



**FACULTAD DE DERECHO Y  
CIENCIAS SOCIALES DE LA  
UNIVERSIDAD DE BELGRANO**

**LICENCIATURA EN RELACIONES INTERNACIONALES**

**Director: MG. PATRICIO DEGIORGIS**

**Trabajo final de carrera: *PROPUESTA DE REFORMA DEL  
CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ORGANIZACIÓN DE LAS  
NACIONES UNIDAS POR PARTE DEL “GRUPO DE LOS  
CUATRO” EN 2005: ¿FRACASO ROTUNDO U OPORTUNIDAD  
HISTÓRICA?***

**Alumna: AGUSTINA EUGENIA CASTRO**

**Matrícula: 10228404**

**Profesora tutora: NATALIA L. LOSCOCCO**

**Año: 2021**

# Índice

Agradecimientos.....	3
Introducción.....	4
Capítulo I: Consideraciones iniciales	
• Tema de investigación.....	7
• Pregunta y problema de investigación.....	7
• Otros interrogantes.....	7
• Justificaciones.....	8
• Viabilidad.....	8
Capítulo II: Metodología	
• Objetivo general y objetivos específicos.....	9
• Hipótesis.....	9
• Diseño metodológico.....	10
Capítulo III: Otros aportes al tema, teorías y conceptos	
• Estado del Arte.....	12
• Marco teórico y marco conceptual.....	15
Capítulo IV: Desarrollo:	
-Subcapítulo primero:	
A- Organización de las Naciones Unidas: negociaciones históricas y su creación.....	24
B- Cuestiones relevantes a destacar de la Carta de las Naciones Unidas: propósitos, principios, Consejo de Seguridad y cuestión de la reforma de la Carta.....	25
-Subcapítulo segundo:	
C- Unas concretas modificaciones en el Consejo de Seguridad.....	31
D- Cambios en el orden internacional que propiciaban la reforma.....	31
E- Algunos impulsos institucionales destacados para una reforma del Consejo de Seguridad.....	37
-Subcapítulo tercero:	
F- Propuesta de reforma del Consejo de Seguridad por parte del “Grupo de los Cuatro” (G4).....	41
G- Fallas en el proyecto de reforma del G4 y obstáculos para su aprobación.....	44
-Subcapítulo cuarto:	
H: Conformación del G4 y de Unidos por el Consenso. Intereses compartidos y contrapuestos. Negociaciones internas y entre ambos bloques.....	51
I: Perspectivas opuestas argentino-brasileñas sobre el asunto de la reforma del Consejo. Juego de poder.....	55
Conclusiones y palabras finales .....	62
Bibliografía.....	65

## Agradecimientos

A la Universidad de Belgrano, por formarme en su Casa de estudios, por potenciar mis aptitudes académicas y por otorgarme todos los años una beca que me permitiera seguir adelante.

A todos los profesores y profesoras de la Universidad, por transmitir su pasión en cada una de las asignaturas de la carrera y por estimular la curiosidad y el interés de quienes pasamos por sus aulas.

A mi tutora, la profesora Natalia L. Loscocco, por compartir su conocimiento y experiencia, por su paciencia y su disponibilidad para ayudar y por impulsarme a superarme cada día como estudiante y futura profesional.

A mis amigos y amigas, mis compañeros y compañeras, por estar a mi lado incondicionalmente en estos cuatro años y ser mis pares, enfrentando conjuntamente desafíos y oportunidades, e incentivarme a ser mejor en todo lo que hago.

A mi ejemplo a seguir, mis padres Jorge y Claudia, por brindarme la oportunidad de estudiar, por acompañarme siempre y en todo lugar y por alentarme a ser mejor persona.

## Introducción

No cabe duda que uno de los principales hechos históricos de las relaciones internacionales fue la creación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en el año 1945, luego de la catastrófica Segunda Guerra Mundial. En dicho contexto, se daba paso a un nuevo balance de poder del tipo bipolar, con la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) y los Estados Unidos de América (EEUU) a la cabeza de dos grandes bloques. La ONU fue sucesora de otra gran institución para la cooperación internacional y el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: la Sociedad de las Naciones (SN). Con aciertos y con errores, la SN sirvió como antecedente para armar la arquitectura de la nueva organización, aunque con diferencias notables.

Las buenas relaciones entre los Estados del mundo son factores fundamentales para hacer frente a los retos globales. De allí que el multilateralismo se constituya como una poderosa herramienta para tal fin, aunque por supuesto nunca exenta de desventajas e inconvenientes. Entiendo que, por contrapartida, el unilateralismo o mismo el bilateralismo e incluso un multilateralismo muy reducido, son muchas veces esfuerzos insuficientes para responder efectivamente a fenómenos que tienen verdadero impacto mundial. Estas formas de aislamiento internacional inevitablemente presentan irregularidades cuando se trata de coordinar y tomar medidas que afectan directa o indirectamente a las miles de millones de personas que habitamos el mundo. Decisiones que la mayoría de las veces son tomadas por unos pocos muy poderosos.

Ahora bien, si trasladamos esas apreciaciones a la práctica del órgano más importante de la ONU, el Consejo de Seguridad (CS), vemos una precisa correspondencia. De acuerdo al artículo 23 de la Carta de dicha organización, el mismo se encuentra conformado por cinco miembros de carácter permanente y diez de carácter no permanente. Los primeros, como su nombre bien indica, permanecen siempre en el órgano y tienen un primordial recurso en sus manos: el poder de veto, además de cada poder de voto *per se* de todos los miembros. A diferencia de ellos, los diez no permanentes son renovables cada dos años y no poseen el poder de veto, lo cual demuestra la explícita brecha de poder existente allí, entre otros factores que se mencionan a lo largo de este escrito.

Estas condiciones fueron establecidas en el año de creación de este organismo. Casi 76 años después, no se cuestiona que las condiciones históricas, sociales, económicas, culturales y políticas han cambiado. Sin embargo, quienes aún sostienen el status quo en el Consejo de Seguridad no están dispuestos a dar paso a las transformaciones que cada vez más se erigen como urgentemente necesarias en dicho centro de poder. Muchos expertos y profesionales de nuestras disciplinas, a quienes cito en todo este trabajo, coinciden en que es insostenible un orden mundial en el 2021 con pautas, reglas y consignas originalmente definidas en 1945.

En esa línea, a lo largo de las últimas décadas se han apreciado varios intentos y propuestas de reforma del Consejo de Seguridad. Uno de los más recientes y concretos de ellos fue el del año 2005, impulsado por el denominado G4 o “Grupo de los Cuatro”. Como es sabido, dicha iniciativa no prosperó a pesar de contar con ciertos apoyos particulares que le daban ímpetu. Como contrapartida, el grupo titulado “Unidos por el Consenso” (que en español también puede conocerse y encontrarse como “Unidos para el Consenso”, y se pueden utilizar ambas denominaciones indistintamente) emergía para contrarrestar los propósitos del G4 y, a su vez, una tercera opción como fue aquella de la Unión Africana ganaba notoriedad en la escena internacional. Sin embargo, todos los esfuerzos fueron en vano, pues el Consejo de Seguridad de la ONU hoy en día continúa casi exactamente igual en cuanto a su composición y formas de toma de decisión que como fuera originalmente estructurado. Es el primero de los tres proyectos mencionados, el del G4, el cual me limito a analizar en este trabajo.

A pesar de las reiteradas decepciones en llegar a mínimos consensos en el tema, las intenciones de reformar el CS no han desaparecido completamente. Muchos países no se permiten bajar los brazos en vistas a lograr democratizar este órgano tan singular. Desde luego, si bien hay otras prioridades en las actuales agendas de cada cancillería, gobierno y organismo internacional, este es un tópico que sigue y seguirá suscitando tanto apoyos como rechazos a lo largo del gran espectro de poder internacional. Resulta interesante evaluar las dinámicas de juego y negociación que estos esfuerzos conllevan, además de los bloques de países y alianzas resultantes.

Otro de los interrogantes que tengo sobre este asunto es ¿cuánto más se tardará en dar una seria discusión al respecto, dentro de un marco de proyecto de reforma concreto? O, en otras palabras, ¿qué es lo que debe suceder para que los cinco grandes tomen en serio los pedidos de los restantes países de la comunidad internacional y den un paso al costado? Sin dudas que compartir y delegar el poder resulta difícil pero ¿hasta cuando la gran y abrumadora mayoría deberá seguir soportando la imposición de una minoría histórica?

Esas son solo algunas de las muchas preguntas e ideas en mi cabeza, las cuales se potencian y crecen más y más. Por supuesto que son interrogantes disparadores, confío en que esas ideas son las que promueven mi interés en el tema y seguro sean puntapiés para nuevas y mejores preguntas, que me sigan impulsando a continuar en el futuro la investigación y a seguir de cerca la temática que, como fuera fundamentado inicialmente, es de gran relevancia y actualidad. Es un tópico que me entusiasma y me interpela, llevándome a la reflexión continua de cara al futuro.

Nunca dejo de vista el hecho que el Consejo de Seguridad funciona tal como los vencedores de la Segunda Guerra Mundial determinaron en cierto contexto y situación puntual de la historia. Y, tal como señalé anteriormente, nadie dudaría en afirmar que las condiciones no son las mismas de antaño. Basta con estudiar cifras y estadísticas de todo tipo (económicas-

comerciales, territoriales, demográficas, militares, políticas, por mencionar algunas), históricas y actuales, para darnos cuenta de que el mundo no es el mismo que aquél del siglo pasado.

Si la flexibilidad y adaptación a los nuevos tiempos que corren es ineludible, entonces las instituciones que regulan nada más ni nada menos que la paz y seguridad internacionales no pueden ser la excepción. Creo firmemente que explorar y entender las distintas propuestas de cambio, y el por qué de ellas, es un imperativo para todo aquel que busque no solamente comprender la historia sino el mundo por venir.

# Capítulo I: Consideraciones iniciales

## **Tema de investigación.**

El tema de investigación que se pretende llevar a cabo para este trabajo final de carrera versa sobre el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas y su fallido intento de reforma en 2005. En particular, se busca hacer foco en las distintas alianzas y grupos de poder que apoyaron o rechazaron el intento de reforma. Como bloques de países “enfrentados” se destacarán: el Grupo de los Cuatro o “G4” (Brasil, Alemania, India y Japón) y el grupo “Unidos por el Consenso” (Argentina, Canadá, España, República de Corea, Italia, San Marino, Malta, Costa Rica, Indonesia, Pakistán, Colombia, Turquía y México, entre otros miembros relevantes).

## **Pregunta y problema de investigación.**

En cuanto al problema de investigación, el trabajo pretende demostrar que, de acuerdo a los argumentos que se utilicen, el fallido intento de reforma del Consejo de Seguridad en el año 2005 podría ser interpretado de dos grandes modos, ya sea como un fracaso rotundo, al no haber prosperado, o como una oportunidad histórica, al haber llegado a tal instancia proponiendo un verdadero y contundente proyecto de reforma.

La problematización del tema de investigación derivó de la siguiente pregunta: ¿por qué no tuvo éxito este intento de reforma del Consejo de Seguridad? En base a esta primera y principal pregunta, busco comprender las diversas fallas y obstáculos que impidieron que se concrete una reforma que, a opinión de gran parte de la comunidad internacional, parecía - y parece - necesaria y urgente. También quisiera analizar si este proyecto tuvo algún impacto en debates y planteos sobre la temática en los años posteriores al 2005.

## **Otros interrogantes.**

Entre otras de las preguntas de investigación que me llevaron a delimitar el tema y el problema destaco las siguientes:

- ¿Qué cambios del orden internacional a nivel geopolítico justificaban en 2005 el planteo de la reforma?
- ¿Cómo y por qué llegaron a formarse las alianzas del G4 y Unidos por el Consenso?
- ¿Cómo fue el proceso de negociaciones dentro y entre ambos bandos para impulsar o impedir la reforma?
- En particular y, con foco en Sudamérica, haciendo referencia a Brasil y Argentina como dos ejemplos de países miembro de las distintas alianzas, ¿es correcto afirmar que sus visiones contrapuestas en este tema obedecían a una rivalidad por la hegemonía en la región?

## **Justificaciones.**

Considero que la investigación a presentar es de gran relevancia en la política y el orden internacional dado que se trata de una cuestión que suscitó grandes debates desde la misma creación de las Naciones Unidas. Más allá de entender el proyecto de reforma preciso del 2005, creo firmemente que resulta fundamental analizar los planteos y posturas de los principales actores involucrados ya que todo ello gira en torno a una discusión que seguramente veremos repetirse en el futuro. Por todo lo analizado, entiendo que los deseos de ciertos actores para impulsar una reforma radical de la ONU siguen teniendo presencia en sus agendas de política exterior. Es por ese motivo que este intento de reforma (entre otros), y su “rechazo”, debe analizarse detalladamente con el objeto de estar preparados para comprender los variados argumentos que se suscitarán, a favor y en contra, viejos y nuevos, llegado el momento de retomar el debate. Esta explicación da cuenta de mi motivación para realizar este trabajo que, si bien se centra en una propuesta elaborada más de quince años atrás, tiene relevancia contemporánea.

La temática de la investigación y su problema fueron elegidos a raíz de mi propio interés en el tema. Desde comienzos de la carrera, al ir comprendiendo el funcionamiento de las relaciones internacionales, me llamó la atención tal distribución de poder en el sistema y las consecuencias e impactos que ello conlleva. Por ello, mi deseo con este trabajo es profundizar en la temática y entenderla verdadera e integralmente. No pretendo perseguir objetivos tan ambiciosos como la resolución del problema o el planteo de nuevas y mejores propuestas. Prefiero limitarme a investigar la temática para esclarecerla y, dentro de mis posibilidades, ahondar en ella lo mayor posible. La necesidad de investigación tiene la motivación e interés estrictamente personal de arribar a un mayor conocimiento sobre lo que busca exponerse y también la de demostrar mi capacidad para encarar un trabajo de este tipo. Como se planteó en la introducción a este trabajo, considero que resulta fundamental entender un tema tan apasionante como este para comprender la historia, el presente y el porvenir de las relaciones internacionales.

## **Viabilidad.**

La viabilidad de la investigación, a mi juicio, fue elevada puesto que conté con tiempo suficiente a emplear y con gran cantidad de fuentes de segunda mano a las que recurrir. Éstas se detallan en el Estado del Arte y también en el marco conceptual. Además, al haber comenzado el proceso de investigación con bastantes meses de anticipación, la duración del mismo pudo completarse satisfactoriamente en el transcurso del último cuatrimestre de la carrera. Asimismo, si bien desafiante, no tuvo un grado de dificultad abrumador que me impidiera realizar la investigación. Por último, al ser un trabajo investigativo orientado a la obtención de la licenciatura de grado, no fueron requeridas fuentes de financiamiento para su desarrollo.

## Capítulo II: Metodología

### **Objetivo general y objetivos específicos.**

El objetivo general de la presente investigación consiste en analizar el fallido proyecto de reforma del Consejo de Seguridad presentado por el G4 en el año 2005, a partir de la comprensión de los intereses y las relaciones de poder entre este bloque y el grupo de Unidos por el Consenso, para entender su resultado como un fracaso irremediable o como una oportunidad única en la historia de la Organización.

Los objetivos específicos que se persiguen con este trabajo consisten en:

- Entender el contexto histórico y geopolítico del año 2005 en el que se insertó el intento de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.
- Examinar y comparar la consolidación y el accionar de los países implicados en los dos bloques de alianzas mencionados, a favor y en contra del proyecto de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU.
- Identificar las causas, fallas y obstáculos puntuales que llevaron a que el proyecto de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU presentado por el G4 no prosperara.
- Ejemplificar los juegos de poder y visiones enfrentadas en este intento de reforma analizando las posturas de Brasil (miembro del G4) y de Argentina (perteneciente a Unidos por el Consenso).

### **Hipótesis.**

Considerando todo lo descrito, planteo la siguiente hipótesis: el hecho de que el proyecto del G4 para la reforma del Consejo de Seguridad en 2005 no prosperara se debió mayormente a la inflexibilidad del mecanismo de votación y de entrada en vigor de las propuestas para reformar la Carta de la ONU, estipulado en su capítulo XVIII, artículos 108 y 109.

Las dos grandes variables a destacar en mi hipótesis son, entonces: el “rechazo” del proyecto presentado por el Grupo de los Cuatro (Japón, Alemania, Brasil e India) (variable dependiente) y la inflexibilidad del mecanismo que la propia Carta de la ONU pauta para su reforma (variable independiente). Ambas variables están conectadas por una relación causal. Dicho de otro modo, y tal como se especifica a lo largo del trabajo, esta propuesta concreta no tuvo éxito - al no reunir los apoyos necesarios para proceder a una votación asegurada en la Asamblea General - porque la misma Carta dificulta su adopción, entre otros motivos.

En resumidas cuentas, los artículos mencionados que tratan el tema de la reforma de la Carta indican que para la vigencia de la modificación (planteada anteriormente en una Conferencia de la cual serían parte todos los Miembros de la organización, dos tercios de los cuales deberían aprobarla) se debe contar con la ratificación de dos tercios de los miembros, incluyendo a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Para efectuar una reforma

a la Carta primero se debe obtener el voto afirmativo de dos tercios de los miembros de la Asamblea General (es decir, 129 países en la actualidad) reunidos en la Conferencia y, posteriormente, se tiene que conseguir la ratificación por parte de dos tercios de los miembros entre los cuales debe obligatoriamente encontrarse el aval de Estados Unidos de América, de la Federación de Rusia, de la República Popular China, de Francia y del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte. La Carta indica que esta segunda etapa debe hacerse “de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales”, por lo que se agrega el desafío de que diversos actores de la política interna de los países estén de acuerdo con lo aprobado en la ONU y ratifiquen el instrumento en cuestión. (ONU, s/f, a: artículo 108).

### **Diseño metodológico.**

En esta investigación abordaré los objetivos generales y específicos arriba planteados implementando una metodología del tipo cualitativa ya que creo que este enfoque proporciona las herramientas más idóneas para el estudio de la temática y problemática delineadas. Sin embargo, no puede dejarse de lado el análisis de datos necesarios tales como los intentos de reformas históricas, la cantidad de votos a favor y avales obtenidos en las iniciativas de reforma, las propuestas concretas de reforma que conllevan datos numéricos, entre otras cuestiones. Además, mi trabajo se sustenta en una metodología del tipo explicativa ya que se busca explicar y conocer las causas de un fenómeno particular, en este caso, el “rechazo” del proyecto de reforma propiciado por el G4.

Las diversas fuentes a las que se recurre para sustentar la investigación son todas de carácter secundario, correctamente citadas a lo largo del trabajo. Es decir, no hay en el presente escrito fuentes de primera mano elaboradas por la alumna dada la lejanía espacio-temporal con las unidades de análisis que se abordan, resultando dificultoso construir fuentes de información primarias. Gran cantidad de esas fuentes bibliográficas son originalmente en idioma español mientras que muchas otras fueron escritas en otros idiomas, mayormente inglés pero también algunas en portugués e italiano.

A modo de ejemplo y tal como se demuestra en el Estado del Arte, se acudió a: comunicados y resoluciones oficiales de organismos internacionales de relevancia; manuales de Derecho Internacional e Historia; libros específicos en materias diversas vinculadas a la política internacional; artículos de revistas científicas referidos a la temática de este trabajo, escritos y trabajos de investigación previamente desarrollados por otros expertos e instituciones, entre otras fuentes consultadas.

Retomando la hipótesis planteada anteriormente, cuyas variables son el “rechazo” del proyecto de reforma (dependiente) y la inflexibilidad del mecanismo de reforma de la ONU (independiente), cabe señalar los indicadores a tomar. Por un lado, los pocos e insuficientes países que avalaron el proyecto del G4 dan cuenta de la primera variable y por ello son un

primer indicador. Por el otro, los artículos 108 y 109 de la Carta de la ONU demuestran la rigidez del proceso que debería llevarse a cabo en caso de encarar una reforma de la organización, por lo tanto constituyen un claro indicador para la segunda variable.

Asimismo, tengo que aclarar que los conceptos con los que se construye el marco teórico pertenecen a la disciplina de las relaciones internacionales y/o de la ciencia política, no a otras áreas de estudio. Por otro lado, voy a analizar el fenómeno elegido desde el punto de vista particular de la teoría realista de las relaciones internacionales, combinando sus variantes clásica y estructural. Es a la luz de tal teoría que elegí tratar algunos de sus conceptos principales, tales como: Estado, poder, poder duro, poder blando, alta política, baja política, conflicto, sistema internacional, estructura del sistema, etcétera. Todos ellos, entre otros, son descritos en el marco conceptual y fueron elegidos en razón de su importancia básica y fundamental para la comprensión del tema de investigación.

Por su parte, el realismo en las relaciones internacionales fue seleccionado como teoría general pues creo que constituye el acercamiento más adecuado para comprender, fundamentalmente, las relaciones de poder entre los actores en estudio y sus motivaciones e intereses. Sin embargo, también se hace una breve mención a los postulados generales de la teoría de la interdependencia compleja, con reconocimiento a dos de sus autores exponentes, puesto que en cierto sentido complementa el análisis del que se nutre este trabajo. Y, a su vez, se menciona la teoría de los complejos regionales de seguridad y sus supuestos centrales para contribuir a la evaluación específica de las posturas enfrentadas entre Brasil y Argentina respecto del proyecto de reforma propuesto.

Tal como se observa en el índice, las secciones del trabajo se organizan principalmente en cuatro capítulos. A ellos se adiciona, en primer lugar, una introducción y, al final de todo, las conclusiones y la bibliografía. En el primer capítulo se detalla el tema de investigación, la pregunta y el problema de investigación, junto con otros interrogantes que me impulsaron a trabajar con la temática y las justificaciones, acompañado de la viabilidad del trabajo. El segundo capítulo se centra en los objetivos generales y específicos, además de la hipótesis y la presente sección sobre el diseño metodológico de la investigación. El tercer capítulo está dedicado al Estado del Arte y al marco teórico y conceptual. El último capítulo es el más extenso de todos pues allí se concentra todo el desarrollo del trabajo. Sus nueve divisiones se estructuran en cuatro subcapítulos de distintas extensiones según las temáticas tratadas.

## Capítulo III: Otros aportes al tema, teorías y conceptos

### Estado del Arte.

Al hacer esta investigación, encontré una rica y vasta bibliografía respecto a la temática planteada, lo cual fue un aspecto bastante abrumador y ambicioso para poder abarcar en un trabajo final de carrera de grado. Sin embargo, con las delimitaciones tanto del estado del arte y de los marcos conceptuales pude tomar aportes diversos de aquí y allá, adecuando y moldeándolos a los objetivos de mi trabajo. El mismo no pretende llenar un vacío teórico, pues no hay tal. Pero sí me propuse tratar de hacer una contribución, al menos modesta y desde mi lugar, con una mirada pragmática, histórica y, a la vez, moderna para continuar reflexionando sobre el asunto en cuestión.

Como instrumento histórico fundamental, recurrí a la Carta de las Naciones Unidas, en especial al capítulo V, referido al Consejo de Seguridad, y al capítulo XVIII, sobre las reformas de la Carta. Firmada el 26 de julio de 1945 y en vigor desde el 24 de octubre de dicho año, la Carta es una pieza jurídica ineludible a tener en cuenta para entender el funcionamiento de la Organización.

Tres de las más importantes bibliografías que tomé para seguir comprendiendo la arquitectura institucional de la ONU fueron el manual de *Relaciones Internacionales* de Esther Barbé, el manual de *Derecho Internacional Público* de Julio Barboza y el manual de *Las Organizaciones Internacionales* de Manuel Diez de Velasco. Estas lecturas fueron abordadas en varias asignaturas a lo largo de la carrera, aspecto que me permitió hacer énfasis en aquellas cuestiones clave para el desarrollo de este trabajo. Además, estas obras me permitieron entender el contexto de creación de las Naciones Unidas, aspecto que fue complementado con el segundo tomo de *Historia de las Relaciones Internacionales*, del autor Charles Zorgbibe, manual también utilizado durante la carrera.

Un informe histórico a destacar dentro de mi análisis fue aquél presentado por el entonces Secretario General, Kofi Annan, el 21 de marzo de 2005 bajo título “Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”. Allí trata múltiples recomendaciones dirigidas al cuerpo de las Naciones Unidas, entre las que se destaca la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad. Allí, Kofi Annan hace eco de un informe del Grupo de Trabajo especializado en la temática y creado a tal efecto, donde se plasmaron dos posibles modelos de reforma del Consejo de Seguridad, analizados más adelante en este trabajo. Otro informe importante fue el titulado “Un programa de paz”, elaborado por el ex Secretario General, Boutros-Ghali, quien en 1992 señalaba la necesidad de consenso a lograrse dentro de las Naciones Unidas y no amenaza con el poder de veto en el Consejo de Seguridad.

Entre algunas resoluciones de las Naciones Unidas tenidas en cuenta, menciono aquí a la Resolución de la Asamblea General 48/26, del 3 de diciembre 1993, que conformaba un Grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros. Asimismo, el informe de dicho Grupo, el Doc A/48/47, suplemento 47, del 2 de diciembre 1994 fue de utilidad para conocer sus avances. Y, por su parte, la Resolución de la Asamblea A/RES/53/30, del 1 diciembre 1998, que da respuesta y seguimiento a la resolución de 1993, afirmando que no se tomaría una decisión respecto a la cuestión tratada sin el voto afirmativo de al menos dos terceras partes de la Asamblea General.

Por supuesto, no puedo dejar de hacer alusión aquí al proyecto de resolución del 6 de julio de 2005 referido concretamente a la reforma del Consejo de Seguridad, el cual fue presentado, entre otros países destacables, por aquellos que conforman el G4: Brasil, India, Alemania y Japón. Es sobre el análisis de este proyecto en particular que se estructura el presente trabajo. Dentro de sus aportes, se considera tanto la sección declarativa, que ilustra los argumentos de este grupo a favor de la reforma, como la sección resolutive, en sus distintos apartados. Éstos refieren: al tamaño y composición del Consejo; al procedimiento de elección de los nuevos miembros permanentes; a la enmienda y examen de la Carta de Naciones Unidas; y a los métodos de trabajo. Respecto de cada una de estas secciones y apartados se hacen explícitas referencias en el desarrollo del trabajo.

De acuerdo a bibliografía general y clásica sobre nuestra disciplina, acudí a varias obras de autores trascendentales que deben destacarse. En primer lugar, *Power and Interdependence* de Robert Keohane y Joseph Nye fue útil para revisar los conceptos de “poder duro” y “poder blando”, además de “alta y baja política” y por supuesto también para examinar los principales postulados de la teoría de la interdependencia compleja. Por otro lado, *World Order* de Henry Kissinger fue importante para revisar el contexto de creación de la ONU desde la perspectiva norteamericana y también para entender los conceptos de orden mundial, orden internacional y orden regional.

*The Tragedy of Great Power Politics* de John J. Mearsheimer fue utilizado para entender la visión del autor sobre la teoría realista de nuestra disciplina, y especialmente su concepto de poder, y su opinión sobre la política internacional del siglo XXI. Otro autor exponente del realismo, Hans J. Morgenthau fue utilizado a través de su obra *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*, especialmente, para comprender otra visión realista sobre la herramienta de veto en el Consejo de Seguridad y sus consecuencias. Varios de estos libros mencionados fueron utilizados a lo largo de la carrera, por lo que su revisión fue esencial para abordar este trabajo.

A su vez, la obra de Barry Buzan y Ole Waver titulada *Regions and Powers, The Structure of International Society* fue de gran ayuda para entender el contexto de la seguridad internacional

en la post- Guerra Fría y su estructura. Por otra parte, el libro de Mariano Turzi llamado *Todo lo que necesitas saber sobre el (des)orden mundial* fue útil para refrescar varios contenidos generales de la carrera, tales como las escuelas de estudio de las relaciones internacionales y el concepto de “las cuatro D’s” referidas a los cambios en el orden internacional actual. Más específicamente, el libro que se titula *The History and Politics of the UN Security Council Reform* de Dimitris Bourantonis, fue un excelente recurso para entender la evolución del Consejo y las alternativas a su funcionamiento planteadas a lo largo de los años, aunque sin llegar a la propuesta del G4 en 2005 ya que fue publicado con algunos meses de anterioridad a tal hecho.

En lo que hace a artículos académicos, cabe anticipar que todos los aquí mencionados y otros citados en el trabajo fueron aprovechados para seguir nutriendo mi conocimiento en la cuestión y para inspirarme a hacer más preguntas problematizando el tema a tratar. Cada uno de ellos fue esencial en sus aportes para continuar robusteciendo mi investigación.

El artículo de Johanna Mendelson Forman titulado *¿Podrá salvar la reforma a la ONU? Oportunidades para la creación de un organismo multilateral eficaz para el siglo XXI* es eficaz en hacer un breve recorrido por los distintos intentos de reforma en varios niveles de la Organización y se destaca por el análisis brindado respecto de la postura de Estados Unidos ante un potencial cambio a nivel general. Por otra parte, cabe hacer mención al trabajo de Madeleine O. Hosli y Thomas Dörfler llamado *Why is change so slow? Assessing prospects for United Nations Security Council reform* el cual hace foco en el análisis de los caminos hacia una potencial reforma y sus eventuales consecuencias, además de otras cuestiones.

Asimismo, hago alusión al artículo de Charlotta Friedner Parrat titulado *Institutional Constraints and Institutional Tensions in the Reform of the UN Security Council* el cual aporta ideas claves referidas a lo que denomina “instituciones primarias” y “secundarias” del sistema internacional, que contribuyen a profundizar el análisis de la temática. También, el trabajo magistral de Kai Schaefer *Reforming the United Nations Security Council, Feasibility or Utopia?*, de la mano de la teoría institucionalista, se enfoca en las motivaciones de los estados durante las negociaciones de la reforma y argumenta que ningún país particular se anima a denunciar públicamente los intentos de reforma porque ésta se logró convertir en una temática arraigada en la Organización y está presente en la agenda de la Asamblea General desde hace más de dos décadas.

Otro artículo importante fue el de Juan Pedro Sepúlveda y Jorge Riquelme Rivera que lleva el nombre de *La reforma del Consejo de Seguridad, una mirada desde América Latina*. En él, los autores hacen énfasis en los cambios en el escenario internacional que hacen que la reforma sea “urgente” y prestan especial atención a la propuesta de cambio del G4 en 2005 y sus negociaciones, desde una perspectiva latinoamericana.

Finalmente, en referencia a uno de mis objetivos específicos de investigación, puntualizando en Brasil como actor que elijo destacar dentro del G4 y su relación con nuestro país en cuanto al tema puntual de reforma, hago mención a dos artículos ineludibles. Por un lado, destaco el de Andrés Malamud llamado *A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy* el cual hace énfasis en las relaciones internacionales de Brasil con sus países vecinos y cercanos, analizando sus pretensiones de liderazgo en la región como antesala para un mayor protagonismo mundial. Por otro lado, el trabajo de Celso Amorim que se titula *Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview* fue una pieza muy relevante en el análisis específico de la política exterior brasileña en los años alrededor de la propuesta de reforma del Consejo de Seguridad, por lo que aportó una contextualización fundamental para comprender la motivación y postura de este país en dicho tema.

Por último, en lo que refiere a otras investigaciones afines a mi tema, hago mención a dos que resultaron fundamentales y me sirvieron para evaluar la estructuración de la tesina. La primera, llamada *Reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, un análisis de las distintas propuestas y la candidatura brasileña a un asiento permanente* fue la tesina elaborada por Sebastián Gabriel Candiotti para la Universidad Católica de Santa Fe. La segunda, fue desarrollada por Leidy Yesenia Aguirre Galdámez y Doris Elizabeth Cardoza Recinos para la Universidad de El Salvador, titulada *Propuestas de reformas al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, su trascendencia en los países menos adelantados (PMA's) década de los 90 hasta acontecimientos en Libia, agosto 2011*. Sin duda que estos trabajos, si bien muy específicos en distintos aspectos que pueden vincularse a ciertas ideas de reforma del Consejo de Seguridad, fueron de especial ayuda para entender distintos ejemplos y caminos en los que orientar mi investigación.

### **Marco teórico y marco conceptual.**

Los conceptos clave que se presentan a lo largo de esta investigación son variados. Antes de empezar a explicitarlos, cabe aclarar que muchos de ellos se definen a partir de la teoría realista de las relaciones internacionales, principal teoría elegida como marco para entender el fenómeno en análisis. Entre algunos de sus exponentes fundamentales, tuve en cuenta diversos aportes de Hans J. Morgenthau, John Mearsheimer y Henry Kissinger. También, como complemento, se mencionan brevemente algunos supuestos centrales de la teoría de la Interdependencia Compleja y de la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad y esta última es aplicada hacia el final del trabajo a la relación argentino-brasileña.

La **teoría realista** es una de las teorías clásicas, más difundidas e importantes de nuestra disciplina por sus postulados centrales: el **Estado** como el sujeto principal del sistema internacional, que es caracterizado como un actor unificado y racional que busca asegurar su supervivencia e intereses diversos a partir de la base de un cálculo racional de costo-beneficio;

el poder concebido en términos de la alta política y de allí la importancia de lo militar y la seguridad; el entendimiento de la política como un juego de suma-cero donde la competencia no cesa, y consagrándose siempre algunos como ganadores y otros como perdedores, las amenazas están a la orden del día; la mirada pesimista de la naturaleza humana, entre otras cuestiones (Turzi, 2017). Varios de estos aspectos son analizados más detenidamente a lo largo de este apartado.

Por otro lado y en contraste con el realismo, cabe destacar brevemente que la **teoría de interdependencia** compleja tiene, según Keohane y Nye, tres características principales. Por un lado, existen diversos canales - de corte interestatal, también transgubernamental y transnacional - que tienden puentes de distinto tipo entre las sociedades del mundo. Por otro lado, en las relaciones internacionales interestatales la agenda diaria no tiene un único esquema con jerarquías predefinidas, por lo que múltiples temáticas tienen, a la vez, prioridad e importancia y, consecuentemente, los aspectos no relacionados con la fuerza directa o lo militar no se destacan por encima de los demás. En tercer lugar, se indica que, como la fuerza militar no lo es todo, ésta no suele ser empleada entre Estados insertos en un esquema de relacionamiento donde haya signos de interdependencia compleja pero, por el contrario, sí puede emplearse en contra de un Estado o grupo que no se rija por las normas de esta interdependencia compleja . (Keohane y Nye, 2005).

En tercer lugar, la otra **teoría** a la que hago mención en este trabajo es la de los **Complejos Regionales de Seguridad** (o RSCT, según sus autores exponentes, Buzan y Waever). En resumidas cuentas, la misma da cuenta de la estructura y formato de seguridad internacional que nació luego de la Guerra Fría, consistente en una superpotencia, cuatro grandes potencias y distintas regiones influyentes en el sistema. A diferencia de otras teorías que hacen énfasis en lo global y/o nacional, la RSCT sostiene que el nivel regional es el esquema más adecuado para analizar cuestiones de seguridad internacional ya que la región se trata del lugar en donde todos los actores - fundamentalmente los Estados, entre otras unidades sujeto de análisis - parecen tener un vínculo inseparable y estable por lo que también se produce una conjunción de los valores propios de cada unidad. También, es en la **región** donde convergen las ideas de seguridad a nivel nacional y a nivel global, y por ese motivo se entiende que es en este lugar donde suceden los grandes eventos de las relaciones internacionales que es interesante estudiar y seguir de cerca. La definición de complejo regional de seguridad (**CRS**) provista por los autores indica que se trata de la suma de unidades - como los Estados - que poseen aspectos de su seguridad en estrecha vinculación, como los procesos de securitización y desecuritización, y por lo tanto, los problemas de seguridad que hubieran no podrían ser resueltos eficazmente por un accionar propio de cada parte independientemente de la otra. Por último, se afirma que dentro de un CRS, hay que tener siempre presente el papel de las cuestiones geográficas, como la proximidad entre vecinos, así como los patrones de amistad y enemistad y el balance de poder resultante entre las unidades que se analicen. (Buzan y Waever, 2003).

A pesar de las rápidas menciones a las últimas dos teorías, tal como fuera anticipado, utilizo la teoría realista como gran marco en esta investigación. Por ejemplo, pienso que el realismo es útil a mi trabajo para ejemplificar la actitud de los cinco miembros del Consejo de Seguridad que poseen un asiento permanente ya que, sabiendo que su posición es privilegiada y que se trata de una situación de suma-cero, son Estados racionales que jamás pondrían en jaque el status quo y los intereses de seguir permaneciendo en sus lugares. O, también puede explicar la situación de algún miembro del grupo de Unidos por el Consenso quienes, si bien podrían beneficiarse de perseguir una política y campaña que abogue por otorgarles un asiento permanente en el Consejo, prefieren bloquear la posibilidad de expansión del órgano en tal sentido a partir del bloqueo de la propuesta del G4 para evitar que dichos países cumplan sus objetivos e incrementen su poder en detrimento de los demás. Antes de arribar a grandes conclusiones, es necesario puntualizar los conceptos que servirán de guía para la comprensión de este trabajo.

Una perspectiva realista ofensiva a adoptar para entender el concepto de **poder** en las relaciones internacionales es provista por Mearsheimer. El autor indica que el poder está relacionado con las posesiones y capacidades de tipo material propias de un Estado y que puede dividirse en dos grandes tipos: poder latente y poder militar. Dentro del primer tipo se ubican cuestiones relacionadas al poder socio-económico del Estado y sus potencialidades, como pueden ser la riqueza de un país, su tecnología disponible, el tamaño de su población, mientras que dentro del segundo tipo se encuentran, por ejemplo, el conjunto de fuerzas armadas de un Estado, en especial sus ejércitos terrestres, y también a las armas nucleares en caso de poseerlas. Desde el realismo ofensivo, el autor entiende que el poder siempre implica fuerza militar ya que ésta se toma, al menos, como último recurso para accionar en la política internacional. (Mearsheimer, 2001).

Otros ineludibles conceptos son los de “poder duro” y “poder blando”, que son ejes centrales en nuestra disciplina a la hora de entender el accionar de los actores, fundamentalmente de los Estados. Antes de definirlos, procedo a retomar el concepto de **poder** de Robert Keohane y Joseph Nye de su libro *Power and Interdependence*. Allí, indican que el poder puede ser dividido en “poder conductual” y “poder de los recursos”. El primero de ellos refiere a la habilidad y acción de cualquier actor para lograr los resultados y objetivos que quisiera y el segundo concepto hace directa alusión a lo material, es decir, a la posesión de ciertos recursos que serían necesarios para alcanzar los objetivos buscados. A los autores les interesa, en particular, el poder conductual más que el de los recursos ya que lo dividen en “poder duro” y “poder blando”. (Keohane y Nye, 2005).

Por un lado, conceptualizan al “**poder duro**” - o *hard power*, en inglés- como la capacidad que logra que los otros actores - sobre quienes se busca ejercer poder - realicen lo que uno quiere utilizando la lógica de amenazas y recompensas (aludiendo a la fuerza militar y a los incentivos

económicos, respectivamente), y esa conducta debería forzarse pues de lo contrario esos actores no se comportarían de dicho modo. Evidentemente, se trata de un poder del tipo tradicional, material y directo que suele hacer uso de la amenaza o de la fuerza militar y/o coerción económica de algún tipo. Por ello es que dicen que el “poder duro” puede implicar lo que usualmente se conoce como “zanahorias” (referido a incentivos) o “garrotes” (referido al uso de la fuerza). (Keohane y Nye, 2005).

Por el otro lado, el “**poder blando**” - término originalmente acuñado por Nye como *soft power* - es entendido como la capacidad de un actor para atraer a otros a alcanzar los resultados que él quería, logrando que los demás compartan ese deseo, adoptándolo como propio, y excluyendo totalmente el uso de la fuerza, pues predomina la lógica de atracción igualmente efectiva. Esta habilidad de dar forma a las preferencias de los otros da cuenta de un poder inmaterial e indirecto sumamente importante que no requiere de la coerción sino de la eficacia de la atracción. Así, lo importante para lograr que este poder sea efectivo es la cooptación del resto de los actores (en este caso, de los distintos Estados del sistema internacional) y su atracción y seducción hacia los objetivos propios que se desean lograr, ejerciendo de este modo notable influencia sobre ellos. (Keohane y Nye, 2005).

A su vez, y en relación a estos últimos conceptos, en nuestras disciplinas suele trazarse la diferencia entre la “**alta política**” y la “**baja política**”. La primera es aquella área de la política que cubre todos los aspectos vinculados al poder que son vitales para que los Estados sobrevivan, por ejemplo: lo militar, la seguridad nacional e internacional y sus riesgos y amenazas. Al contrario pero no menos importante, la baja política es el área que trata todos los temas que no se vinculan con la supervivencia del Estado, como pueden ser asuntos de la economía, la sociedad y la cultura, entre otras cuestiones diversas y por fuera de lo estrictamente militar. (Keohane y Nye, 2005).

Ahora bien, entre otros conceptos generales e importantes de nuestra disciplina no podemos obviar los de sociedad internacional, comunidad internacional y sistema internacional. Para distinguir estos conceptos, hago alusión a Esther Barbé quien, en su obra citada, retoma a clásicos autores como Hedley Bull y Adam Watson para hacer estas comparaciones.

En palabras de ellos, sobre la **sociedad internacional** se afirma que se trata de un conjunto de Estados que interactúan entre sí y se encuentran en una etapa superior a la de un simple sistema, pues pudieron acordar y establecer instituciones, reglas, intereses y valores de carácter común para estructurar y guiar sus relaciones recíprocas. Como características fundamentales de la sociedad internacional actual, Barbé señala tres: heterogeneidad, interdependencia y complejidad. Además, indica que la anarquía y el orden son rasgos ineludibles de la sociedad internacional y, si bien pueden parecer contradictorios, no lo son dado que el primero de ellos no hace referencia a una situación de caos inabarcable sino a que

no hay una una autoridad central designada que resulte ser superior al resto de los actores y desde la que se gobierne la sociedad internacional entera. (Barbé, 1995).

Respecto de la **comunidad internacional**, la autora retoma a A. Poch para destacar sus puntos más importantes: se trata de una unidad caracterizada por su naturalidad y espontaneidad en donde se insertan los individuos, cuyas vidas particulares están en estrecha relación con la vida del grupo y por dicho motivo no se podría vivir plenamente de manera individual, dejando de lado la convivencia con el resto del conjunto. Ligado a ello, lo relevante en una comunidad es la integración, los valores comunes y lo ético. (Barbé, 1995).

Por último, el **sistema internacional** es conceptualizado como un complejo entramado de actores que, con el conjunto de sus relaciones e interacciones, generan una particular estructura y balance de poder el cual se guía diariamente de acuerdo a una determinada cantidad de reglas y normas. (Barbé, 1995).

Por otro lado, hay que destacar que el concepto de **estructura del sistema internacional** se refiere a un tipo de configuración de poder que se origina por la cantidad de potencias presentes en dicho sistema y sus interacciones. En base a ello, y entre otras distinciones, si se toma en cuenta el criterio numérico debe hablarse de una estructura de tipo unipolar, bipolar y multipolar dependiendo de la cantidad de potencias que se disputen el poder en el sistema internacional, dando lugar a esas tres grandes tipologías. (Barbé, 1995).

Para diferenciar los conceptos de **orden mundial**, **orden internacional** y **orden regional**, tomo como base la obra de Henry Kissinger citada. El primero refiere a una idea ambiciosa y propia de una civilización o región acerca de la organización particular pensada aplicable para el mundo en su totalidad, a partir de la cual se definirían las reglas y los juegos de poder y su distribución entre los distintos actores. El segundo consiste en llevar a la práctica esa idea anteriormente definida pero aplicarla no al mundo en su totalidad sino a una parte de éste, aunque lo suficientemente considerable como para que incida en las relaciones de poder a nivel global y su distribución. El tercero implica la aplicación de esa idea pero a un nivel aún más reducido, siendo necesaria la definición de una zona geográfica en donde llevar adelante estos objetivos. (Kissinger, 2014).

El orden o sistema internacional **unipolar** sigue una lógica imperial y de dominación vertical en donde hay un único país que se erige como potencia indiscutida - estableciendo una hegemonía clara en relación al resto de los países y actores - al tener el poder absoluto y también coercitivo para imponer los temas de agenda, los valores y las normas del sistema, pues los demás países ni siquiera poniendo en común sus fuerzas pueden superar el poderío del hegemón. Tal fue el caso emblemático del fin de la Guerra Fría, en donde Estados Unidos se estableció como el único hegemón durante toda la década del 90 y comienzos de los años

2000, al haberse colapsado la URSS y al no haber otra potencia un actor que alcanzara a disputarle su poder. (Barbé, 1995).

El orden o sistema internacional **bipolar**, en cambio, se determina por un equilibrio entre dos potencias quienes tienen el máximo poder para pautar la agenda internacional, sus normas y valores, llegando a imponerlos como obligación al resto de los actores. Estas dos potencias son equiparables pues sus capacidades son similares en varios sentidos, y por supuesto continúan teniendo mayor poder que los demás actores en conjunto a quienes imponen la bipolaridad. La autora remarca que en caso de que el sistema bipolar sea homogéneo, las potencias comparten una serie de valores, mientras que si se trata de un sistema bipolar heterogéneo, las potencias compiten por imponer sus propios valores al resto de las unidades del sistema y éste puede dividirse en dos, en base a una identidad formada en cada bloque. (Barbé, 1995).

Esta fue la situación durante la Guerra Fría donde, luego de terminada la Segunda Guerra Mundial y alzándose los Estados Unidos y la URSS como las dos superpotencias del sistema internacional, éste se dividió en dos grandes bloques: el occidental-capitalista y el soviético-comunista (más allá de que en posteriores etapas de la Guerra Fría hubieran disidencias como el Movimiento de los países No Alineados). En esta instancia fue cuando se llevó a cabo la histórica fundación de las Naciones Unidas.

Por último, el orden o sistema internacional **multipolar** es diferente a los otros dos anteriormente mencionados pues hace alusión a un contexto de equilibrio verdadero entre distintos actores considerados todos como potencias, cuyas capacidades son equiparables en ciertos sentidos y niveles, resultando más disperso el poder de coerción en el sistema - aunque se concentra en ese puñado de países - evitando cualquier situación de hegemonía unilateral o bilateral. Como dos características sobresalientes de este tipo de sistema, la autora destaca la heterogeneidad y la incertidumbre permanente. (Barbé, 1995).

Luego de terminada la inmediata pos Guerra Fría y ya entrados los años 2000, si bien Estados Unidos no deja de ser una potencia importante, suele coincidir en que su liderazgo indiscutido de la década pasada comienza a verse erosionado por la presión de potencias emergentes o re-emergentes, rompiendo con el unipolarismo imperante y comenzando a tomar forma un sistema más del tipo multipolar.

Esa es la circunstancia en donde se planteó con fuerza la propuesta de reforma del Consejo de Seguridad del G4 (y donde surgió la competencia y contrapropuesta de Unidos por el Consenso) argumentando que, como se explica más adelante en el trabajo, la composición y dinámica de dicho órgano de la ONU obedecía a características de un contexto bipolar y que, por ende, debían modificarse para adaptarse a la nueva realidad del siglo XXI. También esta descripción de multipolarismo coincide con las características del contexto en el que nos

encontramos hoy en día, a pesar de que algunos autores afirman que la creciente y múltiple rivalidad entre Estados Unidos y la República Popular China está consagrando una nueva Guerra Fría.

Retomo a los autores Buzan y Waever para introducir los conceptos de superpotencia, grandes potencias y potencias regionales. En primer lugar, una “**superpotencia**” debe tener grandes capacidades militares y políticas para actuar en cualquier parte del sistema internacional, y recursos económicos para soportar dichas capacidades. A su vez, deben participar activamente en todas o en la gran mayoría de las regiones y áreas del sistema internacional, de una u otra manera, incidiendo en los procesos de securitización y desecuritización estos lugares que no son los propios. Además, su status debe ser aceptado por otros actores que lo reconozcan como tal y esa legitimación se logra posicionándose como una cuna de grandes valores que estima caracterizar como universales para serles útil a toda la sociedad internacional. Como único ejemplo de superpotencia luego del fin de la Guerra Fría, los autores hacen referencia al poderío indiscutido de Estados Unidos. (Buzan y Waever, 2003).

En segundo lugar, una “**gran potencia**” tiene un menor nivel de exigencia de demostración de su poderío pues no es obligatorio que, para ser reconocida como tal, posea máximas capacidades en todas las esferas del poder ni que accione efectivamente en todas las regiones del mundo y se entrometa, de alguna u otra manera, en los procesos de securitización propios de esas áreas. Más bien, lo importante para que un país sea una “gran potencia” radica en ser reconocido y tratado por los otros grandes poderes o superpotencias, en sus cálculos, discursos y acciones, como una potencial superpotencia, siendo por el momento un Estado que posee un indiscutido potencial en varios niveles (desde lo económico hasta lo militar y político) lo cual le posibilitaría eventualmente competir por el status de superpotencia. En el contexto de la post-Guerra Fría, los casos ilustrativos para este segundo concepto son, según los autores: Gran Bretaña, Francia, Alemania - Unión Europea, Japón, China y Rusia dado que se hacía referencia a todos ellos como potenciales y futuros competidores al poderío estadounidense. (Buzan y Waever, 2003).

El tercer y último concepto de los autores es el de “**potencias regionales**”, que pueden ser entendidas como aquellos Estados cuyas capacidades (ya sean militares, políticas y/o económicas) juegan un rol fundamental en el contexto regional en que se insertan pero no tienen gran influencia en el contexto mundial. Y, en relación a la(s) superpotencia(s) y a las grandes potencias, ellas entienden que la influencia y el poder ejercido por “potencias regionales” es de suma relevancia para la eficacia de los procesos de securitización que se desarrollan en cierta región del mundo y, en base a esa calificación, las grandes potencias se relacionan con las regionales pero las excluyen de sus cálculos de poder relacionados con el sistema internacional global. Aquí pueden incluirse los ejemplos de Brasil e India, en dicha época, entre otras “potencias regionales” de distintas partes del mundo. (Buzan y Waever, 2003).

Ligado a esto se encuentran los términos referidos a la confrontación. En particular destaco la definición de Barbé de **conflicto** que indica que se trata de la situación donde hay intereses que resultan incompatibles y que llevan a que los actores se opongan el uno contra el otro, ya fuera por esa confrontación de intereses y valores o porque los recursos por los que se enfrenten sean escasos, pudiendo en ocasiones utilizar la fuerza para lograr sus cometidos. (Barbé, 1995). Relaciono este concepto con la rivalidad entre el G4 y el grupo de Unidos por el Consenso, dado que sus valores e intereses pueden ser entendidos como incompatibles, lo que resulta en oposición y bloques enfrentados - si bien no llegando a la utilización de la fuerza - y porque, además, los puestos permanentes en el Consejo de Seguridad según la dinámica actual son escasos y parece muy complejo lograr ampliarlos.

En el otro extremo, en cuanto a la **cooperación**, la autora en cuestión destaca que implica un espíritu de colaboración y de visión cooperativa para interactuar dejando de lado todo tipo de amenaza o uso de la fuerza por más que hubieran desacuerdos en posturas o cursos de acción ya que todos los actores tienen en cuenta siempre un cálculo de costo-beneficio que da cuenta de que, en general, es mejor y menos costoso el accionar conjunto con otros. Asimismo, se crean mecanismos de coordinación y consulta para lograr los intereses y objetivos comunes o similares, que pueden ser en múltiples áreas de las relaciones internacionales y de la vida cotidiana. Asocio este concepto a los **bloques** conformados por cada uno de estos grupos, G4 y Unidos por el Consenso. La unión de estos países en torno a dichas **alianzas** da cuenta de propósitos y deseos comunes, además de confianza mutua. (Barbé, 1995).

Por último, en cuanto a la propuesta concreta de reforma del Consejo de Seguridad elijo trabajar, en esta investigación, con aquella presentada por el Grupo de los Cuatro (G4). Sin embargo, hay que entender a este grupo y a su contrario, llamado Grupo Unidos por el Consenso, por separado.

En primer lugar, el “**Grupo de los Cuatro**”, comúnmente referido como “**G4**”, es la alianza que une a cuatro países interesados en llevar adelante una gran reforma del Consejo de Seguridad que, entre otros objetivos, logre otorgarles un asiento permanente allí. Los cuatro miembros de la alianza son la República Federal de Alemania, la República Federativa de Brasil, la República de la India y el Estado de Japón. Las aspiraciones de estos cuatro países en torno a su concreta propuesta despertaron tanto adhesiones como rechazos en el resto de los miembros de la ONU, reacciones que son analizadas en el desarrollo de este trabajo.

En segundo lugar, y en contraposición al G4, “**Unidos por el Consenso**”, o también conocido como “**Coffee Club**”, es un gran grupo de países que, si bien a favor de una ampliación del Consejo de Seguridad, se oponen a la iniciativa de reforma del G4, buscando evitar que sus miembros consigan un asiento permanente en el órgano de la ONU. Entre quienes forman parte de Unidos por Consenso se destacan Italia, Argentina, Canadá, Colombia, la República

de Corea, Costa Rica, España, Indonesia, Malta, México, Pakistán, San Marino y Turquía. Cada uno de ellos se opone a la propuesta general del G4 pero también busca evitar que cierto país del G4 cercano o perteneciente a su región alcance tal estatus en el Consejo de Seguridad. Por ejemplo, la posibilidad de que Brasil obtenga un puesto permanente en el Consejo de Seguridad es fervientemente rechazada por Argentina, Colombia y México. Una situación similar ocurre con Alemania, con una gran oposición de parte de Italia y España. Pakistán, por otro lado, busca impedir que India consiga este puesto y la República de Corea trata de evitar que suceda lo mismo con Japón.

## Capítulo IV: Desarrollo

### Subcapítulo primero:

#### **A- Organización de las Naciones Unidas: negociaciones históricas y su creación**

La fundación de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) en 1945 constituyó un antes y un después en la historia de las relaciones internacionales. Es una de las más importantes organizaciones internacionales multilaterales de vocación universal que, inaugurada oficialmente el 24 de octubre de 1945, está integrada por 193 Estados miembros y, en sus propias palabras, se consagra como “un lugar donde las naciones del mundo pueden reunirse, discutir problemas comunes y encontrar soluciones compartidas” (ONU, s/f, c).

Con el objeto primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales en el nuevo mundo que surgía luego de la Segunda Guerra Mundial, los principales países que luchaban contra El Eje ya venían discutiendo la posibilidad de crear una institución mundial de carácter permanente que, superando los errores y dificultades de la antigua Sociedad de Naciones (como la toma de decisiones por unanimidad), cumpliera tal fin (Diez de Velasco, 2006). En particular, fueron las reuniones en Dumbarton Oaks en 1944 y la Conferencia de Yalta en 1945 donde se pautaron las cuestiones esenciales que dan cuenta de la composición y funcionamiento del Consejo de Seguridad de la ONU.

Del documento histórico *Propuestas para el establecimiento de una organización internacional general* elaborado el 7 de octubre de 1944 en Dumbarton Oaks surge, en su capítulo sexto, la decisión de que el Consejo de Seguridad estaría formado por once miembros, de los cuales cinco tendrían asientos permanentes: los Estados Unidos de América, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, la República de China y la Francia. Además, se establecían las condiciones de elección de los miembros no permanentes. Se aclaró en una nota al final del documento que la cuestión del procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad, entre otras, seguían bajo análisis (Washington Conversations on International Peace and Security Organization, 1944).

Así fue como en la Conferencia de Yalta desarrollada en febrero de 1945 se afirmó lo acordado en Dumbarton Oaks. Proponiendo que se celebre una conferencia de Naciones Unidas en abril de ese año, se sugería que en ella se considere lo establecido en Dumbarton Oaks para la elaboración de una Carta y, precisamente, que ello se vea suplementado con una sección C del capítulo sexto que indicare las pautas referidas a la votación en el futuro Consejo de Seguridad. Esas condiciones establecían que, en primer lugar, cada miembro del Consejo de Seguridad iba a tener un voto individual. En segundo lugar, se acordó que las decisiones que tomara este órgano en asuntos procedimentales deberían contar con el voto afirmativo de al menos siete miembros. En tercer lugar, en todo el resto de las materias que no fueran de

procedimiento el Consejo tomaría decisiones a partir del voto afirmativo de al menos siete miembros incluyendo obligatoriamente los votos afirmativos de los cinco miembros permanentes, todo ello obviando la situación en que un miembro fuera parte de una disputa pues en ese caso dicho Estado se abstendría de votar (History and Public Policy Program Digital Archive, National Archives, 1945). Esta última cuestión, la necesidad de contar con el voto afirmativo de los miembros permanentes para tomar dichas decisiones, es lo que consagra institucional y formalmente el renombrado poder de veto.

En relación a estas precisiones del mecanismo de votación en el nuevo órgano, los cinco países que serían los miembros permanentes mostraron su visto bueno. Si bien el sistema de la nueva organización estaría basado en el principio de igualdad jurídica de los Estados soberanos, el Consejo de Seguridad sería la excepción pues allí las grandes potencias de aquél entonces se reservarían mayores privilegios amparándose en varias justificaciones. Un argumento consistía en que, para mantener la paz y seguridad internacionales, era necesario que ellos como ganadores de la última Guerra Mundial pudieran ponerse de acuerdo rápidamente y estuvieran seguros que otros Estados miembros de la ONU, de menor importancia geopolítica, no tomarían una decisión mayoritaria que los perjudicase o que no les agradara (Hosli y Dörfler, 2017). Y, para mantener dicho statu quo a lo largo de los años, congelaron dichos privilegios en el instrumento jurídico fundacional que también procuraron fuera muy difícil enmendar (Mendelson Forman, 2005).

Creo adecuado mencionar la opinión de Zorgbibe en este sentido, quien resume las aspiraciones dichos países diciendo que “bajo una apariencia técnica lo que se planteaba era la cuestión esencial de la soberanía de los «Grandes», la de los medios jurídicos de los que dispondrá la nueva organización para liberar a la sociedad internacional de la ley de la jungla” (Zorgbibe, 1997: 29). También, Malcolm N. Shaw explica que los miembros permanentes fueron electos de acuerdo a la política y a las exigencias de poder que regían en esa época (Shaw, 2014). Por su parte, Bourantonis comenta que, mediante esta estructura privilegiada que se instaló en el Consejo para los cinco miembros permanentes, se afirmaba la aspiración del presidente F. D. Roosevelt para la continuación de la alianza de la Segunda Guerra Mundial en el sucesivo tiempo de la posguerra, consolidándose como los actores guardianes y garantes de la seguridad, esta vez, por medios institucionales (Bourantonis, 2005).

#### **B- Cuestiones relevantes a destacar de la Carta de las Naciones Unidas: propósitos, principios, Consejo de Seguridad y cuestión de la reforma de la Carta**

En la histórica fecha del 26 de junio de 1945 a raíz de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Organización Internacional en San Francisco, Estados Unidos, se firmó la Carta. Instrumento marco fundacional de la ONU, está compuesta por 111 artículos organizados en 19 capítulos más el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia como parte integrante de ella y

entró en vigor el 24 de octubre del mismo año. No se cuestiona la importancia de esta Carta en el Derecho Internacional y en la cotidianidad de la sociedad internacional pues se erige como su marco jurídico fundamental (Pons e Iglesias, 2012).

Me parece adecuado retomar aquí los cuatro propósitos de la Organización establecidos en el primer artículo de la Carta: el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales a partir de la toma de medidas colectivas eficaces; el fomento de las relaciones amistosas y respetuosas entre las naciones miembros de ONU; la promoción de la cooperación internacional tanto para resolver diversos problemas internacionales como para respetar los derechos humanos y libertades fundamentales sin distinciones; y “servir de centro que armonice los esfuerzos de las naciones por alcanzar estos propósitos comunes” (ONU, s/f, a: artículo 1).

Además, entre los siete principios de la Carta destaco el primero, que consagra que “la Organización está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros”, y el segundo, que afirma que “los Miembros de la Organización, a fin de asegurarse los derechos y beneficios inherentes a su condición de tales, cumplirán de buena fe las obligaciones contraídas por ellos de conformidad con esta Carta” (ONU, s/f, a: artículo 2).

El capítulo quinto de la Carta está dedicado al órgano del Consejo de Seguridad, en donde se plasman los aspectos primordiales de su composición y funcionamiento, tomando como base lo acordado en las conferencias anteriormente mencionadas. Es uno de los órganos más importantes de la Organización - por no decir el más importante dado su capacidad ejecutoria, entre otras cuestiones - que posee variadas funciones muy específicas, un marcado carácter intergubernamental, y una composición y participación del tipo restringidas (Pons e Iglesias, 2012). El Consejo de Seguridad es el órgano de la ONU que, según el artículo 24 de la Carta, tiene a su cargo “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales” y así lo reconocen todos los miembros de las Naciones Unidas, admitiendo que el Consejo de Seguridad “actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad” (ONU, s/f, a: artículo 24, párrafo 1). Asimismo, las decisiones que toma el Consejo de Seguridad tienen carácter vinculante para todos los Miembros de las Naciones Unidas que, según el artículo 25 de la Carta, “convienen en aceptar y cumplir” (ONU, s/f, a: artículo 25).

En estrecha relación, deben entenderse dos grandes categorías en que se dividen los quince Estados Miembro que forman parte de dicho órgano: miembros permanentes y miembros no permanentes. Los primeros, de acuerdo al primer párrafo del artículo 23 de la Carta, son cinco: la República de China, Francia, la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América. Considerando que la Carta se redactó en 1945 y que desde entonces han acontecido múltiples sucesos geopolíticos que exceden a este escrito, la República Popular China y la Federación Rusa reemplazaron, respectivamente, a la República de China y a la URSS en estos asientos permanentes en el

Consejo de Seguridad. En definitiva, en el centro de la estructura del Consejo se consolidó el poder de los cinco Estados más poderosos e influyentes: los cuatro ganadores de la Segunda Guerra Mundial sumándose la República de China a este grupo, como un claro reflejo de la realidad de poder de ese entonces. (Bourantonis, 2005).

La segunda categoría de miembros de dicho Consejo se compone de otros diez miembros de las Naciones Unidas, que son electos por un período de dos años por la Asamblea General - no pudiendo ser electos nuevamente para el período siguiente - de acuerdo a su “contribución (...) al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la Organización, como también a una distribución geográfica equitativa” (ONU, s/f, a: artículo 23, párrafo 1). De esta forma, con esa pequeña cantidad de miembros en el Consejo se buscaba asegurar una acción rápida y efectiva, libre de obstáculos burocráticos y demoras que impidieran celeridad en el proceso de toma de decisiones (Bourantonis, 2005). Hay quienes temen que si se reforma el Consejo y se amplía su cantidad de miembros se perderá la efectividad del órgano y será más complejo y engorroso lograr acuerdos y tomar decisiones urgentes para mantener la paz y seguridad internacionales, principal tarea del órgano en cuestión. En dicho escenario, se darían más problemas a futuro pues el Consejo se podría estancar y las negociaciones se empantanarían, reduciendo también su credibilidad, como ha sucedido en ciertas circunstancias históricas. (Mendelson Forman, 2005).

Mearsheimer, a partir de su postura realista, cree que el Consejo de Seguridad seguramente se ampliará en algún momento del siglo XXI. Desde su perspectiva, el autor sostiene que la relativamente poca influencia que la ONU ejerce sobre los Estados declinará aún más cuando se consolide un Consejo ampliado. Especialmente, un nuevo Consejo de Seguridad conformado por “más miembros permanentes con veto” haría casi imposible “formular y aplicar políticas designadas para limitar las acciones de los grandes poderes” (Mearsheimer, 2001: 364, traducción propia<sup>1</sup>).

En lo que a los cinco miembros permanentes respecta, no puede obviarse un gran poder distintivo que recae sobre ellos: el poder de veto. Se trata de una herramienta fundamental a la hora de la votación en el Consejo sobre cuestiones no procedimentales. De acuerdo al artículo 27 de la Carta, cada miembro del Consejo posee un voto y las decisiones sobre cuestiones de procedimiento se adoptan con el voto afirmativo de nueve de ellos. Sin embargo, el artículo prosigue señalando que “las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes (...)” (ONU, s/f, a: artículo 27, párrafo 3).

---

<sup>1</sup> Cita en idioma original: “*Creating a larger council, especially one with more permanent members who have a veto over UN policy, would make it virtually impossible to formulate and enforce policies designed to limit the action of the great powers*” (Mearsheimer, 2001: 364).

Dicha norma consagra el poder de veto para los miembros permanentes pues basta con que uno de ellos vote negativamente para que la decisión no sea adoptada, aun cuando pudiera contarse con el voto positivo de los restantes catorce miembros. Es decir que, salvo las cuestiones de procedimiento, una decisión del Consejo se aprobará si y sólo si posee nueve votos afirmativos dentro de los que deben incluirse los votos a favor de todos los miembros con asiento permanente en dicho órgano. En caso que uno o más de estos cinco miembros vote negativamente, la resolución que se busque aprobar no prosperará. Kissinger fue muy claro al afirmar que la ONU solamente podría cumplir sus cometidos cuando los cinco miembros permanentes acordaran y tuvieran en común una perspectiva de orden mundial mientras que, si estuvieran en desacuerdo, las diferencias entre ellos se profundizarían en el seno de la Organización y el Consejo no podría cumplir sus funciones. (Kissinger, 2014).

Entonces, dado que el poder de veto encarna una exigencia de unanimidad para el correcto funcionamiento del Consejo, la utilización recurrente de esta estrategia da cuenta del congelamiento del órgano ante conflictos históricos que suscitaban posturas opuestas entre los miembros permanentes, especialmente en el período de la Guerra Fría. De hecho, en ocasiones, para evitar que eso ocurra, sucede que casi sin consultar a los demás Estados del Consejo, los miembros permanentes negocian y acuerdan los proyectos de resolución antes de proceder a la votación, de manera que se garantice que quienes tienen veto no lo utilicen en ese proceso. (Pons e Iglesias, 2012).

Diez de Velasco explica que la herramienta del veto refleja una desigualdad evidentemente funcional en la ONU que da lugar a diferentes posiciones y status jurídicos entre los que se encuentran los Estados miembros. También, supone que dicha desigualdad podría ser explicada a raíz de consideraciones sociológicas características de un momento histórico determinado, tales como la importancia de los poderes político, económico, militar y territorial de un Estado, entre otras cuestiones. A través de este status y privilegios concedidos a las cinco potencias con asiento permanente en el Consejo por medio del derecho a veto, se pone de manifiesto el poder hegemónico existente en el seno de la Organización. (Diez de Velasco, 2007).

Aún más, fue con el derecho de veto que estos cinco países se garantizaron el poder de bloquear alguna decisión que no fuera acorde con sus intereses (Barboza, 2008). Por su parte, Esther Barbé entiende que este derecho de veto puede ser explicado por la “voluntad de liderazgo” de las cinco grandes y vencedoras potencias para dirigir el nuevo orden internacional que surgía tras la Segunda Guerra Mundial, formando un “directorio de potencias” en el Consejo de Seguridad (Barbé, 1995: 232). La autora también considera que el fiasco y la desilusión que representó la Sociedad de Naciones, al no poder impedir otra gran guerra, fue un factor y antecedente importante en la mente de los vencedores al diseñar el esquema de la nueva organización, buscando afianzar su control sobre ella y evitar así los errores del pasado.

Bourantonis considera que la herramienta del veto, además del asiento permanente en el Consejo, había incentivado a estos cinco grandes poderes a formar parte de la nueva Organización al asegurarles una herramienta legal potente e indiscutida para influenciar la toma de decisiones y defender sus posturas e intereses sin mayores repercusiones. Asimismo, dicho autor retoma el concepto de efecto cascada - que conlleva el ser miembro permanente del órgano - el cual consiste en privilegios *de facto* que los cinco grandes Estados obtienen por poseer tales poderes en el Consejo. Algunos ejemplos de este efecto cascada son: su participación permanente en otros órganos de la ONU (como el Consejo Económico y Social o la Corte Internacional de Justicia); la designación de nacionales suyos en la Secretaría General y la participación en agencias especializadas y órganos subsidiarios de la Asamblea General (como la FAO y la OMS) (Bourantonis, 2005).

Ya en 1948 Morgenthau identificaba tres claras consecuencias del uso del veto en el Consejo de Seguridad. Primero, la dificultad de llevar adelante una decisión que implicara forzar a uno de los miembros permanentes - en contra de dicha decisión - a cumplir con lo dispuesto ya que dicho país la vetaría. Segundo, la aplicación de esas medidas podrían darse casi exclusivamente hacia países más pequeños o medianos, en poder e importancia, en una circunstancia excepcional pero esto podría provocar desequilibrios en los bloques de la Guerra Fría, época en la que escribe dicho autor. Entonces, teniendo en cuenta la lógica de poder de ese tiempo, y también pensando en los cinco miembros permanentes como actores individuales, no sería probable llegar a una decisión unánime y centralizada que habilite una acción consensuada del Consejo. Tercero, ya con la amenaza o efectiva utilización del veto, predominarían justificaciones y medidas descentralizadas referidas a la autodefensa, individuales o colectivas, imposibilitando la toma de decisión centralizada en el Consejo. (Morgenthau, 1948).

En definitiva, la explicación del autor da cuenta que el poder de veto “coloca a las grandes potencias más allá del alcance de cualquier acción de fuerza a ser tomada por virtud de la Carta” (Morgenthau, 1948: 241, traducción propia<sup>2</sup>). A su vez, él califica a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad como si fueran el núcleo más importante de poder dentro de una federación mundial y lo asemeja a la estructura de la Santa Alianza histórica, salvando las distancias. Lo deja bien en claro al decir que “al limitar el principio de unanimidad a ellos, la Carta los convierte en el gobierno internacional de las Naciones Unidas” y si un miembro permanente disiente, no puede haber tal gobierno internacional (Morgenthau, 1948: 381, traducción propia<sup>3</sup>).

---

<sup>2</sup> Cita original: “(...) *puts the great powers beyond the reach of any enforcement action to be taken by virtue of the Charter.*” (Morgenthau, 1948: 241).

<sup>3</sup> Cita original: “*By limiting the principle of unanimity to them, the Charter makes them the international government of the United Nations.*” (Morgenthau, 1948: 381).

Por último, debe entenderse lo que estipulan los artículos 108 y 109 sobre las reformas a la Carta de la ONU que pudieran llegar a tener lugar. El artículo 108 indica claramente que “las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y ratificadas, de conformidad con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad” (ONU, s/f, a: artículo 108). Continuando, el artículo 109 establece que “se podrá celebrar una Conferencia General de los Miembros de las Naciones Unidas con el propósito de revisar esta Carta, en la fecha y lugar que se determinen por el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General y por el voto de cualesquiera nueve miembros del Consejo de Seguridad. Cada Miembro de las Naciones Unidas tendrá un voto en la Conferencia. Toda modificación de esta Carta recomendada por el voto de las dos terceras partes de la Conferencia entrará en vigor al ser ratificada de acuerdo con sus respectivos procedimientos constitucionales, por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (...)” (ONU, s/f, a: artículo 109).

Entonces, se entiende que para modificar cualquier aspecto relacionado a la ONU que figure en la Carta, como varios de los artículos anteriormente destacados del capítulo V referido al Consejo de Seguridad, primero deben seguirse todas esas pautas para reformar la Carta. Por lo visto, el desafío de reforma de este órgano no es nada sencillo teniendo que lograr gran cantidad de adopciones y ratificaciones al proyecto de reforma, entre los que deben incluirse obligatoriamente todos los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Dicho de otro modo, estos cinco Estados deberían votar a favor de una propuesta que pudiera poner en jaque sus históricos privilegios, ya sea su carácter permanente en el órgano como el procedimiento de votación que les posibilita vetar decisiones en ciertas temáticas.

## Subcapítulo segundo:

### **C- Unas concretas modificaciones en el Consejo de Seguridad**

En diciembre de 1963, la Asamblea General aprobó la Resolución 1991 (XVIII) relativa a la “Cuestión de una representación equitativa en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Económico y Social” por la cual presentó enmiendas a la Carta de la ONU, de acuerdo al artículo 108 de la misma. En lo que hace al Consejo de Seguridad, se amplió la cantidad de miembros totales del órgano, pasando de los once originales a los quince actuales y se estableció que, consecuentemente, los votos afirmativos que se necesitarían para tomar decisiones de cuestiones de no procedimiento debían ser nueve, y ya no siete como antes, siempre incluyendo los votos afirmativos de todos los miembros permanentes. Los miembros permanentes siguieron siendo los mismos, la ampliación fue referida a los miembros no permanentes, pasando de ser seis a diez y estableciéndose que para su elección debían considerarse ciertas indicaciones para la propicia representación geográfica, pues se elegirían a partir de entonces: cinco Estados de África y Asia; un Estado de Europa Oriental; dos Estados de América Latina; dos Estados de Europa occidental y otros Estados, dentro de esta misma categoría. (ONU, 1963). Esta resolución entró en vigor en el año 1965 y fue verdaderamente histórica por los cambios que introdujo, atendiendo al contexto global de aquél entonces.

Además, con el paso de los años y el devenir geopolítico, en el Consejo se sustituyó el asiento permanente de la República de China por el de la República Popular de China en 1971 a raíz de la Resolución de la Asamblea General 2758 - que reconoció a este país como el único representante legítimo de China ante las Naciones Unidas - y, a su vez, más adelante en 1992 se sustituyó el asiento de la ex URSS por el de la Federación de Rusia. Estos cambios, a diferencia de los anteriores, no implicaron enmiendas a la Carta de la ONU, por lo tanto la sección del artículo 23 que detalla los miembros permanentes del Consejo de Seguridad permanece igual que la del documento original de 1945.

A pesar de estas modificaciones mencionadas, no hubo otras de semejante magnitud en el órgano en cuestión. La existencia de cinco miembros con carácter permanente en el Consejo y su privilegiado poder de veto continúan vigentes. De alguna manera, esto es lo que se quiso modificar con los intentos de reforma del órgano en 2005. Antes de analizarlos, considero mejor contextualizar la situación del orden internacional por aquel entonces, lo que justificaría la iniciativa de reforma.

### **D- Cambios en el orden internacional que propiciaban la reforma**

A pesar de que Mariano Turzi escribe su obra en 2017 y caracteriza al orden mundial de nuestros días según cuatro grandes cambios que son conocidos en nuestra disciplina como las

“cuatro D” (distribución, difusión, dependencia mutua y dificultad), considero que su explicación respecto a la primera de ellas es aplicable para el contexto de 2005.

Se entiende que luego de la Guerra Fría se dio paso a un sistema internacional unipolar con Estados Unidos como superpotencia indiscutida a la cabeza durante la década de los años 90. Sin embargo, luego de esos años, si bien dicho país siguió siendo el más importante en varios aspectos en la esfera internacional, otros países comenzaron a (re)cobrar gran relevancia. Turzi califica a la distribución como factor de cambio que refiere “al aumento de participantes - Estados-nación - de preponderancia en el sistema internacional (...) puede estar relacionada con la importancia económica, política, militar o las tres combinadas (...) implica una pérdida relativa de poder de la superpotencia estadounidense en favor de los llamados ‘países emergentes’ o ‘potencias ascendentes’” (Turzi, 2017: 179). Entre los ejemplos dados, el autor menciona la vuelta de Rusia y el ascenso de China como actores de gran peso en la política internacional de este siglo además de destacar el creciente poder relativo de la India y del Brasil, cuestión fundamental para este escrito.

En esa línea, los países calificados como grandes potencias en el orden internacional no fueron ni son absolutamente siempre los mismos. En esa línea, es evidente que Francia y el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte no gozan del centralismo que los caracterizaba en siglos anteriores mientras que países como la República Popular China continúan ascendiendo y adquiriendo mayor protagonismo. Tampoco permanecen constantes aquellos países que se caracterizan como emergentes, pudiendo declinar, superarse y/o emerger nuevos representantes de este tipo. Tal es el caso de Brasil e India, entre otros. En el día a día, el manejo de los asuntos internacionales es muy complejo y dinámico en base a estos juegos de poder. Esto constituye un ejemplo de institución del sistema internacional del tipo primaria, la cual se legitima constantemente sobre la base de discursos, creencias y normas. Estas últimas son ejemplos de instituciones del tipo secundarias (Friedner Parrat, 2019). En este caso, los grandes poderes que tienen protagonismo en la esfera internacional - y que merecerían verse mejor representados en el Consejo - no son estancos, más bien van cambiando en diferentes períodos históricos. Pero, a veces las instituciones secundarias como las normas son más complicadas de modificar o enmendar, tal como sucede con la Carta de la ONU y los derechos y privilegios allí plasmados para los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Y, gracias a dicha dificultad, las potencias tradicionales se aprovechan de estas herramientas jurídicas que continúan legitimando su estada en el centro de la escena internacional indefinidamente hasta no lograrse un cambio.

Volviendo a la historia, es menester recordar que al tiempo de fundación de la ONU, sus miembros eran cincuenta y un Estados. Atendiendo a cambios radicales en el sistema internacional en las siguientes décadas, y tomando como puntos principales a las olas de descolonización en África y Asia y a la disolución de la ex URSS en múltiples nuevas repúblicas independientes, ya para el año 2004 la organización contaba con 191 miembros. El único

órgano de la ONU que por excelencia reflejó ese crecimiento numérico de países en el mundo fue la Asamblea General al estar representados allí todos los Estados miembros de la institución. Por el contrario, el Consejo de Seguridad se mantuvo al margen de una potencial ampliación que fuera reflejando las realidades del sistema internacional, con la mera excepción de la enmienda a la Carta que en 1965 logró concretar la presencia de quince miembros en el órgano, según cierto patrón de distribución geográfica, como fue comentado anteriormente.

En ese sentido, cabe mencionar datos más precisos para tener una dimensión sobre esa brecha en la representación en el Consejo. La correspondencia o proporción entre la representación en el Consejo de Seguridad y los miembros totales de la Organización fue del 21% en 1945 (es decir, uno de cada cinco Estados estaba representado), del 13% en 1965 (había una representación de uno por ocho) y, hacia 2005, menos del 8% (uno de cada trece aproximadamente) (Schafer, 2017). Ello refleja que, a medida que se ampliaba la ONU en cantidad total de Estados miembro, menos representación había en este órgano. También da cuenta de que la reforma y ampliación del Consejo en 1963, si bien necesaria, no fue suficiente ni para esa época ni hacia 2005 ni en la actualidad.

La cuestión de la representación en el Consejo de Seguridad trae aparejado la discusión sobre lo que ella implica. Ramesh Thakur, ex Secretario General Adjunto de las Naciones Unidas, comentaba en su ensayo citado que por “representación” pueden entenderse distintas concepciones. Desde el reflejo de la distribución poblacional, o del poderío económico, o de la diversidad cultural y religiosa hasta la representación democrática, entre otras posibilidades. Sin embargo, aclara que el significado mayormente atribuido a esta palabra en este caso está ligado a la geografía y, en particular, a las diferentes regiones que se ven representadas en el Consejo de Seguridad (Thakur, 2004).

En ese sentido, Thakur afirma que tanto África como Asia y América Latina están completamente al margen de una verdadera y permanente representación. Luego, al proseguir comentando los potenciales países candidatos que buscaban obtener un asiento permanente en el Consejo, destaca la creciente importancia de India, Japón, Alemania y Brasil por aquellos años, dando un panorama general de cada uno para entender la situación en la que éstos se encontraban. De igual manera, se hizo mención a que estos cuatro países estaban entre los que con mayor frecuencia eran electos para ocupar un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad (Thakur, 2004). Revisando los datos oficiales, respecto a esta última cuestión puede decirse que, hasta 2005, para este puesto Alemania fue elegida en cuatro oportunidades, India en seis, Japón en ocho y Brasil en nueve (ONU, s/f, b).

Sobre la India, Thakur remarca su gran densidad poblacional que, en ese entonces, ya superaba el billón de personas y se constituía como la democracia más grande del mundo. También se destaca que la India estaba entre los mayores países contribuyentes a las operaciones de mantenimiento de la paz de la ONU. Por otro lado, no podía ignorarse el hecho

de que este país fuera un Estado nuclearmente armado, si bien por fuera del régimen que pautaba el Tratado de No Proliferación Nuclear de 1968.

En lo que a Japón respecta, y destacando su innegable importancia económica en dichos tiempos, Thakur lo calificaba como la segunda economía más grande del mundo. Asimismo, mencionaba que el país era un esencial y segundo mayor contribuyente al financiamiento regular de la ONU, aportando más que los cuatro miembros permanentes del Consejo juntos sin contar a Estados Unidos (Thakur, 2004).

En referencia a Alemania, se la posicionó como la tercera economía más grande del mundo y la primera de Europa. Y, además, se remarcó que comenzaba a tener un mayor peso y rol activo en diversos asuntos internacionales, sobre todo en cuanto a lo militar, con cierto matiz independiente de la pauta estadounidense.

Por último, en cuanto a Brasil se mencionó su creciente relevancia en la esfera internacional y su papel protagónico en América Latina. Thakur indica que, a diferencia de la India, Japón, Alemania y Brasil deseaban ser miembros permanentes del Consejo aún no teniendo posesión de armas nucleares. De lograrse su incorporación al órgano en carácter permanente, se rompería la correspondencia entre el poder nuclear y el poder institucional en la Organización (Thakur, 2004).

Para complementar estas referencias mencionadas en torno a lo económico, recurro a las estadísticas del Banco Mundial que, a partir de datos oficiales de las cuentas nacionales en dicha institución y en la OCDE, muestra el crecimiento del PBI de estos países año a año. El período seleccionado en el gráfico que adjunto comprende 10 años, desde 1995 a 2004, de manera de ilustrar tendencias de crecimiento económico en estos cuatro países, en particular India y Brasil, y dar cuenta de su relevancia internacional en esa época. Para el año 2004 se observó en India un crecimiento del PBI en 7.932%, en Brasil un 5.76%, en Japón un 2.205% y en Alemania un 1.175%. En contexto, el crecimiento del PBI mundial en ese año fue del 4,408%. (Banco Mundial, s/f, a).

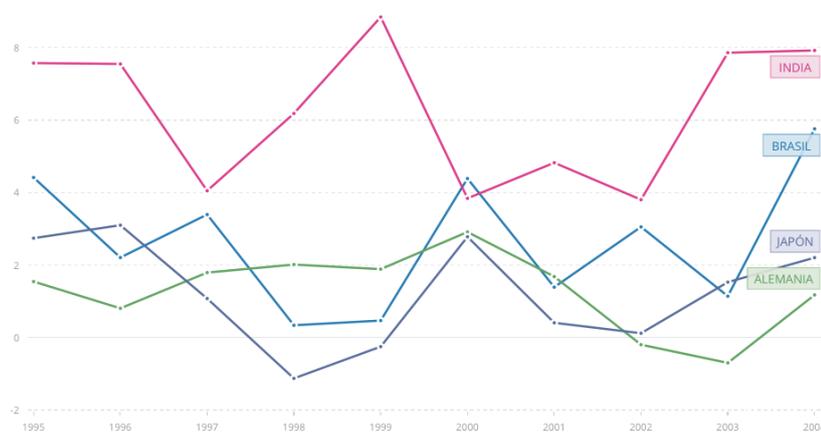


Gráfico representativo del PBI de los miembros del G4 en el período 1995 a 2004.

Recuperado del Banco Mundial (s/f, a).

Continuando con estadísticas del Banco Mundial que ayudan a contextualizar la relevancia de estos cuatro países, no puede dejar de hacerse mención a su geografía y/o a su superficie territorial. Brasil es el quinto país más extenso del mundo, con más de 8,5 millones de kilómetros cuadrados y es el país más grande del continente latinoamericano. De convertirse en miembro permanente del Consejo, sería el primero en “representar” en esta categoría a la región latinoamericana y también al hemisferio sur. La India es el séptimo país más extenso a nivel mundial dados sus más de 3 millones de kilómetros cuadrados, siendo también el país más grande de Asia del Sur. Si llegara a convertirse en miembro permanente, sumándose a Rusia y a China, la región asiática estaría más representada en el Consejo. Y se inclinaría aún más la balanza de poder en ese órgano hacia Asia en el caso de que Japón también lograra entrar al Consejo en forma permanente, país insular que con casi 378 mil kilómetros cuadrados ocupa el puesto sexagésimo primero en el ranking mundial de la superficie territorial. Alemania, por su parte, ocupa el lugar sexagésimo segundo en dicho ranking pues posee cerca de 358 mil kilómetros cuadrados, siendo uno de los países más grandes de Europa. Si fuera un miembro permanente del Consejo, este continente se vería también sobre-representado teniendo en cuenta la histórica presencia del Reino Unido y de Francia allí (Banco Mundial, s/f, c).

Por otro lado, hacia 2005, en lo que hace a la demografía, los datos oficiales del Banco Mundial revelan la creciente importancia de estos cuatro países. India para ese entonces ya contaba con 1,148 mil millones de personas, mientras que Brasil superaba los 185 millones de habitantes. En menor medida pero no por eso menos importante, Japón poseía cerca de 128 millones de personas en tanto que Alemania tenía más de 82 millones de habitantes. (Banco Mundial, s/f, b). Todo ello da cuenta de factores estructurales que hacen a la importancia de la representación en los organismos internacionales de tanta cantidad de personas, a través de la mayor participación de sus países.

A su vez, es menester hacer mención a la financiación de la ONU y a las contribuciones de los países en cuestión en 2005. Si bien Estados Unidos mantuvo la tendencia de ser el mayor contribuyente cubriendo aproximadamente el 22% del presupuesto total, Japón y Alemania fueron los países que le siguieron en orden, aportando respectivamente alrededor del 19% y del 8,5% sobre el total. El Reino Unido y Francia ocupaban el cuarto y quinto puesto en cuanto a sus aportes (ambos aportando poco más que el 6% cada uno) mientras que China fue el noveno (con un 2,1%) y Rusia el dieciseisavo (con un 1,1%). Mientras tanto, Brasil ocupó el puesto catorceavo (aportando el 1,5%) y la India no figura dentro de los principales contribuyentes. (Browne y Blanchfield, 2006). Estos datos no son menores pues remarcan el

gran compromiso de Japón y de Alemania con la Organización y su adecuado funcionamiento aún cuando no tuvieran ellos un rol destacado en el Consejo como quisieran. Las contribuciones financieras de estos dos países al menos hasta 2005 no se orientaron por la falta de representación permanente en el órgano más importante de la Organización sino que fueron más allá de eso. Sin embargo, esto no indica que en términos presupuestarios la idea de la reforma sea neutral. Muy por el contrario, a la hora de justificar los deseos de convertirse en miembros permanentes del Consejo de Seguridad, Japón y Alemania utilizaron discursivamente el hecho de ser grandes contribuyentes a la ONU como uno de los grandes motivos y pretextos para lograr tal fin.

Otras contribuciones y compromisos de los países con la ONU pueden pensarse a partir de la composición de las Operaciones de Paz (OP), ya sean desde observadores militares, miembros de la policía y de las tropas. En 2005, según datos oficiales la India fue el tercer país que más contribuyó en este sentido, aportando 7284 personas para formar parte de los equipos de las OP en diversos roles. Brasil aportó más de 1200 personas y, en menor medida, Alemania sumó 293 y Japón solamente 30 (United Nations Department of Public Information, 2006).

En su obra citada, Buzan y Waever destacan que en el mundo de la post Guerra Fría la polaridad del sistema podía ser definida, según el realismo, por tres grupos de actores influyentes en la estructura del mismo. En primer lugar, Estados Unidos continuaba siendo la “superpotencia” indiscutida en todas las áreas, ya sea por sus capacidades económicas y militares o por su habilidad para intervenir y ejercer influencia en todo el mundo. En segundo lugar, se encontraban las “grandes potencias” o potencias de “segundo rango” que, si bien no podían equipararse al enorme poderío representado por Estados Unidos, dejaban de ser una potencia regional o media pues ya contaban con una decisiva importancia global por diversos motivos, como los ejemplos de China, Japón, Rusia y la Unión Europea como bloque pero en particular Alemania. En tercer lugar, se ubicaban varias “potencias regionales” cuya importancia era cada vez más notoria, tal como fueron los casos de Brasil, India, Israel, Irán, Indonesia, Pakistán y Turquía. (Buzan y Waever, 2003).

Recopilando este análisis de los autores, puede constatar que en esa época los países que conforman el G4 estaban ganando aún más notoriedad internacional, si bien no llegando a disputar el liderazgo unilateral de Estados Unidos. Al menos, cada uno iba ubicándose como una clara “potencia regional” y algunos, Japón y Alemania, comenzaban a posicionarse como actores globales fundamentales, consolidando su status de “gran potencia”. Está claro que, entonces, de su diagnóstico se desprende la idea irrefutable que al menos Japón y Alemania cumplían con los requisitos categóricos, mencionados en el marco conceptual de este trabajo, para ser considerados como “grandes potencias” del sistema internacional. Lo mismo puede inferirse respecto a Brasil e India y su posicionamiento como “potencias regionales”.

Además, Antônio A. Cançado entiende que se necesitan cambios para "equipar adecuadamente a la Organización mundial para enfrentar los nuevos y grandes desafíos del mundo contemporáneo" - cada vez más caracterizado como multipolar - "desafíos globales que requieren soluciones igualmente globales" (Cançado, 2005: 15, traducción propia<sup>4</sup>). Sin embargo, reconoce que es la misma ONU quien resiste la urgente necesidad de llevar adelante una reforma estructural para volverse más representativa y multilateral. El autor se refiere a la eliminación del poder de veto en el Consejo de Seguridad como un paso para lograr una mayor democratización de la Organización y adaptación a las nuevas realidades del siglo XXI.

Por su parte, el destacado funcionario indio Shashi Tharoor argumenta que la eventual reforma del Consejo se justifica por diversos aspectos: a nivel matemático, por la clara brecha de representación en términos numéricos; en cuanto a geografía, por la preeminencia de bancas correspondientes a Europa en desmedro de otras regiones; políticamente, por los privilegios de los cinco miembros permanentes que responden a la realidad inmediata luego de la Segunda Guerra Mundial y basado en el triunfo de dicho conflicto; en lo que hace a la equidad, no se contemplan los aportes financieros a la organización por parte de ciertos países, como Japón y Alemania (Tharoor, 2011).

#### **E- Algunos impulsos institucionales destacados para una reforma del Consejo de Seguridad**

Es indiscutible el gran legado que representó el informe "Un Programa de Paz" elaborado en 1992 por el entonces Secretario General de la ONU, Boutros-Ghali. Si bien allí mayoritariamente se tratan cuestiones relativas a la paz internacional, se hace una breve mención al funcionamiento del Consejo de Seguridad y, en particular, al veto de las grandes potencias. Boutros-Ghali señala que el Consejo debía funcionar con "carácter colegiado" y "regirse por un genuino sentido de consenso derivado de intereses compartidos y no por la amenaza del veto ni por el poder de un grupo dado de naciones" (Boutros-Ghali, 1992: 24). Ya en la primera parte de su trabajo, el ex-Secretario General planteaba que esta herramienta de veto había vuelto impotente a la Organización reiteradas veces desde su creación, registrando hasta dicho momento 279 usos de vetos que impidieron el accionar conjunto del Consejo en muchos conflictos.

Fue en el año 1993 cuando la Asamblea General de la ONU, aprobando la Resolución 48/26, formó el "Grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relacionados con el Consejo de Seguridad". El objetivo de este Grupo era reportar a la

---

<sup>4</sup> Cita original: "(...) *equipar adequadamente a Organização mundial para enfrentar os novos e grandes desafios do mundo contemporâneo* (...) desafios globais que requerem soluções igualmente globais." (Cançado, 2005: 15).

Asamblea General informes que consideraran, fundamentalmente, posibles cambios a la composición del Consejo y cuestiones sobre su proceso de toma de decisiones, entre otras cuestiones (Baccarini, 2018). Su primer informe, sin conclusiones relevantes pero haciendo mención a los progresos conseguidos en su primer año de formación, fue el A/48/47, en donde concretamente se solicitó a la Asamblea General que les permita continuar su labor por un tiempo más prolongado.

En 1998, la muy breve Resolución de la Asamblea 53/30, definió que no se adoptaría una decisión relativa a la cuestión de la representación y número de miembros del Consejo “sin el voto afirmativo de por lo menos dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General” (ONU, 1998: 1). Esto daba cuenta que la temática que se trataba no era nada sencilla, y mientras proseguían los estudios, evaluaciones y negociaciones respecto de ella, no habrían definiciones concretas. Está claro que la reforma de la Carta, tal como explicó anteriormente, necesita de dichos dos tercios de los Miembros en la Asamblea para adoptarse, y esta Resolución vino a recordar dicho requerimiento.

En septiembre del año 2000, la Asamblea General aprobó la renombrada Declaración del Milenio. Sin ánimos de entrar en detalle en este documento tan importante por variadas cuestiones, simplemente remarco que, en lo que hace al capítulo octavo referido al “Fortalecimiento de las Naciones Unidas”, se incluía en el punto 30 la decisión de “redoblar nuestros esfuerzos por reformar ampliamente el Consejo de Seguridad en todos sus aspectos” (ONU, 2000: 9). Esto último no dejó de ser ambiguo al referirse muy sucintamente sobre reformas “en todos sus aspectos”, sin ultimar mayores detalles y pudiendo prestarse a múltiples interpretaciones. Aún así, el hecho que se hubiera mencionado explícitamente el deseo de llevar a cabo reformas para este órgano constituye un gran antecedente de impulso para el cambio.

Además, cabe destacar dos figuras institucionales importantes que buscaban favorecer las negociaciones para una reforma del Consejo. En primer lugar, Razali Ismail, quien fuera el presidente de la Asamblea General en 1997, incluso llegó a formular una propuesta de reforma que logró apoyo en su órgano pero luego perdió entusiasmo. Por otro lado, a finales de 2003 el entonces Secretario General de la ONU, Kofi Annan, designó a un panel de diversos diplomáticos y especialistas para que conformasen un panel que investigara amenazas a las que se enfrentaba la comunidad internacional y su capacidad de respuesta a tales desafíos, recomendando a su vez cambios necesarios para tal fin. Este fue el Panel o Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. En lo que respecta al funcionamiento del Consejo de Seguridad, este Grupo consideraba esencial que se llevase a cabo una reforma, por lo que propuso dos modelos de cambio en su informe A/59/565. El modelo A implicaba crear seis nuevos asientos permanentes aunque sin contemplar el poder de veto para ellos y tres nuevos asientos no permanentes de dos años de duración, divididos por regiones de acuerdo a un patrón particular. El modelo B proponía un nuevo asiento no permanente con un

mandato no renovable de dos años y ocho asientos semi-permanentes electos por períodos de cuatro años, renovables, también de acuerdo a cierto patrón geográfico específico (Baccarini, 2018). En resumen, se adjuntan las siguientes tablas que explican ambos modelos de propuesta y su distribución geográfica, recopiladas del informe de Kofi Annan que se presenta seguidamente.

Tabla ilustrativa del modelo A  
(Recuperado de ONU (A/59/2005), 2005a: 48).

<i>Región</i>	<i>Número de Estados</i>	<i>Puestos permanentes (que se mantienen)</i>	<i>Nuevos puestos permanentes (que se proponen)</i>	<i>Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	1	2	6
América	35	1	1	4	6
<b>Total modelo A</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>6</b>	<b>13</b>	<b>24</b>

Tabla ilustrativa del modelo B  
(Recuperado de ONU (A/59/2005), 2005a: 48).

<i>Región</i>	<i>Número de Estados</i>	<i>Puestos permanentes (que se mantienen)</i>	<i>Puestos con un mandato renovable de cuatro años que se proponen</i>	<i>Puestos con un mandato de dos años (no renovable) que se proponen</i>	<i>Total</i>
África	53	0	2	4	6
Asia y el Pacífico	56	1	2	3	6
Europa	47	3	2	1	6
América	35	1	2	3	6
<b>Total modelo B</b>	<b>191</b>	<b>5</b>	<b>8</b>	<b>11</b>	<b>24</b>

Asimismo, es necesario hacer alusión al informe que dicho Secretario General, Kofi Annan, elaboró en 2005, titulado “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos” y presentado ante la Asamblea General como A/59/2005. En este escrito, Annan reitera su opinión de que “ninguna reforma de las Naciones Unidas estaría completa sin una reforma del Consejo de Seguridad” y que éste debía “ser ampliamente representativo de las realidades de poder en el mundo actual” (ONU, 2005: 47). Por dicho motivo, el ex-Secretario General apoyaba lo expuesto en el informe del Grupo de Alto Nivel

respecto a los dos posibles modelos de reforma presentados. Y, a su vez, volvía a hacer eco del informe al sostener que “en cumplimiento del Artículo 23 de la Carta, deberían tener una mayor participación en el proceso de adopción de decisiones quienes más contribuyen a las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero, militar o diplomático, especialmente en forma de cuotas para el presupuesto prorrateado de las Naciones Unidas, participación en operaciones de paz, aportaciones a actividades voluntarias de las Naciones Unidas en materia de seguridad y desarrollo y actividades diplomáticas en apoyo de los objetivos y mandatos de las Naciones Unidas” (ONU, 2005: 47).

Por último, no puede dejarse de mencionar que el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005 acontecida en septiembre de ese año, apoyó y alentó a las Naciones Unidas a reformar prontamente el Consejo de Seguridad de modo tal que pudiera ser más ampliamente representativo, eficiente y transparente, para poder garantizar la legitimidad y ejecución de sus decisiones (ONU, 2005c). A pesar de esa breve acotación, no hubo acción concreta al respecto y en muchos de sus participantes y en el propio Secretario General quedaría la sensación de que la Cumbre no había resultado verdaderamente satisfactoria por dicho motivo (Cançado, 2012).

### Subcapítulo tercero:

#### **F- Propuesta de reforma del Consejo de Seguridad por parte del “Grupo de los Cuatro” (G4)**

Antes de adentrarme en los postulados concretos de esta propuesta, creo menester comenzar este apartado haciendo referencia a la parte declarativa de la misma. Tampoco dejo de mencionar que este proyecto de resolución fue presentado ante la Asamblea General de la ONU el 6 de julio del 2005, dentro del quincuagésimo noveno período de sesiones y de acuerdo al tema 53 del programa del órgano. Su título completo fue “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas”. Y, aspecto no menor, los países que presentaron el proyecto fueron 27, a saber: Afganistán, Alemania, Bélgica, Bhután, Brasil, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, India, Islandia, Islas Salomón, Japón, Kiribati, Letonia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Tuvalu y Ucrania. Como ya se ha puesto de manifiesto reiteradas veces, los países motores de dicha iniciativa fueron Alemania, Brasil, India y Japón.

En la sección declarativa de este proyecto se hace mención a múltiples e interesantes cuestiones que constituyen los argumentos centrales de estos países, y en particular del G4, para apoyar esta reforma propuesta. Elijo destacar solo unos pocos. Una primera justificación es aquella que indica que “la eficacia, credibilidad y legitimidad de la labor del Consejo de Seguridad se incrementarán si se amplía su representatividad y se mejora su capacidad de cumplir su responsabilidad primordial y desempeñar sus funciones en nombre de todos los miembros” (ONU, 2005b: 1).

Un segundo argumento es más explícito, aclarando que “los Estados Miembros pueden contribuir de varias maneras al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y (...) los miembros del Consejo de Seguridad deben ser elegidos teniendo especialmente en cuenta las diversas contribuciones que hayan realizado a ese fin anteriormente, como también una distribución geográfica equitativa, como se señala en el párrafo 1 del Artículo 23 de la Carta, así como la adhesión a las normas internacionales y el cumplimiento de éstas que hayan demostrado” (ONU, 2005b: 2).

También, un tercer punto a tener en consideración es el que indica el ánimo “de aumentar la transparencia del Consejo de Seguridad y la participación en su labor de los Estados que no son miembros del Consejo” (ONU, 2005b: 2).

Por último, un cuarto argumento interesante que allí encuentro es el de “aumentar el número de miembros del Consejo de Seguridad para reflejar mejor las realidades del mundo contemporáneo, configurando así un equilibrio de fuerzas capaz de aumentar la sensibilidad

del Consejo a las opiniones y necesidades de todos los Estados Miembros, en particular de los países en desarrollo, y garantizar la adopción de mejores métodos de trabajo” (ONU, 2005b: 2).

Asimismo, esta sección no deja de reconocer la labor del Grupo de Trabajo anteriormente mencionado, y la importancia de la Declaración del Milenio y del informe personal de Kofi Annan en lo que respecta a la reforma del Consejo de Seguridad.

Ahora bien, paso a describir los aspectos centrales de la sección resolutive del proyecto en cuestión. En primer lugar, en cuanto al tamaño y composición del Consejo, se decide: “a) Aumentar de quince a veinticinco el número de miembros del Consejo de Seguridad, mediante la incorporación de seis miembros permanentes y cuatro miembros no permanentes; b) Que los seis nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad se elijan con arreglo a la siguiente norma: i) Dos de Estados de África; ii) Dos de Estados de Asia; iii) Uno de Estados de América Latina y el Caribe; iv) Uno de Estados de Europa occidental y otros Estados; c) Que los cuatro nuevos miembros no permanentes del Consejo de Seguridad se elijan con arreglo a la siguiente norma: i) Uno de Estados de África; ii) Uno de Estados de Asia; iii) Uno de Estados de Europa oriental; iv) Uno de Estados de América Latina y el Caribe” (ONU, 2005b: 3). Para ilustrar este primer gran artículo del proyecto, recorro a la tabla elaborada en inglés por Baccarini, autora previamente citada.

Tabla ilustrativa de la propuesta del G4 en cuanto a los miembros  
(Recuperado de Baccarini, 2018: 99)

	New permanent members without veto power	New non-permanent members
Africa	2	1
Asia	2	1
East Europe	0	1
Latin America and the Caribbean	1	1
Western Europe and other States	1	0
Total	6	4

Source: United Nations General Assembly (2005a).

El proyecto continúa con la explicación del procedimiento de elección de los nuevos miembros permanentes. Por medio de este se invitaba a aquellos Estados interesados a presentar inmediatamente su candidatura ante el Presidente de la Asamblea General. Sobre estos candidatos se elegirían, en una fecha pertinente a fijar dicha autoridad, los nuevos miembros mediante una votación secreta, requiriendo cada uno el voto de dos tercios de los miembros de

la Asamblea General. En caso de que los Estados candidatos que hubieran obtenido esa mayoría de votos fueran menos de los seis asientos disputados, se daría una nueva elección para completar los puestos. Todo se haría en base al reglamento de la Asamblea General para la elección de los nuevos miembros permanentes del Consejo de Seguridad (ONU, 2005b). A pesar de que el proyecto no lo mencionase, se estimaba que los nuevos asientos permanentes a crearse serían ocupados por Alemania, Brasil, India, Japón (como miembros del G4) - pues todos ellos apoyan recíprocamente sus candidaturas individuales - y posiblemente Sudáfrica y Nigeria como Estados africanos.

Prosiguiendo, sobre el poder de veto, se decidió "a) que los nuevos miembros permanentes tengan las mismas responsabilidades y obligaciones que los actuales miembros permanentes; b) que los nuevos miembros permanentes no ejerzan el derecho de veto hasta que se haya decidido la cuestión de la extensión del derecho de veto a los nuevos miembros permanentes en el marco del examen que se establece en el párrafo 7 infra" (ONU, 2005b: 4). Este proyecto de reforma del Consejo de Seguridad no proponía la eliminación de esta herramienta tan poderosa que es el veto, más bien que se conservara cierto statu quo, continuando los cinco históricos miembros permanentes con este derecho inalterable. A ello, eventualmente se le agregaría el poder de veto para los miembros permanentes recientemente incorporados una vez que fuera decidido por medio del examen referido. En este aspecto, cabe pensar que la propuesta del G4 es conservadora pero a la vez pragmática pues, sabiendo que los cinco miembros permanentes jamás aceptarían una reforma que les quitara tal poder, prefirieron optar por que ésta cuestión sea finalmente definida sobre la base de un marco institucional a partir del examen, que se desarrollaría quince años después de la entrada en vigor de las enmiendas. De allí que interpreto la cuidadosa formulación del párrafo que trata este tema: se utilizaron las palabras "responsabilidades" y "obligaciones" pero no "derecho(s)" y/o "poder(es)", del que sería ejemplo el veto.

Una anteúltima cuestión que considera el proyecto es la enmienda y examen de la Carta de las Naciones Unidas. Al respecto, se indica que, respetando el artículo 108 de la Carta, luego de la elección de los Estados que habían anteriormente presentado su candidatura se haría un proyecto de resolución con las enmiendas a la Carta respectivas. En particular, se indicaba que esa resolución debía prever "la modificación de los párrafos 2 y 3 del Artículo 27, el Artículo 108 y los párrafos 1 y 2 del Artículo 109 de la Carta, a fin de exigir el voto afirmativo de 14 de los 25 miembros del Consejo de Seguridad para adoptar una decisión y reflejar (...) el hecho de que la extensión del derecho de veto a los nuevos miembros permanentes no ha sido decidida" (ONU, 2005b: 4). Sobre el examen de las enmiendas presentadas, se aclara que esta revisión se llevaría a cabo quince años después de la entrada en vigor de la reforma.

Por último, en cuanto a los métodos de trabajo, el proyecto del G4 propone que en el Consejo de Seguridad adopten nueve medidas con el afán de "aumentar la transparencia, el carácter inclusivo y la legitimidad de su labor con el fin de reforzar el apoyo y la comprensión de sus

decisiones por los miembros de la Organización, aumentado así la eficacia del Consejo” (ONU, 2005b: 4). Todas ellas tienen en común la inclusión y participación, en ciertas maneras (como consultas, acceso a órganos subsidiarios y a documentos especiales, inclusión en reuniones de información), de todos los miembros de la ONU. En particular, esto se tuvo en cuenta para todos los interesados y/o implicados en las temáticas a tratar que no son miembros del Consejo pero, por ejemplo, sí aportan contingentes o recursos financieros y/o humanos en operaciones de mantenimiento de paz. También, según la medida “a”, se busca que la pauta general sean las reuniones en foros públicos y abiertos a todos los Estados miembros y que solo excepcionalmente se reúnan en privado los miembros del Consejo. Y, además, se considera propicio la celebración de consultas recurrentes con los presidentes del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General, presentando ante él y su órgano informes anuales con evaluaciones sobre la labor del Consejo de Seguridad e informes especiales.

### **G- Fallas en el proyecto de reforma del G4 y obstáculos para su aprobación**

Es necesario ahora hacer referencia a las causas por las que el proyecto de reforma del Consejo de Seguridad presentado por el G4 no prosperó. En dicha línea, en primer lugar cabe hacer la siguiente pregunta: ¿hay en dicho proyecto alguna falla identificable que fuera el motivo por el cual no consiguió el suficiente apoyo?

Después de evaluar distintas lecturas y análisis, mi respuesta es que no. Considero que no hubo ninguna falla destacable en el proyecto que hubiera evitado su tratamiento y aprobación. Sin embargo, sí entiendo que la propuesta en su totalidad fue bastante ambiciosa en los puntos previamente analizados (a pesar de que los motivos de dicha ambición estuvieran debidamente justificados). Entonces, me oriento a pensar que el hecho de que un único proyecto comprendiera tantos aspectos diferentes (aunque interrelacionados), al mismo tiempo, dificultó concertar los apoyos necesarios a lo largo de la Asamblea General y, fundamentalmente, dentro de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Este argumento no es una apreciación personal. No se sugiere que, por el contrario, la propuesta debiera haber sido diferente en cierto sentido. Simplemente entiendo que la amplitud temática del proyecto despertó grandes rechazos por distintos motivos y que, tal vez, en caso de abordarse en proyectos separados, alguna de esas cuestiones podría haber sido aprobada, no quedando sujeta a temáticas más polémicas.

Más allá de ese primer obstáculo, hay otros que son imperantes de mencionar en este apartado. Tal como establecí en mi hipótesis, un obstáculo determinante fue (y continúa siendo) la propia Carta de Naciones Unidas que, en sus artículos 108 y 109, establece su exigente mecanismo de reforma. En particular, la inflexibilidad del proceso de votación y de entrada en vigor de las propuestas para enmendar la Carta hacen casi irrealizable el deseo de muchos países de reformar el Consejo de Seguridad. Como fuera explicado anteriormente, además de requerir un amplio apoyo de dos tercios - al menos 129 votos a favor, según la composición

actual del órgano - en la Asamblea General, se necesitaría que los cinco miembros permanentes del Consejo ratifiquen dichas modificaciones, de acuerdo a sus pautas constitucionales internas. Indudablemente, sin el apoyo de los miembros permanentes y de gran parte de los diversos grupos regionales, la reforma es impracticable. Por ese motivo, estos actores son generalmente caracterizados como “veto players” (Hosli y Dörfler, 2017). Y, en alusión a la teoría marco de este trabajo, desde el realismo podría afirmarse que estos actores estatales buscaron siempre priorizar su propio interés sobre la base de un cálculo costo-beneficio, jugando a favor del status quo en el Consejo, por lo que no otorgaron su apoyo a esta reforma concreta.

Está claro que la capacidad que tienen las instituciones para adoptar cambios en sus estructuras depende no solo de cuán flexible es su arquitectura institucional sino también de los intereses de los miembros que las conforman. Y, cuando éstos son muchos y el umbral de votación es alto como en el caso de la ONU, resulta cada vez más difícil lograr consensos de grandes mayorías para efectuar reformas, por lo que las instituciones continúan su curso sin modificarse. (Hosli y Dörfler, 2017).

Ligados a estas altas barreras procedimentales, debe decirse que las opiniones de los cinco Estados con asiento permanente en el Consejo respecto a una eventual reforma del órgano son variadas, pero todas concuerdan en que su derecho a veto no se debería modificar. Suele destacarse que las actitudes del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte y de Francia tendieron a mostrarse a favor de un cambio significativo en el Consejo de Seguridad, fundamentalmente desde una declaración conjunta emitida en 2008 que remarcaba la necesidad de una reforma en pos de mejorar la representatividad en el órgano. Sobre el proyecto del año 2005 en particular, ambos países fueron otorgando apoyos individuales a los cuatro miembros del bloque que buscan un asiento permanente, y se interpreta que el particular respaldo a Alemania se da para evitar que la Unión Europea como organización siga presionando e intentando obtener un lugar en el Consejo. (Candioti, 2017).

Desde el realismo, la postura del Reino Unido y de Francia parecería obedecer a una cuestión de prestigio histórico que buscan mantener a toda costa y que, reconociendo la necesidad de un cambio, evaluaron que sería mejor otorgar apoyos para lograr la reforma, por más que ello representase un gran costo para ellos, antes que seguir evadiendo la situación con riesgo de verse cada vez más desprestigiados como actores que, según gran parte de la comunidad internacional, no deberían estar presentes en el Consejo con un asiento permanente atendiendo a la geopolítica actual. Aún así, un interés inmutable y al que no estuvieron dispuestos a renunciar fue la cuestión del veto, el cual hubiese sido un costo irremediable por el cual perderían una enorme parte del poder que les queda institucionalizado en la ONU.

La posición de la República Popular China (RPC) fue más ambigua y selectiva. Si bien se muestra favorable a una reforma general del Consejo, la RPC concedió el visto bueno a dos de

los países miembros del G4 en su intento de alcanzar un asiento permanente pero no está de acuerdo con la propuesta integral de dicho bloque. Si bien al comienzo fue contraria a la iniciativa india, luego dio un apoyo más explícito a la candidatura individual de tal país. También, dio indicios de que llegaría a apoyar la candidatura brasileña, pero sin más precisiones. Sobre la candidatura alemana, la RPC guardó más silencio, lo cual podría entenderse como un signo de hostilidad. Mientras tanto, la RPC considera que la entrada de Japón en el Consejo de Seguridad con un asiento permanente representa una amenaza y es contraria a sus intereses, no solo por la rivalidad histórica entre ambos sino por la competencia económica y geopolítica actual. (Candioti, 2017).

Por dicho motivo, de acuerdo al realismo, el interés de seguridad irrenunciable por parte de la RPC es evitar a toda costa el ingreso de Japón a este órgano en calidad de miembro permanente. En esa línea, el costo de jugar a favor de la iniciativa del G4 hubiera sido casi letal para este país en términos de sus objetivos de política exterior, que desde hace años buscó neutralizar a un Japón muy ambicioso y con hambre de poder. Si bien internamente la RPC desearía que el Consejo de Seguridad continúe tal cual se encuentra ahora, en el caso de estar obligada a elegir por alguno de los proyectos de reforma, este país estaría más cerca de apoyar a la iniciativa de Unidos por el Consenso en la cual Japón no tiene ninguna incidencia o protagonismo.

En lo que respecta a Estados Unidos de América, también se manifestó sutilmente de acuerdo con una reforma del Consejo de Seguridad pero siempre y cuando el número de nuevos miembros a incorporarse no sea muy grande: preferiblemente dos que aspiren ocupar un asiento permanente y dos o tres que no tengan tal ambición. Si bien tampoco hubo de parte de EEUU un visto bueno integral a la propuesta del G4, el apoyo más significativo se lo otorgó a Japón en su candidatura individual desde la década de los 90 dados sus estrechos vínculos y su estratégica alianza. Recién aproximadamente en 2010 EEUU apoyó enfáticamente la candidatura de India. Respecto de Alemania y de Brasil no hubo manifestaciones tan explícitas. (Candioti, 2017).

De la misma manera que la RPC, la postura realista de los Estados Unidos preferiría mantener el status quo en el Consejo evitando así compartir la mesa chica de poder en donde se siente muy a gusto desde 1945. Los costos de aceptar una reforma de tal envergadura son demasiado altos para que uno de los principales países del sistema de Naciones Unidas - y uno de los fundamentales financistas del mismo - favorezca este proyecto. Estados Unidos no solamente persigue una política activa de mantenimiento de su prestigio en el orden internacional sino que también busca mantener su hegemonía en la mayoría de los ámbitos institucional, más aún si se trata de la paz y seguridad internacionales, que constituye una de sus máximas prioridades en agenda, de acuerdo a su visión del poder duro.

Por último, a pesar de que la Federación Rusa no suele manifestar entusiasmo explícito por una reforma del Consejo de Seguridad en general, sí ha otorgado mayores apoyos a las candidaturas individuales de los miembros del G4. Principalmente, dada su estrecha relación en el grupo de los BRICS, Rusia apoya las aspiraciones brasileña e india para obtener un puesto permanente en el órgano. Por momentos Rusia se ha mostrado favorable a la candidatura de Japón y en menor medida lo ha hecho respecto a la iniciativa individual alemana. (Candioti, 2017).

Desde el realismo, Rusia tampoco quisiera delegar y/o compartir poder, por lo que preferiría mantener todo constante, de ahí la poca demostración de interés en los aspectos de una posible reforma. Sin embargo, dentro del cálculo costo-beneficio, las desventajas que tendrían para este país la implementación de una eventual reforma serían un tanto menores que para la posición estadounidense, a pesar de no obtener beneficios concretos de un cambio en el Consejo.

A pesar de los distintos intereses y los explícitos apoyos concedidos a uno u otro Estado miembro del G4, los cinco países con asiento permanente del Consejo deben ser muy prudentes en sus opiniones respecto a una eventual reforma del órgano, estando tal temática en agenda por tanto tiempo. Kai Schaefer considera que “debido a la trampa retórica y a que el proceso de reforma en sí mismo se ha convertido en una norma socialmente aceptada, ningún estado miembro de la ONU puede denunciar la reforma” (Schaefer, 2017: 64-65, traducción propia<sup>5</sup>). Este especialista entiende que casi la totalidad de los Estados miembro de la ONU están comprometidos y a favor de la reforma de este órgano, pero que los resultados esperados, los intereses y las motivaciones para encarar dicho proceso varían considerablemente, lo que dificulta también el éxito de este objetivo.

El autor afirma que la gran mayoría de los Estados guía su accionar en base a intereses estratégicos propios, como la posibilidad de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, evitar que otro Estado - potencialmente regional y rival - lo gane o tratar de mantener el statu quo. Esta primera actitud es nombrada por March y Olsen, autores mencionados en el escrito de Schaefer, como la “lógica de las consecuencias” (logic of consequences, en inglés). Aquí puede ubicarse a los cinco grandes del Consejo, los miembros del G4, algunos países parte del bloque Unidos por el Consenso, y varios países africanos. Respecto a los miembros permanentes del Consejo, está claro que tienen mucho que perder si se efectúa una reforma, pues su poder en dicho órgano comenzaría a reducirse, o relativizarse, a medida que se incorporasen nuevos miembros permanentes. (Hosli y Dörfler, 2017).

---

<sup>5</sup> Cita original: “(...) *due to rhetorical entrapment and the reform process itself having become a socially accepted norm, no single UN member state can denounce reform.*” (Schaefer, 2017: 64-65).

Mientras tanto, la minoría de los miembros de la ONU acciona a partir de valores y creencias normativas orientadas a lograr una mejora en el Consejo como órgano en sí y para todos, aumentando su eficiencia y transparencia (Schaefer, 2017). Esta segunda actitud se califica, según March y Olsen, como la “lógica de lo apropiado” (en inglés, logic of appropriateness) y son ejemplos de ello Liechtenstein, Panamá y otros países menos desarrollados. Pero, también se señala que aquí dentro debe distinguirse entre una motivación verdadera para impulsar la reforma y una motivación encubierta por parte de Estados a quienes únicamente les interesa ser percibidos como políticamente correctos pero que no tienen un deseo real de que se lleven a cabo los cambios. (Schaefer, 2017).

En esa última categoría también podría ubicarse a los cinco miembros permanentes del Consejo quienes, en general, a medida que iban otorgando apoyos concretos a ciertos países en sus candidaturas individuales, igualmente comentaban a grandes rasgos sobre el necesario proyecto de reforma. Según el autor, esto se debe a que el proceso de reforma, a lo largo de los años y de los debates, pasó a ser concebido como una norma, y mismo aquellos Estados que preferirían que el Consejo siguiera funcionando como siempre, al menos oficial y diplomáticamente deben mostrarse comprometidos con el proceso reformador pues es el comportamiento apropiado y correcto que se espera que tengan. De lo contrario, aquellos países que se nieguen a apoyar la eventual reforma del Consejo podrían sufrir impactos en su imagen, credibilidad y reputación a nivel internacional. Sin embargo, mientras pretenden estar a favor y comprometidos con la reforma, el interés verdadero de estos países (fundamentalmente de la RPC, los EEUU y la Federación Rusa) es mantener el statu quo y no perder sus privilegios ni continuidad en el Consejo. (Schaefer, 2017). Y, en lo que hace al poder de veto que se alude en los distintos proyectos de reforma - aunque muy sutil y conciliatoriamente en el del G4 -, estos cinco países fueron “explícitos en señalar que es un aspecto intocable” (Sepúlveda y Rivera, 2010: 32).

A su vez, otra gran barrera al proyecto del G4 fue la oposición por parte del bloque Unidos por el Consenso. Como fuera señalado, este gran bloque tuvo su propia propuesta de reforma del Consejo de Seguridad, que se pone de manifiesto en el proyecto de resolución A/59/L.68. Si bien no entraré en detalles, la alternativa original de este bloque, que fue luego modificada, preveía no añadir nuevos asientos permanentes en el órgano, en cambio buscaba incorporar diez nuevos asientos y que éstos sean de carácter inmediatamente renovable y sin poder de veto, entre otras cuestiones. En este grupo se encuentran países clave como Canadá, México, Argentina, Colombia, Italia, España, Pakistán, la República de Corea, Turquía, entre otros. En lo que hace a esta tesina, lo más importante de este grupo es su férrea oposición a la iniciativa del G4. Podría decirse que este bloque, inicialmente llamado Coffee Club, se afianzó - y continúa vigente - con ánimos de impedir que la propuesta del otro grupo prosperara, más allá de intentar que su propia iniciativa se apruebe.

En particular, cabe destacar las oposiciones particulares a los cuatro miembros del G4. En primer lugar, la candidatura de Brasil a un asiento permanente enfrenta la oposición regional de Argentina, Colombia y México dado que éstos no entienden a dicha candidatura como posibilidad de representación latinoamericana en el Consejo sino que temen la ampliación de la brecha de poder por parte de Brasil y la instauración institucional de un hegemon en la región. En segundo lugar, la candidatura de India choca con los intereses de Pakistán, con quien mantiene una delicada relación diplomática debido a múltiples tensiones tanto históricas como actuales. Tercero, Italia y España se oponen a que Alemania obtenga un asiento permanente en el Consejo pues, por el contrario, están más interesadas en que la Unión Europea como bloque obtenga un puesto en dicho órgano. Por último, la República de Corea se suma a la oposición china respecto de que Japón acceda al Consejo de Seguridad en carácter de miembro permanente, temiendo quedarse atrás en el equilibrio de poder regional si su vecino acrecienta su poder institucional en tal órgano de la ONU. Todas estas oposiciones no marcan simplemente diferencias ideológicas fundadas en estrategias geopolíticas, sino que también representan gran parte de los decisivos votos en contra que la propuesta del G4 debería superar como obstáculo para contar con mayor apoyo en la Asamblea General y poder aprobar la primer etapa de la reforma a la Carta de la Organización.

De acuerdo a los postulados del realismo, sería adecuado entender la postura contraria del bloque Unidos por el Consenso ante la iniciativa del G4 como la idea del “mal menor”. Es decir que si bien este bloque coincide en la necesidad de la reforma del órgano, prefirió obstaculizar que este proyecto se concrete pues ello significaría un costo mayor en términos de sus intereses nacionales y regionales, atendiendo al balance de poder de cada zona geográfica. Y también, por más de que un claro beneficio para este bloque es hacer una campaña para otorgarse un asiento permanente en el Consejo, entienden que es mejor bloquear la posibilidad de expansión del órgano en tal sentido a partir de su propia propuesta - que no incorporaría asientos permanentes, por mucho que lo desearan internamente - y del bloqueo de la iniciativa del G4 para evitar que dichos países hagan realidad sus propósitos e incrementen su poder en detrimento de los demás miembros de la ONU.

Asimismo, cabe hacer una breve mención a la oposición del grupo de la Unión Africana y a la cautela y/o indiferencia de la llamada “mayoría silenciosa” en la Asamblea General como obstáculos para el proyecto del G4. Los países africanos, dentro del Consenso de Ezulwini, tienen su propia iniciativa de reforma enmarcada en el proyecto de resolución A/59/L.67. A partir de este proyecto pretenden crear seis nuevos asientos permanentes - con poder de veto - y cinco no permanentes, correspondiéndole a Estados del África, a definir por la Unión Africana y no por la Asamblea General, ocupar dos asientos en ambas categorías. Por lo tanto, la propuesta del G4 resulta insuficiente, incompatible y poco precisa para el bloque africano, por lo que evidentemente se constituye como gran barrera en la carrera por conseguir votos a favor del grupo en cuestión. Por su parte, la denominada “mayoría silenciosa” consiste en un gran puñado de países que, a pesar de no jugar un rol decisivo en el sistema internacional ni

conformar propios proyectos de reforma, concentran en sus manos muchos votos que el bloque del G4 debiera conquistar a su favor para aprobar su iniciativa en la Asamblea General. (Candiotti, 2017).

Desde la postura realista, entiendo que los países de la Unión Africana tienen intereses muy marcados que resultaron incompatibles con los del G4, por lo que no fue difícil tomar la decisión de no apoyar su iniciativa. El costo de aceptar el proyecto de reforma del G4 hubiera sido superior al beneficio de ver un cambio significativo en el Consejo, cuestión en la que concuerdan ambos bloques de países. Ese costo se vería traducido en relegar dos puestos no permanentes que su propia propuesta plantea, además de los dos asientos permanentes que irremediablemente se les vería garantizados en este órgano. Otra cuestión que no resultaba convincente del proyecto del G4 para estos países es la cuestión del veto para los nuevos miembros permanentes, cuestión que sí estaría asegurada con su propia iniciativa.

Y, en lo que concierne a los otros países que constituyen la mayoría silenciosa, la falta de interés o indecisión en apoyar o liderar un proyecto de reforma particular demostró que los cambios que pudieran acontecer en el Consejo no son de su prioridad en materia de seguridad internacional e institucional. Aquí permito aplicar parte de la teoría de la interdependencia compleja descrita anteriormente como contraste al realismo más duro pues entiendo que las prioridades de estos países no se basan en aspectos relacionados al poder militar y a la seguridad, cuestiones de las cuales el Consejo es exponente a nivel internacional. Más bien, puede resultar obvio que sus intereses sean muy distintos que los de aquellos países que pregonan una diplomacia orientada a la alta política.

Considero que todo lo analizado en este apartado da cuenta de las causas más importantes que impidieron que el proyecto de reforma del Consejo de Seguridad por parte del G4 avanzara y se aprobara. Si bien contó con el apoyo de los 27 países firmantes que lo co-patrocinan, y a pesar de los vistos buenos de ciertos países a algunas candidaturas individuales, el proyecto no concertó mayores adhesiones por parte de la comunidad internacional por lo que dicha iniciativa no prosperó. Tal como se explicita en la conclusión, ello no significa que deba ser considerado como un fracaso rotundo, más bien se deja entrever la posibilidad de haber sido una propuesta prometedora en una oportunidad histórica para la reforma que parece ser tan necesaria.

## Subcapítulo cuarto:

### **H - Conformación del G4 y de Unidos por el Consenso. Intereses compartidos y contrapuestos. Negociaciones internas y entre ambos bloques**

En lo que hace a la cronología de conformación y negociaciones de los bloques, cabe hacer un breve repaso histórico. A lo largo de la década de los años 90 comenzaron las reuniones y negociaciones para encarar proyectos de reforma del Consejo. Ya para ese entonces, países como Alemania y Japón habían empezado a hacer reclamos por un asiento permanente amparándose en la justificación de su compromiso prestado durante la Guerra del Golfo y de sus contribuciones al presupuesto de la Organización como dos de los más altos mientras que Brasil e India efectuaban sus reclamos a raíz de su importancia en términos geográficos, poblacionales y económicos, entre otras cuestiones (Preschern, 2012). De hecho, ya el canciller Amorim - funcionario en la presidencia de Itamar Franco (1992-1994) - había presentado la candidatura de Brasil a fin de ocupar una banca permanente en el Consejo en uno de sus discursos ante la Asamblea General de la ONU (Bologna, 2010).

En septiembre del 2003, Kofi Annan había convocado al ya mencionado “Panel de Alto Nivel sobre Amenazas, Desafíos y Cambio” conformado por 16 personalidades importantes a nivel internacional, incluyendo al Embajador brasileño João Clemente Baena Soares, por lo que se demostraba un ávido interés por parte de Brasil en la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad. En dicha línea, el Grupo de los Cuatro tomó forma en septiembre del año siguiente cuando los Jefes de Estado y Gobierno de Brasil, Japón, India y Alemania crean esta alianza “con el propósito de promover la reforma del CSNU mediante la expansión en ambas categorías de miembros” (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, s/f). Meses después se publicó el informe de dicho Panel con dos claros modelos de propuesta para la reforma del Consejo de Seguridad y, en marzo del 2005, desde la Secretaría General de la ONU se manifestó el apoyo a dichos modelos de reforma, reiterando la necesidad de acelerar el proceso a partir de la presentación de distintas alternativa y la elección de una de ellas, pero las posiciones irreconciliables de los distintos grupos y Estados estancaron las negociaciones.

En julio de 2005 se presentaron dos proyectos de reforma del Consejo de Seguridad: primero el del G4 y, quince días más tarde, el de Unidos por el Consenso (por su parte, el de la Unión Africana fue presentado en diciembre de ese año). Antes de arribar a tal instancia, en lo que hace al proceso de negociaciones para redactar los proyectos de reforma, entiendo que el impulso definitivo se dio por los intereses compartidos entre los miembros al interior de los bloques. El G4 argumentó siempre en favor de reflejar un equilibrio a nivel político, demográfico y económico en el eventual Consejo ampliado que se formaría en base a los países cada vez más poderosos del sistema internacional (Preschern, 2012). El motor de las negociaciones del proyecto del G4 fue el objetivo principal de conseguir los asientos permanentes para estos cuatro países, en principio, y otros dos para países africanos, pensando que tal escenario les

garantizaría el apoyo de ese continente o, al menos, de algunos de sus países pero, por lo visto, eso no sucedió.

De hecho, se tiene registro de una reunión ministerial entre el G4 y representantes de la Unión Africana en julio de 2005 en Londres, en donde se habría pautado un posible acuerdo para presentar una propuesta de reforma conjunta del Consejo, siempre y cuando África flexibilizara su postura respecto del poder de veto y el G-4 aceptara la creación de otro asiento no permanente del que se pensaba en su propio proyecto, el cual iba a ser compartido entre los continentes de África, América Latina y Caribe y Asia. Sin embargo, un mes más tarde, se lleva a cabo una cumbre extraordinaria de la Unión Africana en donde se descarta ese acuerdo tentativo y se forma el “Comité de los 10 Jefes de Estado y de Gobierno para la promoción de la posición común africana” (conocido como C-10). (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, s/f).

Según registros oficiales, no hubo otra nueva reunión de todos los cancilleres del G4 desde el 2005 hasta septiembre de 2010 cuando se congregaron los cancilleres del G4, al margen del sexagésimo quinto Debate General de la Asamblea General. Por ello, podría inferirse que por aquél entonces las negociaciones, de las que no se encuentra mucha información disponible, estuvieron estancas la gran mayoría del tiempo, pues no se lograron mayores adhesiones a la iniciativa conjunta del G4, más allá de algunos apoyos a candidaturas individuales. Un caso ejemplar fue el discurso del ex-presidente estadounidense Barack Obama en 2010 en el Parlamento indio en donde manifestó el apoyo explícito de su país al ingreso de India en el Consejo de Seguridad como miembro permanente. (Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil, s/f).

En lo que respecta al grupo de Unidos por el Consenso, el bloque comenzó a tomar forma en la década de los años 90, mayormente gracias al impulso por parte de Italia como líder en la iniciativa. En resumidas cuentas, este grupo se conformó a raíz de la oposición común a la idea de ampliación de las bancas permanentes del Consejo de Seguridad - que, de alguna u otra manera, comenzaba a comentarse en esa época - porque esta decisión haría más profunda “la disparidad entre los países miembros y conduciría a la extensión de una serie de privilegios con un ‘efecto cascada’” (Preschern, 2012: 5, traducción propia<sup>6</sup>).

Por ello, años más tarde, Unidos por el Consenso se opuso fervientemente a la propuesta del G4, pues se consideraba que para estos Estados la reforma representaba una enorme oportunidad para poder consolidar su poder y robustecer su status a nivel internacional en vez de simplemente abogar por cambios porque mejoraran al Consejo como órgano en sí. Este grupo considera que, además de aumentar los asientos no permanentes, deben perfeccionarse

---

<sup>6</sup> Cita original: “(...) *la disparità fra i Paesi membri e comportato l'estensione di una serie di privilegi con un “effetto a cascata”*” (Preschern, 2012: 5).

los métodos de trabajo del Consejo a fin de democratizarlo y hacerlo más eficiente y representativo para lo cual, a partir del principio de distribución geográfica equitativa, deben tenerse en cuenta los intereses y posiciones de los países en desarrollo, medianos y más pequeños. (Preschern, 2012).

En particular, Italia se opuso a la creación de nuevos asientos permanentes pues lo entendía contrario a sus intereses nacionales y temía que pusiera en riesgo las relaciones entre países europeos y la política exterior común que pudiera haber. Compartiendo dicha visión, y abogando por el aumento de asientos no permanentes en el Consejo, Italia se unió a Pakistán, México y Egipto al fundar el “Coffee Club” en 1995 y, con el correr del tiempo, se unirían a este grupo otros países como España, Argentina y Turquía, llegando a incluir aproximadamente a cincuenta Estados de Asia, África y América Latina. El grupo pronto cambiaría su nombre a Unidos por el Consenso, haciendo eco de una resolución presentada años atrás ante la Asamblea General por el representante permanente de Italia ante la ONU, Francesco Paolo Fulci, que hacía énfasis en la idea de que, para efectuar una reforma en el Consejo, era imperioso lograr el consenso con los dos tercios de los miembros totales de la Asamblea General y no solamente de los dos tercios de miembros presentes y votantes (Preschern, 2012).

Evidentemente, la postura del grupo Unidos por el Consenso despertó mayores adhesiones que la del G4. De hecho, por medio de nuestra Cancillería se tiene registro que meses antes de presentarse el proyecto, el bloque de Unidos por el Consenso - encabezado por el Ministro de Relaciones Exteriores de Italia de aquél entonces, Gianfranco Fin - muy activamente llevaba adelante reuniones, encuentros y negociaciones con “delegaciones de más de 90 países” interesadas en la temática y en la postura del grupo (Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina, 2005).

A pesar de ello, ninguno de los bloques pudo consolidar un decisivo apoyo para sus respectivas propuestas, y continúan hasta el día de hoy tratando de imponer sus proyectos. Hay que remarcar que fue por esta falta de certeza y por la falta de un apoyo mayoritario a las distintas propuestas que ninguno de los tres proyectos se sometió a la votación en el plenario de la Asamblea General de la ONU pues no se quería enfrentar un arduo proceso de votación que terminara con claros perdedores (Ribeiro Viotti, 2010).

Ello no impidió que, con el paso de los años, ambos bloques trataran de retener los (insuficientes) apoyos que habían logrado conseguir y puede decirse que, en la actualidad, las composiciones de los grupos se encuentran, en mayor o menor medida, relativamente iguales que antes a pesar de algunos cambios en alianzas y evolución de propuestas que exceden a este escrito. Sin embargo, Unidos por el Consenso suele argumentar que logró concertar mayor apoyo en estos últimos años, llegando a reunirse con alrededor de cien países en favor de su propuesta, pero no hay un número concreto y confirmado en este sentido. El núcleo duro

de apoyo al G4, los mismos países - poco más de veinte - que acompañaron su proyecto en 2005 no han cambiado.

Resultaría interesante conocer el trasfondo y cuestiones detallistas de las negociaciones entre los principales miembros de los bloques y otros países que apoyan sus iniciativas, para entender los intereses de estos últimos y - mayormente en el caso del G4, pues su reforma es estrictamente en favor de esos cuatro Estados - los incentivos o beneficios que recibieron a cambio de dicho apoyo. Al respecto no pude encontrar mayor información y tampoco sobre las negociaciones entre los dos bloques en cuestión.

No obstante, al demostrar ambas posturas un fuerte carácter intransigente, infiero que no hubieron negociaciones - más allá de los discursos pronunciados ante la Asamblea General - que, de forma realista y contemplando los distintos intereses en juego, buscaran llegar a un punto en común, superando las diferencias entre los bloques a partir de concesiones importantes. Desde un primer momento, los intereses contrapuestos dieron a entender que el camino a seguir para lograr una reforma no sería nada fácil mientras subsistieran estas posturas tan marcadas. En ese contexto, las negociaciones tienden a empantanarse y se vuelve realmente complejo concertar acuerdos.

Por último, hay quienes creen que al bloque del G4 le faltó justificar su iniciativa de reforma de una manera apropiada e interesante para que el resto de los miembros de la Asamblea General, y fundamentalmente los cinco miembros permanentes del Consejo, la consideraran como legítima. Todo ello, por supuesto, al margen de que fuera obvio que esta propuesta les garantizara inmediatamente asientos permanentes y, por ende, status e influencia a los cuatro países del bloque, en desmedro del resto de los miembros de la Organización. Esa es la opinión de Binder y Heupel, quienes analizan la “estrategia de coerción retórica” (“rhetorical coercion strategy”, en inglés) por parte del G4, la cual se basa en el empleo instrumental del lenguaje orientado a la justificación de ciertos objetivos que pudieran tenerse a fin de lograr una política, con el propósito de lograr la mayor cantidad de apoyo en favor del actor político en cuestión. Esta estrategia sucede cuando quienes, a pesar de haberse manifestado en contra de una propuesta particular, fueron forzados a demostrar su apoyo en dicho sentido pues sus argumentos no tuvieron oportunidad de prosperar frente a las sólidas justificaciones a favor (Binder y Heupel, 2020).

Los autores creen que esta estrategia en el caso del G4 no logró resonar con la audiencia a la cual se dirigía pues este bloque apuntó sus justificaciones a ilustrar de qué modo su poderío económico y aportes materiales, como la financiación, contribuirían a mejorar el accionar de la Organización mientras que otros grupos opuestos al G4 expresaron sus ideas en torno a argumentos relacionados con la justicia y la democracia de la toma de decisiones y la representación dentro de la ONU, lo cual pudo esperar mayor entusiasmo y apoyo entre los miembros de la Asamblea General (Binder y Heupel, 2020). El fracaso de esta estrategia fue un

duro golpe para el G4 según esta visión pues no tenían otras grandes alternativas de negociación al carecer “de opciones externas (negociación de poder) y de suficientes recursos materiales que puedan intercambiar por reformas (cooptación estratégica)” (Binder y Heupel, 2020, traducción propia<sup>7</sup>).

### **I - Perspectivas opuestas argentino-brasileñas sobre el asunto de la reforma del Consejo. Juego de poder.**

A nivel regional, la cuestión de la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU pone de manifiesto las distintas posturas que sostienen los principales Estados latinoamericanos. Tomando la composición del bloque del G4 y del grupo Unidos por el Consenso observamos una fuerte división a nivel de alianzas. En primer lugar, Brasil es el máximo representante del G4 en la región y en su proyecto fue apoyado por países tales como Paraguay, Honduras y Haití. Tal como se reiteró a lo largo de este escrito, del lado opuesto, hay un gran rechazo a las aspiraciones brasileñas de ocupación de una banca permanente en el Consejo. Esa actitud contraria es característica de Argentina, México y Colombia quienes, entre otros, forman parte del grupo Unidos por el Consenso. En este apartado pretendo analizar específicamente el juego de poder y las posiciones respecto a la temática en cuestión por parte de Argentina y de Brasil, vecinos y - en este caso - rivales regionales.

En su escrito citado sobre Brasil, Malamud hace referencia al concepto de liderazgo y lo caracteriza como una gran capacidad no solamente para ganar y ejercer influencia sobre otros quienes se constituyen como seguidores sino también para atraer a estos últimos de modo tal que adopten como suyos los propósitos del Estado que se erige como líder. Al respecto, analiza en el plano regional en la primera década del siglo XXI la actuación y desempeño de Brasil - actor político a quien califica como un poder pacifista y cumplidor de las normas internacionales. Señala que una de las metas fundamentales de la política exterior brasileña fue y sigue siendo tratar de ser reconocido a nivel internacional como un gran país y decisivo poder en las relaciones internacionales. (Malamud, 2011). Brasil se auto-percibe como un poder continental que - dada su extensión e importancia geográfica y su gran tamaño poblacional, entre otras cuestiones, como ser habitualmente caracterizado como un país emergente de gran relevancia -merece tener un rol fundamental en las relaciones y asuntos internacionales (Amorim, 2010).

Para tener éxito en dicho cometido, Brasil cree necesitar del reconocimiento como líder y apoyo de los países de la región, cuestión que le es difícil lograr. Asimismo, suele decirse que este país no tiene “garrotes ni zanahorias” (“sticks nor carrots”, es la expresión en inglés) para tratar de imponerse como líder en Sudamérica y por ello debe recurrir a instrumentos de poder

---

<sup>7</sup> Cita original: “(...) *outside options (power bargaining) and sufficient material resources they can trade in for reform (strategic cooptation)*” (Binder y Heupel, 2020).

blando, promoviendo una hegemonía que resulte consensuada con el resto de los Estados vecinos. Sin embargo, varios países de la región oponen resistencia a una hegemonía brasileña. Y, en particular, en lo que hace a las intenciones de Brasil de ocupar un asiento permanente en el Consejo de Seguridad, sus grandes Estados vecinos - Argentina y Colombia fundamentalmente - no acompañan tal deseo. Este constituye uno de los varios ejemplos que Malamud analiza como falta de apoyo regional para los objetivos a nivel global de Brasil. Sobre este hecho, el autor comenta que “la posición de Argentina (...) como el más acérrimo oponente de su principal ambición internacional, dio un duro golpe a la imagen de Brasil como líder regional” (Malamud, 2011: 9, traducción propia<sup>8</sup>).

En esa línea, el gran protagonismo de Argentina en el grupo de Unidos por el Consenso se explica por su actitud tendiente a evitar que Brasil se posicione como el único país representativo de la región en el caso que consiguiera un puesto permanente en el Consejo (Malamud, 2011). Ligado a ello, nuestro país no quiere sentirse dejado de lado en la esfera internacional e institucional de Naciones Unidas, cuestión que sucedería si prosperaran las aspiraciones brasileñas en torno a la propuesta del G4. En definitiva, Argentina no quiere sentirse opacada por Brasil en ningún sentido y por ello buscaba evitar “la disminución de su estatus internacional que (...) resultaría de la elevación” de su competidor, en este sentido, Brasil (Sepúlveda y Rivera, 2010: 30).

Se sostiene que Argentina - al menos hasta ese momento - no consideraba su relación bilateral con Brasil en términos de supremacía e inferioridad, sino más bien lo veía como un socio en condiciones relativamente equitativas. Aún así, afirma que por momentos se ha considerado a la Argentina como uno de los más factibles contrincantes de Brasil con la mira a hacerse con algún tipo de liderazgo regional, por ejemplo, habiendo ésta favorecido un real acercamiento a potencias mundiales, sobretudo con Estados Unidos y/o con sus aliados, para hacer de contrapeso regional al poderío brasileño. Esto da cuenta de actitudes ambivalentes de la política exterior argentina que se refuerzan en tiempos de tensiones y dificultades económicas pero, en ciertos temas, no cabe lugar a dudas que la posición argentina es firme y se sostiene en el tiempo. Malamud concluye muy bien su análisis de esta cuestión comentando que si se trata de conquistar el apoyo argentino para el afianzamiento del liderazgo brasileño en la región, dicha tarea es equivalente a un tipo de auto-engaño pues no es probable que suceda. (Malamud, 2011).

La gran decepción que se llevó Brasil al no prosperar la propuesta del G4 - que, como fuera señalado, constituía una de sus mayores ambiciones de su política exterior a nivel mundial - se vio agravada al no contar con el apoyo de sus países vecinos más relevantes. Y, aún más,

---

<sup>8</sup> Cita original: “(...) *the position of Argentina (...) as the staunchest opponent of its main international ambition dealt a heavy blow to Brazil’s image as a regional leader.*” (Malamud, 2011: 9).

algunos de ellos prefirieron unirse a otro bloque que abogara por evitar reformas en el Consejo que claramente lo favorecieran. A pesar de los intentos reiterados y de que pudiera resultar innegable la preeminencia regional de Brasil, este país no logró consolidar un liderazgo efectivo ante sus vecinos pues ellos no se alinearon con sus propósitos y prioridades más importantes de su política exterior. (Malamud, 2011). Sin embargo, esto no llevó a que Brasil se diera por rendido porque es al día de hoy que el propósito de conseguir mayor protagonismo en la ONU sigue presente en su agenda diplomática.

Cabe recordar que el Ministro de Relaciones Exteriores de Brasil en 2005 era Celso Amorim, un hombre de mucha confianza del ex-presidente Lula Da Silva (2003-2010). En su artículo referenciado, el ex-canciller explicaba que su país defendía sus intereses pragmáticamente, sin olvidar los valores y principios que lo caracterizaban, pero priorizando siempre el multilateralismo a la hora de tomar decisiones globales. Esta apreciación estaba estrechamente ligada a la emergencia y al crecimiento de los grandes países en desarrollo, situación a menudo presentada como una de las características fundamentales del período posterior a la Guerra Fría, dado que estos Estados comenzaban a jugar un mayor rol en las relaciones internacionales a nivel global gracias al nuevo orden multipolar. Esa situación no tenía correlación a nivel de las instituciones globales - principalmente la ONU - pues éstas, al no lograr democratizarse, van transformándose en piezas casi obsoletas, afectando su legitimidad y eficacia. Esto se debe a que, entre otras razones, los países en desarrollo siguen estando mal y sub-representados a pesar del fundamental papel que tienen en la preservación de la paz y la seguridad internacionales. (Amorim, 2010).

Amorim diagnosticaba este escenario para explicar que Brasil estaba listo para asumir nuevas responsabilidades y roles a nivel global y que ya no se contentaría con quedarse pasivamente al margen de la mesa chica del poder internacional como lo había hecho hasta entonces. Sobre la política exterior de Da Silva, señalaba que se había elegido “adoptar una actitud claramente independiente - intrépida, pero no imprudente - acorde con el tamaño y las aspiraciones de Brasil” (Amorim, 2010: 217, traducción propia<sup>9</sup>). El protagonismo brasileño en el G4 es un claro ejemplo de tal decisión. Amorim se mostraba convencido de que tarde o temprano la reforma del Consejo de Seguridad tendría lugar. Pero, como señalé anteriormente, si continúan mediando tantas posturas contrarias a esta iniciativa, la tarea seguirá estando lejos de ser completada.

La posición de Argentina contraria a Brasil en la temática de la reforma se robusteció en la política exterior de los ex-presidentes Néstor Kirchner (2003-2007) y Cristina Kirchner (2007-2015), a pesar de que desde algunos años anteriores nuestro país simpatizara con la propuesta del “Coffee Club”. Los tres ex-cancilleres de los gobiernos kirchneristas - Rafael

---

<sup>9</sup> Cita original: “(...) *adopt a clearly independent attitude – fearless, but not reckless – commensurate with Brazil’s size and aspirations.*” (Amorim, 2010: 217).

Bielsa, Jorge Taiana y Héctor Timerman - mantuvieron ese lineamiento. A pesar de afinidades ideológicas con el gobierno de Da Silva, “la luna de miel en la relación bilateral” se tensó sin lugar a dudas con “el recelo de Kirchner y del canciller Bielsa sobre lo que consideraban una búsqueda de protagonismo y liderazgo regional” por parte de Brasil, rechazando su objetivo “de obtener un asiento permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU” (Llendorozas, 2011: 254).

Ante esa negativa argentina, Simonoff entiende que en esta temática Brasil encaró una nueva estrategia bilateral, pasando de una cooperación consensuada hacia una de cooperación hegemónica o con un componente más fuerte de liderazgo. Este autor retoma las palabras del ex-representante permanente del gobierno argentino ante las Naciones Unidas desde 2003 hasta 2008, César Mayoral, quien señalaba que la postura argentina siempre fue contraria al incremento de los miembros permanentes en el Consejo de Seguridad, pues entendía que ello llevaría a consolidar los privilegios de quienes ya los detentaban y de los potenciales nuevos miembros en tal carácter. Por lo tanto, Argentina abogaba por el aumento en la cantidad de miembros no permanentes y por que se permitiera su reelección inmediata. Una frase interesante de parte de Mayoral fue aquella que intentó llevar tranquilidad en cuanto a las relaciones con Brasil al afirmar que “el clamoroso ‘antibrasileñismo’ que parecen sostener algunos especialistas en el tema resulta ser funcional ‘casualmente’ a los intereses de quienes actualmente detentan el poder dentro del Consejo de Seguridad” (Simonoff, 2009: 77).

En sus negociaciones y propuestas, Unidos por el Consenso impulsó mantener en agenda el tema de la reforma, apoyando criterios democráticos y favoreciendo el regionalismo para lograr que la reforma se haga conjuntamente por medio del consenso en contraposición de la bajada de línea de las grandes potencias y aspirantes a asientos permanentes. También Simonoff retomó dichos del ex-canciller Bielsa sobre la iniciativa brasileña, quien la calificaba como elitista y por fuera de los parámetros democráticos pues los privilegios continuarían y se afianzarían de incorporarse nuevos miembros permanentes, cuestión que no tendría lugar si se tratara de bancas rotativas. Otro antecedente digno de destacar en la cronología de negociaciones fue el de la Reunión del Grupo Río en 1997, en donde se discutió la posibilidad de instaurar un asiento regional en el Consejo de Seguridad, el cual Argentina abogó por que fuera rotativo a pesar de la insistencia brasileña en que se cediera ese asiento para su país. (Simonoff, 2009). En el supuesto caso que el continente latinoamericano obtuviera, por medio de una reforma, un asiento permanente en el órgano en cuestión, ambos México y Argentina - a pesar de su postura central de evitar a toda costa la creación de nuevas bancas permanentes - preferirían que ese asiento fuera rotativo (Bologna, 2010).

De acuerdo a fuentes oficiales, la posición argentina siempre ha sido contraria al establecimiento y empleo del veto a lo largo de los años y tal postura se reafirmó ante cada proceso de negociación por la reforma del Consejo, no aceptando ninguna opción que pretendiera hacerlo extensivo a quienes se incorporaran como nuevos miembros, de cualquier

carácter. Desde las primeras e históricas Asambleas Generales, se constata que el Embajador José Arce - quien entonces se desempeñaba como el Representante argentino ante las Naciones Unidas - argumentó que “tal privilegio era violatorio del principio de la igualdad soberana entre los Estados e implicaba en los hechos que un solo Estado tenía el derecho de anular la voluntad de los restantes miembros de la Organización” y que su incorporación la carta fundacional de la Organización “fue un grave error”, por lo tanto y ante la inviabilidad de su eliminación, su uso “debía ser de empleo restrictivo” (Martinic, 2016).

Como ya se señaló, en cuanto a la incorporación de nuevos miembros de carácter permanente, Argentina también manifiesta oficialmente su rotunda oposición pues considera que, de aumentarse el número de miembros en tal carácter, no estaría garantizada la participación de quienes actualmente no se encuentran representados en el Consejo. En esa línea, Argentina cree que debe honrarse el principio de igualdad soberana de los Estados “creando las condiciones para que todos los estados miembros puedan acceder a un cargo no permanente en el Consejo de Seguridad, dando una mayor preeminencia a la representatividad regional, por medio del ajuste de los ratios de cada grupo regional, tornando la representación más equitativa” (Martinic, s/f).

Es por ello que, mientras se asegure la eficacia del Consejo y que éste continúe siendo verdaderamente ejecutivo, Argentina favorece únicamente la ampliación del órgano aumentándose la cantidad de miembros no permanentes, y tal vez contemplando períodos más largos y/o permitiendo su reelección de acuerdo a criterios democráticos y representativos geográficamente. Inclusive, Argentina sugirió que “la región latinoamericana y caribeña estaría en condiciones de definir qué países de la región podrían representar su punto de vista en mandatos no permanentes a través de un proceso electoral interno periódico” (García Moritán, s/f). Y, respecto de los miembros permanentes originales, nuestro país es muy crítico al opinar que ellos solo han sabido tener en cuenta sus intereses particulares, de acuerdo a sus estrategias nacionales, irresponsablemente dejando de lado el interés conjunto de la Organización a quienes deberían representar.

En esta temática, en lo único que coinciden Brasil y Argentina es en la necesidad de reforma del Consejo de Seguridad para poder hacer frente a los nuevos desafíos reflejando la realidad internacional actual y no la de hace setenta años atrás. Allí se acaban las similitudes, pues ambos países tienen distintas ambiciones en sus políticas exteriores y disienten en torno a cómo sería ideal llevar adelante esa necesaria reforma. Como Argentina sabe que Brasil no dará el brazo a torcer en cuanto a la reforma del Consejo y su rol participativo en ella, y Argentina tampoco dejará de oponerse a los deseos brasileños, nuestro país siempre trata de obviar que se trate el tema para no crear rapideces en la relación bilateral. Sin embargo, se aclara que en el 2005 y los años inmediatamente posteriores, la relación entre ambos países encontró momentos de tensión e incertidumbre, no solo por esta discrepancia en la cuestión de la reforma sino por otras divergencias. Por ello se indica que la relación bilateral con Brasil en

el último tiempo del gobierno de Néstor Kirchner podría caracterizarse por la indefinición e incertidumbre. (Bologna, 2010).

Evaluando diferencias en negociaciones con otros países, es notorio que Brasil nunca dejó de abogar por la reforma del Consejo y de proclamarse como un candidato destacado y natural para ocupar un puesto permanente allí, por lo que continuó a lo largo de los años con una gran estrategia diplomática y política a tal efecto, así como también mediante visitas a diferentes capitales con el objetivo de obtener apoyos en los diferentes continentes, acciones que incomodaron a Argentina. Por el contrario, Argentina “no ha desplegado con habilidad su diplomacia a los fines de promover sus intereses”, pues no tuvo un “rol activo” ni “fue más allá” de lo trabajado multilateralmente con el bloque de Unidos por el Consenso, siendo el “bilateralismo con éstos países (...) de baja intensidad” (Bologna, 2010: 387). Asimismo, el trabajo mancomunado y efectivo en los ámbitos multilaterales fue muy complejo y sin grandes resultados ante la imposibilidad de lograr una auténtica conjunción de las propuestas e intereses propios de los Estados en esta cuestión.

En cuanto a la región sudamericana, Buzan y Waever destacan la rivalidad argentino-brasileña como una de las más importantes pero entienden a la posible hegemonía regional brasileña como matizada por “la ambivalencia en la política de Brasil: si se ve a sí mismo como un miembro de la región; líder de la misma; o no regional, como potencia global o más cercana a Europa y /o a Estados Unidos” (Buzan y Waever, 2003: 310, traducción propia<sup>10</sup>). En referencia a la teoría de los Complejos Regionales de Seguridad, los autores piensan en Brasil como una suerte de hegemón que cumple el rol de estabilizador en la región y como en un poder que, buscando mantener el status quo, no prioriza la diplomacia en vez de los conflictos para asegurar la estabilidad de la zona, a pesar de tener ánimos de expansionismo y ciertas visiones de destino manifiesto respecto a Sudamérica. Sin embargo, desde sus orígenes, la relación de Brasil con Argentina no estuvo exenta de sospechas mutuas y disputas por el liderazgo e influencia, llegando a competir por el balance de poder en zonas geográficas aledañas a estos países. Se remarca que, en muchas ocasiones, Estados Unidos ha considerado a Brasil como el país clave para asegurar, en su nombre, la estabilidad de la región, lo cual fue visto como una gran alarma por Argentina. (Buzan y Waever, 2003).

Aún así, Buzan y Waever estudian que luego del fin de la Guerra Fría, las grandes tensiones causantes de potenciales conflictos que hubieran en la región se fueron disipando, hasta llegar a crear un sistema que podría asemejarse a lo que se califica como una comunidad de seguridad, y señalan que dicha transformación se vio claramente favorecida por el acercamiento y creciente amistad y dependencia entre Argentina y Brasil (Buzan y Waever, 2003). Por ello, puede pensarse que en la región se estableció un RSC y que los procesos de

---

<sup>10</sup> Cita original: “(...) *the ambivalence in Brazil’s policy: whether to see itself as a member of the region; leader of it; or non-regional, as a global power or closer to Europe and/or the USA.*” (Buzan y Waever, 2003: 310).

securitización y desecuritización de ambos países están estrechamente ligados entre sí, cuya acción y resolución - en caso que se llegara a algún conflicto de cualquier tipo - sería abordado en conjunto por los Estados o, al menos, no daría pie a una escalada de tensiones como hubiera sucedido en otra época de la historia. Esto no quita que, como fuera señalado anteriormente, en la actualidad Brasil continúe pujando por constituirse y legitimarse como líder en la región, a fin de lograr un mayor reconocimiento internacional, en todos los niveles - cuestión que por supuesto favorecería su objetivo de ser considerado para el puesto permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU. En ese sentido, el estrechamiento de lazos y la buena relación con Argentina son factores fundamentales para que Brasil pueda cumplir con su propósito, al cual no parece querer renunciar.

## Conclusiones y palabras finales

Finalizando este trabajo, y luego de tanto estudio sobre el tema, debo destacar varias cuestiones en relación a los resultados y al proceso de esta investigación. Sobre la temática analizada fueron expuestas diversas justificaciones a lo largo del escrito que evidencian la importancia de su entendimiento, no solamente en lo que hace a la historia sino también de cara a los próximos años donde veremos continuar estos debates y negociaciones por la reforma de la ONU.

Me encuentro enormemente satisfecha con el trabajo realizado. Pude abordar concretamente cada uno de mis objetivos e ideas que tuve en mente desde el inicio de esta investigación. Para ello, pude acudir a una gran variedad de autores y otras fuentes que me permitieron profundizar el interés y conocimiento del tema.

En cuanto al problema de investigación, si bien es una consideración subjetiva, me parece más adecuada la perspectiva que evalúa a este proyecto concreto como una gran iniciativa y oportunidad histórica en vez de aquella que condena el intento y remarca el fracaso en no concertar adhesiones suficientes para garantizar una votación a su favor en la Asamblea General. Considero que fue uno de los proyectos de reforma del Consejo más importantes y completos, sin olvidar que no hubieron demasiadas otras iniciativas que asumieran el desafío. Una innegable contribución de este proyecto, a pesar de no haberse votado formalmente, fue reavivar el debate y concentrarlo sobre aspectos muy precisos, no dando lugar a divagues, generalidades y frases vacías. Fue una propuesta esencial en una instancia decisiva para revitalizar a la Organización. Cabe volver a señalar que unas de las principales dificultades que enfrentó este proyecto - como los demás - fue la rígida armadura jurídica plasmada en la Carta de la ONU y el escaso compromiso verdadero de los cinco miembros permanentes del Consejo quienes, de alguna manera, continúan obstruyendo el proceso de reforma evidenciándose así las asimetrías de poder que parecen ser muy complejas de romper.

En referencia a la Carta de la ONU y sus exigencias para una reforma, como fuera expuesto en el desarrollo del trabajo, se confirmó la hipótesis que sostuve desde el comienzo. Los ambiciosos requisitos que plantea la Carta para efectuar modificaciones en la Organización hacen muy difícil, sino imposible, concretar una reforma de gran magnitud en el Consejo de Seguridad. Se requiere del acuerdo de al menos dos tercios de los miembros de la Asamblea y de la ratificación de los cinco miembros permanentes del Consejo, pero la reforma de este órgano es un tema en donde se enfrentan distintas posiciones que a veces parecen irreconciliables y donde los más poderosos no están dispuestos a ceder. Todo ello da cuenta del motivo por el que aún no se ha adoptado ninguna propuesta de reforma concreta para el Consejo de Seguridad y por el cual la Carta solamente se modificó tres veces en la historia de la Organización.

Con los distintos argumentos presentados, pudo entenderse la necesidad de la reforma desde la perspectiva de muchos actores y países quienes, hacia el año 2005, comprendían que el contexto histórico y geopolítico había cambiado lo suficiente respecto de 1945 como para llevar adelante cambios trascendentales en la Organización. A su vez, se pudieron identificar causas y obstáculos concretos que impidieron que el proyecto presentado por el G4 tuviera éxito y se aprobara.

También se logró evaluar la consolidación y accionar de dos grandes bloques enfrentados en este tema como son el G4, objeto principal de análisis en este trabajo, y Unidos por el Consenso. Y, como ejemplo de tal enfrentamiento, se pudo caracterizar la rivalidad brasileña-argentina en torno a la reforma del Consejo de Seguridad.

La abrumadora mayoría de los autores citados coinciden en la importancia vital de llevar a cabo una reforma del Consejo de Seguridad. Entre otros motivos, se reiteran los argumentos de hacer del Consejo un órgano más democrático, representativo, transparente y fiel a las nuevas dinámicas de poder del siglo XXI. Ligado a esto, se entiende que reformar el Consejo contribuirá a revitalizar a la organización y le proporcionará un poco más de la legitimidad y credibilidad que comenzó a perder hace tiempo. Asimismo, podrán darse respuestas concretas ante cuestionamientos, críticas y reclamos de funcionamiento del Consejo que fue, es y seguirá siendo el órgano más importante de la ONU. Si se entiende que las instituciones son dinámicas y permeables, la ONU no puede ser la excepción pues no puede funcionar estando alejada de la realidad y del entorno en el que se inserta.

Recordando la importancia del trabajo mancomunado para la resolución de problemas y desafíos comunes, la ONU se erige en el sistema internacional como el organismo internacional multilateral por excelencia pero, a su vez, concentra en su seno una “oligarquía” formada por un puñado de países con privilegios y derechos propios acordados e institucionalizados hace casi 80 años atrás. Ante tal asimetría de poder, muchos compartimos preocupación por el presente y futuro de la organización. ¿Qué sucede y sucederá con la ONU si el Consejo de Seguridad no se reforma? ¿A qué alternativas de gobernanza global recurrirán los países que no toleran más la imposición de una minoría histórica? ¿Hay esperanzas para el multilateralismo?

Es indudable que el panorama presentado reviste gran complejidad y que las perspectivas futuras, al menos por ahora manteniéndose constantes todas las variables, no son muy alentadoras. Sin embargo, estoy convencida que la reforma del Consejo seguirá estando en la agenda de la Asamblea hasta que se logre de una vez por todas. Soy optimista pensando que este debate vino para quedarse hasta hacerse efectivo. La reforma de una organización tan importante como la ONU jamás puede estar exenta de desafíos por lo que la paciencia y perseverancia son factores claves si se quiere lograr este cambio que tendría impacto verdaderamente mundial. No solamente entran en juego aspectos institucionales sino que

también deben contemplarse posturas e intereses políticos, esencia de toda relación y estructura de poder. Detrás de cada posición sostenida por los países hay un entramado de vínculos, juegos de poder y negociaciones que es interesante analizar.

En esa línea, creo que la investigación que presento contribuye a la comprensión de una de las más potentes iniciativas de reforma que tuvieron lugar hasta el momento. Se demostró la gran amplitud del tema (si bien para mi trabajo investigativo se delimita precisamente por razones obvias) y las distintas perspectivas desde las que puede ser abordado. Esta tesina puede ser perfectamente complementada con las otras investigaciones y trabajos citados.

El estudio de esta temática conduce a la reflexión continua ya que, además de ir encontrando algunas respuestas a mis preguntas de investigación, me hizo pensar cada vez más interrogantes que seguramente serán objeto de futuras investigaciones. Por ello, abordando un tema tan importante para el orden mundial actual, y a la espera de que se retomem estos debates en la Organización, seguramente este trabajo sea un gran puntapié para alentarme a continuar con su estudio en los años por venir, desde otras perspectivas y con objetivos más ambiciosos. Creo que eso es un aspecto muy valioso para todos los que tenemos ánimos de expandir nuestro conocimiento y queremos hacerlo extensivo a otros.

## Bibliografía

- Aguirre Galdámez, Leidy Y. y Cardoza Recinos, Doris E. (agosto de 2012): *Propuestas de reformas al Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas, su trascendencia en los países menos adelantados (PMA's) década de los 90 hasta acontecimientos en Libia, agosto 2011*. Trabajo de Investigación para optar al grado de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad de El Salvador.
- Amorim, Celso (2010): *Brazilian Foreign Policy under President Lula (2003-2010): an overview*. Revista Brasileira de Política Internacional 53 (special edition): 214-240.
- Ander-Egg, Ezequiel (1995): *Técnicas de Investigación Social*. Editorial Lumen, edición N. 24. Buenos Aires.
- Army Information School (mayo de 1946): *Dumbarton Oaks, Washington Conversations on International Peace and Security Organization, October 7, 1944. Proposals for the establishment of a general international organization*. Publicado por el Book Department, Carlisle Barracks, Pa.
- Baccarini, Mariana P. O. (2018): *Informal Reform of the United Nations Security Council*. Contexto Internacional vol. 40 (1) Jan/Apr 2018.
- Banco Mundial (s/f, a): *Crecimiento del PIB (% anual) - Brazil, Germany, Japan, India, estadísticas 1995-2004*. Página oficial Banco Mundial, Datos. Consultado por última vez el 4 de septiembre de 2021. Recuperado del link: <https://datos.bancomundial.org/indicador/NY.GDP.MKTP.KD.ZG?end=2004&locations=BR-DE-JP-IN&start=1995>
- Banco Mundial (s/f, b): *Población, total*. Página oficial Banco Mundial, Datos. Consultado por última vez el 4 de septiembre de 2021. Recuperado del link: <https://datos.bancomundial.org/indicador/SP.POP.TOTL>
- Banco Mundial (s/f, c): *Superficie (kilómetros cuadrados)*. Página oficial Banco Mundial, Datos. Consultado por última vez el 4 de septiembre de 2021. Recuperado del link: <https://datos.bancomundial.org/indicador/AG.SRF.TOTL.K2>
- Barbé, Esther (1995): *Relaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Madrid.
- Barboza, Julio (2008): *Derecho Internacional Público*. Editorial Zavalía. Segunda edición. Buenos Aires.
- Binder, Martin y Heupel Monika (2020): *Rising Powers, UN Security Council Reform, and the Failure of Rhetorical Coercion*. Special Issue Article, Global Policy, Volume 11, Issue S3. Wiley Online Library. Consultado por última vez el 4 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/1758-5899.12857>
- Bologna, Alfredo B. (dir.) y otros (2010): *La política exterior del gobierno de Cristina Fernández: apreciaciones promediando su mandato*. Editorial Universidad Nacional de Rosario. Primera edición. Rosario. Centro de Estudios en Relaciones Internacionales de Rosario (C.E.R.I.R.).
- Bourantonis, Dimitris (2005): *The History and Politics of the UN Security Council Reform*. Editorial Routledge, Taylor & Francis Group.

- Boutros-Ghali (17 de junio de 1992): *Un programa de paz, diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz*. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad. A/47/50.
- Browne, Marjorie A. y Blanchfield, Luisa (2006): *United Nations Regular Budget Contributions: Members Compared, 1989-2005*. Congressional Research Service (CRS) Report for Congress. Order Code RL30605. Consultado por última vez el 12 de septiembre de 2021. Recuperado de: [https://www.everycrsreport.com/files/20061027\\_RL30605\\_e2d257c99fac36b1e0e1e937974aa1542ca8059a.pdf](https://www.everycrsreport.com/files/20061027_RL30605_e2d257c99fac36b1e0e1e937974aa1542ca8059a.pdf)
- Buzan, Barry y Waever Ole (2003): *Regions and Powers, The Structure of International Society*. *Cambridge Studies in International Relations*. Editorial Board. Cambridge University Press.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto (2005): *A contribuição das Organizações Internacionais ao desenvolvimento progressivo do Direito Internacional*. XXXII Curso de Derecho Internacional organizado por el Comité Jurídico Interamericano de la O.E.A., en Río de Janeiro, Brasil.
- Cançado Trindade, Antônio Augusto (2012): *Direito das organizações internacionais*. Editora Del Rey Ltda. Quinta edição, revista atualizada e ampliada. Belo Horizonte, Brasil.
- Candiotti, Sebastián Gabriel (2017): *Reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, un análisis de las distintas propuestas y la candidatura brasileña a un asiento permanente*. Tesina de Licenciatura en Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Santa Fe.
- Díez de Velasco, Manuel (2006): *Las Organizaciones Internacionales*. Editorial Tecnos. Decimocuarta edición. Madrid.
- Díez de Velasco, Manuel (2007): *Instituciones de Derecho Internacional Público*. Editorial Tecnos, S.A. Decimosexta edición. Madrid.
- Eco, Umberto (1977): *Cómo se hace una tesis. Técnicas y procedimientos de estudio, investigación y escritura*. Versión castellana de Lucía Baranda y Alberto Clavería Ibáñez. Consultado por última vez en enero de 2021. Recuperado de: [http://www.upv.es/laboluz/master/metodologia/textos/umberto\\_eco.pdf](http://www.upv.es/laboluz/master/metodologia/textos/umberto_eco.pdf)
- Epperson, Ralph (1990): *El Nuevo Orden Mundial*. Ediciones Obelisco. Primera Versión digital marzo de 2015. Barcelona.
- Friedner Parrat, Charlotta (2019): *Institutional Constraints and Institutional Tensions in the Reform of the UN Security Council*. En: Brems Knudsen T., Navari C. (eds) *International Organization in the Anarchical Society*. *Palgrave Studies in International Relations*. Palgrave Macmillan, Cham. Consultado por última vez el 5 de junio de 2021. Recuperado de: [https://doi.org/10.1007/978-3-319-71622-0\\_4](https://doi.org/10.1007/978-3-319-71622-0_4)
- García Moritán (s/f): *“Intervención Argentina sobre “Representación Regional” y “Tamaño de un Consejo de Seguridad ampliado”*. Representación Permanente ante las Naciones Unidas. Consultado por última vez el 18 de octubre de 2021. Recuperado de: <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/content/intervención-argentina-sobre-“representación-regional”-y-“tamaño-de-un-consejo-de-seguridad->

- Gutiérrez Espada, César (2014): *Responsabilidad de proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes*. Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE). Núm. 3/2014.
- History and Public Policy Program Digital Archive, National Archives (s/f): *Yalta Conference Agreement, Declaration of a Liberated Europe, February 11, 1945*. Consultado por última vez el 5 de junio de 2021. Recuperado de: <http://digitalarchive.wilsoncenter.org/document/116176>
- Hosli, Madeleine O. y Dörfler, Thomas (2017): *Why is change so slow? Assessing prospects for United Nations Security Council reform*. Journal of Economic Policy Reform. Consultado por última vez el 5 de junio de 2021. Recuperado de: <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/17487870.2017.1305903>
- Keohane, Robert O. y Nye, Joseph S, JR (2005): *Power and Interdependence*. Longman classics in Political Science. Longman, Pearson. Fourth Edition
- Kissinger, Henry (2014): *World Order, reflections on the character of nations and the course of history*. Publicado por Penguin Group, version 1.
- Llenderozas, Elsa (2011): *La política exterior de los gobiernos kirchneristas*. En Malamud, Andrés y De Luca, Miguel *La política en tiempos de los Kirchner*. Editorial Eudeba. Primera edición. Buenos Aires, Argentina.
- Malamud, Andrés (2011): *A Leader Without Followers? The Growing Divergence Between the Regional and Global Performance of Brazilian Foreign Policy*. University of Miami. Latin American Politics and Society.
- Martinic, Gabriela (2016): *“La Cuestión del veto”*. Reforma del Consejo de Seguridad: negociaciones intergubernamentales. Representación Permanente ante las Naciones Unidas. Consultado por última vez el 18 de octubre de 2021. Recuperado de: <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/content/reforma-del-consejo-de-seguridad-negociaciones-intergubernamentales>
- Martinic, Gabriela (s/f): *Intervención Argentina en ocasión de las Negociaciones Intergubernamentales sobre Reforma del Consejo de Seguridad*. Representación Permanente ante las Naciones Unidas. Consultado por última vez el 18 de octubre de 2021. Recuperado de: <https://enaun.cancilleria.gob.ar/es/content/intervención-argentina-en-ocasión-de-las-negociaciones-intergubernamentales-sobre-reforma--0>
- Mearsheimer, John. J (2001): *The Tragedy of Great Power Politics*. W.W. Norton & Company. Primera Edición. Estados Unidos.
- Mendelson Forman, Johanna (2005): *¿Podrá salvar la reforma a la ONU? Oportunidades para la creación de un organismo multilateral eficaz para el siglo XXI*. Real Instituto Elcano de Estudios Internacionales y Estratégicos. Documento de Trabajo (DT) 40/2005.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto, Argentina (7 de abril de 2005): *El vicecanciller Taiana expondrá la posición de la Argentina con respecto a la reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*. Consultado por última vez el 18 de octubre de 2021. Recuperado del link: <https://cancilleria.gob.ar/es/actualidad/comunicados/el-vicecanciller-taiana-expondra-la-posicion-de-la-argentina-con-respecto-la?page=3>

- Ministerio de Relaciones Exteriores de Brasil (s/f): *Reforma del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas*. Consultado por última vez el 4 de septiembre de 2021. Recuperado del link: <http://csnu.itamaraty.gov.br/es/>
- Morgenthau, Hans. J (1948): *Politics among Nations, The Struggle for Power and Peace*. Publicado por Alfred A. Knopf, INC. Primera edición.
- ONU Organización de las Naciones Unidas (s/f, a): *Carta de las Naciones Unidas, 1945*. Página web oficial de Naciones Unidas. Consultado por última vez el 5 de junio de 2021. Recuperado del link: <https://www.un.org/es/about-us/un-charter>
- ONU Organización de las Naciones Unidas (s/f, b): *Consejo de Seguridad. Miembros. Países elegidos Miembros*. Página web oficial de las Naciones Unidas. Consultado por última vez el 5 de junio de 2021. Recuperado del link: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/countries-elected-members>
- ONU Organización de las Naciones Unidas (s/f, c): *La organización*. Página web oficial de las Naciones Unidas. Consultado por última vez el 5 de junio de 2021. Recuperado del link: <https://www.un.org/es/about-us>
- ONU Organización de las Naciones Unidas (1963): *Cuestión de una representación equitativa en el Consejo de Seguridad y en el Consejo Económico y Social*. Resolución 1991 (XVIII) de la Asamblea General.
- ONU Organización de las Naciones Unidas (1971): *Restitución de los legítimos derechos de la República Popular China en las Naciones Unidas*. Resolución de la Asamblea General 2758.
- ONU Organización de las Naciones Unidas (1993): *Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros*. Resolución de la Asamblea General 48/26.
- ONU Organización de las Naciones Unidas (1994): *Informe sobre los progresos realizados en la labor del Grupo de trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros*. Doc A/48/47.
- ONU Organización de las Naciones Unidas (1998): *Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas*. Resolución de la Asamblea General. A/RES/53/30.
- ONU Organización de las Naciones Unidas (13 de septiembre de 2000): 55/2. *Declaración del Milenio*. Resolución de la Asamblea General A/RES/55/2.
- ONU Organización de las Naciones Unidas (2004): *Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos*. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio. Informe A/59/565.
- ONU Organización de las Naciones Unidas (21 de marzo de 2005a): *Un concepto más amplio de libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos*. Informe del Secretario General Kofi Annan. A/59/2005.

- ONU Organización de las Naciones Unidas (6 de julio de 2005b): *Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas. Proyecto de Resolución. A/59/L.64.*
- ONU Organización de las Naciones Unidas (24 de octubre de 2005c): Documento Final de la Cumbre Mundial 2005. Asamblea General. A/RES/60/1.
- Palación de Inza, Blanca (2011): *La reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.* Documento Informativo del Instituto Español de Estudios Estratégicos (IEEE) 12/2011. Dirección General de Relaciones Institucionales. Ministerio de Defensa.
- Pons Rafols, Xavier e Iglesias Velasco, Alfonso (2012): *Las Naciones Unidas.* En Arredondo, Ricardo *Manual de Derecho Internacional Público.* Editorial La Ley S.A.E. e I., Primera edición. Buenos Aires.
- Preschern, Pamela (2012): *La riforma del Consiglio di Sicurezza dagli anni '90 ad oggi: problemi e prospettive.* Istituto Affari Internazionali. IAI0911. Consultado por última vez el 18 de octubre de 2021. Recuperado de: <https://web.archive.org/web/20120425124759/http://www.iai.it/pdf/DocIAI/IAI0911.pdf>
- Ramesh, Thakur (2004): *United Nations Security Council Reform.* African Security Review, 13:3, 66-74. Consultado por última vez el 5 de junio de 2021. Recuperado de: <http://dx.doi.org/10.1080/10246029.2004.9627305>
- Sautu, Ruth (2005): *Todo es teoría. Objetivos y métodos de investigación.* Ediciones Lumiere. Primera edición. Buenos Aires.
- Sautu, Ruth; Dalle, Pablo; Boniolo, Paula; Elbert, Rodolfo (2005): *Manual de Metodología. Construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.* Editorial CLACSO. Buenos Aires. Consultado por última vez en agosto de 2021. Recuperado de: <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/clacso/formacion-virtual/20100719035021/sautu.pdf>
- Schaefer, Kai (2016): *Reforming the United Nations Security Council, Feasibility or Utopia?* International Negotiation 22 (2017) 62-91.
- Sepúlveda, Juan Pedro y Riquelme Rivera, Jorge (2010): *La reforma del Consejo de Seguridad, una mirada desde América Latina.* Revista Nueva Sociedad N. 230.
- Simonoff, Alejandro (2009): *Regularidades de la Política Exterior de Néstor Kirchner.* CONfines de Relaciones Internacionales y Ciencia Política, 5(10),71-86. ISSN: 1870-3569. Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, México. Consultado por última vez el 4 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=63311911005>
- Shaw, Malcolm N. (2014): *International Law.* University Printing House, Cambridge CB2 8BS. Printed in the United Kingdom by CPI Group Ltd, Croydon CR0 4YY. Seventh Edition. UK.
- Tharoor Shashi (2011): *Security Council Reform: Past, Present, and Future.* Carnegie Council for Ethics in International Affairs, 25, no. 4
- Torres Cazorla, María Isabel (2008): *El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la historia de la válvula de seguridad que paralizó el sistema.* ACDI, Bogotá. N. 1: 49-88.

- Turzi, Mariano (2017): *Todo lo que necesitás saber sobre el (des)orden mundial*. Editorial Paidós. Primera edición. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.
- United Nations Department of Public Information (February 2006): *United Nations Peace Operations, Year in Review, 2005: A good year for peacekeeping*. Produced by the Peace and Security Section of the United Nations Department of Public Information. DPI/2420. Consultado por última vez el 4 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://peacekeeping.un.org/sites/default/files/yir2005.pdf>
- Ribeiro Viotti, María Luiza (2010): *A Reforma das Nações Unidas*. IV Conferência Nacional de Política Externa e Política Internacional – IV CNPEPI “O Brasil no Mundo que vem aí”. Reforma da ONU. Fundação Alexandre de Gusmão. Brasília, Brasil. Consultado por última vez el 4 de septiembre de 2021. Recuperado de: <https://afly.co/ks865jt3di>
- Wilson, Gary (2018): *Enhancing diversity and representation within the United Nations Security Council: the dilemmas of reform*. Macmillan Publishers Ltd., part of Springer Nature 2018.
- Zorgbibe, Charles (1997): *Historia de las Relaciones Internacionales, 2. Del sistema de Yalta a nuestros días*. Alianza Editorial. Madrid.