

Rosa Riquelme Cortado, *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Madrid, Dykinson, 2000.

¿Cómo reformar el órgano más selectivo y, *a priori*, poderoso de la faz de la Tierra para conseguir que alcance las cotas de representatividad equitativa y transparencia de él esperadas? Éste es el controvertido interrogante que, desde prácticamente el comienzo de su andadura, ha planeado de forma persistente, a veces penosa, sobre el Consejo de Seguridad en busca de una respuesta y que inspira esta excelente y clarificadora obra de la Dra. Riquelme Cortado.

Efectivamente, la cuestión no es de reciente aparición. Períodos significativos a mencionar son, sin duda, el final de la década de los cincuenta donde los debates mantenidos en la Organización dieron lugar, en 1963, a la primera y única reforma existente de este órgano, y el final de la homónima de los ochenta, cuando la cuestión volvía a saltar a la palestra de la Asamblea General, manteniéndose en su agenda como una idea en estado latente (dormida, como dice la autora) en la Organización y en la doctrina a la espera del momento apropiado para una nueva ofensiva que contara con ciertos visos de viabilidad.

La etapa de hibernación no se extendió demasiado, pues ante el desmoronamiento del bloque comunista y la inminencia de los faustos del cincuentenario de la Organización, en diciembre de 1992, la Asamblea General reactivó el tratamiento de la cuestión y, prácticamente un año después (1993), estableció el *Grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa y el incremento del número de miembros del Consejo de Seguridad y otras materias relacionadas*. El pistoletazo de salida había sido dado a lo que cabría suponer iba a ser una carrera vertiginosa en pos del objetivo enmarcado.

Ocho años de arduos debates han pasado desde entonces. Debates que no han sido estériles en la medida en que han servido para arrojar grandes dosis de luz providencial sobre las auténticas pretensiones que inspiran y determinan las posiciones de los Estados miembros, no sólo en este tema, sino en el actuar de toda la Organización, así como para delimitar perfectamente sus puntos de desacuerdo. Desacuerdo que, desde el primer momento, se manifestó precisamente sobre el aspecto de la reforma en el que se centra esta monografía: la composición del órgano y el futuro del derecho del veto. Y es que no hemos de olvidar que hablamos del Consejo de Seguridad, del órgano que tiene en sus manos el monopolio del uso de la fuerza, por más que algunos se empeñen en cercenarlo, del órgano que aporta la clase de prestigio internacional que, más o menos declaradamente, todos los Estados ansían, y que, cuando corresponde enfrentarse a los inexorables y apetecibles vericuetos de la detentación del poder, las espadas se afilan y las motivaciones ocultas florecen.

Siguiendo su costumbre, la Dra. Riquelme Cortado nos ha brindado una obra rigurosa, certera y amena, repleta de jugosos cuadros y gráficos, y de generosas y valiosas notas al pie de página, en un momento de madurez de los debates del Grupo de Trabajo en el cual se pone más de manifiesto que nunca que

el éxito o no de los mismos depende exclusivamente de la siempre volátil y escurridiza voluntad política de los Estados Miembros de Naciones Unidas.

Haciendo gala de una magnífica sistemática, la autora comienza ubicando los trabajos acometidos sobre la reforma del Consejo de Seguridad en ese mar profuso de acciones emprendidas desde la propia Organización para modernizar sus estructuras y acomodarla a las nuevas realidades de nuestro tiempo. Con fluidez y perfecta conducción argumental se realiza un análisis exhaustivo y extremadamente clarificador que nos conduce, en primer lugar, a las medidas propuestas por el Secretario General en su informe sobre la *Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma* (A/51/950, de 14 de julio de 1997) y, en concreto, por las 29 medidas de las que el propio Secretario General se puede responsabilizar por ser las relativas a la organización y administración de la Secretaría, los programas y los fondos. Medidas que la autora examina con hondura estableciendo una magnífica clasificación en función de sus distintos objetivos.

A continuación, se examinan el conjunto de iniciativas de la Asamblea General relativas a aquellas reformas institucionales que recaen en las manos de los Estados Miembros las cuales arrojan, ciertamente, un bagaje insatisfactorio. Dentro de esa acción, se estudian con precisión y acierto la labor desarrollada por los cinco grupos de trabajo establecidos por el órgano plenario durante la década de los noventa, entre los cuales se encuentra el que a la sazón nos interesa, de los cuales dos consiguieron en cierto modo cumplir su objetivo, dos concluyeron su existencia con más pena que gloria, y el quinto, el relativo a la reforma del Consejo de Seguridad, aún sigue funcionando a la espera de que los Estados miembros se pongan de acuerdo sobre el texto definitivo de la propuesta de reforma.

Sin embargo, la actuación de la Asamblea en este sentido no se quedó ahí, como tampoco esta obra. Tras una punzante referencia al alcance que el nuevo *Concepto Estratégico* de la OTAN, al hilo de lo que se denomina "furor estatal" para fortalecer los foros regionales como contrapunto a su *desidia* frente a la remodelación de la Organización universal, la Dra. Riquelme Cortado se embarca en un intenso análisis de las reformas institucionales más acuciantes subrayadas por la Asamblea General en su Declaración conmemorativa del cincuentenario de la Organización (A/RES/50/6, de 24 de octubre de 1995): la revitalización de la Asamblea General y del Consejo Económico y Social, la mejora del funcionamiento del Consejo de Seguridad para el mejor desempeño de su función principal y el aumento de su legitimidad (lo que implica su conversión en un órgano dotado de una representación más equitativa, objeto de la monografía) y la revisión de los criterios de financiación de la Organización. Extremo éste último que merece una especial mención, al exponer de forma contundente e inmisericorde, a la vez que profunda y actual, la problemática presupuestaria de la Organización ocasionada por la descarada incoherencia de la que hacen gala los Estados miembros, en general, y algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, en particular, que acompañan sus posiciones con grandes dosis de prepotencia dictatorial e ingratitud hacia una Organización que se ve obligada a hacer auténticos malabarismos para cumplir las funciones que, de forma creciente, se le asignan desde su membresía.

Entrando ya en el examen del tema principal de esta monografía, se nos presentan los antecedentes históricos de esta reforma, las circunstancias que rodearon el establecimiento de este Grupo de Trabajo de la Asamblea General, su objetivo (la ambiciosa pretensión de estructurar el Consejo de Seguridad de forma tal que se acomode a los nuevos tiempos y a la distribución real del poder en la Sociedad Internacional del siglo XXI), las precisiones sobre su composición y estructuración, la división de su mandato en dos líneas de trabajo (por un lado, aumento y la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y derecho de veto; por otro, la transparencia y métodos de trabajo del Consejo), y un primer acercamiento a las diferencias y a los puntos de acuerdo que han aparecido en su seno. Es ese extremo el que nos lleva a preguntarnos cuál habrá sido la vía por la que los Estados miembros han optado para plasmar sus posibles resultados y qué mayorías serán necesarias para su consagración. Lo que inmediatamente nos contesta la autora mediante la exposición de lo sucedido durante el 53º período de sesiones de la Asamblea General (período que el Grupo de Trabajo dedicó casi monográficamente a esta cuestión, en lo que a su primera línea de trabajo se refiere), en el cual se produjo un conato de lo que podríamos calificar como *golpe de estado* por parte de los permanentes y pretendientes a serlo, a través de la subrepticia fórmula *quick-fixes*.

Y en el punto justo donde ya nos tiene completamente captados con su temática y expectantes por conocer los detalles sustantivos de los debates mantenidos en el Grupo de Trabajo, la autora sacia con agilidad y destreza nuestras, audazmente, despertadas ansias. Siguiendo las líneas adoptadas por este Grupo, nos introduce en ese mundo intrigante de pasiones, en su mayoría encontradas, que ha levantado la futura composición del Consejo de Seguridad. Primero, las relativas al quantum de la ampliación, donde los argumentos de eficacia y eficiencia del Consejo de Seguridad han sido esgrimidos para disminuir al máximo el número de nuevos miembros, maquillando los auténticos motivos de ese cercenamiento (incorporación sólo de los “aliados” y soslayo del mayor sonrojo y descrédito, como dice la autora, resultante del ejercicio del veto en un amplio Consejo remozado).

Después, las surgidas en torno a la existencia y titularidad de nuevos miembros permanentes. El deshojar de la margarita de algunos miembros que ya gozan de ese status; la lucha desesperada de los posibles candidatos por hacer avanzar la reforma que les otorgue su lugar en el podium de honor, en unos casos, o por conseguir ocupar la *pole position* en la parrilla de salida, en otros; lo insidiosa que para algunos ha resultado ser la amigable componedora propuesta de la Organización de Unidad Africana relativa a los asientos permanentes regionales en rotación que, amén de haber forzado algunas concesiones no planeadas *a priori* por algunos, ha puesto al descubierto la desconfianza y las diferencias internas reinantes en otros grupos regionales de la Organización.

A continuación, la referencia a los asientos hasta ahora de segunda categoría, susceptibles de rebaja, dependiendo de qué características se le otorgue a la membresía permanente y de si ésta finalmente existe. Los que abogan por el simple aumento del número de asientos de esta naturaleza porque con ello salen favorecidos, y los que (entre ellos, España), ante su ya previsible escaso provecho del mismo, defienden la aparición de un nuevo tipo de asientos, los no

permanentes de más frecuente rotación, elegibles de entre una lista previamente elaborada, cuya principal virtud parece ser la de otorgar, por fin, al llamado a ser principal criterio de designación de la titularidad temporal de los asientos no permanentes (Art. 23.1 Carta), un papel que, hasta el momento, se ha limitado a ostentar cuando de discutir la composición del Consejo se trataba.

Llegados a estos confines, a todos nos embarga la necesidad de conocer cuál es el rumbo que en este Grupo de Trabajo se le ha conferido a la siempre espinosa cuestión de “la herramienta de poder y prepotencia” que tienen asignada los miembros permanentes actuales, siguiendo la denominación que el Dr. Remiro Brotons utiliza en el magistral e incisivo Prólogo de esta obra. La autora no nos permite impacientarnos, pues nos presenta a renglón seguido el estado de la discusión. Por un lado, los ingenuos o rebeldes por convicción, que para el caso es indiferente, que sostienen, con razón, la abolición del derecho de veto por anacrónico, antidemocrático e irrespetuoso con el principio de igualdad soberana. Por otro, los pragmáticos, la mayoría, que han reforzado su estrategia alrededor de la limitación del uso de este *derecho*, proponiendo múltiples frentes de constricción y, aún más, la forma de conseguirlo sin tan siquiera modificar una sola línea de la Carta, dejando en evidencia, de paso, la “total” adscripción de los actuales miembros permanentes del Consejo a los valores democráticos que tanto espolean al justificar acciones unilaterales a lo largo y ancho del Planeta. Por otro, los delfines, aquellos que ya se sienten nuevos permanentes, que han tenido que rectificar sus argumentaciones primeras acerca de su derecho individual al *derecho* de veto, valga la redundancia, en pos de fórmulas alternativas (entre ellas, el veto colectivo). Finalmente, los miembros permanentes, que dispuestos a no defraudarnos, siguen jugando su liga particular.

Podríamos pensar que ha llegado el momento de las clarificadoras conclusiones con las que culmina esta obra. Sin embargo, antes de ello, la Dra. Riquelme Cortado nos ofrece una nueva sorpresa al proporcionarnos un capítulo más. Su temática: ¿Qué consecuencias tendrá la reforma de la composición del Consejo de Seguridad en la composición de la Corte Internacional de Justicia? El interrogante no es ocioso habida cuenta de que, junto al hecho de que el art. 9.2 del Estatuto de la Corte se traduce en la práctica en la aplicación de un acuerdo político que distribuye sus asientos conforme a un criterio geográfico que, como se señala “recuerda, quizá demasiado, la distribución de los del Consejo de Seguridad”, en el informe de F. Orrego Vicuña y C. Pinto sobre el arreglo pacífico de las controversias con motivo de la Tercera Conferencia Internacional de la Paz se planteaba asimismo la necesidad de reformar la composición de la Corte con el propósito de que en la misma se hallen más equitativamente representados las grandes civilizaciones y los principales sistemas jurídicos del mundo o, lo que es lo mismo, para satisfacer mejor las previsiones de su Estatuto.

Podemos concluir, pues, que se trata de un libro no sólo altamente recomendable, sino casi de obligada lectura para todos aquellos que se interesen bien sea por el examen del funcionamiento de las Naciones Unidas o de las Organizaciones Interestatales, en general, o de sus órganos, en particular, bien sea por vislumbrar a nuestra difícil y contradictoria Sociedad Internacional con unas mínimas perspectivas de futuro. Recomendación que se acentúa si tenemos presente que nos encontramos ante, la de momento, única obra monográfica en

lengua española dedicada al estudio detallado de los últimos intentos de reforma del órgano internacional más controvertido, analizado y criticado.

Eva M^a Rubio Fernández

Universidad de Murcia