

Imprimir

La celebración de la 81 Asamblea General de las Naciones Unidas ofrece una ocasión particularmente pertinente para preguntarnos no solo qué puede hacer la ONU frente a las guerras y crisis que atraviesan el planeta, sino algo bastante más incómodo: si la arquitectura institucional de la organización continúa siendo adecuada para cumplir la misión que le fue encomendada hace más de ochenta años.

No es una discusión puramente académica. La reforma del Consejo de Seguridad ocupa desde hace años un lugar relevante dentro de Naciones Unidas y ha adquirido mayor urgencia ante la incapacidad del órgano para responder eficazmente a algunas de las crisis internacionales más graves. El secretario general, António Guterres, ha insistido en la necesidad de reformarlo y ha señalado una anomalía difícil de justificar: África continúa sin representación permanente. Durante esta 81 Asamblea General, algunas delegaciones han llevado incluso la discusión más allá de la ampliación. Malasia, por ejemplo, planteó abiertamente que el derecho de veto debe ser cuestionado y finalmente abolido. Propuesta similar fue presentada por Pedro Sánchez, presidente del gobierno de España mientras que Ignacio Lula Da Silva, presidente de Brasil recordó que ese país había advertido ya desde 1946 del “alto precio” que la comunidad internacional pagaría por el derecho de veto.

La coyuntura invita a una reflexión más profunda. Naciones Unidas nació en 1945 sobre las ruinas de una guerra que había demostrado hasta dónde podía llegar la humanidad cuando la fuerza se emancipaba del derecho. Su Carta prometió preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra, reafirmar la dignidad humana y construir un orden en el cual los Estados, grandes y pequeños, pudieran convivir bajo reglas comunes. Aquella promesa conserva su fuerza moral. La arquitectura institucional creada para realizarla, sin embargo, pertenece en buena medida al mundo que emergió de la Segunda Guerra Mundial.

La contradicción se concentra en el Consejo de Seguridad. De los 193 Estados miembros de Naciones Unidas, solo quince integran ese órgano y apenas cinco, Estados Unidos, China, Rusia, Francia y Reino Unido, ocupan un asiento permanente y disponen de la capacidad de bloquear decisiones sustantivas mediante el veto. Esa composición no refleja la distribución geográfica, demográfica ni política del mundo contemporáneo. Refleja, ante todo, la

correlación de fuerzas existente en 1945.

A este privilegio pretendió dársele una explicación histórica. Las grandes potencias vencedoras debían disponer de incentivos suficientes para permanecer dentro del nuevo sistema de seguridad colectiva. La experiencia fallida de la Sociedad de Naciones pesaba demasiado. El veto fue parte del precio político pagado para conseguir su participación. El problema es que una concesión pragmática de 1945 terminó convertida en una estructura permanente de desigualdad.

La 81 Asamblea General da pie, por ello, a formular una pregunta que Naciones Unidas ha postergado demasiado tiempo: ¿puede una organización fundada sobre el principio de igualdad soberana aceptar indefinidamente que cinco países posean un poder jurídico que los otros 188 no tienen?

La respuesta debería ser negativa. La ONU necesita una reforma profunda del Consejo de Seguridad. Pero aumentar simplemente el número de miembros manteniendo intacta la estructura de privilegios sería insuficiente. Una transformación democrática debe abordar la representación geográfica, los métodos de decisión, la rendición de cuentas y, como horizonte fundamental, la abolición definitiva del veto.

No se trata solamente de agregar nuevas sillas. Se trata de discutir quién decide, bajo qué reglas y con qué legitimidad cuando están en juego la guerra, la paz y millones de vidas humanas.

El privilegio convertido en norma

El artículo 27 de la Carta establece el régimen de votación del Consejo de Seguridad. En la práctica institucional, el voto negativo de cualquiera de sus cinco miembros permanentes puede impedir la adopción de una resolución sobre cuestiones sustantivas.

No estamos ante una simple ventaja diplomática. Se trata de una asimetría incorporada al corazón jurídico del sistema de seguridad colectiva. La contradicción con el principio de

igualdad soberana resulta evidente. Los Estados son formalmente iguales, pero cinco poseen una capacidad que los demás no tienen: bloquear determinadas decisiones aun cuando estas cuenten con amplio respaldo internacional.

Conviene hacer una precisión. El problema no pertenece exclusivamente a una potencia, una ideología o un bloque geopolítico. Estados Unidos lo ha utilizado repetidamente en asuntos relacionados con Israel y Palestina. Rusia ha recurrido a él en conflictos estrechamente vinculados con sus intereses estratégicos. China también lo ha empleado, en ocasiones junto con Rusia. Francia y Reino Unido han hecho un uso mucho menor durante las últimas décadas, pero conservan la misma prerrogativa.

Los casos son diferentes y deben examinarse dentro de sus contextos específicos. Sin embargo, institucionalmente revelan una constante: cuando los intereses estratégicos de una potencia permanente o de un aliado estrecho chocan con una determinada acción colectiva, el Consejo puede quedar paralizado.

Las consecuencias no permanecen en una sala de reuniones en Nueva York. Se proyectan sobre poblaciones sometidas a bombardeos, desplazamientos, hambre, ocupación, ataques contra infraestructuras civiles y otras graves formas de violencia. El veto parece una cuestión procedimental hasta que se observa desde Gaza, Libano, Siria o cualquier escenario donde la incapacidad del Consejo tiene consecuencias humanas concretas. Aquí aparece una cuestión jurídica y ética esencial. El derecho internacional humanitario no depende del consenso entre las grandes potencias. Las obligaciones de distinguir entre población civil y objetivos militares, respetar los principios de proporcionalidad y precaución, facilitar la asistencia humanitaria y proteger a quienes no participan en las hostilidades continúan existiendo, aunque una resolución sea vetada.

El veto tampoco convierte en legal aquello que el derecho internacional prohíbe. Puede impedir una actuación del Consejo, pero no modificar por sí mismo la naturaleza jurídica de los hechos. Confundir ambas cosas significaría conceder a las potencias permanentes un poder que ni siquiera la Carta les reconoce.

La Asamblea General ha intentado introducir cierta responsabilidad política. Desde 2022, cuando un miembro permanente ejerce el veto, la Asamblea puede reunirse formalmente para discutir la situación y exigir explicaciones. Es un avance importante en transparencia, pero está lejos de ser suficiente. No resuelve el problema esencial. Quien utiliza el veto tiene que explicarlo, pero continúa pudiendo utilizarlo.

Un orden mundial todavía escrito en 1945

La segunda dimensión del problema es representativa y, desde una perspectiva decolonial, resulta imposible ignorarla. África tiene 54 Estados miembros de Naciones Unidas y más de 1.500 millones de habitantes, pero ningún asiento permanente. América Latina y el Caribe tampoco poseen uno. Ningún país árabe integra el grupo permanente. India, el país más poblado del planeta, tampoco.

Europa occidental, en cambio, conserva dos puestos permanentes mediante Francia y Reino Unido. No hace falta convertir esta constatación en una acusación simplista contra Europa para reconocer la anomalía histórica. El Consejo refleja una época en la cual buena parte de África y Asia permanecía bajo dominio colonial y numerosos Estados que hoy integran Naciones Unidas todavía no existían como sujetos soberanos.

La descolonización transformó el mapa político mundial. La arquitectura central de la seguridad internacional cambió mucho menos. Esta realidad tiene consecuencias más profundas que una mera distribución inadecuada de asientos. Cuando determinadas regiones aparecen repetidamente como objeto de decisiones internacionales, pero carecen de una capacidad equivalente para adoptarlas, se reproduce una relación de poder que no puede separarse por completo de la historia colonial.

África lleva décadas reclamando una representación sustancialmente mayor. También América Latina, Asia y otros componentes del llamado Sur Global cuestionan una estructura que consideran insuficientemente representativa.

Sin embargo, surge aquí una dificultad. Democratizar el Consejo no debería consistir

simplemente en ampliar el club de los privilegiados. Si el problema es que cinco Estados pueden bloquear decisiones respaldadas por una mayoría, entregar esa misma capacidad a otros países modificaría la distribución del poder, pero conservaría la naturaleza desigual del sistema.

El derecho de veto en el Consejo de Seguridad constituye la principal contradicción de las Naciones Unidas: una herramienta flagrantemente antidemocrática incrustada en el núcleo de la institución que debería personificar el paradigma democrático y la igualdad soberana en el mundo.

Suele argumentarse, desde el pragmatismo del realismo político, que el veto es un mal necesario para retener a las potencias hegemónicas dentro del marco multilateral y evitar que actúen al margen de la ley. Sin embargo, este razonamiento no es más que una capitulación: condicionar la gobernanza global a los intereses particulares de un puñado de Estados militar y nuclearmente dominantes equivale a consagrar la ley del más fuerte por encima del derecho internacional. Al otorgarles una carta blanca para anular la voluntad de la mayoría, la ONU no protege el multilateralismo; lo secuestra.

Esta estructura institucionaliza una desigualdad jurídica inaceptable. Ninguna organización orientada a la paz y a la justicia puede proclamarse legítima si el voto de cinco miembros permanentes vale más que la voz colectiva de los casi doscientos países restantes. La supuesta búsqueda de estabilidad no puede seguir sirviendo de coartada para legitimar élites diplomáticas ni para transformar a la Asamblea General en un órgano deliberativo sin poder real.

Por ello, la denuncia debe ser tajante: el veto es un resabio directo de la arquitectura colonial de posguerra, diseñado para perpetuar privilegios imperiales y neutralizar cualquier intento de democratización real de las relaciones internacionales. Cuestionar este mecanismo no consiste en reemplazar unas hegemonías por otras, ni en eximir de escrutinio a los abusos cometidos bajo discursos antiimperialistas retóricos. Exige erradicar el privilegio de raíz, dismantelar una prerrogativa que bloquea sistemáticamente la resolución de crisis

humanitarias y refundar la toma de decisiones sobre una base verdaderamente equitativa, transparente y democrática.

Ninguna victoria militar ocurrida hace ocho décadas, ninguna superioridad económica y ninguna capacidad nuclear deberían conferir a un Estado un derecho permanente a situar sus intereses nacionales por encima de mecanismos colectivos destinados a proteger la paz.

Reformar el poder, no solamente las sillas

Existe, sin embargo, un enorme obstáculo jurídico. Abolir el veto exige reformar la Carta. Su artículo 108 establece que las enmiendas deben ser aprobadas por dos tercios de los miembros de la Asamblea General y ratificadas por dos tercios de los Estados miembros, incluidos todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

En otras palabras, para eliminar jurídicamente el veto se necesita, bajo las reglas actuales, el consentimiento de quienes poseen el veto. La paradoja es evidente. El sistema concede un privilegio a cinco Estados y, simultáneamente, les proporciona la capacidad de impedir una reforma destinada a retirárselo.

Esto no significa que la Carta sea inmutable. Ya ha sido reformada. En la década de 1960 se modificó para ampliar el Consejo de Seguridad de once a quince miembros. Existe, por tanto, un precedente que demuestra que su arquitectura puede cambiar.

Abolir el veto sería, naturalmente, mucho más difícil. Requeriría una presión diplomática sostenida, una mayoría internacional extraordinariamente amplia y, finalmente, la aceptación de los propios miembros permanentes.

Mientras ese consenso se construye, existen medidas intermedias razonables: abolición de la membresía permanente de un Estado, restricciones al veto ante un genocidio, crímenes de lesa humanidad y graves crímenes de guerra; obligaciones reforzadas de justificación; potestad de la Asamblea General de anular un veto mediante un voto de dos tercios, devolviendo la última palabra al órgano más representativo; y limitaciones cuando un

miembro permanente sea parte directamente involucrada en una controversia. [1]

Son pasos necesarios, pero conviene no confundirlos con el objetivo final. Existe una diferencia fundamental entre regular un privilegio y cuestionar su existencia. La reforma tampoco debería limitarse a reproducir en el siglo XXI una nueva jerarquía de potencias. No tendría mucho sentido sustituir el reparto de poder de 1945 por otro basado exclusivamente en el tamaño de la economía, la población o el arsenal militar.

África necesita una representación acorde con su peso humano, político e histórico. América Latina y el Caribe necesitan una presencia que hoy no poseen. Asia está insuficientemente representada. También los pequeños Estados necesitan mecanismos que garanticen que la seguridad internacional no sea simplemente sinónimo de seguridad de las grandes potencias.

La propia noción de seguridad ha cambiado. Ya no se limita a evitar guerras convencionales entre Estados. Incluye desplazamientos masivos, crisis climáticas, amenazas nucleares, inseguridad alimentaria, conflictos internacionalizados, ataques contra civiles y nuevas tecnologías militares. Un Consejo concebido en un mundo todavía dominado por imperios coloniales difícilmente puede afrontar esas transformaciones sin revisar también cómo distribuye el poder. Nada de esto significa debilitar a Naciones Unidas. Al contrario. La ONU continúa siendo indispensable porque no existe otra institución con su universalidad, su arquitectura jurídica y su potencial para articular respuestas colectivas.

Pero defenderla no significa convertir su estructura en intocable. A veces una institución se protege reformándola antes de que la distancia entre los principios que proclama y la manera en que distribuye el poder termine erosionando su legitimidad.

La 81 Asamblea General ofrece precisamente una oportunidad para colocar esta contradicción en el centro del debate. No basta con pedir una ONU más eficaz mientras se evita discutir las estructuras que explican parte de su impotencia. Tampoco basta con aumentar el número de integrantes del Consejo si permanece intacto el núcleo de la desigualdad.

No será sencillo. Probablemente sea una de las reformas institucionales más difíciles del orden internacional contemporáneo. Pero la dificultad política de una transformación no elimina su necesidad. La pregunta que deja planteada esta 81 Asamblea General es, en el fondo, bastante sencilla: ¿puede el multilateralismo del siglo XXI seguir dependiendo indefinidamente de un privilegio concedido a cinco Estados como consecuencia de una guerra terminada en 1945?

Ochenta años después, el mundo es otro. Naciones Unidas también debería tener el valor de serlo.

---

[1] Mucho antes del conflicto en Europa del Este, la diplomacia de Cuba, respaldada históricamente por sectores de países no alineados, introdujo la idea de anular formalmente el privilegio de veto en debates intergubernamentales sobre la reforma del Consejo. Presentaron en el 2010, ante la ONU, la propuesta de que si una resolución era vetada en el Consejo, la Asamblea General pudiera asumir “la última palabra” y ratificarla si dos tercios del cónclave votaban a favor, devolviendo el peso legislativo al órgano con mayor representatividad democrática directa.

Maria Consuelo del Rio Mantilla, Vicepresidenta de la Corporación Sur & Jaime Gómez Alcaraz, Analista Internacional

Foto tomada de: UN News