pugna por alcanzar la ampliación, mejorar los mecanismos de acceso y aumentar la transparencia en los trabajos del Consejo ²⁸. Quizá el argumento más válido en favor de la reforma es que cualquier cambio que refleje con propiedad las realidades políticas y de poder de los años noventa, frente a las de 1945 o de la guerra fría, contribuiría a incrementar el grado de legitimidad de las decisiones ²⁹.

El plenario de la Asamblea General, a mitad de octubre, abordó de nuevo la reforma del Consejo como uno de los primeros puntos de su actividad. Argumentos que antes habían sido desarrollados de puertas adentro se oyeron ahora, con rotundidad, con luz y taquígrafos, sin ninguna cortapisa.

La Asamblea acordó que el grupo de trabajo continuara sus actividades y que sometiera un nuevo informe a la sesión que conmemore las bodas de oro de la Organización. Las decisiones operativas a que se llegue, si es que se llega a alguna, serán objeto de consideración por la 50 Asamblea General. Quizá haya lugar a aprobar entonces, con toda pompa y solemnidad, los principios a que deban atenerse la ampliación y reforma del Consejo durante las bodas de oro de las Naciones Unidas. Quizá no.

²⁷ Adam Roberts y Benedict Kingsbury, «The UN's Roles in International Society since 1945», en los mismos autores (eds.), *United Nations, Divided World. The UN's Roles in International Relations*, Clarendon Press, Oxford, 1993, 2.ª edición, en particular pp. 40-46. Para Gott, el Consejo es «a dangerous and uncontrolled arm of the American government, with no counter-vailing power to balance it».

²⁸ Así, por ejemplo, en la 49 sesión de la Asamblea General Francia señalaría que, sin renunciar al trabajo del Consejo en reuniones informales y cerradas, convendría fortalecer sus reuniones públicas abriéndole la posibilidad de dialogar auténticamente con los representantes de otros Estados. Ello permitiría reducir el sentimiento de frustración existente en el seno de la Organización sin que por ello sufriera mucho en su capacidad de actuación.

²⁹ Helen Leigh-Phippard, «Remaking the Security Council: the options», en *The World Today*, agosto-septiembre de 1994.

4. PERSPECTIVAS

Diversas delegaciones insinuaron al comienzo de la 49 sesión de la Asamblea General que, para que el grupo de trabajo llegue a perfilar tales decisiones operativas, será imprescindible que la conjunción de intereses subyacente se organice en grupos menores, informales, fuera de toda luz y taquígrafos. De lo contrario será difícil que pueda generarse una dinámica susceptible de limar muchas de las asperezas que subsisten en las posturas públicas manifestadas ³⁰.

Igualmente se ha sugerido que el grupo de trabajo debería abordar una dinámica tendente a combinar los elementos de un «package deal» sobre el cual pudiera negociarse posteriormente ³¹. De no hacerse así, se correría el peligro de continuar una discusión que, en muchos puntos cruciales, tiene todavía un cierto carácter abstracto.

En estas condiciones, hacer pronósticos precisos resulta todavía un tanto aventurado. Sí pueden, no obstante, indicarse ciertas tendencias que ya parecen bastante consolidadas:

1. La eliminación del derecho de veto no es una aspiración verosímil. Se ha sugerido, como alternativa, su dilución ³² pero también esto parece improbable.

2. La ampliación no parece que pueda restringirse a una sola categoría de miembros. Hay que considerar como la hipótesis de trabajo más verosímil un aumento en el número de permanentes y no permanentes. Los países en desarrollo quisieran, obviamente, estar representados también entre los primeros y han solicitado, insistentemente, que el aumento guarde una cierta proporcionalidad en ambas categorías.

3. La creación de una nueva categoría de miembros permanentes, pero sin derecho de veto, es problemática. Si bien hay países importantes que siguen defendiéndola, muchos otros se oponen.

4. Va ganando terreno la idea de que habría que eliminar la prohibición de reelección inmediata para los miembros no permanentes.

5. La ampliación numérica más realista, hoy por hoy, se sitúa en una horquilla que va desde los 20 a los 25 miembros en total.

³⁰ Sin embargo hay países, como Italia, que aducen que el tema es demasiado crucial como para pasarlo a grupos restringidos. Igualmente Italia ha argumentado en contra del fetiche del 50 aniversario porque «un error hoy puede ser irreversible». Declaraciones del senador Livio Caputo en la 49 sesión, 13 de octubre de 1994.

³¹ Intervención de Nueve Zelanda, 14 de octubre de 1994.

³² Ello podría conseguirse, por ejemplo, modificando la Carta en el sentido de que tuvieran que concurrir simultáneamente dos miembros permanentes en el veto para que éste fuera efectivo. Otro enfoque, de aceptación más peliaguda, estriba en introducir una serie de condiciones precisas para su emisión.

6. Es difícil suponer que Alemania y Japón no lleguen a ser miembros permanentes³³.

7. Aún así, como no cabe excluir sorpresas a la hora de negociar la identidad de otros que también pudieran llegar a serlo (si es que se amplía en más de dos el número de los miembros permanentes), algunos Estados han sugerido fórmulas de contingencia³⁴.

8. La idea de la atribución de nuevos puestos por regiones es interesante. Son varias las fórmulas que se han manejado para conseguir un consenso operativo.

9. La ampliación conllevará, verosímilmente, ciertos cambios cualitativos. Es difícil predecir en estos momentos cuáles puedan ser. Sin embargo, parece improbable que pueda seguir manteniéndose por mucho tiempo más la noción de que el Consejo deba seguir dotado con normas *provisionales* de procedimiento que datan, básicamente, de 1946/47³⁵.

10. En último término, todavía está lejos el momento en que se reúna por primera vez un Consejo de Seguridad ampliado. Las modificaciones a la Carta deben ser aprobadas, al menos, por dos terceras partes de los 184 miembros. Deben, además, ser ratificadas, de conformidad con los respectivos procedimientos constitucionales, por la misma mayoría cualificada. En ambos casos hay que incluir a los cinco miembros permanente (art. 108 de la Carta). Incluso en el supuesto de que el proceso de ampliación pudiera despegar durante las bodas de oro, un Consejo más numeroso es difícil que pueda dar comienzo a sus funciones mucho antes del nuevo siglo.

11. La primera y hasta ahora única ampliación del Consejo de Seguridad sólo tuvo efectos a partir de 1966, a los veinte años del comienzo de la Organización. En las bodas de oro, tras la incorporación de 70 Estados más y la adopción de un nuevo enfoque por la Asamblea General, ya se han despedido muchos interrogantes y se ha abierto un amplio margen para la negociación y el compromiso. Con todo, hablar de una «larga marcha» en pos de la reforma o, cuando menos, de la ampliación del Consejo es una afirmación fácilmente constatable por los hechos, por los del pasado y por los del por venir.

12. El 20 de octubre de 1994, la Asamblea General eligió a los cinco miembros no permanentes para el bienio 1995-1996. Había mediado un acuerdo previo en los distintos grupos regionales y sólo se presentaron cinco

³³ La postura oficial norteamericana es, obviamente, que estos dos países se incorporen al Consejo en igualdad de derechos que los actuales miembros permanentes. Sin embargo, la semipública United States Commission on Improving the Effectiveness of the United Nations, *Defining Purpose: The U.N. and the Health of Nations*, septiembre de 1993, p. 31, abogaría por que el derecho de veto no se otorgara a los futuros miembros permanentes.

³⁴ Por ejemplo, Alemania se ha pronunciado en favor de la reelección al Consejo y del aumento simultáneo del número de puestos no permanentes para África, América Latina y Asia.

³⁵ Con modificaciones menores introducidas en 1950, 1969, 1974 y 1982.

candidatos. La votación, secreta, no arrojó sorpresas. De los 184 miembros de la Asamblea, 170 participaron en la votación. Honduras, candidato por el grupo latinoamericano y caribeño, consiguió la totalidad. Botswana, por los países africanos, obtuvo 168. Italia, por el WEOG, 167. Indonesia, por los países asiáticos, y Alemania, por el WEOG, empataron a 164.

De los cinco futuros miembros no permanentes ni Botswana ni Honduras habían estado nunca en el Consejo.

En el bienio en el que se celebraran las bodas de oro de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad estará dominado por países europeos: además de Francia y el Reino Unido, Alemania e Italia, la República Checa y la Federación Rusa representarán al Oeste y al Este de Europa. Es más los cuatro países más importantes de la Unión Europea estarán presentes en el Consejo al mismo tiempo, repitiendo la situación que ya se había dado desde el bienio 1987-1988. Ahora, sin embargo, el «push» en favor de la ampliación está ahora más consolidado.

13. No hay que ser un adivino para predecir que, a pesar de los acuerdos previos a nivel de grupos regionales, el bienio 1995-1996 presenciara una nueva pugna para erosionar la presencia masiva europea y occidental en el Consejo de Seguridad ³⁶.

(Manuscrito terminado a finales de octubre de 1994.)

³⁶ Barbara Crossette, *op. cit.*, se ha hecho eco del sentir general: «el Consejo del futuro tendrá que ser diferente del que se estableció en 1945». Quizá esta afirmación, de un conocido embajador ante las Naciones Unidas, resuma mejor que cualquier otra el alfa y el omega de una cuestión que a veces ha parecido intratable.