

LAS REFORMAS EN LA ONU

Alejandro Teitelbaun, representante permanente de la
Asociación Americana de Juristas en los organismos de
la ONU
email(s):
aleteitelbaum@aol.com

I. ESTADO ACTUAL

La doble faz de la ONU, de un lado el discurso y del otro la práctica, es una característica que tiene la ONU desde el día de su fundación.

Las contradicciones entre el discurso y la práctica no son ajenas a la Carta de la Organización. El Preámbulo y varios artículos proclaman una serie de principios y de derechos de alcance universal, mientras que la parte que se refiere al funcionamiento niega dichos principios y consagra la hegemonía planetaria de las grandes potencias que ganaron la Segunda Guerra Mundial.

El Consejo de Seguridad

Esta hegemonía se refleja en el Consejo de Seguridad, órgano pensado para un mundo bipolar en el contexto de la guerra fría, que otorga un status especial y privilegiado a cinco Estados Miembros, contrario al principio fundamental que figura en el artículo 2 de la Carta: la igualdad soberana de todos los Estados.

1. Golpe de Estado en el Consejo de Seguridad

A fines de 1991 la desintegración de la Unión Soviética transformó al mundo bipolar en uno unipolar. La desaparición de la URSS convirtió en obsoletos los artículos 23.1 de la Carta, donde aquélla figuraba como miembro permanente del Consejo de Seguridad y el artículo 27.3, que se refiere a que las resoluciones de fondo deben ser adoptadas con el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes. Es el llamado "derecho de veto". Desaparecida la URSS quedaban cuatro miembros permanentes y el requisito del voto afirmativo de los cinco se hizo de imposible cumplimiento. Era el momento histórico, político y jurídico de declarar caducos los acuerdos de Yalta de 1945, que repartieron el mundo entre cinco Potencias, en particular entre los Estados Unidos y la Unión Soviética, en detrimento de la soberanía y de la autodeterminación de los otros Estados del planeta.

Pero nada de eso se hizo. En cambio, el 24 de diciembre de 1991, Boris Eltsine envió una carta al Secretario General de la ONU, Pérez de Cuéllar, para informarle que la Federación de Rusia, con el apoyo de la Comunidad de Estados Independientes (los países ex miembros de la Unión Soviética), tomaba el lugar de la URSS, con todos sus derechos y obligaciones, en el Consejo de Seguridad y en los otros órganos del sistema de las Naciones Unidas.

Este fue un verdadero golpe de Estado en el seno de las Naciones Unidas. Rusia ocupó de hecho el lugar de la URSS, sin que hubiera resolución alguna del Consejo de Seguridad ni de la Asamblea General, en violación flagrante del artículo 4 de la Carta.

Hay que agregar que la condición de miembro de las Naciones Unidas no se adquiere mediante el mecanismo de la sucesión de Estados.

El único documento que sirve de base a la presencia de Rusia en el Consejo de Seguridad es la carta de Eltsine a Pérez de Cuéllar del 24 de diciembre de 1991.

2. La deriva del Consejo de Seguridad hacia la total ilegalidad.

En diciembre de 1991, las grandes potencias occidentales, encabezadas por los Estados Unidos, consideraron que con el **golpe de Estado** en el Consejo de Seguridad tenían las manos libres para poner el Consejo a su entera disposición y violar el derecho internacional en su nombre, crear nuevas instituciones, cambiar las existentes y modificar de manera regresiva las normas internacionales en función de sus intereses.

A partir de ese momento, se puede considerar que las resoluciones del Consejo de Seguridad aprobadas en el marco del artículo 27.3 de la Carta carecen de legitimidad. Y el objeto de esas resoluciones es, por consecuencia, también ilegítimo.

Además, el Consejo aprobó muchas de esas decisiones en el marco del Capítulo VII de la Carta (amenazas contra la paz) utilizando de manera arbitraria ese calificativo para ultrapasarse las atribuciones que le confiere la Carta en ese dominio específico ("los poderes [específicos] otorgados al Consejo de Seguridad"... dice el art. 24.2). Curiosamente, en la versión en español de la Carta, falta la palabra "específicos".

Por ejemplo la creación (invocando abusivamente el Capítulo VII) de los tribunales "ad hoc" para la antigua Yugoslavia y para Ruanda. Es evidente que la creación de tribunales internacionales no forma parte de las atribuciones del Consejo de Seguridad.

La **resolución 687**, adoptada en abril de 1991 al final de la guerra del Golfo, confirió al Consejo funciones de Tribunal invadiendo así el campo de competencia de la Corte Internacional de Justicia. En efecto, por dicha resolución el Consejo de Seguridad condenó a Irak a pagar indemnizaciones, fijó los montos, las condiciones en que debía pagarlas, etc.

Después se produjo una verdadera avalancha de resoluciones del Consejo de Seguridad ilegítimas, arbitrarias y contrarias al derecho internacional que significaron la constitución de un gobierno mundial de hecho con funciones legislativas, ejecutivas y judiciales semejante a cualquier repudiable dictadura del Tercer Mundo.

El siguiente es un muestrario de resoluciones del Consejo de Seguridad de esas características.

Las **resoluciones 1368 y 1373** se refieren a la legítima defensa ("derecho inherente a la legítima defensa individual o colectiva de conformidad con la Carta") para tratar de dar una apariencia de legitimidad jurídica internacional a los bombardeos de Afganistán, la **resolución 1422** de julio de 2002, renovada en 2003 con la **resolución 1487**, mediante la cual el Consejo de Seguridad **ordenó** a la Corte Penal Internacional abstenerse durante doce meses de investigar las acusaciones contra nacionales de países que no son parte en el Tratado de Roma (Estatuto de la CPI) entre ellos los ciudadanos de Estados Unidos, por hechos u omisiones que se les puedan imputar en el marco de misiones autorizadas por la ONU.

El proceso de degradación del sistema internacional dio un salto cualitativo con la agresión a Irak. Los Estados agresores violaron reiteradamente el derecho internacional y el derecho humanitario. El 22 de mayo de 2003 el Consejo de Seguridad adoptó la **resolución 1483** que

Acordó a los Estados ocupantes de Irak el control de la economía y del futuro político de Irak, en violación de la 3ª sección del Título III (territorios ocupados) del IV Convenio de Ginebra.

La resolución 1483 restableció oficialmente en la costumbre internacional las guerras de agresión, el colonialismo y el neocolonialismo y el saqueo sistemático de los recursos de los países víctimas de dichos crímenes. Puso totalmente al desnudo el verdadero papel del Consejo de Seguridad de la ONU de simple aval y máscara de la política imperialista y abrió el camino a nuevas agresiones y a otros atentados contra la paz y la seguridad internacionales.

Las decisiones del Consejo de Seguridad son ilegítimas porque emanan de un organismo constituido en violación del principio de la igualdad soberana de todos los Estados. Son doblemente ilegales porque: 1) desde 1991 la composición del Consejo de Seguridad no corresponde a lo establecido en la Carta de la ONU y 2) porque casi todas sus resoluciones violan los principios fundamentales del derecho internacional vigente.

II. EL INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DEL 21 DE MARZO DE 2005 SOBRE LAS REFORMAS EN LA ONU.

1.El Consejo de Seguridad.

Koffi Annan evita cuidadosamente proponer la supresión del “derecho de veto” y tampoco aborda la posibilidad de suprimir la institución de los miembros permanentes, ambos contrarios al principio de igualdad de todos los Estados. ¿Para qué puede servir el aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad, si los cinco miembros permanentes pueden continuar bloqueando los asuntos que no son de su agrado? El Consejo de Seguridad no será más “representativo” de lo que es ahora si continúa vigente el “derecho de veto”. No se puede hablar honestamente de la democratización de la ONU y de su buen funcionamiento en tanto se mantenga el “derecho de veto”.

2.La Comisión de Derechos Humanos.

En el párrafo 183 de su informe, el Secretario General propone “*sustituir la Comisión de Derechos Humanos por un Consejo de Derechos Humanos permanente con una composición más reducida*” y agrega que “*Las personas elegidas para ser miembros del Consejo deberían comprometerse a acatar las normas más rigurosas respecto de los derechos humanos*”. Esta frase se presta a diferentes interpretaciones: ¿qué quiere decir *permanente*? ¿Que estará reunido todo el año? ¿Se trata de un Consejo de “personas eminentes” o de representantes de los Estados?

Un Consejo de Derechos Humanos *menos numeroso* sería más vulnerable a las presiones de Estados Unidos. Todo indica que el Secretario General quiere contribuir al proyecto estadounidense de controlar mejor a la Comisión de Derechos Humanos.

La frase: “*Las personas elegidas para ser miembros del Consejo deberían comprometerse a acatar las normas más rigurosas respecto de los derechos humanos*”,

plantea la cuestión de quiénes van a juzgar las cualidades de los candidatos o de si éstos deberán ser aceptados por los Estados “democráticos”, supuestos modelos en materia de respeto de los derechos humanos, liderados por los Estados Unidos.

3.El Secretario General propone en su informe institucionalizar la guerra preventiva.

En los párrafos 122 a 126 de su Informe (Uso de la fuerza), el Secretario General propone institucionalizar en la ONU la doctrina de la guerra preventiva formulada por Bush.

El Secretario General hace interpretaciones abusivas del artículo 51 de la Carta, se contradice y afirma falsedades manifiestas: *“Las amenazas inminentes están plenamente previstas en el artículo 51, que garantiza el derecho inherente de los Estados soberanos a defenderse de un ataque armado (párr. 124). Precisamente, el art. 51 habla de legítima defensa cuando un estado es objeto de una agresión armada y no habla de amenazas inminentes. Koffi Annan sigue diciendo: “Cuando las amenazas no son inminentes sino latentes, la Carta concede autoridad plena al Consejo de Seguridad para hacer uso de la fuerza militar, inclusive de manera preventiva, para preservar la paz y la seguridad internacionales”... (par. 125).*

Algunos hablan de un derecho anticipado a la legítima defensa que surgiría del artículo 51. Pero no hay que confundir medidas preventivas frente a una amenaza real de agresión y legítima defensa que implica el uso de medios militares contra un agresor actual.

ES EVIDENTE QUE CONFORME A LA LETRA Y AL ESPÍRITU DE LA CARTA DE LAS NACIONES UNIDAS, COMPRENDIDO SU CAPÍTULO VII, EN NINGÚN CASO EL CONSEJO DE SEGURIDAD PUEDE COMETER ACTOS DE AGRESIÓN O TOMAR LA INICIATIVA DE DESENCADENAR UNA GUERRA.

El sentido de las reformas propuestas por el Secretario General es el de preservar y reforzar el dominio de las grandes potencias, de los Estados Unidos en particular, sobre el sistema onusiano. El párrafo 169 de su informe no puede ser más claro en ese sentido: *“El Consejo de Seguridad debe ser ampliamente representativo de las realidades del poder en el mundo actual... a) En cumplimiento del artículo 23 de la Carta [las reformas del Consejo] deberían dar mayor participación en el proceso de adopción de decisiones a quienes más contribuyen a las Naciones Unidas desde el punto de vista financiero, militar o diplomático...”*

III. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMAS.

1.El Consejo de Seguridad carece actualmente de legitimidad y funciona en la ilegalidad, como se ha demostrado en I (Estado actual).

Es urgente entonces reformarlo en profundidad:

- a) Hay que aumentar el número de sus miembros a 24, seis por región (Africa, Asia y el Pacífico, Europa y América) con una distribución subregional equitativa y establecer la rotación periódica de todos sus miembros.
- b) Hay que suprimir el “derecho de veto.

- c) Hay que suprimir el sistema de miembros permanentes.
- d) Las resoluciones deben aprobarse por doble mayoría: de 20 Estados Miembros que representen por lo menos dos tercios de la población mundial.
- e) En el caso de que una decisión no pueda ser adoptada por no reunirse las mayorías requeridas, el Consejo de Seguridad, por el voto afirmativo de una mayoría simple de Estados Miembros, podrá decidir remitir la cuestión a la Asamblea General, la que podrá decidir por la doble mayoría de dos tercios de Estados Miembros que representen por lo menos dos tercios de la población mundial.

Esta última propuesta de remitir una cuestión a la Asamblea General en caso de haber quedado bloqueada en el Consejo de Seguridad, está fundada en la Carta y en precedentes importantes:

- a) El Consejo de Seguridad puede convocar a la Asamblea General a sesiones extraordinarias (art. 20 de la Carta);
- b) La Asamblea General podrá discutir toda cuestión relativa al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales que presente a su consideración cualquier miembro de las Naciones Unidas... (art. 11.2 y arts. 34 y 35 de la Carta);
- c) La Asamblea General puede recomendar medidas para el arreglo pacífico de cualesquiera situaciones (art. 14);
- d) El 3 de noviembre de 1950 la Asamblea General adoptó la resolución 377(V) "Unión para el mantenimiento de la paz", más conocida como "resolución Dean Acheson", en la que se establece que, reunidas ciertas condiciones, (parálisis del Consejo de Seguridad, decisión de reunir a la Asamblea General, etc.) la Asamblea General "examinará inmediatamente la cuestión a fin de hacer las recomendaciones apropiadas a los Estados Miembros sobre las medidas colectivas a adoptar...". La Asamblea General utilizó el "procedimiento Acheson" en varias ocasiones y en diversas épocas: intervención militar en Egipto (1956); en Hungría (1956), Líbano (1958), conflicto indo-paquistaní (1971), Jordania (1980), Afganistán (1980), Namibia (1981), Bosnia-Herzegovina (1992), etc. En el caso de Egipto (agresión de Israel e invasión anglo-francesa) la Asamblea General creó una fuerza de interposición de 6000 hombres que permaneció varios años en el terreno.

Hay que establecer el control de legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad. La cuestión de saber quien debería ejercer el control de legalidad de las decisiones del Consejo de Seguridad y de qué manera es un tema de discusión entre los juristas especializados incluso en el seno mismo de la Corte Internacional de Justicia. Esta última parece ser el organismo apropiado para efectuar dicho control.

2. La Comisión de Derechos Humanos.

En la actual relación de fuerzas, caracterizada por el dominio de los Estados Unidos, de las sociedades transnacionales y el neoliberalismo sería ingenuo esperar que una reforma de la Comisión ayudaría al progreso de la protección de los derechos humanos y de los pueblos.

Sin embargo, podría encararse la posibilidad, como propone el Secretario General, de elevar a la Comisión a la categoría de órgano principal de las Naciones Unidas (art. 7 de la Carta) como es el Consejo Económico y Social (ECOSOC), pero con las mismas

características que éste: compuesto por representantes de Estados de todas las regiones con una equitativa repartición subregional, elegidos por la Asamblea General y rotativos periódicamente.

Pero no disminuir el número de sus miembros , como propone el Secretario General, sino, por el contrario, aumentarlos a 72: 18 por cada una de las cuatro regiones: África, Asia y el Pacífico, América y Europa.

Y manteniendo la participación de las ONG en las mismas condiciones que en la actual CDH.

Debería hacerse lo mismo con el ECOSOC, aumentando sus miembros a 72, dieciocho por región con una equitativa representación subregional.

En lo que se refiere a la Subcomisión de promoción y protección de los derechos humanos, habría que reforzar sus prerrogativas contra la tendencia actual de la Comisión de Derechos Humanos a restringírselas. Por ejemplo, la Subcomisión debe pedir autorización a la Comisión para iniciar un estudio y, desde hace cinco años no puede adoptar decisiones sobre la situación en un país (Decisión 2000/109) de la Comisión de Derechos Humanos).

3. La Asamblea General.

En cuanto a la Asamblea General, podría comenzarse un proceso de democratización incorporando a las delegaciones estatales con voz y sin voto, a representantes de los Parlamentos, de asociaciones profesionales, del medio académico y de otros sectores sociales, como se puede interpretar que lo permite el artículo 9.2 de la Carta de las Naciones Unidas.
