

## **El desafío de reformar el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas**

Serie Minutas Nº 103-23, 06/10/2023

### **Resumen**

Esta Minuta ha sido elaborada para apoyar la participación de la delegación de la Cámara de Diputadas y Diputados en la 147ª Asamblea de la Unión Interparlamentaria (UIP), en especial en su Comisión Permanente sobre Asuntos de las Naciones Unidas, que tendrá lugar en Luanda (Angola) entre los días 22 y 27 de octubre de 2023. En particular, entrega antecedentes para participar en la sesión titulada "Reformar el Consejo de Seguridad para reforzar el régimen multilateral", que es el tercer tema sustantivo de la agenda de la comisión.

Disclaimer: Este trabajo ha sido elaborado a solicitud de parlamentarios del Congreso Nacional, bajo sus orientaciones y particulares requerimientos. Por consiguiente, sus contenidos están delimitados por los plazos de entrega que se establezcan y por los parámetros de análisis acordados. No es un documento académico y se enmarca en criterios de neutralidad e imparcialidad política.

## 1. Antecedentes generales

La Organización de las Naciones Unidas (ONU) fue establecida por la Carta de San Francisco, de junio de 1945, en el contexto de un mundo que salía de la segunda guerra mundial y que contaba con un gran número de territorios en situación colonial. A lo largo de sus más de setenta y cinco años de existencia, la ONU ha jugado un rol destacado en la promoción del reconocimiento internacional de los derechos humanos, el respaldo al proceso de descolonización y el impulso a la cooperación y el desarrollo de las naciones. En parte debido a su contribución, el mundo actual ha vivido importantes transformaciones que afectan al número y características de sus Estados miembros, a los equilibrios globales de poder entre ellos, y a los principales desafíos que deben enfrentar la comunidad internacional.

El Consejo de Seguridad (CSNU) es uno de los órganos principales, que tiene a su cargo la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales. En el ejercicio de estas competencias puede adoptar resoluciones con distinto grado de autoridad, a saber, recomendaciones en materia de solución pacífica de controversias (Capítulo VI de la Carta) y decisiones en materia de seguridad colectiva (Capítulo VII de la Carta) que son obligatorias para los miembros de las Naciones Unidas. En cuanto a su composición, el CSNU está integrado por miembros permanentes y miembros no permanentes, estos últimos elegidos por la Asamblea General para períodos de dos años no renovables atendiendo al criterio de distribución geográfica equitativa. Adopta sus resoluciones por mayoría de 9 miembros que, en las cuestiones de fondo, debe incluir el voto de todos los miembros permanentes, esto es, ellos poseen un "derecho de veto" sobre las medidas y acciones que decida el CSNU.

Su composición y los mecanismos de adopción de decisiones se han mantenido sin cambios desde 1945, pero el tamaño del Consejo se modificó para responder al aumento de la membresía total de la ONU. En su origen, estaba conformado por los 5 miembros permanentes (Estados Unidos, Unión Soviética, Francia, Gran Bretaña y China), vencedores de la segunda guerra mundial, y 6 miembros no permanentes. De ese modo, contaba con 11 miembros en una ONU que tenía 51 Estados. En 1965 entró en vigor la reforma que amplió el CSNU a 15 miembros, incrementando el número de los no permanentes a 10, y estableció la necesidad de respetar un equilibrio entre los distintos grupos regionales. Ese Consejo de 15 miembros surgió para una ONU que tenía una membresía de 110 Estados, pero ese tamaño parece cada vez más insuficiente para representar adecuadamente a los actuales 192 miembros de la organización.<sup>1</sup>

Sin embargo, su composición y, en particular, la existencia de cinco miembros permanentes (P5) que reflejan los equilibrios geopolíticos de hace casi ocho décadas es un factor que afecta su representatividad y legitimidad. A la vez, su modo de toma de decisiones y, sobre todo, la existencia de poder de veto en manos de los países del P5 refuerza esa percepción de injusticia, tanto como genera problemas de eficacia en la actuación del CSNU en conflictos en que alguno de esos países tiene en juego sus intereses fundamentales. Por todo ello, el desafío de la reforma del Consejo de Seguridad ha sido considerado un hito relevante en todas las iniciativas de renovación y fortalecimiento del multilateralismo que

---

<sup>1</sup> Esta evolución paralela del tamaño del Consejo y la membresía de la ONU es consignada por Figueroa, Uldaricio, *Organismos internacionales. Funcionamiento y actividades*, 2ª Ed., LexisNexis, Santiago de Chile, 2002, pp. 202-203.

surgieron desde el fin de la guerra fría.<sup>2</sup> A principios de siglo, el antiguo Secretario General Kofi Annan expresó la convicción que “no se podrá terminar una reforma de las Naciones Unidas si no se reforma el Consejo de Seguridad”<sup>3</sup>, agregando que ese cambio debe implicar algo más que la mera ampliación del número de miembros debiendo abordar los equilibrios políticos que se configuran con su composición y los mecanismos de adopción de decisiones de que se lo dotará (incluido el asunto del derecho de veto).

El proceso de reforma ha seguido una senda marcada por momentos de impulso, asociada en ocasiones a situaciones de *impasse* en el funcionamiento del Consejo ante determinadas crisis internacionales. Existe entre los Estados miembros de la ONU un consenso amplio en cuanto a la necesidad de ajustar el CSNU a las nuevas realidades geopolíticas del mundo, pero hay divergencias importantes sobre cuáles son los cambios más indicados y cómo realizarlos. El impulso más reciente a la reforma del CSNU vino dado por la guerra en Ucrania a partir de la intervención armada de Rusia (uno de los P5) quien con su veto ha impedido que el Consejo actúe en esta crisis.<sup>4</sup> En este contexto, además, se produce un giro diplomático -al menos en lo declarativo- de Estados Unidos (otro P5) en cuanto a dar un apoyo más decidido a la reforma del Consejo, y también existe una decisión de la Asamblea General en cuanto a revisar las situaciones en que el Consejo no pueda decidir por el ejercicio del veto.<sup>5</sup>

## 2. Mecanismos de procedimiento para lograr una reforma

El proceso de reforma institucional de la ONU y, en especial, la reforma del CSNU ha encontrado un primer tipo de impedimentos de carácter procedimental. En ese sentido, la Carta de la ONU establece dos procedimientos distintos: por una parte, el mecanismo de reforma del artículo 108 y, por otra parte, el mecanismo de revisión, que implica la convocatoria a una Conferencia general en las condiciones que dispone el artículo 109.<sup>6</sup>

La puesta en marcha del procedimiento de reforma del artículo 108 requiere que las modificaciones sean adoptadas por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros de la Asamblea General. Sin embargo, para su entrada en vigor se necesita que esas modificaciones sean ratificadas por las dos terceras partes de

---

<sup>2</sup> Nadin, Peter, *United Nations Security Council Reform*, University of the United Nations Website, published 2014-05-01, disponible en: <https://ourworld.unu.edu/en/united-nations-security-council-reform> [acc. 29/09/23].

<sup>3</sup> NACIONES UNIDAS, *Fortalecimiento de las Naciones Unidas: un programa para profundizar el cambio. Informe del Secretario General*, 9 de septiembre de 2002, A/57/387, p. 9, disponible en: <https://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?OpenAgent&DS=A/57/387&Lang=S> [acc. 03/10/23].

<sup>4</sup> Ello no ha significado, sin embargo, una parálisis completa del funcionamiento del CSNU, sino que se ha dado una adaptación generando una “compartimentalización” de la situación de Ucrania, separándola de la capacidad de tomar decisiones en otras materias. Ver: Gowan, Richard, *The UN Security Council between Rifts and Reform*, International Crisis Group Website, published 13 July 2023, disponible en: <https://www.crisisgroup.org/global/un-security-council-between-rifts-and-reform> [acc. 29/09/23].

<sup>5</sup> Esta última decisión puede implicar, al menos informalmente, un cambio en los métodos decisorios del CSNU dado que “podría poner presión sobre los miembros permanentes para no usar el veto de manera irresponsable”. Ver: Patrick, Stewart, “Cutting the Gordian Knot: Global Perspectives on UN Security Council Reform”, en: Patrick, Stewart (Ed.), *UN Security Council Reform: What the World Thinks*, Carnegie Endowment for International Peace, Washington DC, 2023, pp. 1-9, en p. 5, disponible en: [https://carnegieendowment.org/files/Patrick\\_et\\_al\\_UNSC\\_Reform\\_v2\\_1.pdf](https://carnegieendowment.org/files/Patrick_et_al_UNSC_Reform_v2_1.pdf) [acc. 29/09/23].

<sup>6</sup> En relación a estos procedimientos, Díez de Velasco, Manuel, *Las Organizaciones Internacionales*, 14ª Ed., Tecnos, Madrid, 2007, pp. 155-159.

los miembros de la ONU incluyendo, necesariamente, a los P5, es decir, los cinco miembros permanentes del CSNU. Esta prerrogativa especial, expresión de los privilegios que ostentan los que fueron llamados en su momento “los cinco grandes”, hacen compleja la adopción de cambios que impliquen limitar o eliminar esos mismos privilegios.

Sin embargo, este mecanismo fue utilizado en tres ocasiones en los años sesenta para adaptar la organización, en particular algunos de sus órganos, a la realidad del considerable aumento experimentado por la membresía debido al proceso de descolonización. En particular, se utilizó en dos ocasiones para reformar la Carta en relación al CSNU: en lo referente al tamaño, aumentando el número de miembros no permanentes, y en lo relativo al método decisorio, modificando el número de votos necesarios para adoptar decisiones en su seno. En ninguna de ellas, por cierto, estuvo en cuestión la composición del CSNU, ni la categoría especial de esos cinco miembros ni sus privilegios a la hora de adoptar decisiones (derecho de veto).

Por su parte, el artículo 109 prevé las condiciones para implementar el mecanismo de revisión que implicaría la convocatoria a una Conferencia general de reforma de la Carta. Esa convocatoria requiere del voto mayoritario de dos tercios de la Asamblea General y 9 miembros cualesquiera del Consejo de Seguridad, acordando lugar y fecha para celebrarla. En la Conferencia, cada miembro contará con un voto, y las modificaciones serán adoptadas por el voto favorable de dos tercios de los miembros participantes de la Conferencia. Sin embargo, para entrar en vigor requieren de la ratificación de dos terceras partes de los miembros de la ONU, incluidos necesariamente los miembros permanentes del CSNU. Este segundo mecanismo no ha sido utilizado nunca en la historia de ONU, a pesar que el propio artículo preveía un modo de activación a través de la Asamblea General si transcurrida una década no se convocaba este tipo de conferencia.

En materia de reforma del CSNU el mecanismo procedimental que habilitó la Asamblea General consistió en crear un *Grupo de Trabajo de composición abierta* que se ha reunido anualmente a partir de diciembre de 1992. El mandato de este Grupo de Trabajo consiste en abordar “*la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros, y otras cuestiones conexas*”, como se señala en su propia denominación.<sup>7</sup> Lo componen todos los Estados miembros de la ONU, aunque en la práctica la participación activa en sus trabajos es desigual, y sus informes recogen las distintas propuestas de los Estados, así como de grupos de Estados que se han ido articulando. A lo largo del proceso ha habido fases de mayor impulso, asociadas al activismo de la Secretaría General con el programa de renovación de Naciones Unidas en 1997, y posteriormente entre 2003 y 2005, previo al 60º aniversario de la ONU.

Después de más de tres décadas, este mecanismo sigue formalmente operativo pero no ha logrado avances sustanciales. De hecho, el impulso político desde 2008 se trasladó a otro mecanismo creado por la *Decisión 62/557* de la Asamblea General. En ella se establece la fórmula de las negociaciones intergubernamentales informales (IGN) como método para buscar el acuerdo más

---

<sup>7</sup> La evolución y principales propuestas dentro de este mecanismo fueron analizadas en Ferrero, Mariano, *Evolución y situación actual del proceso de reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*, Serie Informes n° 68-10, Departamento de Estudios, Extensión y Publicaciones, Biblioteca del Congreso Nacional, Santiago de Chile, Septiembre 2010, en especial pp. 3-6.

amplio posible, y hace referencia al “proceso de ratificación de cualquier enmienda a la Carta como se estipula en su artículo 108”.<sup>8</sup> Por tanto, todo indica que se está pensando en utilizar el mecanismo de reforma antes que la convocatoria a una Conferencia de revisión del artículo 109 para decidir sobre “la cuestión de la representación equitativa y el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad y cuestiones conexas”. En 2022, los co-presidentes del IGN durante el 76º período de sesiones de la Asamblea General llevaron adelante cinco reuniones informales en torno a los cinco ámbitos temáticos establecidos y, por primera vez, convocaron conversaciones “no-formales” (*un-formal*) y reflexiones orales tras las discusiones temáticas, con el propósito de generar mayores espacios de consenso.<sup>9</sup>

### 3. El juego político: propuestas, grupos y posiciones sobre la reforma del CSNU

Durante todo este proceso de negociaciones que se prolonga ya por más de tres décadas, se han generado distintas propuestas y éstas se han articulado en torno a distintos grupos de Estados con posiciones divergentes sobre los contenidos y modos de la reforma del CSNU. En efecto, si bien prácticamente todos los miembros de las Naciones Unidas están de acuerdo en la necesidad de una reforma del Consejo que le permita adaptarse a las nuevas realidades geopolíticas, “discrepan en si su impulso primordial debe ser emplear las capacidades de las principales potencias o incrementar la representación global equitativa”.<sup>10</sup> Por otra parte, resulta evidente que los P5 están preocupados de proteger su posición relativa y, por ende, tienen un menor interés en estos cambios aunque, en ciertos momentos, han mostrado alguna flexibilidad reactiva ante las propuestas presentadas por otros países y grupos de países.

En este escenario, destacan las propuestas sostenidas por tres bloques con posturas, en muchos casos, enfrentadas. En efecto, los Estados se han articulado en los siguientes grupos<sup>11</sup>:

- *Grupo de los Cuatro (G-4)*: defiende la ampliación del CSNU a 25 miembros, incluyendo 6 nuevos puestos permanentes y 4 no permanentes. La candidatura a los puestos permanentes correspondería a los países impulsores de esta propuesta (Alemania, Brasil, India y Japón) y se asignaría dos a países africanos. Además, manifestaron la disposición a renunciar transitoriamente (en el medio plazo) al derecho de veto. Adicionalmente, prevén la creación de otros tres puestos elegibles, de carácter no permanente. Cuentan con el apoyo de otros países que se han sumado a esta postura.

---

<sup>8</sup> UNITED NATIONS, G.A. Decision 62/557. *Question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, adopted at the 122<sup>nd</sup> plenary meeting of the 62<sup>nd</sup> session of the General Assembly, on 15 September 2008, disponible en: [https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Decision%2062\\_557.pdf](https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Decision%2062_557.pdf) [acc. 03/10/23].

<sup>9</sup> Thompson, Shamala Kandiah; Landgren, Karin, and Romita, Paul, *The United Nations in Hindsight: The Long and Winding Road to Security Council Reform*, Just Security Website, published September 30, 2022, disponible en: <https://www.justsecurity.org/83310/the-united-nations-in-hindsight-long-winding-road-to-security-council-reform> [acc. 02/10/23].

<sup>10</sup> Patrick, Stewart, “Cutting the Gordian Knot...”, *op. cit.*, p. 4.

<sup>11</sup> En lo esencial, se mantienen los bloques identificados en 2010, ver: Ferrero, Mariano, *Evolución y situación actual...*, *op. cit.*; con cambios menores, su articulación actual se retoma de las presentaciones de Nadin, Peter, *United Nations Security...*, *op. cit.*; Patrick, Stewart, “Cutting the Gordian Knot...”, *op. cit.*, p. 4; y, Gowan, Richard, *The UN Security Council...*, *op. cit.*

- *Coalición "Unidos por el Consenso" (UfC)*: propone ampliar el CSNU a 25 miembros, incorporando 10 nuevos miembros, todos no permanentes, que se elegirían por períodos algo más largos y, eventualmente, apoyarían fórmulas que permitan períodos más prolongados de permanencia (por ej., permitiendo la reelección). Estos nuevos puestos se repartirían de modo geográficamente equitativo, en función de los cinco grupos geopolíticos que operan en la ONU. Está integrado por una veintena de países, liderados por Italia, México y Pakistán, e incluye a países de distintos continentes; también son parte del grupo Argentina y Colombia en América Latina, y España, en Europa, entre otros. Todos los países que han liderado este grupo tienen algún grado de competencia o rivalidad regional con algún integrante del G-4.
- *Consenso Ezulwini*: expresa el acuerdo general alcanzado en 2005 por los 54 países miembros de la *Unión Africana* (UA), que consiste en sostener la ampliación del CSNU a 26 miembros, incluyendo 6 nuevos puestos permanentes con derecho a veto. En el Consejo ampliado, 2 puestos permanentes y otros 3 no permanentes, al menos, corresponderían a África. En esa región, países como Nigeria o Sudáfrica se encuentran entre quienes aspiran a ocupar los escaños permanentes, aunque este es un punto de potencial divergencia dado que hay otros países que tienen aspiraciones como Egipto, Etiopía o Argelia, entre otros.

Además, dentro del proceso del IGN hay otros grupos que han presentado diferentes posiciones respecto a la reforma del CSNU. Entre ellos se pueden mencionar el Grupo Árabe, el Benelux, el Caricom, el Grupo Nórdico, y el Grupo L69 (este último agrupa a más de 40 países de África, América Latina y el Caribe, y Asia y el Pacífico), con varios países siendo parte en distintos grupos.<sup>12</sup>

Por último, se puede destacar que existe otro grupo que propone una ruta alternativa de reforma, centrada en los métodos de trabajo del CSNU, esto es, en sus procesos y formas de reunión más que en su composición y mecanismo decisorio. Heredero del *Grupo Small-5 (S-5)*, integrado por países relativamente pequeños como Costa Rica, Singapur o Suiza, reúne actualmente a una veintena de Estados bajo la denominación *Accountability, Transparency and Coherence (ACT)*.<sup>13</sup> Su propuesta se orienta a incrementar la responsabilidad de los miembros frente al conjunto de las Naciones Unidas, así como la transparencia de su trabajo, y también admite la ampliación del tamaño del Consejo a la vez que se imponen limitaciones al uso del veto.

Entre los actuales miembros permanentes, la prioridad consiste en proteger su posición de privilegio en el CSNU, esto es, mantener su cupo permanente y su derecho a veto. A partir de allí, todos los P5 sostienen que están de acuerdo con la necesidad de una reforma, y en particular todos señalan que comparten la idea que África tenga presencia, pero sus posturas divergen en distintos puntos.<sup>14</sup>

Así, China se muestra flexible y, en línea con la propuesta UfC, podría apoyar la creación de 10 nuevos puestos no permanentes elegidos de manera equitativa entre todas las regiones; pero es contraria al ingreso de miembros permanentes -en especial, Japón- y preferiría mantener la composición actual. Por

<sup>12</sup> Thompson, Shamala Kandiah; Landgren, Karin, and Romita, Paul, *The United Nations in Hindsight...*, *op. cit.*

<sup>13</sup> Nadin, Peter, *United Nations Security...*, *op. cit.*

<sup>14</sup> En base a las presentaciones que realizan Schaefer, Brett, *A narrow path to reform the UN Security Council*, Geopolitical Intelligence Services Website, published on November 18, 2022, disponible en: <https://www.gisreportsonline.com/r/security-council-reform/> [acc. 29/09/23]; Patrick, Stewart, "Cutting the Gordian Knot...", *op. cit.*, pp. 4-5; y, Gowan, Richard, *The UN Security Council...*, *op. cit.*

su parte, Rusia se muestra escéptica respecto a agregar nuevos miembros permanentes, aunque en caso de abrirse a la idea sólo consideraría a países del Sur Global como India o Brasil. Además, solía coincidir con Estados Unidos en sostener que un CSNU ampliado debiera ser lo más restringido posible, por razones de eficiencia, lo que para Estados Unidos significa no exceder de un total de 21 miembros.

En todo caso, Estados Unidos admitía la inclusión como miembros permanentes, al menos, de Alemania, Japón e India, pero sin derecho a veto, hasta la intervención del Presidente Joe Biden ante la Asamblea General en septiembre de 2022. En esa ocasión, el mandatario estadounidense afirmó que su país respaldaría un incremento en el número de miembros permanentes y no permanentes del CSNU, incluyendo cupos permanentes para naciones a las que ya apoyaba como también para países de África y América Latina. Asimismo, sostuvo que Estados Unidos se comprometía a no utilizar el veto excepto en "situaciones raras, extraordinarias", para dar garantías de que el Consejo sea creíble y efectivo.<sup>15</sup>

Finalmente, los P5 de Europa occidental -Gran Bretaña y Francia- han estado más proclives a la propuesta del G-4 y, sobre todo, están de acuerdo en que se otorgue la categoría de miembros permanentes a Alemania y Japón en un CSNU ampliado en torno a 25 miembros. A su vez, desde 2009 han promovido una solución transitoria que implicaría la creación de una nueva categoría de cupos de larga duración que, eventualmente, pueden convertirse en permanentes aunque sin derecho a veto.

Chile ha sido un activo participante en el proceso de reforma de las Naciones Unidas y de su Consejo de Seguridad, formando parte en 2004 del Grupo de Países Amigos de la Reforma, integrado por una quincena de Estados que representan la diversidad de posiciones existentes en la ONU. En relación con el CSNU, en el marco del último ciclo de sesión del IGN, Chile instó a "avanzar en un proceso de negociación real hacia una reforma significativa, equitativa, inclusiva y concreta del Consejo de Seguridad".<sup>16</sup> Su posición ha sido sostenida de manera reiterada en el foro multilateral, como también en el marco de diversos contactos bilaterales.

Con el propósito de lograr un CSNU más representativo, legítimo y transparente, la posición manifestada por Chile se hace cargo de la dimensión de la ampliación de la membresía del Consejo como también de los métodos de trabajo. En cuanto a la categoría de miembros, es partidario de ampliar tanto los miembros permanentes como no permanentes, señalando la importancia que se respete una distribución geográfica equitativa y, en especial, resalta que se debe hacer cargo de la injusticia que han sufrido Asia Pacífico, América Latina y el Caribe y, sobre todo, África para quien defiende una presencia permanente en el CSNU. Por otra parte, reitera su postura contraria a extender el derecho de veto a nuevos miembros permanentes, debido a un rechazo de principio de dicha prerrogativa.<sup>17</sup>

---

<sup>15</sup> Citado por: Thompson, Shamala Kandiah; Landgren, Karin, and Romita, Paul, *The United Nations in Hindsight...*, op. cit.

<sup>16</sup> CHILE, *Intervención de Chile "Tamaño de un Consejo de Seguridad ampliado y los métodos de trabajo del Consejo"*, y *"la relación entre el Consejo y la Asamblea General"*, en sesión de las Negociaciones Intergubernamentales (IGN) de la reforma del Consejo de Seguridad, 9-10 de mayo de 2023, p. 3.

<sup>17</sup> CHILE, *Intervención de Chile "Categoría de los miembros, estatus de los documentos IGN e injusticia cometida con África, América Latina y el Caribe, y Asia Pacífico"*, en sesión de las Negociaciones Intergubernamentales (IGN) de la reforma del Consejo de Seguridad, 3-4 de abril de 2023.

Por otra parte, recuerda que resulta necesaria una revisión de los métodos de trabajo del CSNU para optimizar el tiempo y la eficiencia de las reuniones, lo que resultará más relevante aún en un Consejo ampliado. Además, para asegurar mayor transparencia, rendición de cuentas y efectividad en el trabajo del CSNU considera importante una relación de mayor interacción con la Asamblea General (AGNU). Ello iría en la línea de la resolución de la AGNU de abril de 2022, "Iniciativa de veto", que crea un mandato permanente para un debate ante la AGNU cuando se emite un veto en el CSNU, pero propone ir más allá dando un seguimiento al asunto después del debate. Por último, promueve que el informe anual del CSNU a la AGNU sea más sustantivo y analítico, y además que le presente también otros informes especiales.<sup>18</sup>

Finalmente, en el plano bilateral Chile en distintas ocasiones ha dado su respaldo a Brasil, como también a Alemania, India y Japón para ocupar un asiento permanente, si bien haciendo "una reserva expresa de la extensión del derecho de veto a los nuevos miembros permanentes, sea ésta inmediata o sujeta a una suspensión o moratoria de su ejercicio".<sup>19</sup>

#### **4. Situación y perspectivas de la negociación para la reforma del Consejo de Seguridad**

En vista del estancamiento que experimentó el proceso a mediados de la primera década del siglo, la Asamblea General decidió trasladar el foco de la negociación por la reforma del CSNU a un nuevo mecanismo. Se trata de las negociaciones intergubernamentales informales (IGN), de carácter oficioso que se pusieron en marcha con la *Decisión 62/557*, buscando lograr un acuerdo adoptado por una mayoría lo más amplia posible -aunque indefinida en términos numéricos o proporcionales- aunque ello no represente el consenso unánime de los miembros de la Asamblea.

Por otra parte, la Decisión organizó las propuestas de los Estados en torno a cinco grandes categorías de asuntos sujetos a negociación, a saber:

- Categorías de membresía
- Cuestión del veto
- Representación regional
- Tamaño de un Consejo ampliado y Métodos de Trabajo
- Relación entre el Consejo y la Asamblea General

En base a esos parámetros, se llevaron adelante sucesivas rondas oficiosas de negociación desde febrero de 2009, cuando se iniciaron a invitación del gobierno italiano en Roma. En ella, se volvieron a exponer las diferentes posiciones y propuestas y, a la conclusión, el Canciller italiano señaló ante el pleno de la reunión que una coincidencia destacable era la importancia de elaborar una reforma integral y, por ende, trabajar en base al principio de un "compromiso único" que implica la necesidad de lograr un acuerdo simultáneo en relación a los distintos asuntos en discusión.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> CHILE, *Intervención de Chile "Tamaño de un Consejo de Seguridad ampliado...*, op. cit., pp. 2-3.

<sup>19</sup> Por ejemplo, en el período ordinario de sesiones de 2005. Ver: CHILE, *Intervención del Embajador Heraldo Muñoz, Representante Permanente de Chile ante las Naciones Unidas*, en el Punto 53 del programa del 59º Período de Sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, Nueva York, 12 de julio de 2005.

<sup>20</sup> MÉXICO, *México participa en la definición de líneas en acción para la Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Comunicado 026 de la Secretaría de Relaciones Exteriores, jueves 5 de febrero de 2009.



En la cuarta ronda de negociación, en enero de 2010, se decidió que se elaborara -por parte del presidente de la ronda negociadora respectiva- un “documento base” de negociación en que se recogieran las áreas de convergencia entre las diversas propuestas, así como los puntos de divergencia presentados. Así, desde junio de 2010 el proceso de reforma contó con un texto base de negociación que permite centrar las conversaciones en hallar puntos de convergencia entre las distintas opciones para lograr el acuerdo más amplio posible. Tras algunos años, el trabajo de este mecanismo se vio fortalecido en 2015, con la presidencia del representante permanente de Jamaica, elaborándose en esa ocasión un documento de negociación que fue el resultado de un proceso de consultas inclusivo y transparente.<sup>21</sup>

Sin embargo, no se logró llegar a una solución aceptada ampliamente por los miembros de las Naciones Unidas, y continuaron las rondas negociadoras en el marco del IGN. En la primera parte de 2023 se celebraron sesiones en que se abordaron las cinco categorías de asuntos, dando así continuidad a las rondas de negociación de 2022, que fueron presididas por los representantes de Dinamarca y Qatar. En esa oportunidad, se elaboró un nuevo documento base de negociación que recoge las principales convergencias y divergencias en torno a las categorías de asuntos que se están considerando. En el plano más general, el documento recoge ciertas convergencias sobre la relevancia del proceso de reforma, la legitimidad del mecanismo del IGN y el amplio reconocimiento y apoyo de los Estados miembros a la legítima aspiración de los países de África de tener una mayor presencia en el CSNU como lo refleja el *Consenso Ezulwini*.<sup>22</sup>

A su vez, en cada categoría de asuntos las principales convergencias<sup>23</sup> reseñadas son:

a) Relación entre el Consejo y la Asamblea General:

- asegurar una relación complementaria y de refuerzo mutuo entre ambos órganos, respetando plenamente sus respectivas funciones, autoridad, poderes y competencias
- mejorar la cooperación, coordinación e intercambio de información entre sus presidencias, y con el secretario general, fortalecer las prácticas de consulta mutua y reforzar la rendición de cuentas mediante la presentación de informes comprensivos y analíticos sobre sus acciones y decisiones por parte del Consejo ante la Asamblea General

b) Tamaño del Consejo ampliado y Métodos de Trabajo:

1. Tamaño del Consejo ampliado:

- un total de miembros en un rango que va entre los 21 y 27 cupos, para que el tamaño asegure representatividad y efectividad en el CSNU

---

<sup>21</sup> UNITED NATIONS, *Intergovernmental Negotiations on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, General Assembly, 31 July 2015, disponible en: <https://www.un.org/en/ga/screform/pdf/2015-07-31-screform-ign.pdf> [acc. 06/10/23].

<sup>22</sup> UNITED NATIONS, *Revised Co-Chairs' Elements Paper on Convergences and Divergences on the question of equitable representation on and increase in the membership of the Security Council and related matters*, Co-Chairs IGN GA76, distribuido el 19 de mayo de 2022, p. 3, disponible en: <https://www.un.org/pqa/76/2022/05/18/letter-from-the-president-of-the-general-assembly-ign-co-chairs-letter/> [acc. 06/10/23].

<sup>23</sup> *Ibid.*, pp. 4-10.

## 2. Métodos de Trabajo:

- en cuanto a las mayorías necesarias para tomar decisiones, el número de votos afirmativos requeridos debe seguir el criterio de la práctica actual, pero el número exacto de votos dependerá de los cambios en otras categorías de asuntos
  - adaptar los métodos de trabajo, para lograr mayor transparencia, eficacia, eficiencia y rendición de cuentas en un Consejo ampliado, fomentar una mayor participación de los países no miembros del Consejo, y un mayor protagonismo en las tareas del CSNU de los países que son miembros no permanentes, y llevar adelante una revisión del reglamento del Consejo
- c) Categorías de membresía:
- todos los miembros aceptan la expansión de la categoría de miembro no permanente electo por un período de dos años
  - en las demás categorías existen divergencias aunque un número significativo de países comparte que la ampliación del CSNU debe incluir un incremento tanto en la categoría de miembros permanentes como no permanentes
- d) Cuestión del veto:
- hay acuerdo en que este es un asunto clave de la reforma del CSNU y hay un número significativo, y creciente, de miembros que apoyar limitaciones al alcance y uso del veto
  - hay un fuerte y creciente apoyo entre los miembros para una abstención voluntaria del uso del veto en caso de crímenes atroces masivos
- e) Representación regional:
- la ampliación del CSNU debe mejorar la representación de las regiones y grupos sub-representados o no representados, existiendo por ejemplo un acuerdo general que África debe estar representada de forma equitativa en el Consejo
  - debe permitir una representación justa y equitativa de todos los grupos regionales y los equilibrios inter-regionales (considerar la representación de los países en desarrollo, países pequeños, países isleños pequeños y en desarrollo, países árabes) asegurando a la vez la efectividad y carácter operativo del Consejo
  - hay un apoyo significativo a la creación de un cupo rotatorio inter-regional para los Estados isleños pequeños y en desarrollo, aunque aún no está clara la mecánica de nominación y rotación
  - si bien los Estados expresan diferentes visiones sobre la distribución de cupos adicionales, la mayoría de las propuestas (sean nuevos cupos permanentes o no permanentes) implican no menos de tres cupos adicionales para África, tres para Asia Pacífico, dos para América Latina y el Caribe, uno para Europa occidental y otros, uno para Europa oriental y uno para los Estados Árabes

A pesar del reciente impulso que ha experimentado el proceso, los diferentes analistas coinciden en que las perspectivas son poco auspiciosas para un avance sustancial de la reforma del CSNU, dada la intensificación de la rivalidad geopolítica así como la creciente polarización política en muchos países.<sup>24</sup> De

---

<sup>24</sup> Tal es, por ejemplo, la conclusión que, a la vista de los análisis que realizan expertos de diversos países, presenta Patrick, Stewart, "Cutting the Gordian Knot...", *op. cit.*, p. 2. En sentido similar, otros analistas encuentran que son escasas, y complejas, las oportunidades de lograr avances en el proceso de reforma, ver: Thompson, Shamala Kandiah; Landgren, Karin, and Romita, Paul, *The United Nations*

hecho, el escenario más probable que anticipan es la persistencia del status quo, "al costo de una performance y legitimidad declinantes del Consejo".<sup>25</sup> Si el escenario más probable pareciera ser la continuidad de la parálisis del proceso, los analistas plantean que el más posible escenario alternativo sería una ampliación del número de miembros no permanentes incorporando, tal vez, la opción de una reelección inmediata.<sup>26</sup> Otra alternativa, que podría ser complementaria a la anterior, o implicar un escenario de mero cambio procedimental que no requiere enmiendas de la Carta, consiste en modificaciones en los métodos de trabajo que, entre otras cosas, podrían incorporar lo dispuesto en la resolución de la Asamblea General en abril de 2022.<sup>27</sup>

En estas circunstancias, la próxima Cumbre del Futuro convocada por la ONU para 2024 puede resultar un nuevo momento político propicio para impulsar este proceso de reforma. En ese sentido, exponiendo ante una reunión ministerial preparatoria de dicho evento, el Secretario General Antonio Guterres destacó que "el mundo requiere de instituciones multilaterales "verdaderamente universales"" y [la Cumbre del Futuro] será una oportunidad única para ayudar a reconstruir la confianza y adaptar las instituciones y marcos multilaterales obsoletos al mundo de hoy, sobre la base de la equidad y la solidaridad".<sup>28</sup>

Sólo un par de días antes, en su discurso inaugural del Debate General de la Asamblea General, Guterres había señalado "el mundo ha cambiado; nuestras instituciones, no. No podemos abordar eficazmente los problemas tal y como son si las instituciones no reflejan el mundo tal y como es", e instó específicamente a los líderes de los Estados miembros a empezar los cambios en las instituciones multilaterales por una reforma del Consejo de Seguridad.<sup>29</sup>

---

*in Hindsight...*, *op. cit.*; Schaefer, Brett, *A narrow path to reform...*, *op. cit.*

<sup>25</sup> Patrick, Stewart, "Cutting the Gordian Knot...", *op. cit.*, p. 8.

<sup>26</sup> Schaefer, Brett, *A narrow path to reform...*, *op. cit.*

<sup>27</sup> Thompson, Shamala Kandiah; Landgren, Karin, and Romita, Paul, *The United Nations in Hindsight...*, *op. cit.*

<sup>28</sup> NACIONES UNIDAS, *El multilateralismo nos puede beneficiar a todos si sus instituciones son de verdad universales*, Noticias ONU, 21 de septiembre 2023, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/09/1524302> [acc. 29/09/23].

<sup>29</sup> NACIONES UNIDAS, *Guterres a los líderes mundiales: Reformen el Consejo de Seguridad*, Noticias ONU, 19 de septiembre 2023, disponible en: <https://news.un.org/es/story/2023/09/1524232> [acc. 29/09/23].