

25/2018

08 de marzo 2018

*Sergio García Magariño**

La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU ante el contexto geopolítico actual y las amenazas globales

[Visitar la WEB](#)

[Recibir BOLETÍN ELECTRÓNICO](#)

La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU ante el contexto geopolítico actual y las amenazas globales

Resumen:

Este documento parte de la hipótesis de que si el Consejo de Seguridad de la ONU no experimenta ciertas reformas, no podrá responder con efectividad ante su cometido de salvaguardar la paz y la seguridad internacionales. Para intentar responder a dicho planteamiento y con el propósito de evaluar la legitimidad y efectividad del Consejo, se explorarán algunos de los cambios geopolíticos más relevantes de las últimas décadas, así como la evolución de las amenazas globales. A lo largo de este recorrido, se tomará el caso del último bienio de España en el Consejo de Seguridad (2015-2016) y, a través de esa óptica, se analizarán las propuestas de reformas más sobresalientes que hay sobre la mesa. En el nivel metodológico, se ha intentado seguir un enfoque que trascienda la mirada europea, para lo que se han utilizado como referencia institutos de investigación y *think tanks* representativos de cuatro regiones del mundo.

Palabras clave:

Consejo de Seguridad, reforma de la ONU, amenazas globales, mandato de España.

***NOTA:** Las ideas contenidas en los *Documentos de Opinión* son de responsabilidad de sus autores, sin que reflejen, necesariamente, el pensamiento del IEEE o del Ministerio de Defensa.

The United Nations Security Council Reform within the current geopolitical juncture and the global threats

Abstract:

The hypothesis underpinning this paper poses that, unless the United Nations' Security Council experiences certain deep reforms, it will not be able to effectively respond to its mission: promoting international peace and security. Under this light and in order to assess the legitimacy and effectiveness of the Council, last decades global geopolitical changes and the evolution of global threats will be explored. Along this path, the case of Spain in the Security Council during the 2015-2016 period is taken and, through those lens, most salient reform proposals will be studied. At the level of approach, there is an effort to go beyond the European perspective. In order to do so, four clusters of think tanks and think tanks representing four world regions are used as sources of insights.

Keywords:

Security Council, United Nations' reform, global threats, Spanish mandate.

Introducción

Este documento pretende hacer un análisis tanto de la necesidad de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (ONU) para responder a su cometido de preservar la paz y seguridad internacionales como de las propuestas de reforma más sobresalientes que se han realizado.

Con ese objetivo, el documento se divide en cuatro secciones. La primera de ellas examina el contexto global dentro del cual se desarrolla la labor del Consejo, atendiendo principalmente a los cambios geopolíticos más relevantes que han acontecido en los últimos años. La segunda intenta dilucidar aquellas amenazas globales más apremiantes con las que el Consejo de Seguridad tiene que lidiar. La tercera consistirá en una evaluación aproximativa de la efectividad del Consejo en el abordaje de tales amenazas, para intentar poner de relieve algunas de sus fortalezas y debilidades desde una perspectiva práctica. Para ello, se pondrá el foco en el bienio 2015-2017, el último periodo en el que España formó parte del Consejo de Seguridad como miembro no permanente. Finalmente, se revisarán algunas de las propuestas más destacadas de reforma del Consejo con el fin de identificar aquellas más factibles y necesarias a corto, medio y largo plazo.

El artículo puede verse como la continuación de otro trabajo acerca de la reforma de la ONU publicado por el autor como documento de investigación el 21 de septiembre de 2017 dentro del programa del Instituto Español de Estudios Estratégicos «Trabajo de futuros»¹.

El contexto geopolítico actual

La geopolítica y los equilibrios internacionales han variado considerablemente en los últimos años. Las perspectivas sobre estos cambios, no obstante, varían según la región del mundo desde donde se hagan los análisis. Con el objetivo de incorporar diferentes perspectivas, a continuación se presentarán los temas que aparecen en tres grupos de *think tanks* de diferentes regiones del mundo (Europa, Latinoamérica y Asia). Tomando como referencia el Real Instituto Elcano, el Instituto Español de Estudios Estratégicos y FRIDE, aparecen algunas cuestiones transversales que pueden marcar la agenda internacional. El papel del presidente Trump y el cambio de tendencia de

¹ http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2017/DIEEEINV11-2017_Reforma_NNUU_SergioGarcia.pdf

EE. UU. como actor en el orden internacional es una de las cuestiones que reciben mayor atención. Asimismo, la incógnita de si China va a asumir un rol más protagónico en los foros mundiales surge de forma permanente. De momento, China ha ganado terreno en el ámbito económico² pero, como suele ser natural —y más aprovechando el vacío que deja EE. UU. — es probable que también intente influir con sus valores e ideología. Las relaciones con Rusia en un momento en el que, por un lado, esta se reivindica como potencia consolidada que aspira a ampliar su influencia en el orden internacional y, por el otro, se sospecha que pueda estar intentando desestabilizar algunas zonas de Occidente, es otro tema de preocupación en Europa. La emergencia de Irán es otro tema que puede marcar la agenda. Tras la firma del acuerdo nuclear y al verse como colaborador en la lucha contra el Daesh, varios países cambiaron su perspectiva sobre Irán y han intentado establecer relaciones comerciales con dicho país. Sin embargo, la nueva actitud del presidente Trump hacia la antigua Persia, de nuevo, abre múltiples interrogantes. Además, Irán y Arabia Saudí están experimentando su propia guerra fría tratando de ampliar su influencia dentro del mundo musulmán y, al mismo tiempo, emprendiendo guerras indirectas como en el caso del Yemen. La inestabilidad en la región del Golfo ante la tensión entre Qatar y el resto de países de la zona es otro tema de preocupación, como también lo es la región del Sahel. Las elecciones en Latinoamérica y el aparente cambio de tendencia política, el proceso de paz en Colombia, el futuro de Siria, Iraq y Afganistán, la configuración de un orden global post-occidental, la cuestión migratoria que tanto ha deslegitimado la narrativa Europea, la sostenibilidad de los sistemas de seguridad social europeos —el mismo futuro de Europa, con los movimientos de extrema derecha que han hecho que proliferaran otros desafíos para su integridad territorial—, el futuro de Venezuela... son algunas entre otras cuestiones que desde la perspectiva de los *think tanks* occidentales van a marcar la agenda global.

El mundo desde Latinoamérica se ve desde otras perspectivas, unas perspectivas que cada vez tienen más peso en la agenda global y en las Naciones Unidas. Se podría decir que la preocupación internacional central en Latinoamérica tiene que ver con la consolidación de su propio desarrollo social y económico, con la gobernabilidad de sus

² Un rol que se manifiesta en la grandísima inversión en infraestructuras internacionales que ha hecho para propiciar el comercio por Asia, África y, poco a poco, Latinoamérica. El plan para reconstruir la denominada «ruta de la seda» es más ambicioso que el mismo Plan Marshall orquestado por EEUU tras la Segunda Guerra Mundial para reconstruir Europa.

países y con el fortalecimiento de la seguridad. Sin embargo, en *thinks tanks* que se dedican al análisis de las tendencias globales o en centros de investigación que ejercen funciones similares como FLACSO, aparecen también otras inquietudes tales como el papel de Latinoamérica en la economía global y la creciente influencia de China en la región. También hay menciones a la importancia de ampliar zonas de comercio, pero esta apertura se modera con un creciente regionalismo. La juventud y su empleabilidad en la región así como la inestabilidad política en algunos países como Venezuela son también temas de preocupación que marcan la agenda global latinoamericana.

La perspectiva desde China es más difícil de captar pero, revisando algunos de sus *think tanks* de análisis internacional como el CICIR, el CIRS o la *Chinese Academy of Social Sciences*, se puede concluir que el crecimiento económico de China y su posicionamiento en el mundo como potencia económica global, la cooperación Sur-Sur, las relaciones con Rusia y la Unión Europea, los cambios en Europa como resultado de los flujos migratorios, la erradicación de la pobreza y el desarrollo rural, la problemática relación entre la democracia y los países orientales, así como cuestiones de ciberseguridad, aparecen en los primeros puestos de la agenda.

Las amenazas globales

El Consejo de Seguridad de la ONU tiene como propósito esencial salvaguardar la paz y seguridad internacionales. Por ello, cualquier revisión de las reformas que debe experimentar ha de tomar en cuenta las amenazas colectivas más acuciantes ante las que tiene que responder.

Sin embargo, antes de tratar de identificar aquellas amenazas colectivas a las que se enfrenta el Consejo, viene bien hacerse ciertas preguntas. ¿Qué constituye una amenaza a la colectividad? ¿Quién define esas amenazas? La respuesta más sencilla a este segundo interrogante es que, dado que las amenazas han de ser definidas por consenso —los problemas sociales no son dados directamente, sino que se construyen a través de un proceso sofisticado de análisis y deliberación³—, es el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas quien debería hacer esa definición. No obstante, el Consejo de Seguridad padece ciertas carencias. Para comenzar, no existe

³ Para explorar el proceso mediante el cual se define un problema social vinculado a las políticas públicas ver el capítulo 1 de Wayne Parsons *Políticas públicas: una introducción a la teoría y práctica del análisis de las políticas públicas* (Miño y Dávila, 2008).

representatividad real. Sus miembros son quince, diez de los cuales son elegidos cada dos años y cinco tienen estatus de miembros permanentes con derecho a veto. Esto hace difícil legitimar sus decisiones. España ha podido presenciar en primera persona esta dinámica.

No obstante, no repararemos demasiado en esta faceta de dicho organismo. Observemos, más bien, la segunda dificultad que parece ser de mayor envergadura. Tal como se describió en el artículo de este autor al que se hizo referencia al inicio sobre la reforma de la ONU, esta fue concebida en la matriz de una tensión: el deseo de crear un sistema de seguridad colectiva que beneficiara a la comunidad de naciones, y la poca confianza en la razón humana como motor del progreso. Esto se manifiesta claramente en la configuración del Consejo de Seguridad. El derecho de veto es un vestigio del principio de soberanía ilimitada, principio que impide avanzar hacia un sistema donde prime el interés común. En el proceso de definición de amenazas existen serias dificultades, ya que lo que para EE. UU. constituye una amenaza puede que no lo sea para China o para Rusia. Por poner un caso algo distante pero ilustrativo, el presidente George W. Bush, ante la crítica de muchos Estados, rechazó en el 2001 el Protocolo de Kioto sobre el cambio climático, afirmando que el crecimiento económico era la solución para el mismo en vez de su causa⁴.

La cuestión de las amenazas engarza claramente con uno de los conceptos al que las ciencias sociales hoy día atribuyen gran capacidad heurística para explicar las transformaciones de la sociedad industrial, a saber, el riesgo. Diferentes autores, desde ángulos diversos, han abordado el tema del riesgo con el fin de comprender mejor la naturaleza de la sociedad de hoy y los cambios fundamentales que se han producido. No se abundará en esto, pero baste mencionar que, además del problema de los intereses nacionales que dificultan el consenso sobre la relevancia de ciertas amenazas, el marco teórico de referencia, la clase social y la ideología conducen a priorizar unas amenazas sobre otras. Estas cuestiones no son meramente ejercicios académicos, sino que tienen gran relevancia práctica. Cass Sunstein, en *Riesgo y Razón*, demuestra muy hábilmente, desde una perspectiva normativa, que el miedo

⁴ Véase el comunicado de prensa de la Casa Blanca a este respecto el 14 de febrero de 2002, donde se reafirmaba esta postura: <http://georgewbush-whitehouse.archives.gov/news/releases/2002/02/20020214-5.html>

injustificado es uno de los problemas más serios del mundo de hoy. Los gobiernos, ante el miedo injustificado, toman grandes medidas cuyas repercusiones pueden ser mucho más problemáticas que el supuesto peligro que querían combatir. El miedo injustificado, además, hace descuidar peligros reales mucho más graves. El caso de los francotiradores que asesinaron a diez personas en Washington en otoño de 2002, que hizo que se detuviera en gran medida el normal funcionamiento de todo el país, es muy iluminador. Los factores que acrecientan la sensación de miedo en la gente son varios. Uno es la disponibilidad del riesgo, esto es, que el riesgo sea algo muy extraño y que las consecuencias que pueda tener para el individuo sean nefastas, como la enfermedad de las vacas locas o la posibilidad de morir asesinado. En estos casos, las emociones nublan el pensamiento y, aunque la probabilidad de ser afectados es mínima, la alarma es enorme. Otro factor, quizá más potente, lo constituyen los medios de comunicación, que pueden generar alarma cuando se centran demasiado en un acontecimiento trágico, por muy excepcional que resulte. Los intereses de las empresas que viven del miedo y cuyas estrategias de marketing incorporan la generación de miedo explotan este recurso. Los gobiernos, a su vez, observa Sunstein, en repetidas ocasiones toman decisiones basándose en las percepciones e intuiciones de la gente, dejando a un lado los análisis científicos reales. Estas decisiones suelen suponer más costes que beneficios. Un sistema más sensato de regulación de riesgos, dice, podría salvar millones de vidas⁵.

Este proceso que Cass Sunstein describe, nos permite comprender mejor el tipo de dinámicas que también se dan en los sistemas internacionales como el que se está analizando. La decisión de intervenir o no en un país, de tomar una u otra medida contra el terrorismo u otra amenaza, no puede tomarse sobre la base de emociones y en respuesta a una alarma social generalizada. El análisis de la amenaza real, de los costes y de los beneficios que puede acarrear su abordaje ha de ser profundo antes de actuar. Y la reflexión sobre las acciones debería ir también generando un acervo de aprendizaje colectivo que se incorpore de nuevo al proceso de toma de decisiones.

Tras este sobrevuelo rápido al problemático proceso de definición de las amenazas colectivas, pasemos a examinar aquellas amenazas que el Consejo de Seguridad ha

⁵ Cass Sunstein, *Riesgo y razón: seguridad, ley y medio ambiente*, Katz, Buenos Aires, 2006.

considerado prioritarias desde el 2004, antes de identificar las que están incorporadas de forma casi estructural al sistema de seguridad colectiva de las Naciones Unidas.

El primer elemento que sobresale es una de las amenazas, el terrorismo internacional. Debido a los atentados ya referidos de Nueva York, Madrid, Londres, y a un sinfín de grupos asociados a la red de Al-Qaeda, escisiones de la misma y otros grupos como el Daesh —organizaciones que actúan en diferentes puntos del globo—, el terrorismo, en especial el de corte islámico también denominado yihadista, se ha convertido quizá en la principal preocupación en materia de seguridad colectiva. Desafortunadamente, el terrorismo se tiene más en cuenta y se adoptan medidas más rigurosas cuando los afectados son los países «occidentales». Este es un argumento más para aquellos que cuestionan la factibilidad de cualquier sistema de seguridad colectiva. Las respuestas que se dan al terrorismo internacional, en concreto las que tienen que ver con intervenciones armadas, constituyen casos con mucha capacidad heurística para analizar el funcionamiento del sistema de seguridad colectiva aunque ese ejercicio no se realizará en este espacio.

El segundo tema que ha cobrado más relevancia durante este periodo es la amenaza del cambio climático. Aunque todavía existen voces que tratan de acallar los avisos de alarma, el cambio climático se está considerando una realidad seria con repercusiones dramáticas para la seguridad colectiva. Tanto ha sido el énfasis que se le ha dado a este tema, que la degradación medioambiental, como se conceptualizaba en el informe de la ONU de 2004 «Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos»⁶, ha pasado de estar dentro de la categoría de amenazas «económicas y sociales, incluyendo la pobreza, enfermedades contagiosas y degradación medioambiental», a constituir una categoría independiente aparte en el 2007. Diversas han sido las cumbres mantenidas sobre este tema, tanto estatales como de la sociedad civil, pero esto no ha servido para calmar la desesperanza que envuelve este tema. Los intereses económicos y nacionales hacen casi imposible llegar a acuerdos serios y vinculantes. El 17 abril de 2007 hubo un serio debate en el seno del Consejo de Seguridad acerca del cambio climático. Francia lo enfatizó después. Se decía que la escasez de recursos que puede producir el cambio en las condiciones climáticas del planeta, ya sea de energía, agua o tierra cultivable, puede llevar al derrumbe de los códigos de conducta

⁶ http://www.un.org/es/events/pastevents/a_more_secure_world/pdf/brochure_sp.pdf

establecidos e incluso al conflicto abierto⁷. En el informe Stern sobre los aspectos económicos del cambio climático, el exdirector del Banco Mundial alertaba del descalabro económico sin precedentes desde la Segunda Guerra Mundial que el cambio climático podría provocar. También, en el informe del 2004 del *Military Advisory Board* de los EE. UU., un grupo asesor de almirantes y generales retirados de gran prestigio consideraba el cambio climático como una grave amenaza para los EE. UU.⁸. Desafortunadamente, los que más sufrirán, concluirían todos, serán los más pobres. Siguiendo la misma categoría descrita arriba, la crisis económica iniciada en el 2009 ha dejado al descubierto —más, si cabía— la necesidad de actuar de forma concertada para responder a los problemas actuales. Una vez dicho esto, cabe mencionar que el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas no ha tenido mucho que decir sobre este tema cuando, en principio, debería ser el organismo legítimo para abordar estos problemas. Esta misma crisis ha hecho que los gobiernos relajen sus compromisos con los derechos humanos, el desarrollo y el medio ambiente, evocando así un panorama un tanto sombrío para la seguridad colectiva, ya que algunos de esos elementos son axiales. El acuerdo de París del 2015 sobre esta materia volvió a generar esperanzas, aunque la retirada del apoyo del presidente Trump ha generado sombras de nuevo sobre el impacto del calentamiento global.

Otro tema de calado que se ha consolidado durante este periodo —relacionado con los anteriores y que ha constituido una preocupación durante más de cincuenta años— es el desarrollo. Existe consenso acerca de que el desarrollo es la estrategia preventiva estelar para prevenir los otros tipos de amenazas señalados. A principios de siglo, la Cumbre del Milenio estableció unos objetivos para paliar la pobreza que no se cumplieron. Por ello, se cambió la estrategia por «Los objetivos de desarrollo sostenible: agenda 2030». Dejando a un lado la discusión ética acerca del imperativo moral de abordar la pobreza, algunos países, particularmente desde el inicio de la crisis financiera internacional, han echado marcha atrás en su compromiso con este problema. Esto refleja una falta de miras porque, incluso apostando solo por los intereses nacionales, habría que emprender una línea de acción certera para eliminar la pobreza, por ser esta el caldo de cultivo para movimientos terroristas, grupos del

⁷ «Crónica de las Naciones Unidas: ¡Reverdecemos nuestro mundo!», Media Publicaciones, Crónica de la ONU, volumen XLIV, número 2, junio 2007.21 <http://www.cna.org/reports/accelerating-risks>

⁸ <https://www.cna.org/mab/reports>

crimen organizado y otros tipos de problemas que afectarían duramente a la nación cuyos intereses se pretende defender. Además, los fenómenos concomitantes con la pobreza, como las enfermedades infecciosas, son de índole global y no pueden ser detenidos por las fronteras nacionales. En definitiva, la pobreza está emparentada con una gran diversidad de amenazas a la colectividad, por lo que abordarla es una cuestión de seguridad colectiva. Las crisis económicas inherentes a la economía capitalista no suelen tenerse en consideración, pero son fuente de gran tensión y azuzan movimientos populistas que, cuando plantean identidades esencialistas que mezclan nación, etnia y religión —tal como señalan diferentes estudios—, conllevan un gran potencial de conflicto⁹.

Otras amenazas globales que se encuentran en el foco del sistema internacional actual son de índole más dura. Las armas de destrucción masiva, las guerras civiles, los conflictos entre Estados —ya sea en Siria, Yemen, Libia o la península de Corea— son todas cuestiones de gran actualidad que no pueden eludirse y que el Consejo de Seguridad está abocado a gestionar. La denominada «crisis de los refugiados» en Europa, que ha puesto en cuestión su misma legitimidad, no puede entenderse ni gestionarse sin atender a esas otras amenazas con las que linda.

En definitiva, definir la agenda de amenazas a la colectividad, aunque en sí problemático, es uno de los requisitos clave para crear un sistema de seguridad colectiva eficaz. En palabras de Sunstein «un sistema más sensato de regulación de riesgos podría salvar millones de vidas»¹⁰. No obstante, aunque las amenazas definidas sean las más importantes y hubiera consenso al respecto —algo que de por sí ya sería extraordinario—, se necesita dotar al sistema de seguridad colectiva de mayor agilidad y credibilidad. Esta legitimidad y agilidad difícilmente se podrá lograr sin que el Consejo de Seguridad experimente reformas de profundo calado.

Evaluación de la efectividad del Consejo y el papel de España

Valorar la efectividad del Consejo de Seguridad en su función de preservar la paz y seguridad internacionales no es algo sencillo si se aspira a ser riguroso desde el punto de vista metodológico. Algunas de las razones son las siguientes. Por un lado, es difícil

⁹ Enzo Pace, «Política y religión en el mundo moderno: el retorno de las guerras de religión», *Revista Ciencias Sociales y Religión*, nº 3, oct. 2001, pp. 9-25; Daniele Conversi, *Ethnonationalism in contemporary world. Walker Connor and the study of Nationalism*, Routledge, 2001.

¹⁰ Cass Sunstein, *Riesgo y razón: seguridad, ley y medio ambiente*, op. cit., p. 20.

encontrar indicadores. ¿Se atiende a la capacidad de resolver un problema en función de la desaparición del mismo? ¿Pero qué ocurre cuando los problemas son tan complejos como las amenazas globales, que suponen la pobreza, el cambio climático o conflictos que llevan décadas? ¿Y si se tomara en consideración la rapidez con la que se toman decisiones o con las que se monta una intervención militar? ¿O sería mejor tomar la imparcialidad del sistema para evaluar simplemente el grado de legitimidad que este puede tener?

Responder a estas preguntas no es algo sencillo; ni siquiera optar por una de ellas. Por ello, a continuación simplemente se examinarán algunos ejemplos relacionados con las categorías de preguntas que se han enunciado anteriormente. Su propósito será ilustrar que parece haber varios problemas de efectividad que requieren atención simultánea.

En cuanto a la imparcialidad del sistema, existe una percepción intuitiva generalizada de que este tiene cierto sesgo. Sin embargo, empíricamente también se puede probar que la atención del Consejo ante casos similares no es igual en función de los intereses nacionales de sus integrantes, especialmente de aquellos miembros permanentes. En un trabajo previo publicado por el CIS en el 2016, este autor mostró cómo ante los casos de violencia política más sangrantes de la segunda mitad del siglo XX, el Consejo de Seguridad no había emitido la misma respuesta. De hecho, en muchos de estos casos, que habían supuesto un número de víctimas superior a 500.000, el Consejo de Seguridad ni siquiera había emitido una resolución¹¹. Esta circunstancia daña la imagen del Consejo y menoscaba la legitimidad de su autoridad. Sin entrar en las dinámicas internas y en las razones más profundas, el hecho de que las decisiones del Consejo supongan intervenir en Libia, por ejemplo, y no en Siria, dañan todavía más la imagen pública del Consejo de Seguridad y de la misma ONU. Normalmente, la opinión pública, por la forma en que los medios tratan estos casos, no puede discernir cuestiones tales como que la operación en Libia que fue asignada a la OTAN, según la perspectiva de Rusia y China, no obedeció a su mandato y persiguió su propia agenda, por lo que se resisten a emitir otra resolución que suponga otra intervención en Siria. A esto se le suman por supuesto las alianzas estratégicas complejas entre países pero, de cualquier modo, el resultado es que el Consejo de Seguridad queda desacreditado.

¹¹ Sergio García, *Desafíos del sistema de seguridad colectiva de la ONU: análisis sociológico de las amenazas globales*, Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid, 2016, capítulo 6.

Si tomamos como indicador otro tema sencillo, tal como el tiempo que se tarda en tomar una decisión que suponga cierta resolución o el tiempo que supone montar una operación militar, la imagen no cambia. Es sabido que Kofi Annan durante su mandato, al referirse a los 6-8 meses que transcurren entre una resolución y la posibilidad de llevar una operación militar al campo de acción, dijo: «somos el único equipo de bomberos que tiene que esperar a que se produzca un incendio para comenzar a pensar si necesitamos un camión para apagar fuegos». La misma toma de decisiones suele ser extremadamente problemática en el seno del Consejo.

La solución de los conflictos entre Estados, de guerras civiles o de casos de genocidios no es un buen indicador, ya que la complejidad de estos problemas junto con las carencias militares del Consejo de Seguridad conduciría quizá demasiado rápido a la conclusión de que la efectividad del Consejo de Seguridad como mediador de conflictos es muy escasa. El conflicto entre Palestina e Israel, entre Corea del Norte y Corea del sur, los conflictos en África, etc., son a todas luces tan complejos que no sería justo evaluar la efectividad del Consejo atendiendo exclusivamente a la desaparición de los mismos.

Estos problemas del Consejo no solo se vinculan a cuestiones estructurales, aunque sean determinantes. Las concepciones que nutren el funcionamiento y estructura del sistema, así como los supuestos sobre los que se erige, deberían ser revisados.

En el corazón de las dificultades que enfrenta el Consejo se encuentra el supuesto de que los Estados han de buscar el interés nacional en sus relaciones. Esta noción es casi un axioma que impide que los países puedan avanzar hacia un sistema internacional que vele por el bien común. Una sociedad global interconectada, con múltiples estructuras de gobernanza que se solapan, con grandes problemas mundiales de complejidad inusitada, no puede pretender responder ante el cometido de organizar el planeta de manera pacífica si no se cuestiona este principio rector de las relaciones internacionales. De hecho, algunos análisis plantean que, si se pone la mirada en el largo plazo y se adopta una perspectiva más compleja y holística del mundo, lo que más beneficiaría a cada Estado sería que subordinara el interés nacional al bien común, ya que, de lo contrario, muchos problemas que solo se pueden resolver de forma mancomunada, se convertirán en grandes amenazas nacionales¹².

¹² Ibídem.

La concepción de soberanía nacional absoluta es otra de esas grandes cuestiones que se han de replantear. Para responder a las siete categorías de amenazas colectivas que ha tipificado la ONU, se ha de revisar la noción de soberanía ya que existen múltiples casos donde las fronteras nacionales no pueden ser realidades estancas. La globalización, la interconexión y la emergencia de las tecnologías de la comunicación han hecho que lo que pase dentro de las fronteras nacionales también sea de interés global. Este planteamiento no defiende la eliminación de la soberanía nacional, ni mucho menos. Se reconoce que esta innovación social, como Daniel Innerarity¹³ vendría a llamar, ha sido de gran utilidad para la configuración pacífica del orden mundial. Tras los tratados de Westfalia, ayudó a controlar las guerras que prácticamente no tenían fronteras. Sin embargo, la soberanía nacional absoluta ha dejado de ser un instrumento eficiente para gestionar el mundo actual y sus amenazas. En la práctica, desde los juicios de Nuremberg, tal como ponen de manifiesto múltiples autores¹⁴, la soberanía nacional absoluta se disolvió, pero sigue siendo un concepto que impregna gran parte de las relaciones internacionales y que afecta el funcionamiento del Consejo.

Otro tema, vinculado a los dos anteriores, es la normalización de la competición y el conflicto en las interacciones humanas, que alcanza su máxima expresión en las relaciones internacionales. Las relaciones humanas se construyen y pueden adoptar formas competitivas o cooperativas, formas de dominación o de empoderamiento asistido. Sin embargo, gran parte del discurso contemporáneo que nutre las relaciones internacionales ha naturalizado la competición. El hecho de que la escuela realista se llame así es un indicador de la forma en que concebimos las cosas: desde esa perspectiva, la competición, el egoísmo y el conflicto serían reales; en cambio, la cooperación, la acción altruista e incluso la reciprocidad, ilusiones. El expresidente del CSIC y responsable político de investigación, ciencia y tecnología, el Dr. Emilio Muñoz Ruiz, en su libro *La crisis de la sociedad actual y los riesgos de la involución*, desde un ángulo biologicista, señala que los economistas y otros científicos sociales han malinterpretado la teoría biológica de la evolución y, por tanto, han sobreestimado el rol de la competición en dicho proceso. Plantea que la regulación y la cooperación en los

¹³ Daniel Innerarity, *La democracia del conocimiento*, Paidós, Madrid, 2011.

¹⁴ Ruti Teitel, "Transitional Justice Genealogy", *Harvard Human Rights Journal*, Vol. 16, 2003, pp. 69-94.

ámbitos físico, químico y biológico y la cultura y la ética en el ámbito humano, son varias de las claves de la evolución que se han pasado por alto. El Consejo de Seguridad difícilmente podrá responder a sus funciones si se sigue vinculando la excelencia, el progreso y el desarrollo con la competición y el conflicto, aunque este último sea regulado. En el ámbito de las relaciones entre Estados, donde existe tanto potencial bélico, debería verse natural que se intentara reemplazar, o al menos moderar, la competición y el conflicto por la cooperación y la reciprocidad.

Las concepciones prevalentes de poder constituyen otro de esos puntos que enturbian las reflexiones sobre el modelo de sistema internacional más viable y sobre el papel que el Consejo de Seguridad debería jugar dentro del mismo. No es este el espacio para una exploración mínimamente rigurosa de un tema, el del poder, que permea toda la ciencia política y las relaciones internacionales. Además, ese ha sido el objeto de atención de otro trabajo publicado por el autor¹⁵. Sin embargo, baste decir que si no se busca un marco donde todas las formas de poder —concebido en términos de capacidad individual y colectiva— encuentren expresión, un marco que abra el espacio para trascender la convicción de que el poder solo se puede ejercer para dominar, va a ser muy complicado dotar de autoridad y poder global a una institución que pueda, al menos, monopolizar de forma legítima la violencia internacional. Si el surgimiento del Estado moderno —tal como descubrieron Weber, Tocqueville y Norbert Elias— y la reducción de los conflictos en la vida cotidiana, estuvieran tan conectados con la emergencia de una autoridad central que monopolizara el uso de la violencia y que permitiera avanzar otros procesos como la unificación legislativa y jurisdiccional, la autosuficiencia fiscal y las pretensiones efectivas de legitimidad, sería de esperar que algo similar ocurriera en la escena internacional para limitar los conflictos entre Estados, los conflictos internos y las amenazas colectivas.

España, en los dos años que ha estado en el Consejo, ha podido presenciar y contribuir a estas dinámicas. No ha sido un bienio tan convulso como el anterior en que estuvo, en el periodo de 2003-2004, cuando se tuvo que afrontar la actuación de Estados Unidos en Irak, apoyando finalmente al presidente W. Bush. En este caso, España aprovechó los 24 meses para adquirir cierto protagonismo en algunos asuntos como la lucha contra el terrorismo y el papel de las víctimas. El Ministerio de Exteriores

¹⁵ Sergio García, «Un cuestionamiento de las bases conflictuales del debate contemporáneo», *Journal of the Sociology and Theory of Religion*, Vol. 1, 2016, pp. 171-190.

y Cooperación del Gobierno de España publicó en 2017 un documento donde se hace balance de este mandato¹⁶. Desafortunadamente, dicho informe parece más un documento de propaganda que una evaluación real del periodo y del rol de España, pero es un buen resumen de los temas que se trataron y en los que España tenía interés, tales como el terrorismo, el papel de la mujer en los conflictos, el imperativo de la ayuda humanitaria, la no proliferación de armas de destrucción masiva y la diplomacia preventiva, y el diálogo interreligioso; de las resoluciones que adoptaron (135), de las que copatrocinó España (49), de los Comités de los que se formó parte, etc.

El informe hace una escasa mención a la necesidad de reformar del Consejo en la página 28. España tuvo que vivir situaciones duras, como el conflicto en Siria, la crisis de los refugiados y otros problemas profundos como el de Sudán del Sur y el Yemen. Sin embargo, el tono y lo planteado en el resto del informe permite percibir que España sobre todo utilizó su paso por el Consejo para promover su imagen e interés nacional. Esto no es algo sorprendente ni un signo de que España sea un país más egoísta que el resto; es el resultado natural de un sistema internacional que plantea de manera poco reflexiva que el interés individual es la clave del progreso social y el interés nacional el principio del éxito de las relaciones internacionales. Esta actitud, como se describió en el estudio previo para el IEEE al que se hizo referencia al inicio, puede estar generando mayores amenazas para el interés nacional en el largo plazo que las que se pretenden enfrentar en el corto.

Propuestas de reforma

La reforma de las Naciones Unidas en general ha sido objeto de gran debate desde hace mucho tiempo. Estados, fundaciones, *think tanks*, la misma ONU, oenegés, han creado espacios y foros para discutir cuáles son aquellas reformas a corto, medio y largo plazo necesarias para que la ONU pueda responder a su cometido. Es menester recordar, no obstante, que estos debates no son simplemente consultas técnicas o académicas. En todos esos foros se transpiran luchas de poder. Uno de los indicadores de este fenómeno es que las grandes potencias, normalmente, se resisten a las

¹⁶

http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/Multimedia/Documents/2017_BALANCE%20CSNN_UU%20N.PDF

propuestas de reformar la ONU para convertirla en un mecanismo fuerte, con autoridad, para la toma multilateral de decisiones y, de hecho, las desestiman. Aquellos que se benefician de la configuración del orden actual, salvo que vean peligrar su integridad nacional, no están dispuestos a renunciar a sus privilegios.

Los temas que suelen traerse a la palestra en tales conversaciones son la reforma de la Asamblea General para darle más poder, la cuestión de las instituciones de justicia, la coordinación entre los diferentes organismos, el sistema de financiación, el funcionamiento del Consejo Económico y Social, la necesidad de un ejército, los diferentes programas, la democratización de la organización, el incremento de la eficiencia, la agilización de la articulación de operaciones militares, por mencionar algunos. En esta temática, seguramente la cuestión más conocida y popular sea la de los debates sobre la reforma del Consejo de Seguridad.

Se podría decir que la configuración y los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad son el reflejo de otra época histórica. A pesar de que la geopolítica y la situación del mundo han cambiado dramáticamente desde 1945¹⁷, el Consejo lo ha hecho muy poco desde entonces, siendo el derecho de veto, la transparencia y los métodos de trabajo y la membresía permanente los aspectos más ilustrativos de su inmovilismo.

Tras la aprobación de la Carta de las Naciones Unidas en la Conferencia de San Francisco hasta nuestros días, el Consejo ha experimentado únicamente tres cambios. El primero se dio en 1963. En esa ocasión se cambiaron los artículos 23 y 27 de la Carta de la ONU, concernientes a los miembros no permanentes y los votos necesarios para adoptar una resolución. Se pasó de seis a diez miembros no permanentes y de siete a nueve votos necesarios para tomar una decisión. El segundo cambio se dio en 1971 cuando la Asamblea General, en una resolución y sin necesidad de modificar el artículo 23 de la Carta sobre los miembros permanentes del Consejo, reemplazó el representante de China. Anteriormente el representante era de la República China y posteriormente de la República Popular China. Algo similar ocurrió en el tercer cambio histórico del Consejo en 1991, cuando la Asamblea General aceptó reemplazar el representante de la Unión Soviética por el de la Federación Rusa.

En la actualidad, se puede decir que las propuestas más influyentes de reforma del Consejo proceden de diferentes actores: el grupo de trabajo de composición abierta

¹⁷ Sagrario Morán Blanco, http://www.ieeee.es/Galerias/fichero/docs_investig/2018/DIEEEINV21-2017_Naciones_Unidas_en_Sociedad_Internacional_SMoran.pdf, p.8.

que trabajó para las reformas del Consejo de Seguridad de la Asamblea General, las propuestas de reforma del ex secretario general Kofi Annan, el grupo de Estados conocido como el G4, el grupo de Estados «Unidos por el Consejo» al que se adhiere España y que propone una visión alternativa, el bloque africano, el bloque árabe y el conocido como S5 (*Small 5*).

Lo que parece destilarse de la evolución del debate sobre las reformas del Consejo en el seno de la Asamblea General es que ha pasado, de ser un foro técnico-aséptico que intentaba abordar las reformas desde la perspectiva de la buena gobernanza — eficiencia, funcionabilidad, legitimidad, transparencia, cooperación, participación, equidad—, a un espacio de negociación entre Estados.

Todas las propuestas convergen en el diagnóstico: el Consejo no es representativo y no tiene base social suficiente debido a las transformaciones sociales que han acontecido en los últimos años. Después existen otros temas correlacionados que también se reconoce que han de mejorar: la legitimidad, la eficiencia, la transparencia y la responsabilidad. Cómo lograr esos objetivos y en qué plazos ir acometiendo las reformas ya no es objeto de consenso. Las fisuras y el debate surgen en torno a cinco temas: si el Consejo debe ampliarse en las dos categorías de sus miembros o solo en la de no permanentes; la cuestión del veto; el tamaño del futuro Consejo y los métodos de trabajo; la representación regional; y las relaciones del Consejo con la Asamblea General. Estas cinco piezas son parte de un todo y están inextricablemente conectadas entre sí pero se debaten por separado por cuestiones de metodología. La propuesta final, sin embargo, tendrá que ir dentro de un solo paquete de reformas que habrá de pasar el difícil filtro de dos tercios de la Asamblea General y del mismo Consejo.

En cuanto a las propuestas de los diez años de esfuerzo del grupo de trabajo *ad hoc* de la Asamblea General¹⁸, cuyos planteamientos tuvieron eco en los informes del ex secretario general Kofi Annan, estas se organizan en torno a grandes temáticas y ofrecen diferentes alternativas¹⁹. Por ejemplo, acerca del uso del veto, se plantean dos baterías de posibilidades, una que no exige la modificación de la carta en aspectos como limitar el uso del veto o avanzar hacia un modelo de toma de decisiones dentro del Consejo que abogue por el consenso, y otra que sí lo requiere, dentro de la cual

¹⁸ A partir de 2003, el grupo fue disipándose.

¹⁹ <http://www.un.org/documents/ga/docs/55/a5547.pdf>

subyace la posibilidad de eliminar el veto —aunque progresivamente— y la idea de subordinar el uso del veto a una resolución previa de la Asamblea General, entre otras. Algunos otros temas sobre los que se trabajó fueron la ampliación de miembros del Consejo para incluir representantes regionales —especialmente de África, Asia y Latinoamérica y el Caribe— tanto miembros permanentes como no; la extensión o no del derecho de veto a los nuevos miembros permanentes; la sistematización de la revisión de la estructura y funcionamiento del Consejo, para que pueda ajustarse a las necesidades cambiantes de la humanidad; la necesidad de incluir métodos más transparentes de trabajo, tales como hacer públicas las sesiones del Consejo; la mejora de la coordinación y de la relación con los países que aportan fuerzas armadas para misiones, ya sean de mantenimiento de la paz u otras intervenciones bajo los capítulos VI y VII de la Carta; el fortalecimiento de la colaboración entre el presidente del Consejo, de la Asamblea General y el Secretario General; la mejora de la cooperación entre el Consejo, los diferentes organismos de la ONU y sus distintos programas; las comisiones internas del Consejo o sus órganos subsidiarios; o el trabajo con los organismos regionales.

Tal como se puede observar, el número y amplitud de los temas tratados son de enorme complejidad. Además, suponen cambios importantes que exigen que los miembros permanentes renuncien a sus privilegios. Probablemente sea por ello que esta línea de reflexión no ha seguido con tanta fuerza y que se haya dado paso a otra modalidad que tiene que ver con la negociación de los Estados.

El G4, al que se ha hecho referencia, compuesto por Alemania, Japón, India y Brasil, ha buscado apoyo para que se les permita a sus miembros convertirse en miembros permanentes del Consejo, preferiblemente con derecho a veto. Su principal argumento —aunque no planteado de forma tan obvia— es que el Consejo debe ser el reflejo de las potencias del mundo. A pesar de que cada uno de ellos ha logrado apoyo de un grupo importante de países, este apoyo no ha sido suficiente como para forzar la reforma.

El S5 compuesto por Liechtenstein, Costa Rica, Suiza, Jordania y Singapur, aboga por un Consejo con mayor transparencia y también ha ofrecido reflexiones en torno a la limitación del uso del veto. Tal como recogen los análisis del *Global Policy Forum*, aquí se da un debate interesante acerca de la relación entre el Consejo de Seguridad y la

Corte Penal Internacional, debido, principalmente, a la reticencia de EE. UU. a aceptar dicha Corte y su capacidad de emitir vetos que entorpecen su trabajo²⁰.

El grupo africano, compuesto por los 54 Estados africanos, defiende el denominado «consenso de Suazilandia» de 2005. Allí, plantearon la necesidad de que dos países africanos se integraran como miembros permanentes en igualdad de condiciones con los otros miembros permanentes. El principio al que se adhieren, tal como queda de manifiesto, es al de la «igualdad», especialmente ante la perspectiva de que el derecho de veto no desaparezca en el corto plazo. La Unión Africana sería quien determinase los dos países, pero Sudáfrica, Nigeria y Egipto parecen ser los candidatos con más empuje.

El Grupo Árabe no tiene una propuesta clara, pero lo que parece plantear es que se requiere avanzar hacia un consenso. Ninguna reforma, sin consenso, mejorará la situación.

Por último tenemos al grupo de Estados en el que se integra España, «Unidos por el Consenso»²¹ (UpC), cuya propuesta se encuentra en la página oficial del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación del Gobierno de España²². Abogan por ampliar el Consejo de Seguridad a 25-26 miembros en calidad de *no permanentes*. Además, plantean que los mandatos de los países miembros más grandes lo sean por períodos más prolongados, sin especificar la duración, y que haya la posibilidad de hacer reelecciones inmediatas para prolongar los mandatos. En cuanto al derecho de veto, se inclinan por su supresión, aunque a corto plazo reconocen que puede ser difícil, por lo que una medida temporal sería restringir y regular su uso. El grupo de UpC parece ser sensible también a las aspiraciones de los grupos regionales —Latinoamérica y Caribe, Asia y sobre todo África—, en la línea de hacer del Consejo un organismo más representativo, así como a las demandas de países pequeños e intermedios de servir en el Consejo.

²⁰ <https://www.globalpolicy.org/security-council/security-council-as-an-institution/the-power-of-the-veto-0-40.html>

²¹ Los otros países que integran el grupo son Argentina, Colombia, Costa Rica, México, Italia, San Marino, Malta, Turquía, Pakistán, Corea del Sur y Canadá. China e Indonesia no forman parte del grupo pero participan de vez en cuando exponiendo sus puntos de vista.

²² <http://www.exteriores.gob.es/Portal/es/SalaDePrensa/RedesSociales/CelestesobrefondoMANZANA/Paginas/20143004.aspx>

En lo que respecta a los métodos de trabajo, reconocen la necesidad de que el Consejo sea más transparente y de que aumente su compromiso con la rendición de cuentas ante la ONU, todo ello con el propósito de fortalecer la legitimidad del Consejo. En suma, la propuesta del UpC, tal como su nombre indica, parece reconocer que se requiere un gran consenso para abordar las reformas del Consejo de forma que este salga fortalecido, sea más eficaz y tenga pretensiones de legitimidad más efectivas. La página del Ministerio de Exteriores, no obstante, termina con unos párrafos que destilan una aparente arrogancia innecesaria y una pequeña amenaza soterrada que suele dificultar la capacidad de influir sobre otros:

Como se ve, afrontamos el debate bien acompañados y pertrechados de argumentos de peso y calibre. Nos sabemos minoritarios, pero no tenemos dudas de que nuestros planteamientos son, en el fondo y en la forma, los más adecuados para lograr una reforma que se adapte a la realidad y a las necesidades de la sociedad internacional del siglo XXI marcada por el ritmo vertiginoso de las transformaciones, por los avances democratizadores y por la exigencia creciente de responsabilidad (...).

Una reforma impuesta por una mayoría a una minoría significativa de países tanto por su número cuanto por su importancia objetiva (véase, por ejemplo, la población agregada de los países de UpC más China e Indonesia) resultaría nociva para el sistema, pues a la postre, por fuertemente contestada, menoscabaría la legitimidad del Consejo de Seguridad. Si entre los minoritarios figurasen además, como es muy probable, uno o varios de los permanentes, un «triumfo» de tales características emularía a los de Pirro, pues la reforma en cuestión no llegaría a ver la luz en ausencia de la indispensable ratificación de todos y cada uno de los P-5.

Los miembros permanentes, aunque apoyan algunas de estas propuestas, ejercen cierta resistencia a los cambios, especialmente a aquellos que plantean la eliminación del derecho al uso del veto. A través de una breve revisión de la hemeroteca del *Global Policy Forum* acerca de los apoyos que ha habido para la adhesión de nuevos miembros, la posición de EE. UU. en su apoyo a la candidatura de la India como miembro permanente y la de Francia en su apoyo a que el bloque africano tenga un sitio permanente en el Consejo quizá sean las más destacadas²³. No obstante, se

²³ <https://www.globalpolicy.org/component/content/article/200/41248.html>

puede decir que los miembros permanentes, el P5, se resisten a la pérdida de privilegios.

Conclusiones

El poder militar y económico, así como los equilibrios geoestratégicos del mundo han cambiado. Sin embargo, la arquitectura institucional del Consejo de Seguridad no lo ha hecho prácticamente desde los orígenes de las Naciones Unidas tras la Segunda Guerra Mundial.

Los problemas más graves que afronta la humanidad actualmente, especialmente las amenazas, son globales, están interconectados, desafían las fronteras y exigen mecanismos de gobernanza global mucho más eficaces que pasan por fortalecer la institución probablemente más innovadora que la humanidad ha ideado en su historia reciente: la ONU.

El Consejo de Seguridad, como garante de la paz y la seguridad mundiales, ha de ser objeto de reforma. El análisis racional y técnico pensando en el bien común conduce a la conclusión de que dicha reforma no es meramente una cuestión de representación o de reflejo actual del equilibrio mundial de poderes, sino uno un imperativo para que la humanidad pueda avanzar hacia una forma de organización social acorde a las necesidades de los tiempos, tal como pone de relieve Martin Albrow en su ya clásico *The Global Age*²⁴.

Las propuestas actuales de reforma del Consejo se dan en una forma que ha trascendido el debate meramente racional dando paso a un modelo de negociación donde el interés nacional juega un papel más importante del que sería necesario en un tema de tanta relevancia.

España, en su paso por el Consejo, a pesar de haber estado preocupada por hacer avanzar ciertos temas de relevancia para la paz y seguridad internacionales, como el terrorismo, el rol de la mujer o la ayuda humanitaria en casos de emergencia, no ha podido eludir la tentación de ver ese foro primeramente como una oportunidad para promover su interés nacional. No obstante, su adhesión al grupo UpC, parece mostrar que está realmente preocupada por reconfigurar el Consejo de forma que pueda responder a los problemas actuales con mayor legitimidad, transparencia, eficacia y representatividad.

²⁴ Martin Albrow, *The global age: State and Society beyond Modernity*, Stanford University Press, 1996.

Siguiendo las líneas de pensamiento de Norbert Elias y de Max Weber acerca de los procesos sociales que condujeron a la emergencia del Estado moderno y a la concomitante reducción de la violencia en la vida cotidiana típica de las sociedades caballerescas²⁵, se puede decir que cualquier sistema social que aspire a regular la violencia ejercida en su seno, requiere una autoridad central que, primeramente, pueda poseer el monopolio legítimo de la violencia y, después, tenga pretensiones de legitimidad efectivas, autosuficiencia fiscal y posibilite la unificación legislativa y jurisdiccional dentro del territorio donde se encuentra su jurisdicción. Si el sistema social donde se ha de regular la violencia hoy día es el mundo, parecería natural que esa autoridad central la constituyera la ONU, cuyas capacidades ejecutivas se manifiestan a través del Consejo de Seguridad. Este cambio requiere la emergencia de nuevas lealtades así como una reconceptualización de nociones que han sido muy útiles hasta el presente.

La subordinación del interés nacional al bienestar global parece ser un requisito indispensable para un debate que conduzca a la reconfiguración de la arquitectura institucional mundial, comenzando por la reforma del Consejo, de manera que pueda responder a los desafíos contemporáneos. Sin ello, y en una tesitura donde algunas amenazas globales conllevan el potencial de hacer desaparecer a la especie humana del planeta, el futuro puede ser desolador. Con dichas reformas, se podría decir que la humanidad habría dado un paso indispensable en su proceso de evolución y organización social sobre el planeta y estaría en mejores condiciones de avanzar hacia una paz estable y duradera.

*Sergio García Magariño**
Doctor, profesor de CEDEU-Univ. Rey Juan Carlos
Profesor-investigador Universidad Camilo José Cela

²⁵ Sergio García Magariño, op. cit., pp. 268, 417.