

A reforma da ONU a través do Consello de Seguridade

Rosa Riquelme Cortado

1. Unhas Nacións Unidas máis eficaces para o século XXI

“**A**s Nacións Unidas son necesarias hoxe máis ca nunca para salvar as diferenzas de poder, cultura, tamaño e intereses dos Estados, de xeito que poda ser o lugar no que se expoña claramente a causa da Humanidade común e se a faga avanzar”, afirmou o secretario xeral, Kofi Anann, con ocasión do *Cumio do Milenio* (“Nós os pobos: A función das Nacións Unidas no século XXI”). Un canto á ONU que o secretario xeral repetiu en cantas ocasións tivo oportunidade, coa vista posta na urxente reforma que demanda a súa arquitectura institucional, en particular o Consello de Seguridade, órgano selectivo que carga con razón coa principal acusación do déficit democrático padecido pola Organización. Velaí que, reiteradamente, teña afirmado que “ningunha reforma das Nacións Unidas estará completa sen unha reforma do Consello de Seguridade”.

O fin da *guerra fría* pareceu o momento propicio para acometer esta empresa pola súa avenida máis lóxica, pero tamén máis audaz, a reforma da Carta. Incluso, cun dobre propósito. Un, substantivo, dun xeito que se enriquecera coas materias asumidas durante preto de cinco decenios de bipolaridade: dereitos humanos, medio ambiente, desenvolvemento... e, sobre todo, os factores non militares da seguridade, o celebre *capítulo VI bis*. O outro é institucional, concibido, iso si, como o primeiro e transcendental paso cara á redistribución das funcións de Nacións Unidas na nova era. Aínda que, como sole acontecer, a reforma da composición e método de adopción de decisións do Consello de Seguridade acaparou practicamente toda a atención, na axenda oficial da reforma emprendida nos albores do novo milenio xa figuraba a revitalización da Asemblea Xeral e do Consello Económico e Social.

Frustrada a ocasión do Cincuentenario e, de seguido, os fastos Milenarios, o “Fortalecemento das Nacións Unidas”, segundo o enunciado da *Declaración do Milenio* (A/RES/55/2), aparentaba ser unha misión de difícil, se non imposible, realización. Pero velaí que a conmemoración do sesenta aniversario da ONU se proxecta de novo como unha oportunidade histórica –tal vez a última, clama con apocalíptica desesperación Kofi Annan, agora que ve próximo o termo do seu segundo mandato, sen posibilidades estatutarias de reelección– para celebrar a efeméride coa reforma da súa Carta fundacional, a fin de promover unhas Nacións Unidas máis fortes e eficaces en canto instrumento para afianzar a xustiza e o “imperio da lei”, salvagardar a paz, propiciar a solidariedade entre os pobos e un desenvolvemento humano sostible como aspiracións elementais, vitais, de toda a Humanidade.

O 21 de marzo de 2005, o secretario xeral presentou o Informe que haberá de servir de base aos debates da reunión de alto nivel, con participación de xefes de estado e de goberno, convocada pola Asemblea Xeral para setembro de 2005 como pórtico do seu sexaxésimo período ordinario de sesións. O Informe, titulado *Un concepto máis amplo da liberdade: desenvolvemento, seguridade e dereitos humanos para todos*, pretende facer fincapé –segundo explica o mesmo secretario xeral– na idea de que a interpretación máis ampla da liberdade inclúe o desenvolvemento, a seguridade e os dereitos humanos como causas, non soamente indispensables, senón que se reforzan mutuamente, pois ningunha delas poderá triunfar se non son promovidas en estreita imbricación. O termo *Liberdade* –en claro chisco ás actuais etiquetas propagandísticas da *Casa Branca*–, da así entrada a tres das catro seccións nas que se divide o Informe: I, “Liberdade para vivir sen miseria”; II, “Liberdade para vivir sen temor”; III, “Liberdade para vivir en dignidade”, tratando a última do pretendido “Fortalecemento das Nacións Unidas”.

O programa sometido polo secretario xeral para o Cumio de setembro de 2005 viña precedido de distintos informes, cunhas recomendacións que serviron de base ás súas propostas. Nos mesmos abordábanse tres aspectos nucleares para conferir maior coherencia e eficiencia a todo o sistema: a Sociedade Civil (“Nós os pobos: a sociedade civil, as Nacións Unidas e a gobernabilidade global”, concluído en xuño de 2004 por un grupo de persoas eminentes que presidía Fernando Henrique Cardoso, ex presidente do Brasil), as ameazas e os desafíos actuais e futuros á Paz (“Un mundo máis seguro: a responsabilidade que compartimos”, elaborado polo Grupo de Alto Nivel sobre as Ameazas, os Desafíos e o Cambio, e que foi sometido polo secretario xeral á Asemblea Xeral en decembro de 2004), así como a esixida revitalización dos Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio, cunha avaliación de resultados prevista para o mesmo Cumio de 2005 (“Investindo no desenvolvemento. Un plan práctico para conseguir os Obxectivos de Desenvolvemento do Milenio”, elaborado no marco do Proxecto do Milenio das Nacións Unidas (*Millenium Project*) e que se fixo público en xaneiro de 2005).

É unha lástima que non poida dicirse o mesmo das conclusións a extraer do labor que, durante máis dunha década, realizara o *Grupo de Traballo de composición aberta* (creado en 1993 pola Asemblea Xeral na súa resolución 48/26) sobre *a cuestión da representación equitativa no Consello de Seguridade e do aumento no número dos seus membros e outros asuntos relativos ao Consello de Seguridade*, que levou a unha mera acumulación de propostas sen máis mira, polo xeral, que satisfacer intereses particulares. As parálises do Grupo era unha canción que se tarareaba dende facía anos, ao menos no tocante ao tema estrela (e esperemos que non estrelado) do seu programa de traballo: composición e método de adopción de decisións do Consello (grupo de materias –*cluster*– I); centrándose o seu interese dende entón neses “outros asuntos” da súa axenda (grupo de materias II) que, por máis que trataran de maquillar o acusado déficit democrático e a opacidade na actuación do Consello, non poideron superar o *limbo* das boas intencións en relación con certas prácticas, que nin

sequera lograron callar na reforma do Regulamento do Consello, aínda cualificado de provisional dende que foi aprobado en 1946.

Foi a agresión perpetrada por Estados Unidos –e Gran Bretaña– contra Iraq o 20 de marzo de 2003, mediando entre outras a falsa acusación de que a acción armada contaba coa previa autorización do Consello de Seguridade (unha vez comprobado que non lles saían as contas para que a maioría dos seus membros a endosaran), o detonante que levou ao secretario xeral a suscitar a encrucillada na que se atopaban as Nacións Unidas para conxurar as ameazas á Paz, vellas e novas. Creouse a continuación o mencionado Grupo de Alto Nivel sobre as Ameazas, os Desafíos e o Cambio co propósito de que as avaliara e presentara recomendacións con miras a que as Nacións Unidas podan proporcionar seguridade colectiva para todos no século XXI. Inevitablemente, entre as súas propostas de cambio non podían faltar as relativas a tratar de aumentar a credibilidade e eficacia do Consello de Seguridade, ao que a Carta (artigo 24), como é ben coñecido, confírelle a responsabilidade primordial de manter a paz e a seguridade internacionais. Recomendacións que, en esencia, asume o secretario xeral polo que fai ao pretendido incremento do número de membros e a distribución rexional dos asentos do Consello, a tenor de dous modelos (A e B), que máis adiante comentaremos.

2. O Consello de Seguridade na nova arquitectura institucional de Nacións Unidas, o sistema de tres Consellos

No Informe do secretario xeral de 2005, o Consello de Seguridade se enmarca nunha estrutura de tres Consellos (pp165-166), entre os que non se conta o *hibernado* Consello de Administración Fiduciaria (que non se reúne desde que, en 1994, se independizou Palau, o último territorio sometido a tal administración), un Consello que se recomenda suprimir (p218 e anexo 8.k) en contra das voces –tímidas, certamente– que apostaban por reconvertelo nun órgano administrador de bens públicos mundiais e/ou de asistencia democrática aos chamados “Estados fracasados”. Para levar a cabo estas funcións, o secretario propón, en cambio, que se estableza unha *Comisión de Consolidación da Paz* –dentro da mesma Secretaría– que conte cunha Dependencia de Asistencia sobre o Estado de Dereito en sociedades que atravesan ou atravesaran unha situación de conflito.

No sistema de tres Consellos proposto polo secretario, cada un habería de desempeñar importantes competencias na súa propia esfera: a) paz e seguridade; b) cuestións económicas e sociais; e c) dereitos humanos. Pretendéndose ao tempo que no mencionado triángulo exista un reparto de tarefas máis coherente e equilibrado. Para as dúas primeiras xa se conta co *Consello de Seguridade* e o *Consello Económico e Social*, instándose un fortalecemento radical dos mesmos. O proxectado con respecto ao Consello de Seguridade será, como se pode imaxinar, a cuestión que abordaremos nestas páxinas; se ben antes paga a pena apuntar

a disparidade de criterios mantidos polo secretario xeral e o Grupo de Alto Nivel, acerca dos cambios que merecería o mecanismo institucional que debe promover a vital e intersectorial tarefa de garantir e afianzar os dereitos humanos en todo o mundo.

Todos coinciden en certificar a morte anunciada da Comisión de Dereitos Humanos (CDH), superada polas novas necesidades e reducida pola politización e selectividade do seu labor. E non soamente o dixera o secretario xeral e o Grupo de Alto Nivel creado por el, senón que tamén o pregou a alta comisionada para os Dereitos Humanos, a canadense Louise Arbour, durante o 61º período de sesións da CDH (celebrado do 14 de marzo ao 22 de abril de 2005), chegando a afirmar que, baixo a súa actual forma, a Comisión non cumpre coa súa función. Como emendalo? O Grupo de Alto Nivel recomenda a ampliación da mesma Comisión para que fose universal, así como o apoio do seu labor por un consello ou grupo asesor composto por quince expertos independentes. En cambio, o secretario xeral suxire –no seu sistema de tres Consellos– a creación dun novo *Consello de Dereitos Humanos* que viría a constituírse sobre as cinzas da actual CDH mediante unha profunda remodelación da súa composición e xerarquía. A redución de membros (de carácter goberamental) e a súa selección directa pola Asemblea Xeral (polas maiorías previstas no artigo 18.2 da Carta: dous terzos dos Membros presentes e votantes), así como a súa promoción á categoría de órgano principal –de funcionamento permanente– ou, cando menos, subsidiario do mesmo órgano plenario (agora é do Consello Económico e Social), é o que recomenda o secretario aos efectos de recobrar a credibilidade e profesionalidade, perdidas pola vixente Comisión. Mais, acadarase tal obxectivo coa mera rogatoria de que os seus membros sexan países comprometidos coa causa dos dereitos humanos?

3. A pretendida reforma do Consello de Seguridade a fin de que recobre a autoridade e credibilidade perdidas, principios rectores

Da reforma do Consello de Seguridade para facer del un órgano máis amplamente representativo, transparente e democrático, vense falando practicamente dende o seu berce. Exactamente, dende que a Carta das Nacións Unidas atribuíra aos seus cinco membros permanentes (China, Estados Unidos, Francia, Reino Unido e hoxe a Federación de Rusia) as chaves do sistema de seguridade colectiva mediante o privilexio do veto na toma de decisións sobre cando e como pode facerse uso da forza armada institucional no mundo, decisións que todos os Estados Membros da Organización acordaran aceptar e cumprir no entendido de que o Consello actúa en *nome deles* ao desempeñar as súas funcións conforme á Carta (artigos 24-27).

O ingreso en Nacións Unidas dos novos Estados xurdidos do proceso de descolonización na década dos sesenta, que dobrou o número dos seus fundadores (de 51

Membros, a ONU superou a centena naquelas datas), propiciou o primeiro e único incremento de seis aos dez actuais asentos non permanentes do Consello [A/RES/1991 A (XVIII), 17 de decembro de 1963, en vigor o 1º de setembro de 1965], así como a súa distribución –din– equitativa (froito dun acordo político) segundo o seguinte reparto xeográfico: tres para o grupo africano, dous respectivamente para os grupos asiático, latinoamericano-caribeño e europeo occidental –e outros– e un para o grupo europeo oriental.

Pero hoxe non se trata soamente dun problema de número. Como se ven repetindo ata a saciedade, a composición do Consello de Seguridade está nun agudo contraste coas realidades do século XXI e, en consecuencia, as súas decisións carecen de lexitimidade. Aínda que o espectacular incremento de Membros da Organización –que con 191 conseguiu colmar a súa vocación universal– é un importante dato a cuantificar para ampliar o órgano restrinxido, foi o cambio na distribución do poder mundial, debido ao colapso do *Estado revolucionario* e ao auxe das novas potencias emerxentes, o que fixo saltar a alarma ante a anacrónica e insuficiente representatividade do Consello.

Aínda máis cando, dende que finalizou a *guerra fría*, a maior unidade –interesada, por suposto– entre os membros permanentes permitiu ao Consello dobrar con creces as decisións adoptadas en preto de cinco decenios de bipolaridade, a súa credibilidade viuse seriamente danada por asumir os límites que o seu funcionamento impón o exacerbado unilateralismo da primeira potencia sobre a Terra. O cal implicou, entre outras actuacións do Consello, formalizar políticas conveniadas e executadas por Estados Unidos mediante a privatización dos usos máis graves dunha forza armada que escapou ao control do Consello; decidir con máis dun raseiro para calibrar situacións similares; usurpar funcións lexislativas e xudiciais sen importar que as súas decisións ocasionaran abusos alimentados pola arbitrariedade e actuacións *ultra vires* que, carentes de explícito control, tenden a dar aparencia de legalidade. As resolucións aprobadas polo Consello de Seguridade trala agresión de Estados Unidos –e os seus contados aliados– a Iraq, que se non a lexitimaron tampouco a condenaron, aínda crispán máis o debate sobre a perversa manipulación do Consello na senda dos malos precedentes apuntados.

Agora ben, tampouco se trata de buscar alternativas ao Consello de Seguridade como fonte de autoridade planetaria, senón de lograr un mellor funcionamento e, dun xeito máis resolutorio, para prever e eliminar as ameazas e os quebrantamentos da paz e actos de agresión, de conformidade coa responsabilidade primordial que lle confía a Carta. Na Declaración do Milenio, iso traducíuse no compromiso dos Estados Membros de *redobrar os seus esforzos por reformar o Consello de Seguridade en tódolos seus aspectos*. Estes non soamente deben dirixirse, dise unha e outra vez, a unha maior representatividade do Consello, senón en facer del un órgano máis responsable, que poida pasar decididamente á acción dun xeito eficaz e máis digno de crédito e, en consecuencia, que estea en mellores condicións para actuar e máis disposto a facelo.

Representatividade, responsabilidade e capacidade de actuación son, polo tanto, o substrato no que debe basearse toda proposta de reforma do Consello de Seguridade. E neste sentido pronúnciase o secretario xeral no seu Informe de 2005 (pp167-170), para o que recomenda aplicar á ampliación dos asentos do Consello os seguintes principios:

a) *Que quen máis contribúe participa máis no proceso de toma de decisións.* Considera que para iso bastaría con sacar do baúl dos records o artigo 23.1 da Carta, que non só pretende que a composición –non permanente– do Consello garde o apropiado equilibrio xeográfico, senón máis aínda, primar a contribución do Membro ao mantemento da paz e a seguridade internacionais e aos demais propósitos da Organización. No seu cumprimento –di o informe de Kofi Annan– o Consello debería incorporar “aos que máis contribúen ás Nacións Unidas dende o punto de vista financeiro, militar ou diplomático, especialmente en canto ás cotas para o orzamento prorrateado das Nacións Unidas, a participación en operacións de paz, as achegas a actividades voluntarias das Nacións Unidas en materia de seguridade e desenvolvemento e ás actividades diplomáticas en apoio dos obxectivos e mandatos das Nacións Unidas”. Elemento a valorar en canto á aportación sería, así mesmo, alcanzar ou, ao menos, avanzar considerablemente cara á meta internacionalmente conveniada –xa na década dos sesenta– de asignar o 0,7% do PNB á asistencia oficial para o desenvolvemento.

b) *Que se incorporen países que sexan máis representativos da composición xeral da Organización e, en particular, do mundo en desenvolvemento.*

c) *Que a reforma non redunde na perda da eficacia do Consello,* ou dito noutros termos, que a representatividade alcance o seu límite de compatibilidade coa operatividade do órgano.

d) *Que a reforma se dirixa a facer do Consello un órgano máis democrático e disposto a render maiores contas da súa actuación.* Gañar en eficacia e transparencia no proceso deliberativo e de toma de decisións polo órgano selectivo, semellan ser os elementos clave que importan neste último criterio, que se recomenda formalizar mediante a súa incorporación no Regulamento do Consello.

A maior *representatividade* da actual faciana das Nacións Unidas respecto do masificado mundo en desenvolvemento (que suman dous terzos dos seus Estados Membros, sen integración permanente no Consello) e das realidades xeopolíticas de hoxe, medidas en contribucións aos propósitos e principios da Organización, sen que iso merme a *eficacia* que se pretende imprimir á actuación dun órgano máis *democrático, transparente, eficiente e responsable* no desempeño das obrigas que impón unha seguridade colectiva máis ampla, é o cóctel de ingredientes que se pretende prodigar a fin de lograr un Consello abandeirado da *legalidade* internacional e, polo tanto, máis *lexítimo* aos ollos da poboación mundial. Unha poboación que, sen embargo, non computa expresamente aos efectos de promediar a súa representación no Consello, nin a través do número de habitantes dos países membros nin da súa asociación mediante organizacións da Sociedade

Civil, da que se fala, si, no Informe do secretario xeral, pero cunha participación nos órganos principais de Nacións Unidas que practicamente se limita –ademais da xa prevista no artigo 71 da Carta no ámbito do Consello Económico e Social– a interactuar coa Asemblea Xeral (p162).

Aparte de que está por ver se a través dos modelos A e B propostos –ou outros intermedios, nunha discusión animada polo secretario xeral– é posible conseguir a alquimia correcta para a eficaz distribución dos asentos do Consello de Seguridade e velaí a súa maior credibilidade e autoridade, o máis penoso do xa longo e tortuoso calvario da reforma do Consello é a ausencia de propostas audaces –tanto no Informe do secretario xeral como no do Grupo de Alto Nivel– acerca de como limitar ou, cando menos, regulamentar o exercicio do veto dos membros permanentes, unha cuestión que, como digo, preferiuse obviar.

Pero non soamente iso, pois por consideracións de realismo político –as mesmas que primaron na cuestión do veto–, nin o Grupo de Alto Nivel nin o secretario xeral atrevéronse a suxerir siquera que a reforma se oriente cara un explícito control da legalidade/constitucionalidade das decisións do Consello de Seguridade conforme á Carta (artigo 24.2). O que tamén é de lamentar, pois é xustamente aí onde radica a “alma de toda democracia”, segundo afirmou quen fora presidente da Corte Internacional de Xustiza, Mohamed Bedjaoui. É ao mesmo Consello ao que se limitan a recomendar a adopción dunha resolución consensuada expresiva dos principios que deben rexer a súa actuación ao decidir unha autorización ou un mandato para facer uso da forza en defensa da paz e a seguridade internacionais.

4. A pretendida ampliación e redistribución dos novos asentos do Consello. Os modelos propostos

Como xa se sinalara, o secretario xeral propón –en sincronía co Grupo de Alto Nivel– dous modelos (A e B) para a nova composición do Consello de Seguridade ampliado. En ambos, o Consello alcanzaría os vinteasete asentos, o que centraría a súa composición nas cifras maioritariamente baralladas no Grupo de Traballo creado en 1993. Neste punto, a novidade estriba en que agora, aos meros efectos de procurar un reparto xeográfico equitativo dos asentos do Consello (sen que iso implique alterar os criterios que rexen para as eleccións xerais ou outros fins) propónse a súa distribución en catro rexións: África, Asia e o Pacífico, Europa e América. Esta suxestión foi aprobada pola maioría de expertos que integraban o Grupo de Alto Nivel en contra da opinión dos membros de nacionalidade iberoamericana.

Segundo o modelo A, engadíranse seis novos asentos permanentes sen dereito de veto e tres non permanentes ordinarios, é dicir, cun mandato de dous anos de duración sen posibilidade de reelección, segundo prevé o artigo 23.2 da Carta, a distribuír do modo seguinte:

Modelo A					
Rexión	EE membros	MP actuais	Novos M non P	M non P propostos	Total
Asia e o Pacífico	56	1	2	2 + 1 = 3	6
África	53	—	2	3 + 1 = 4	6
Europa	47	3	1	3 - 1 = 2	6
América	35	1	1	2 + 2 = 4	6
Total	191	5	6	13	24

O modelo B non contempla novos postos permanentes, senón que prevé a adición de nove non permanentes: un ordinario e oito de nova creación, con mandato renovable de catro anos, posibilidade de frecuente rotación que, á súa vez, implicaría a reforma do artigo 23.2 da Carta para suprimir a prohibición de inmediata reelección. Neste caso, a composición do Consello proposto sería a seguinte:

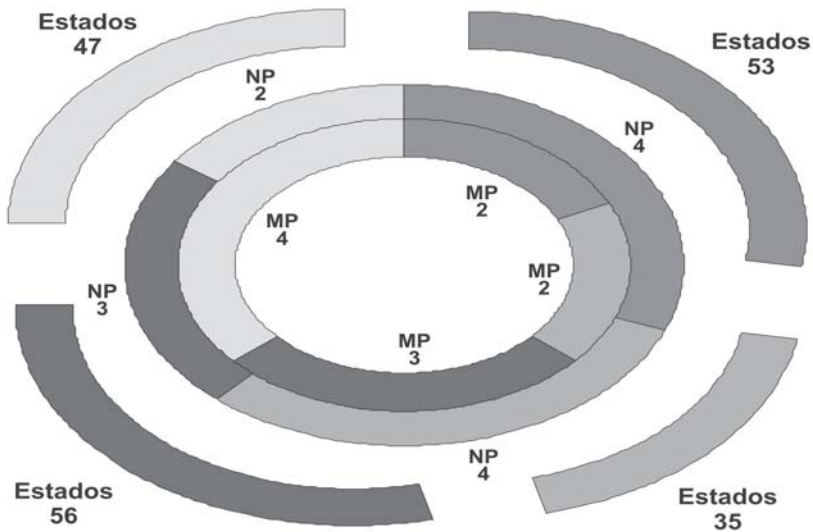
Modelo B					
Rexión	EE membros	ML actuais	M non P Mandato renovable	M non P ordinarios	Total
Asia e o Pacífico	56	1	2	2 + 1 = 3	6
África	53	—	2	3 + 1 = 4	6
Europa	47	3	2	3 - 2 = 1	6
América	35	1	2	2 + 1 = 3	6
Total	191	5	8	11	24

O gráfico dos dous modelos que se amosa a continuación, aínda permite comprobar dun xeito máis palpable, canto dista de conseguirse o pretendido equilibrio entre as distintas rexións do mundo. E iso sen mencionar a falta de realismo que acusa o Informe –que sen embargo imperou noutros puntos– ao incluír nun mesmo lote aos Estados Membros europeo-occidentais e orientais, aos potentes americanos do Norte cos máis numerosos e paupérrimos do Sur, así como o caso omiso feito ás pretensións –algo aguadas nos últimos tempos, é certo– da división en dous do grupo asiático, dado o seu desmesurado crecemento en anos próximos, en comparación co resto.

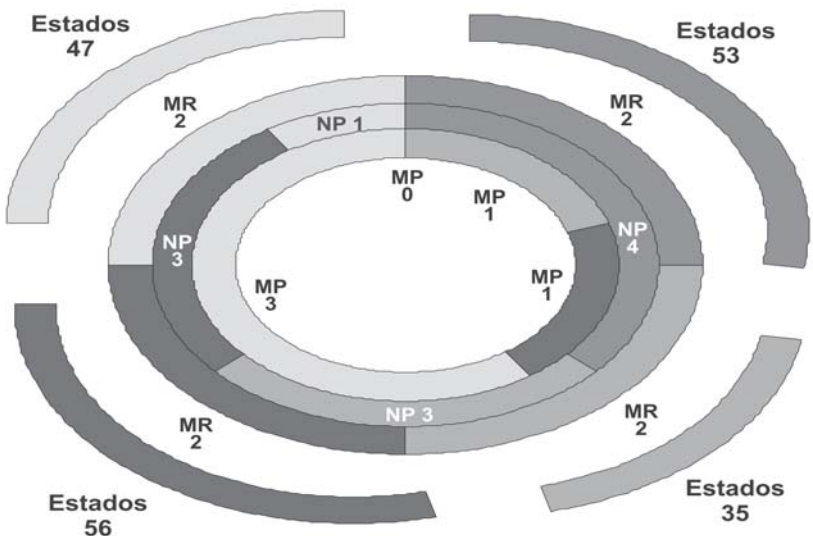
Por outra banda, en relación cos dous modelos, recoméndase á Asemblea Xeral que faga extensivas as condicións previstas no artigo 23.1 da Carta respecto da selección dos membros non permanentes para a designación de novos membros permanentes e, no seu caso, dos electivos de máis frecuente rotación. Trataríase de rescatar a esquecida directriz príncipe deste precepto –segundo a tendencia igualmente manifestada no Grupo de Traballo sobre a Reforma do Consello– no sentido de primar “a contribución do candidato ao mantemento da paz e a seguridade internacionais e aos demais propósitos da Organización”, que o secretario suxire agora medir, tendo en conta aos Estados que se sitúen “entre os tres primeiros na achega de contribucións financeiras ao orzamento ordinario na rexión á que pertencen” ou “entre os tres maiores contribuíntes de efectivos na súa rexión, a misións das Nacións Unidas para o mantemento da paz”.

O Grupo de Alto Nivel –o Informe do secretario xeral garda silencio ao respecto– asume, así mesmo, o auspiciado no seo do Grupo de Traballo acerca de someter a revisión a reforma do Consello de Seguridade, á vista dos eventuais cambios que puideran acontecer na aplicación dos principios rectores propostos, e a conseguente

MODELO A



MODELO B



merma de autoridade do Consello na adopción de medidas colectivas para prever e eliminar novas ou xa existentes ameazas á paz e a seguridade internacionais. Unha cláusula de revisión á que o informe do grupo de expertos pon data fixa: 2020, supoñendo, claro está, a optimista inminencia da entrada en vigor da botada de menos reforma do Consello.

5. Os intocables: os membros permanentes e o seu dereito de veto

O centro do furacán da reforma do Consello de Seguridade segue sendo o veto, unha institución anacrónica e inadecuada nunha pretendida era de democracia, segundo o atronador clamor de Nacións Unidas. No marco deste discurso, no seo do Grupo de Traballo sobre a reforma do Consello xa circularon decenas de propostas, máis ou menos extremistas. Así, dende as que mirando ás alturas propugnaban a eliminación do privilexio (segundo suxeriu reiteradamente a delegación de Cuba), ata imaxinativas combinacións dirixidas á constrición e/ou regulación do seu exercicio, tales como limitar o seu recurso ao estricto marco do Capítulo VII da Carta, con suxeción incluso a unha decisión da Asemblea Xeral, esixir un *dobre voto-veto* para bloquear unha decisión do Consello, reconvertelo en *veto rexional* suposta a extensión da regalía aos novos permanentes; así como, para evitar a endiañada reforma da Carta, contentarse co compromiso dos membros permanentes de adoptar as súas decisións por consenso, ou de recorrer ao veto con moderación e a explicar por escrito a razón que o xustifica; e todo iso condimentado coa máis precisa definición das cuestións de procedemento nas que non sería operativo o veto, segundo o artigo 27.2 da Carta, mediante a oportuna actualización do ambiguo anexo da resolución 267 (III) da Asemblea Xeneral.

Tampouco convén deixar caer no esquecemento a atractiva suxestión de España (proposta ao iniciarse o proceso de reforma), acerca de distinguir tres categorías de decisións na votación no Consello: 1) as que afecten a cuestións de procedemento (suposta a súa exacta delimitación) adoptaríanse por maioría simple; 2) nas de carácter substantivo non relacionadas co Capítulo VII da Carta, os membros permanentes non poderían exercer o veto, podendo ser adoptadas por unha determinada maioría cualificada (apuntándose a de dous terzos ou tres quintos); e 3) para as que afectaran completamente o núcleo duro da acción do Consello, é dicir, os aspectos substantivos do Capítulo VII, esixiríase para a súa adopción a mesma maioría cualificada e, agora, si podería exercerse o veto.

Pero, ao parecer, trátase dun debate estéril ante a férrea posición dos membros permanentes, que non están dispostos a renunciar nin a compartir tan fabuloso privilexio e si a utilizalo, segundo o poder constituínte que lles atribúe a mesma Carta (artigos 108 e 109), para bloquear calquera emenda ou reforma da mesma que contraríe os seus intereses. E, se non, atañámonos ao manifestado a coro polos Representantes Permanentes en Nacións Unidas de China, Estados Unidos, a Federación Rusa,

Francia e Reino Unido, nunha misiva dirixida ao secretario xeral en 1999, na que enfatizan que “todo intento por restrinxir ou limitar os seus dereitos de veto non facilitaría o proceso de reforma”. E así se proxecta nunha das decenas de propostas do Grupo de Traballo sobre o método de adopción de decisións do Consello, consistente en “manter o veto na súa forma actual”.

Tanto é así que o secretario xeral, segundo se indicou, nin siquiera ousara mencionar a institución do veto no seu informe. E o Grupo de Alto Nivel xa debeu constatar que non ve “forma práctica algunha de cambiar o veto que teñen *algúns* membros permanentes” (dende logo uns máis que outros, a vulgar polo frecuente recurso que fan do mesmo). E propón deixalo como está e non amplialo alén dos P-5, aos que simplemente pide *moderación* no sentido de limitar o seu recurso a cuestións nas que estean en xogo [os seus] intereses vitais, así como o compromiso de absterse de utilizar o veto en casos que clamen ao ceo, como os de xenocidio e abusos masivos de dereitos humanos.

O Grupo apunta, non obstante, un sistema denominado de *voto indicativo*, en virtude do cal os membros do Consello poderían pedir unha indicación pública das posturas –dos permanentes– respecto dunha determinada decisión, na que os votos en contra non terían o efecto de veto nin forza algunha respecto da decisión en cuestión, mentres que a segunda votación oficial someteríase ás regras dos procedementos viventes do Consello, é dicir, podendo ter lugar o exercicio do voto-veto. Con iso preténdese tantear a posición dos membros do Consello, dos permanentes en particular, con carácter previo a unha votación oficial, sobre todo aos efectos de evitar que a mera ameaza do exercicio do veto, manifestada nas reunións informais que regularmente manteñen os P-5 leve a excluír da orde do día cuestións fundamentais para a paz e a seguridade internacionais. Pero nada máis.

6. A hora de decidir

Superado o escollo do veto, ou mellor, ao parecer asumida a permanencia e inalterabilidade da institución na súa forma actual, o secretario xeral conmina aos Estados Membros a tomar unha decisión sobre a composición do Consello de Seguridade antes do Cumio de setembro de 2005. E para esta vital decisión pide consenso, aínda que de non ser posible advirte que “iso non debe servir de escusa para postergar a adopción de medidas”. Cabe supoñer que, neste caso, decididas de acordo coas maiorías que para a reforma do Consello de Seguridade preveu a resolución 53/30 da Asemblea Xeral (de 23 de novembro de 1998), que aos efectos de interpretar o “acordo xeral” previamente requirido (A/RES/48/26), determina non adoptar ningunha decisión ao respecto “sen o voto afirmativo de polo menos as dúas terceiras partes dos membros da Asemblea Xeral”.

O seu propósito consiste en garantir un apoio político considerable, conforme ás previsións do Capítulo XVIII da Carta (“Reformas”), que non conseguíran as

maiorías requiridas no artigo 18.2 da mesma, que ao contentarse cunha maioría de dous terzos dos membros presentes e votantes permite, debido ás ausencias e abstencións, a adopción de resolucións por un reducido número de votos efectivos.

Sen embargo, aínda capitidiminuída a reforma do Consello de Seguridade ao aumento dos seus membros dun xeito que soplastamente dea cabida a todas as sensibilidades con certo peso no mundo actual, a súa pretendida distribución equitativa –rexional e contributiva– dista de ser sinxela e, en consecuencia, aínda é cedo para atisbar *fumata branca*. Que nin sequera o Grupo de Alto Nivel composto de dezaseis expertos –independentes por definición– poidera propoñer –polo manifesto desacordo entre os seus membros– un só modelo no reparto dos asentos do novo Consello, é en si mesmo todo un síntoma ao respecto.

É certo que, segundo os principios enunciados e, sobre todo, atendendo aos baremos suxeridos polo Grupo de Alto Nivel respecto da achega financeira e/ou ao mantemento da paz e os propósitos da Organización, non resulta difícil poñer nomes a certos candidatos a eventuais novos postos permanentes (segundo o modelo A), incluso na liña da célebre fórmula *dous máis tres* (dous permanentes industrializados e tres representantes do mundo en desenvolvemento). O que non significa que os excluídos estean hoxe máis que onte dispostos a tirar a toalla.

Así, conforme ao prodigado durante doce anos no Grupo de Traballo sobre a reforma do Consello para os novos membros permanentes, están cantadas as de Xapón e Alemaña, segundo e terceiro contribuíntes ao orzamento ordinario de Nacións Unidas (o que sumado implica aportar ao mesmo preto do 30% do total). A India –que representa un sexto da poboación mundial– sería o outro candidato máis enxalzado do grupo Asia-Pacífico; pero, ¿contentarase Paquistán, agora co sinal do compromiso de paz na rexión de Cachemira lanzado polo primeiro ministro indio Manmohan Sing? E mirando cara Europa, ¿que dicir de Italia, o único entre os seis primeiros contribuíntes ao orzamento prorrateado da Organización que non sería permanente?, ¿atreverase a propoñer de novo, como fixo coa boca pequena no Grupo de Traballo, a permanencia para a Unión Europea –substitutiva da dos seus membros–, algo que incluso suxeriu o Parlamento Europeo, aínda que non o Consello e nin sequera pola Comisión?

En África, se ben a permanencia a estrear polo continente podería decantarse do bando da contribución dos candidatos en tarefas de mantemento da paz na rexión –que é o seu punto forte–, así como poder contar coa opinión desta para a súa eventual rotación nos dous asentos permanentes asignados (como entre liñas recomenda o Grupo de expertos a tenor do sistema acordado e posto en práctica pola OUA –hoxe Unión Africana– para a representación electiva), ¿será iso bastante para dar cabida ao mundo árabe, a cabalo entre dous –se non tres– continentes?

Aínda que quizais máis controvertida podería presentarse a determinación do novo asento permanente asignado a América segundo a distribución rexional agora proposta, pois se Brasil vense postulando como o candidato máis aclamado do vixente grupo latinoamericano-caribeño, a súa reconversión continental pode situalo en liza con Canadá, e incluso con México, que no 2004 situábanse entre os dez primeiros

contribuíntes ao orzamento ordinario da Organización (Brasil ocupaba o lugar decimoquarto). E velaí o que pode explicar o desacordo, manifestado neste punto, polos membros do grupo de expertos de nacionalidade latinoamericana, J.C. Baena Soares e E. Iglesias. Iso si, de momento, Alemaña, Brasil, Xapón e a India conxuráronse apoio mutuo ás súas pretensións de permanentes no Consello, asumindo en todo caso que debería engadirse un quinto posto do mesmo nivel para un país africano.

En canto á nova categoría de asentos non permanentes *cualificados* (segundo o modelo B), tamén resulta relativamente sinxelo predicir que viría a ser ocupada polo que nunha ocasión nomeinei a *clase media acomodada* da Organización, a tenor da súa capacidade e desexo de contribuír ao sustento das Nacións Unidas e do seu propósito principal, o mantemento da paz e a seguridade mundial. Velaí que se trate dunha opción que xa foi defendida no seo do Grupo de Traballo por unha selecta lista de Estados que, sen posibilidades reais de ascender ao estrelato de permanentes –opción que detestan–, si se imaxinan entre os seleccionados máis frecuentemente.

En América, apostaron por Canadá, Arxentina, México e Venezuela, e máis ferventemente aínda en Europa: Italia (xefe de fila da proposta), Canadá, España, Australia (sexto, sétimo, oitavo e decimoterceiro contribuíntes ao orzamento ordinario da ONU), como tamén Turquía (membro do grupo europeo-occidental, non o esquezamos) e Ucraína (que propuxo o denominado modelo *dous máis oito*, a razón dos novos asentos non permanentes e oito de máis frecuente elección, en clara similitude co hoxe suxerido polo secretario xeral). A mera enumeración dos máis devotos partidarios desta proposta podería, así mesmo, explicar por que os membros europeos do Grupo de Alto Nivel, no que soamente estiveron representados europeos nacionais dos xa permanentes, así como de Noruega e Australia, pero que non contou cun nacional de Alemaña (o único aspirante non representado nel), non presentaran batalla –ao menos que se reflectira no seu informe– respecto dunha distribución que resta asentos non permanentes ordinarios ao continente (un ou dous, segundo os modelos A ou B, unha vez sumados os que actualmente corresponden ao grupo europeo occidental e oriental).

Para tratar de conquistar a Estados medios e pequenos, no grupo intergubernamental xa se apuntaron as vantaxes que lles reportaría a nova *integración renovable*, en particular non ter que soportar a desigual competición bienal para ocupar asentos non permanentes; como en efecto evidencia a estatística de Estados con catro ou máis mandatos (Alemaña, Arxentina, Australia, Bélxica, Brasil, Canadá, Dinamarca, Exipto, España, Filipinas, Xapón, Italia, a India, Países Baixos, Paquistán, Romanía, Ucraína, Venezuela...), fronte a un terzo de Estados Membros que nunca ocuparon un asento no Consello de Seguridade. Que o Movemento de Países Non Aliñados apostara na última instancia polo exclusivo aumento de membros non permanentes ante a falta de acordo para os permanentes propiciados polo grupo, tamén podería favorecer a vitoria deste modelo, na súa esencia cando menos.

Pero non cabe dúbida que a batalla final aínda non se librou, e nela será decisivo o apoio, máis ou menos activo, dos hoxe –ao parecer para sempre– membros

permanentes, ás reivindicacións de certos candidatos á mesma categoría –aínda minusvalorada por non dispoñer de veto–. Como o expresado por Estados Unidos dende que comezou o proceso de reforma polas reivindicacións de Alemaña e Xapón, aínda que nos últimos tempos –e por razóns obvias– abertamente decantado pola do goberno nipón, co que, ademais, Washington asinara un comunicado conxunto en febreiro de 2005 sobre a solución pacífica das cuestións referidas ao estreito de Formosa, no marco do operativo de contención de China que, como é natural, non está polo labor de exaltar a Xapón a unha integración de por vida.

Por suposto que existe un clamor xeralizado –que desborda a esfera gobernamental para proxectarse na opinión pública mundial– por reformar o Consello de Seguridade como a peza central, vital, do urxente fortalecemento e revitalización que demandan unhas Nacións Unidas para o século XXI. Pero do que tampouco cabe dudar é que aínda serán precisas grandes doses de negociación e persuasión para que ésta prospere. E, de ser así, o que tamén deixou meridianamente claro o tortuoso e anodino proceso de reforma levado a cabo no seo do Grupo de Traballo, e igualmente reflectido no Informe do secretario xeral, é que esta non se proxectará nas capacidades do Consello para frear o poder dos intocables –por status e dereitos de votación– membros permanentes, poñendo así en evidencia os límites da Carta para impoñerlles a lei. E ás probas me remito. En concreto, non soamente por constatar o apoio dado polo Consello (incluso por unanimidade) ás prioridades de Estados Unidos trala súa agresión a Iraq, senón tamén a tenor do cómputo dos sucesivos votos-vetos americanos (que superan amplamente a decena dende que concluíu a guerra fría) a todo intento de resolución condenatoria das accións ilegais, e incluso criminais, de Israel nos territorios árabes ocupados.

Así as cousas, é de temer que non asistiremos –de darse– a un cambio radical da faciana do Consello de Seguridade, senón como moito a unha operación de *lifting* que disimule as súas estrías máis marcadas de representatividade, á que supostamente se confía estañar as máis profundas cicatrices de ilegalidade, despotismo e opacidade na actuación do Consello. ¿Haberá entón de contentarse a opinión pública mundial con elevar unha boaventura para que os Estados membros do Consello que sexan limpos de corazón, os que teñen fame e sede de xustiza, traballen pola Paz segundo mandan os cánones da Carta?

*Rosa Riquelme Cortado é catedrática de Dereito Internacional Público na
Universidade de Murcia.*