

# La cuestión del veto y la ineludible reforma del Consejo de Seguridad

## *The Veto Issue and the Unavoidable Need for Security Council Reform*

**Pablo Arrocha Olabuenaga**

Coordinador Jurídico y de Sanciones de la Misión de Permanente de México ante la ONU  
*parrocha@sre.gob.mx*

**Juan Manuel Gómez-Robledo**

Representante Permanente Alterno de México ante la ONU  
*jpgomezr@sre.gob.mx*



### **Resumen**

El Consejo de Seguridad es el órgano más poderoso de la ONU. La Carta de las Naciones Unidas le asigna la responsabilidad primordial de mantener la paz y seguridad internacionales y sus decisiones son vinculantes para toda la membresía. Sin embargo, su actual composición de 15 miembros, 5 de los cuales son permanentes, no es representativa de los 193 Estados miembros de la ONU. Lo anterior, aunado a los privilegios de sus miembros permanentes, incluida la posibilidad de ejercer un veto en la toma de decisiones, hace impostergable una reforma del Consejo de Seguridad que garantice su representatividad, eficacia y transparencia para que pueda cumplir con su mandato.



### **Abstract**

The Security Council is the most powerful organ of the United Nations. The U.N. Charter assigned it the primary responsibility for the maintenance of international peace and security and its decisions are legally binding for the entire membership. However, its current composition of 15 members, five of whom are permanent, is not representative of the 193 U.N. member States. This, together with the privileges of the permanent members, including the possibility of exercising a veto in decision-making, makes it imperative to reform the Security Council to ensure its representativeness, efficacy, and transparency so that it can fulfill its mandate.



### **Palabras clave**

Veto, Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, reforma, transparencia, rendición de cuentas



### **Keywords**

Veto, Security Council, United Nations, reform, transparency, accountability

# La cuestión del veto y la ineludible reforma del Consejo de Seguridad

*Pablo Arrocha Olabuenaga  
y Juan Manuel Gómez-Robledo*

## Introducción

El Consejo de Seguridad tiene, de conformidad con el artículo 24 (1) de la Carta de las Naciones Unidas, “la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales”, y los Estados miembros de la Organización, al conferirle esta responsabilidad, reconocen que actúa a nombre de todos ellos. Sin embargo, es innegable que actualmente el Consejo de Seguridad no es representativo de una organización que ha pasado de sus 51 miembros fundadores en 1945 a 193 Estados al día de hoy.

Por otro lado, el veto sigue siendo el principal factor que pone en entredicho la eficacia y la eficiencia del Consejo. La palabra *veto* no aparece en la Carta de la ONU; éste se refiere a lo dispuesto en el artículo 27 (3) de la Carta, en el cual se establece que, para que el Consejo tome una decisión sustantiva (las cuestiones de procedimiento no son susceptibles de veto) se requieren 9 votos afirmativos, incluidos los votos afirmativos de todos los miembros permanentes (P5). Las abstenciones no son consideradas, en la práctica, como vetos. Ésta ha sido la interpretación de la Corte Internacional de Justicia (CIJ) al respecto, la cual ha prevalecido hasta ahora.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Véase *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) (1970-1971)*, *Advisory Opinion*, ICJ Reports (1971), p. 16, párr. 22.

De tal suerte que el veto se ejerce cuando un proyecto de decisión del Consejo de Seguridad cuenta con la mayoría requerida para su adopción, es decir, por lo menos 9 votos afirmativos, pero con el voto en contra de cualquiera de los 5 votos de los P5.<sup>2</sup>

En este artículo se abordan ambas cuestiones, tanto el veto como la necesidad de una reforma integral, a fin de mejorar la representatividad, la transparencia, la eficacia y la eficiencia del Consejo de Seguridad. Las decisiones del Consejo deben tener la legitimidad necesaria para estar a la altura de los retos actuales en materia de paz y seguridad de la comunidad internacional en su conjunto, a la que está obligado a representar.

## El veto: error fatal

Mucho se ha escrito sobre el veto de los P5 del Consejo: desde sus orígenes en las discusiones durante la Conferencia de Yalta, en febrero de 1945, hasta la forma en la que se ha usado y abusado de este recurso, al grado de poner en riesgo la eficacia de la acción de la ONU para prevenir y sancionar cualquier amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión. El punto de partida para cualquier discusión sobre el veto es éste: es necesario entender que el veto fue el requisito *sine qua non* para que se pudiese establecer la ONU. Sin veto, no habría organización. El argumento esgrimido para ello quedó claramente asentado en la Declaración Conjunta del 7 de junio de 1945, en la que los cuatro Estados promotores del veto (China, Estados Unidos, Reino Unido y la Unión Soviética) indicaron:

A la luz de las responsabilidades de los miembros permanentes, no podría esperarse que, en las actuales condiciones del mundo, se asuma que la obligación de actuar en una cuestión tan seria como el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales sea consecuencia de una decisión en la que ellos no hayan concurrido. Por tanto, si una mayoría en el Consejo de Seguridad vota para ello, el único método practicable es proveer, respecto de deci-

<sup>2</sup> China, Estados Unidos, Federación de Rusia, Francia y Reino Unido.

siones no procedimentales, la unanimidad de los miembros permanentes más los votos concurrentes de por lo menos dos de los no permanentes.<sup>3</sup>

El “veto” permitía de esta manera dejar atrás el sistema de unanimidad previsto para la Sociedad de las Naciones.<sup>4</sup> Sin embargo, a pesar de reconocerlo como un “mal necesario”, los Estados en desarrollo siempre tuvieron claro que esta fórmula contenía el germen de la parálisis del Consejo.

En 1997, las discusiones del grupo de trabajo de composición abierta de la Asamblea General, al que nos referiremos con más detalle en el apartado relativo a la reforma del Consejo de Seguridad, planteaban lo siguiente: “El punto de vista sostenido por una abrumadora mayoría es que el veto es anacrónico y antidemocrático y que debe ser eliminado en unas Naciones Unidas modernas”.<sup>5</sup>

Ésta siempre ha sido la posición de México, quien se opuso al veto en la Conferencia de San Francisco. En la primera Asamblea General en 1946, Francisco Castillo Nájera indicó que el veto no ofrece incentivo alguno para negociar o llegar a acuerdos y que es, por el contrario, el riesgo de no contar con los votos necesarios lo que lleva a las delegaciones a buscar acuerdos y mantener la unidad.<sup>6</sup> Ésta sigue siendo la posición de México al respecto. En su intervención ante la Asamblea General, el 26 de abril de 2022, México reiteró lo siguiente:

<sup>3</sup> “Statement by the Delegations of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in the Security Council”, en Bruno Simma *et al.* (eds.), *The Charter of the United Nations: A Commentary*, vol. 1, Oxford, Oxford University Press, 2002, pp. 522, para. I-9. (La traducción es de los autores.)

<sup>4</sup> Pacto de la Liga de las Naciones, art. 5, en <https://www.ungeneva.org/es/library-archives/league-of-nations/covenant> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>5</sup> “Conference Room Paper by the Bureau of the Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters Related to the Security Council”, A/AC.247/1997/CRP.8, 29 de mayo de 1997, para. 9. (La traducción es de los autores.)

<sup>6</sup> Citado en Bardo Fassbender, *U.N. Security Council Reform and the Right of Veto: A Constitutional Perspective*, La Haya, Kluwer Law International (Legal Aspects of International Organization, 32), 1998, p. 166, n. 8.

Como todos sabemos, el veto detiene la acción, el veto no fomenta la unidad del Consejo de Seguridad, el veto no promueve la búsqueda de un entendimiento colectivo. El veto se ha convertido en el rostro más ultrajante del poder de uno, pues el ejercicio del veto revela siempre la posición débil de aquel que no logró persuadir a los demás por medio de la razón. Bloquear la voluntad de los otros es el último recurso cuando los argumentos fallan. Por tanto, quien esgrime el veto no ofrece soluciones, simplemente obstruye la acción. Dicho de otra manera, quien recurre al veto prefiere impedir cualquier movimiento, en lugar de enfrentar un problema con miras a solucionarlo. Quien usa el veto se refugia en la interposición de un obstáculo infranqueable cuando la ruta de acción objeto del veto resulta contraria a sus intereses, no a los intereses de la comunidad internacional en su conjunto.<sup>7</sup>

La realidad es que el veto ha sido utilizado en 308 ocasiones.<sup>8</sup> Cuando éste se ejerce, no es sólo el Consejo quien se detiene. Es la acción de toda la membrecía, delegada en el Consejo, la que se ve afectada a causa de la decisión de uno o más de los P5. De ahí la relevancia de revisar esta cuestión.

## El veto durante la participación de México en el Consejo de Seguridad

Durante la última participación de México en el Consejo de Seguridad (2021-2022), tuvimos experiencia de primera mano sobre el recurso al veto por parte de dos miembros permanentes: Rusia y China.

<sup>7</sup> Misión Permanente de México ante la ONU, “Intervención de México en el marco de la adopción de la resolución sobre la iniciativa del veto”, 26 de abril de 2022 [p. 2], en <https://mision.sre.gob.mx/onu/index.php/eventos/1725-26-de-abril-2022-intervencion-de-mexico-en-el-marco-de-la-adopcion-de-la-resolucion-sobre-la-iniciativa-del-veto> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>8</sup> Véase ONU, “Security Council Data-Veto Since 1946”, en Peace and Security Data Hub, 20 de junio de 2023, en <https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES> (fecha de consulta: 20 de junio de 2023).

No obstante, es evidente que la amenaza del recurso al veto por cualquiera de los P5 condiciona negativamente todo proceso de negociación de resoluciones al interior del Consejo y rebaja, de entrada, las expectativas de sus promotores. En el caso de México, durante el proceso de negociación de la resolución 2616 (2021),<sup>9</sup> relativa al pleno cumplimiento de embargos de armas pequeñas y ligeras en operaciones de mantenimiento de la paz, fue necesario un gran trabajo diplomático para evitar el veto de Rusia. De hecho, el ámbito de aplicación de la resolución fue limitado desde un principio como resultado de esta consideración. Asimismo ocurrió en el caso de la resolución 2663 (2022),<sup>10</sup> también de autoría mexicana, relativa a la renovación del mandato del Comité 1540, sobre la no adquisición de armas de destrucción en masa por actores no estatales, ante la eventualidad de un veto ruso.

Debe tomarse en cuenta que el P3<sup>11</sup> son los principales autores o redactores del mayor número de resoluciones del Consejo, de forma tal que el riesgo de un veto generalmente radica en las posiciones de Rusia y China —aun cuando Estados Unidos ha recurrido al veto en más ocasiones que China.

Durante el periodo 2021-2022, en el Consejo de Seguridad se presentaron seis vetos en cinco ocasiones: dos relacionados con la reciente guerra en Ucrania, uno sobre nuevos lanzamientos de misiles por parte de la República Popular Democrática de Corea (RPDC), otro sobre la situación humanitaria en Siria y uno más sobre los efectos del cambio climático en la paz y seguridad. En todos estos casos, el veto reflejó un abuso de poder respecto de la voluntad de la mayoría de Estados, no sólo en el Consejo, sino en la propia Asamblea General, cuyos Estados miembros en muchas ocasiones copatrocinan iniciativas del Consejo. Un claro ejemplo es este último, que ocurrió el 13 de diciembre de 2021, cuando Rusia vetó el proyecto de resolución S/2021/990 presentado por Irlanda

---

<sup>9</sup> S/RES/2616(2021), 22 de diciembre de 2021, en <https://digitallibrary.un.org/record/3952180> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>10</sup> S/RES/2663(2022), 30 de noviembre de 2022, en <https://digitallibrary.un.org/record/3996316> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>11</sup> Estados Unidos, Francia y Reino Unido.

y Níger sobre seguridad y cambio climático. Este proyecto contó con el copatrocinio de 113 miembros de la ONU, incluido México. Sin embargo, en un acto de desafío a la conciencia colectiva, Rusia vetó un proyecto que contaba con el apoyo de más de la mitad de la membresía a la que el Consejo debe, en principio, representar.

El veto respecto del cruce humanitario en Siria fue resultado de la dinámica de presión diplomática sobre Rusia por parte del P3. La cuestión se centraba en la renovación del cruce fronterizo de Bab Al-Hawa para el otorgamiento de asistencia humanitaria a Siria. La mayoría de los miembros del Consejo, y en particular el P3, privilegiaban una renovación de 12 meses, tomando en cuenta la necesidad de contar con predecibilidad para las operaciones humanitarias, especialmente durante el periodo de invierno en Siria. Sin embargo, Rusia sólo podía aceptar una renovación por seis meses, lo cual ponía en riesgo la continuidad de estas operaciones en un momento de alta vulnerabilidad. Como parte de la presión del P3 por demostrar que debe haber un costo para Rusia de obtener lo que exigía, el viernes 8 de julio de 2022 se sometió a la consideración del Consejo un proyecto que contenía la extensión de 12 meses para forzar el veto ruso. Una vez pagado ese costo político, se acordó el nuevo texto, el cual se adoptó el martes próximo, a la primera oportunidad dentro de la agenda del Consejo de Seguridad, como la resolución 2642 (2022),<sup>12</sup> que renovó dicho cruce por un periodo de seis meses. Esto pudo haber sucedido desde el principio y evitado un veto, considerando que el resultado iba a ser el mismo. Pero las dinámicas de poder político desempeñaron un papel importante en que se produjera el veto.

En el caso de la RPDC, el principal actor con intereses particulares fue China, quien ha sido más proactivo en tiempos recientes para reducir y/o eliminar las sanciones impuestas a ese país.

Sin lugar a dudas, los casos en los que resultó más evidente el abuso del veto, con gran impunidad y sin costo en materia de rendición de cuentas, fueron los vetos rusos ante su propia agresión a Ucrania. Es un principio de derecho internacional, reconocido en la jurisprudencia de la Corte

<sup>12</sup> S/RES/2642(2022), 12 de julio de 2022, en <https://digitallibrary.un.org/record/3980717> (fecha de consulta: 8 de julio de 2022).

Permanente de Justicia Internacional,<sup>13</sup> que nadie puede ser juez y parte en su propia causa. Incluso el propio artículo 27 (3) de la Carta de la Naciones Unidas reconoce esta premisa al señalar que “en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar”. Sin embargo, las decisiones tomadas bajo el Capítulo VII quedan excluidas de esta consideración, lo cual abre la puerta a casos como la actual parálisis ante la crisis en Ucrania. Esto llevó a que fuera el Consejo mismo<sup>14</sup> el que convocase a un periodo extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea General mediante el mecanismo de la resolución “Unión Pro Paz”.<sup>15</sup>

## Iniciativas para limitar el uso del veto

El veto es, por naturaleza, origen y causa inmediata del abuso del derecho que otorga. Por ello, nunca han faltado iniciativas que busquen, por lo menos, regular y limitar su uso. En 1993, Ucrania planteó<sup>16</sup> la posibilidad de darle a la Asamblea General la facultad de anular un veto si éste fue invocado exclusivamente por un solo P5.

<sup>13</sup> “*Nemo debet esse iudex in propria sua causa*”, Véase Corte Permanente de Justicia Internacional, *Article 3, Paragraph 2, of the Treaty of Lausanne (Frontier between Turkey and Iraq), Advisory Opinion of 21 November 1925 (Series B, No. 12)*, La Haya, Publications of the Permanent Court of International Justice, 1925, p. 32.

<sup>14</sup> Resolución 2623 (2022), S/RES/2623 (2022), 27 de febrero de 2022, en <https://digitallibrary.un.org/record/3958807> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023). Esta resolución tiene su fundamento en la resolución 377 (V) de la Asamblea General, conocida como “Unión pro paz”.

<sup>15</sup> Para ver las decisiones que ha adoptado la Asamblea General en el marco de dicho periodo extraordinario de sesiones de emergencia, véase ONU, “U.N. General Assembly Resolutions Tables”, en Dag Hammarskjöld Library, en <https://research.un.org/en/docs/ga/quick/emergency> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>16</sup> “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros. Informe del Secretario General. Adición”, A/48/264/Add. 2, 27 de agosto de 1993, pp. 6-8.



En 1996, el Movimiento de los Países No Alineados (NOAL) sugirió<sup>17</sup> que el veto estuviese confinado a decisiones adoptadas bajo el Capítulo VII de la Carta. México hizo una propuesta similar<sup>18</sup> con miras a enmendar los artículos 4, 5, 6, 27, 97, 108 y 109 de la Carta a fin de limitar el veto de los P5 a las cuestiones relacionadas con el Capítulo VII, excluyendo el veto para otros temas, tales como la admisión de nuevos miembros a la ONU, la suspensión de derechos y privilegios de un Estado miembro, expulsiones de la Organización, la exclusión de los Capítulos VI, VIII y XII de un posible veto, la selección del/la secretario(a) general, y la entrada en vigor de las enmiendas a la Carta.

En tiempos más recientes han surgido iniciativas que buscan limitar el veto, pero no a través de enmiendas a la Carta, sino por medio de declaraciones y compromisos políticos. Estas iniciativas son, por un lado, la adopción de un “código de conducta”, planteado por el grupo ACT (Accountability, Coherence and Transparency Group), el cual busca mejorar los métodos de trabajo del Consejo. Se trata de un grupo de 27 Estados, creado en 2013, cuyo objetivo es abordar el funcionamiento interno del Consejo, así como su relación con el resto de la membresía. A la fecha, esta iniciativa cuenta con el apoyo de 123 Estados.<sup>19</sup>

Por otro lado, en 2015, fue lanzada la iniciativa francomexicana,<sup>20</sup> la cual consiste en una declaración política que pretende una “renuncia voluntaria” de los P5 a ejercer el veto, frente a situaciones en las que ocurran atrocidades masivas. A la fecha, 106 Estados han suscrito esta declaración.

<sup>17</sup> “Question of the Veto: Working Paper by Egypt on Behalf of the Movement of Non-Aligned Countries”, A/AC.247/1996/CRP.9, 20 de mayo de 1996, para. 11.

<sup>18</sup> “Proposed Amendments to the Charter of the United Nations: The Question of the Veto: Mexico: Working Paper”, A/AC.247/1996/CRP.7, 13 de mayo de 1996.

<sup>19</sup> Véase, Misión Permanente de Liechtenstein ante la ONU, “List of Signatories to the ACT Code of Conduct”, documento oficial, en Global Centre for the Responsibility to Protect, 8 de junio de 2022, en <https://www.globalr2p.org/resources/list-of-signatories-to-the-act-code-of-conduct/> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>20</sup> El texto de la declaración se encuentra disponible en “Political Declaration on Suspension of Veto Powers in Cases of Mass Atrocities”, documento oficial, en Global Centre for the Responsibility to Protect, 1 de agosto de 2015, en <https://www.globalr2p.org/resources/political-declaration-on-suspension-of-veto-powers-in-cases-of-mass-atrocities/> (fecha de consulta: 8 de agosto de 2023).

Como ya se ha explicado con anterioridad,<sup>21</sup> los dos postulados de México que sustentan esta iniciativa son el hecho de que el veto no es un privilegio, sino una responsabilidad, y que los arreglos institucionales de la Carta de las Naciones Unidas no pueden ir en contra de su objeto y fin.

La realidad es que la inacción del Consejo en tiempos recientes en relación con situaciones en las que se están cometiendo atrocidades masivas ha incrementado la presión para discutir y desarrollar los límites que puede tener el uso del veto.<sup>22</sup>

En todo caso, resulta pertinente recordar las palabras del delegado de Estados Unidos ante la ONU Warren R. Austin, quien en 1949 declaró: “Insistir en el ejercicio del veto sin tomar en cuenta sus efectos en la comunidad internacional organizada y rechazar cualquier esfuerzo por regular su aplicación bajo la Carta, a la luz de la experiencia, es oponerse al progreso efectivo de las Naciones Unidas”.<sup>23</sup>

## La incesante búsqueda de la rendición de cuentas a la Asamblea General: la resolución 76/262

La frecuente parálisis del Consejo ante situaciones dramáticas, como el caso de Siria, aunada al incremento del uso o amenaza del uso del veto, llevó a un grupo de Estados afines a trabajar en una propuesta sobre un posible proyecto de resolución de la Asamblea General que atajara el asunto: la llamada “iniciativa del veto”. México participó en este esfuerzo desde sus inicios.

<sup>21</sup> Véase Joel Hernández García, “El Consejo de Seguridad y la iniciativa franco-mexicana para la restricción del uso del veto en caso de atrocidades en masa”, en *Revista Mexicana de Política Exterior*, núm. 110, mayo-agosto de 2017, pp. 45-59, en <https://revistadigital.sre.gob.mx/index.php/rmpe/article/view/287/266> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>22</sup> Para un estudio más amplio de este tema, véase Jennifer Trahan, *Existing Legal Limits to Security Council Veto Power in the Face of Atrocity Crimes*, Cambridge, Cambridge University Press, 2020.

<sup>23</sup> Declaración de Warren R. Austin del 13 de abril de 1949, citada en B. Fassbender, *op. cit.*, p. 340. (La traducción es de los autores.)

Si bien el proyecto de resolución había comenzado a gestarse varios años antes, el proceso de consultas se vio impactado por la pandemia de la covid-19. Tras una reunión bilateral entre el representante permanente de Liechtenstein y los coautores de este texto, celebrada a principios de 2022, se reactivó este proyecto de resolución y, en febrero de ese año, el grupo núcleo quedó conformado por Costa Rica, El Salvador, Estonia, Irlanda, Liechtenstein, México, Nueva Zelanda, Qatar, Suecia y Türkiye.

Mientras tanto, al día siguiente de que Rusia comenzara su guerra de agresión contra Ucrania, Albania y Estados Unidos, con el copatrocinio de 81 delegaciones, presentaron al Consejo el proyecto de resolución S/2022/155, el cual fue vetado por Rusia. Esta situación aceleró el avance de la iniciativa que se planteó como un proyecto de resolución “Mandato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se emita un veto en el Consejo de Seguridad”. Así, el 26 de abril de 2022, la Asamblea General adoptó, por consenso, la resolución 76/262<sup>24</sup> con 83 copatrocinadores que incluyó al P3. La resolución crea un mandato mediante el cual, la presidencia de la Asamblea debe convocar a una sesión oficial de la Asamblea en los diez días hábiles siguientes a la emisión de un veto por uno o más de los P5, con el objeto de “celebrar un debate en relación con la situación sobre la que se haya emitido el veto”. En dicha sesión, se invita a los miembros permanentes que hayan emitido el veto para que expliquen sus razones y se invita además al Consejo de Seguridad a presentar un informe especial a la Asamblea General sobre el uso del veto en cuestión.

Un mes después de su adopción, el 26 de mayo de 2022, se produjo el doble veto por parte de China y Rusia relativo a la RPDC antes mencionado. Esto activó por primera vez el mecanismo establecido en la resolución 76/262. Y menos de dos meses después, Rusia vetó el proyecto de resolución que buscaba renovar el cruce fronterizo de Bab Al-Hawa entre Siria y Türkiye.

<sup>24</sup> “Mandato permanente para que se celebre un debate de la Asamblea General cuando se ejerza el derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, A/RES/76/262, 28 de abril de 2022, en <https://digitallibrary.un.org/record/3971417> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023); véase también Pablo Arrocha Olabuenaga, “G.A. Res. 76/262 on a Standing Mandate for a General Assembly Debate when a Veto is Cast in the Security Council (U.N.)”, en *International Legal Materials*, vol. 62, núm. 2, abril de 2023, pp. 284-288.

En ambos casos, los Estados responsables del veto acudieron a la Asamblea General, conforme a los términos de la resolución 76/262.

Estos ejemplos y las demás sesiones de la Asamblea General que han tenido lugar con fundamento en la resolución 76/262 han demostrado que hay espacio para una mayor rendición de cuentas por parte del Consejo a la Asamblea cuando se configura un veto. Ello ha tenido el efecto, nada desdeñable, de reactivar el reclamo del conjunto de los Estados miembros de buscar formas prácticas de contener el uso del veto y ha generado ímpetu renovado a las discusiones sobre la reforma del Consejo de Seguridad, al tiempo que ha incrementado el costo político al P5 de recurrir al veto.

## La ineludible reforma del Consejo de Seguridad

Las consideraciones anteriores serían razón suficiente para generar los incentivos de una reforma de fondo del Consejo, tanto en lo relativo a su tamaño y composición, como respecto de sus métodos de trabajo, empujando por el veto. Es claro, sin embargo, que las condiciones que establece la Carta de las Naciones Unidas para llevar a buen puerto una reforma de esta envergadura hace poco previsible que los P5 —cada uno por sus propias razones— aceptarían restringir o abolir el poder extraordinario que la Carta les confiere a través del veto. Este poder se extiende también a cualquier enmienda de la Carta constitutiva de la Organización, como quedó establecido en su artículo 108.<sup>25</sup>

En efecto, basta con que uno solo de los P5 no ratifique las enmiendas que llegaran a acordarse en la Asamblea General, para que tal reforma no entre en vigor. De esta suerte, el sistema está muy bien atado para asegurar que los vencedores de la Segunda Guerra Mundial se reserven la última palabra y conserven el control absoluto sobre el devenir de la Organización, cuando menos en el aspecto formal de su marco institucional. Lo anterior nos llevaría a pensar que, a final de cuentas, la negociación

<sup>25</sup> El artículo 108 dispone que cualquier enmienda de la Carta debe, para poder entrar en vigor, contar con la ratificación de la totalidad de los P5.

de cualquier reforma se reduciría a la decisión de los cinco y que el resto de los Estados miembros sólo puede buscar convencerlos y ahorrarse cualquier esfuerzo de concertación global o de búsqueda de la mayoría (dos tercios) requerida por la Carta.

La realidad es aún más compleja. Ninguna reforma puede entrar en vigor sin la ratificación de cada uno de los P5. Eso es indiscutible. Pero es cierto, también, que la única reforma que ha sufrido el Consejo, merced a un par de enmiendas a la Carta de San Francisco, fue adoptada en la Asamblea General *sin el apoyo* de todos los P5, si bien al final los cinco las ratificaron.<sup>26</sup> Por tanto, es dable pensar que la Asamblea podría decidir sobre tal o cual reforma, aun sin el respaldo de alguno de los miembros permanentes, pero que, a la postre, esta reforma termine entrando en vigor, toda vez que el costo de no apoyarla sería aún de mayor costo político para los P5.

Ello nos lleva a comprender por qué el papel del conjunto de los Estados miembros es de tal importancia. No es descabellado pensar que tienen la capacidad de impulsar y lograr la aprobación de una reforma, aun en contra de los P5, y esperar que el tiempo haga su trabajo para conseguir, al final, las indispensables ratificaciones. Ésa ha sido la lógica de quienes llevan más de cuatro décadas pugnando por una reforma del Consejo, al buscar construir la mayoría necesaria en la Asamblea General y sólo después de aprobada la reforma, preocuparse por lo que ocurra en cada uno de los P5.

Esta hipótesis tiene sus límites, ya que no da cuenta del poder omnímodo de los P5. Su poder exorbitante deriva, en forma desproporcionada, de su carácter permanente. Detrás de la permanencia está el control que ejercen sobre los métodos de trabajo del Consejo, y en general sobre su *modus operandi* —tanto del Consejo como de la ONU en su conjunto.

<sup>26</sup> En 1963, la Asamblea General adoptó la resolución 1991(xviii)[A] por la que se introdujeron enmiendas a la Carta para incrementar el número de asientos de miembros no permanentes de 6 a 10. Esta resolución fue adoptada por 97 votos a favor, 11 en contra y 4 abstenciones. Los Estados que votaron en contra fueron: Bulgaria, Bielorrusia, Cuba, Checoslovaquia, Francia, Hungría, Mongolia, Polonia, Rumania, Ucrania y la URSS. Los Estados que se abstuvieron fueron: Estados Unidos, Portugal, Reino Unido y Sudáfrica. El 31 de agosto de 1965, estas enmiendas entraron en vigor, la URSS fue el primer país, entre los P5, en ratificarlas.

En suma, los cinco tienen el monopolio del funcionamiento de los órganos subsidiarios y de ellos dependen decisiones de gran trascendencia como el establecimiento de operaciones de paz —que sufragan en forma preponderante— y de un sinnúmero de misiones de la Organización.

Por si fuera poco, con algunas excepciones a lo largo del tiempo, los cinco consiguen ser miembros de manera prácticamente permanente de otros órganos principales de las Naciones Unidas, tales como la mesa directiva de la Asamblea General, del Consejo Económico y Social (ECOSOC) y sus comisiones orgánicas, y la CIJ. Incluso cuando se establecen órganos de expertos integrados por individuos que no representan a sus Estados, *de facto* se reservan espacios a los P5, como ocurre en la mayoría de los paneles de expertos de los regímenes de sanciones del Consejo. Igualmente, los cinco figuran en los órganos ejecutivos de los organismos especializados del Sistema de las Naciones Unidas y en los cuerpos directivos de un sinnúmero de fondos y programas.

A pesar de esta situación de concentración de poder que se traduce en un sistema de gobernanza asimétrico que no se compadece de la pluridad y la diversidad de una comunidad internacional compuesta de 193 Estados, una proporción importante de los Estados miembros aboga por una reforma del Consejo de Seguridad que contemple la adición de más asientos permanentes (con veto o sin veto), bajo el argumento de que las Naciones Unidas de hoy deben reflejar las realidades geopolíticas del presente y dejar atrás un diseño institucional propio de los equilibrios de poder vigentes en 1945.

### *Razones para una reforma y los factores de la negociación*

A los pocos años de que se acordó la ya mencionada reforma de 1963, por virtud de la cual se amplió el Consejo de Seguridad de 11 a 15 miembros para hacerlo más representativo de una Organización que había pasado de sus 51 Estados fundadores a una de más de 150, en 1979 se inscribió en la agenda de la Asamblea General “la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad”. Pero realmente el tema no fue debatido.

En 1993,<sup>27</sup> se estableció un grupo de trabajo de composición abierta de la Asamblea General que no logró avances sustantivos y fue sustituido en 2008 por un proceso informal de negociaciones intergubernamentales (IGN, por sus siglas en inglés) que constituye en la actualidad el foro competente para debatir de este tema.

En cuanto a las razones que hacen más que deseable una reforma del Consejo, cabe destacar lo siguiente. El Consejo compuesto en la actualidad por 15 miembros no es representativo de la membrecía plural y diversa de 193 Estados. Además, 60 Estados miembros nunca han sido electos al Consejo de Seguridad. Por ejemplo, los pequeños Estados insulares en desarrollo y otros Estados pequeños, que constituyen más de la cuarta parte del conjunto de los Estados miembros, tienen escasas posibilidades de ser miembros electos del Consejo frente a la misma aspiración de Estados más poderosos.

El Consejo de Seguridad es un órgano de carácter supranacional, cuyas decisiones son obligatorias para todos los Estados miembros de la ONU y, por tanto, debe tener un tamaño y métodos de trabajo que no afecten su capacidad de actuar con la urgencia requerida, para cumplir con la responsabilidad primordial que le encomienda la Carta de las Naciones Unidas.<sup>28</sup>

El carácter permanente de los asientos que ocupan los cinco vencedores de la Segunda Guerra Mundial es el primer obstáculo para la democratización del Consejo de Seguridad y, en cierta medida también, para la transparencia de su actuación. La adición de más miembros permanentes, contraria al principio de la igualdad jurídica de los Estados, sólo conduciría a agravar esta situación, independientemente de cuáles sean aquellos Estados que aspiren a convertirse en miembros permanentes.

Sólo a través de elecciones periódicas en la Asamblea General, se puede conseguir que los Estados que deseen servir en forma prolongada en el Consejo rindan cuentas de su desempeño durante el mandato que les

<sup>27</sup> Asamblea General, “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de miembros”, A/RES/48/26, 3 de diciembre de 1993, en <https://digitallibrary.un.org/record/177987> (fecha de consulta: 8 de junio de 1993).

<sup>28</sup> Capítulo VI (Arreglo pacífico de controversias) y Capítulo VII (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión).

haya sido conferido. Debe, además, compensarse la asimetría frente a los P5: dos años son insuficientes para influir en forma sostenible en los trabajos del Consejo.

Y, finalmente, es necesario corregir la subrepresentación de los países en desarrollo: África ha sido víctima de una injusticia histórica, pues los derechos de sus pueblos no fueron tomados en consideración en la creación de las Naciones Unidas, que fue previa a la descolonización.

De los elementos anteriores se deriva que la reforma del Consejo de Seguridad no debe limitarse a modificar su tamaño y composición. A fin de que responda a las insuficiencias mencionadas y sea duradera, debe abarcar otros temas tales como los métodos de trabajo, la relación del Consejo con la Asamblea General y la cuestión del veto, entre otros.

México ha sostenido que la importancia de una reforma de tal índole hace deseable que resulte del consenso de los Estados miembros o de la aceptación más amplia posible, especialmente para incrementar las posibilidades de que logre entrar en vigor y goce de un grado de legitimidad que le asegure no volver sobre ella en mucho tiempo.

A iniciativa de México, en 1998 en la Asamblea General se convino que no podrá adoptarse “ninguna resolución o decisión” al respecto “sin el voto afirmativo de por lo menos las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea General”, lo cual significa que las abstenciones o las ausencias no cuentan para tales efectos, y que *necesariamente* deben concurrir a votar por lo menos 128 Estados miembros de un total de 193.<sup>29</sup> Algo en lo que no siempre se repara, es la necesaria consideración y, en su caso aprobación de cualquier reforma de la Carta, por parte de los poderes legislativos de los Estados miembros. En ese sentido, las posibilidades de ratificación de una reforma serán tanto más altas cuanto más amplio sea el acuerdo al que se llegue en la Asamblea General.

<sup>29</sup> “Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y cuestiones conexas”, A/RES/53/30, 1 de diciembre de 1998. Esta resolución interpreta el artículo 108 de la Carta y los artículos 81, 83, 84, 85 y 86 del Reglamento de la Asamblea General.



## *Dos visiones antagónicas: ¿hay espacio para una solución intermedia?*

A lo largo de los debates y negociaciones que se han desarrollado en la Asamblea General y en las negociaciones intergubernamentales que tienen lugar desde 2008, son muchos los puntos de convergencia entre los distintos grupos de negociación. Esto es así, por ejemplo, en lo relativo a mejorar los métodos de trabajo del Consejo mediante la adopción de medidas que no entrañan necesariamente reformas al Reglamento del Consejo y mucho menos a la Carta de las Naciones Unidas.

Lo mismo podría decirse del tamaño de un Consejo reformado, respecto del que la mayoría cree que gira en torno a números que se ubican entre 20 y 26, con una preferencia de varios miembros permanentes por un número más cercano a 20 que a 26.

Pero el nudo gordiano de la reforma lo constituye la cuestión de las categorías de los nuevos miembros a saber, si la creación de nuevos asientos debe incluir o no asientos permanentes o, exclusivamente, miembros no permanentes, es decir miembros electos por la Asamblea General.

De manera clara, el grupo de los cuatro (G4),<sup>30</sup> y algunos más provenientes de todas las regiones, busca decididamente que la reforma incluya la creación de nuevos asientos en ambas categorías y ha promovido que sus integrantes gozan de las credenciales para aspirar a ocupar un asiento permanente.

En términos generales, para Alemania y Japón, de lo que se trata es que se reconozca en ellos a dos Estados amantes de la paz y comprometidos con los principios y propósitos de las Naciones Unidas, dejando atrás su condición de países vencidos en 1945. Alemania incluso ha propuesto que los nuevos miembros permanentes sean objeto de una revisión periódica con la posibilidad de ser reemplazados por otros si así lo considera pertinente la Asamblea General a la luz de su desempeño, abogando así por un esquema “flexible” de nuevos miembros permanentes.<sup>31</sup>

<sup>30</sup> G4: Alemania, Brasil, India y Japón.

<sup>31</sup> “Periodic Review Clause: Open-ended Working Group on the Question of Equitable Representation on and Increase in the Membership of the Security Council and Other Matters

India y Brasil, en cambio, aspiran a alcanzar un estatus a la par de su peso específico en el mundo y que reconozca sus importantes contribuciones al trabajo de la Organización. Sudáfrica también cae en esta última categoría, si bien con el argumento adicional de que debe repararse a África la histórica injusticia de no haber sido considerado ninguno de sus miembros en el diseño institucional de 1945. Por esta razón, y acaso también para no desencadenar una competencia al interior del continente para ser ungido como candidato para ocupar un asiento permanente, la Unión Africana ha adoptado, desde 2005, una posición maximalista que consiste en reclamar dos asientos permanentes y, hasta tanto no sea abolido, con derecho de veto. De esta suerte, la posición común africana, plasmada en el Consenso de Ezulwini<sup>32</sup> y la Declaración de Sirte,<sup>33</sup> ha contribuido a mantener el *statu quo* en las negociaciones sobre la reforma del Consejo.

La postura del P5 no parece ser homogénea. China aboga por una mayor representación de los países en desarrollo y cambios en los métodos de trabajo. Estados Unidos, Francia y Reino Unido se pronuncian por una ampliación en las dos categorías y han otorgado su respaldo, más o menos explícito, a uno o más aspirantes del G4. Rusia sostiene que está abierta a considerar varios modelos de reforma, pero no favorece la adición de más miembros del grupo occidental, pues estima que es un grupo que está sobrerrepresentado en el Consejo.

Frente a quienes abogan por una reforma que contemple la creación de más asientos permanentes, el Movimiento Unidos por el Consenso (MUC)<sup>34</sup> comparte la posición general de buscar una reforma del Con-

---

Related to the Security Council: Working Paper/Germany”, A/AC.247/1996/CRP.15/Rev.1, 3 de julio de 1996.

<sup>32</sup> Unión Africana, “The Common African Position on the Proposed Reform of the United Nations: ‘The Ezulwini Consensus’”, Ext/EX.CL/2 (VII), Addis Abeba, 8 de marzo de 2005, en <http://old.centerforunreform.org/sites/default/files/Ezulwini%20Consensus.pdf> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>33</sup> Unión Africana, Sirte Declaration, 14 de julio de 1999, en [https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/10157/1999\\_Sirte%20\\_Decl\\_%20E.pdf](https://archives.au.int/bitstream/handle/123456789/10157/1999_Sirte%20_Decl_%20E.pdf) (fecha de consulta: 8 de junio de 2023).

<sup>34</sup> Integrado por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, España, Italia, Malta, México, Pakistán, República de Corea, San Marino y Türkiye. China e Indonesia son observadores en este grupo.

sejo de Seguridad con la única adición de miembros no permanentes, electos por la Asamblea General por periodos limitados, y sin derecho de veto, pero con la posibilidad de poder ser reelectos en forma inmediata. Una reforma de esta naturaleza requiere también enmiendas a varias disposiciones<sup>35</sup> de la Carta de las Naciones Unidas y el procedimiento de enmienda se regiría, de la misma manera, por lo dispuesto en su artículo 108.

Ha transcurrido demasiado tiempo sin que las IGN consigan generar las convergencias necesarias para vislumbrar los contornos de una reforma que nuestra última experiencia en el Consejo de Seguridad nos ha convencido aun más de que se trata de algo inaplazable. El abuso del recurso al veto o la amenaza de hacerlo, aunados a los vicios inherentes a la permanencia de los cinco, y por supuesto, el déficit de representatividad de un órgano de tan sólo 15 miembros, pone en entredicho la capacidad del Consejo de cumplir con el mandato que le encomienda la Carta de las Naciones Unidas. En suma, la reforma no puede esperar más, so pena de condenar al sistema de seguridad colectiva a la progresiva irrelevancia.

## La nueva propuesta mexicana

Las consideraciones anteriores llevaron a México, apenas concluido su mandato como miembro electo del Consejo de Seguridad, a poner sobre la mesa una propuesta<sup>36</sup> que se inspira de la posición común del MUC, pero que aporta una serie de elementos que no habían sido compartidos con el conjunto de los Estados miembros, con el ánimo de reactivar las ne-

<sup>35</sup> El artículo 23, párrafos 1 y 2, y el artículo 27, párrafos 2 y 3.

<sup>36</sup> México circuló una propuesta para las negociaciones de la reforma del Consejo de Seguridad. Véase el documento "Propuesta de México para las negociaciones de la reforma del Consejo de Seguridad", A/77/717, 27 de enero de 2023, en <https://digitallibrary.un.org/record/4002444> (fecha de consulta: 8 de junio de 2023). Esta propuesta está basada en la posición común del MUC, aunque con definiciones particulares, que resultan de nuestras convicciones y experiencia propia.

gociaciones IGN en cumplimiento del llamado de la Asamblea General, en ocasión del 75.º aniversario de las Naciones Unidas.<sup>37</sup>

La propuesta de México puede resumirse como sigue:

- I. Tamaño: crear 10 nuevos puestos electivos, que se sumarían a los 10 existentes, para dar lugar a un Consejo reformado de 25 miembros.
  
- II. Puestos electivos de larga duración y su distribución regional: de los 20 miembros electos, ocho corresponderían a puestos de larga duración, es decir, de un periodo de cuatro años en lugar de dos, con posibilidad de reelección inmediata por otro período de cuatro años. Los miembros que cumplan con dos mandatos consecutivos serían miembros del Consejo de Seguridad por un total de ocho años, y no podrían optar por ningún otro puesto electivo durante un periodo de cuatro años.<sup>38</sup> Estos ocho puestos electivos de larga duración, se distribuirían entre los grupos regionales de la manera siguiente:
  - i. Tres para el Grupo de África.
  - ii. Dos para el Grupo de Asia y el Pacífico.
  - iii. Dos para el Grupo de América Latina y el Caribe.
  - iv. Uno para el Grupo de Europa Occidental y otros Estados.
  
- III. Puestos electivos por un periodo de dos años: se aumentaría de 10 a 12 el número de miembros electos por dos años. Con vistas a favorecer a los grupos subrepresentados mencionados, los dos puestos adicionales se distribuirían del modo siguiente:

<sup>37</sup> Véase párrafo 14 de la resolución 75/1 adoptada el 21 de septiembre de 2020, por la que la Asamblea General aprobó la *Declaración sobre la conmemoración del 75 aniversario de las Naciones Unidas*.

<sup>38</sup> Esta regla se inspira de aquella establecida en la resolución 60/251, párrafo operativo 7, de la Asamblea General, de 15 de marzo de 2006, relativa al número de mandatos consecutivos permitidos a los miembros del Consejo de Derechos Humanos. Además de evitar que, sin el requisito del receso de cuatro años que se propone, algún Estado se convierta *de facto* en miembro permanente, se trata de asegurar que todos los Estados se sometan al escrutinio periódico de la Asamblea General.

- i. Uno reservado para los pequeños Estados insulares en desarrollo y otros Estados pequeños.
  - ii. Uno para el Grupo de Europa Oriental.
- IV. Toma de decisiones: las decisiones sustantivas del Consejo requerirían el voto afirmativo de 15 miembros como mínimo, incluyendo los votos afirmativos de los P5.<sup>39</sup> Este tema, por su complejidad y trascendencia es objeto de la primera parte de este artículo, toda vez que constituye parte esencial de cualquier reforma del Consejo.

## Conclusión

El tiempo dirá si las razones y los argumentos que ha hecho valer México pueden contribuir al funcionamiento del sistema de seguridad colectiva, conforme a los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas. Pero los riesgos, cada día más grandes, de marginar por completo a la Organización de las acciones encaminadas a prevenir las amenazas a la paz, han guiado nuestro activismo, conforme a las mejores tradiciones de un país comprometido con el multilateralismo.

Aunado a lo anterior, el desempeño de México lo acredita como un actor global responsable, con un caudal de realizaciones que le permite proponer soluciones en las que se reconozca la mayoría, y cuyos intereses están en el fortalecimiento de un orden mundial regido por el derecho internacional.

Nuestras más recientes participaciones en el Consejo de Seguridad, en tanto que miembro electo, especialmente la del periodo 2021-2022, han confirmado y nutrido nuestras convicciones y han desterrado por completo cualquier tesis en favor de la pasividad o la inacción. La voz de México es factor de paz. Nuestra experiencia como nación así nos lo demanda.

---

<sup>39</sup> Respetando la proporción establecida en el artículo 27, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas.