



COMILLAS
UNIVERSIDAD PONTIFICIA

ICAI

ICADE

CIHS

FACULTAD DE CIENCIAS HUMANAS Y SOCIALES

**UNA INSTITUCIÓN ANACRÓNICA Y SUS
PERSPECTIVAS DE REFORMA:
EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES
UNIDAS Y LA GUERRA DE UCRANIA**

Autor: Claudia Cabrera Criado

5º Derecho y Relaciones Internacionales (E-5)

Tutor: Dr. Nicanor Gómez Villegas

Resumen

El estallido guerra de Ucrania ha sacudido no solo la estabilidad global, sino también los cimientos de uno de los órganos vitales de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad. La incapacidad del organismo para reaccionar ante el conflicto bélico iniciado en 2022 pone de manifiesto un anacronismo causado principalmente por el poder de veto de sus miembros permanentes que paraliza sus decisiones. En este contexto, este Trabajo de Fin de Grado profundiza en los principales obstáculos estructurales y funcionales que enfrenta el Consejo de Seguridad de la ONU y analiza cómo son las actuales perspectivas de reforma del mismo para poder alcanzar conclusión sobre el futuro que le espera a la institución.

Palabras claves

Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, anacronismo, veto, guerra de Ucrania, reforma

Abstract

The outbreak of war in Ukraine has shaken not only world stability, but also the foundations of one of the vital organs of the United Nations, the Security Council. The inability of this body to react to the war conflict that began in 2022 reveals an anachronism caused mainly by the veto power of its permanent members, which paralyzes its decisions. In this context, this thesis explores the main structural and functional obstacles facing the UN Security Council and analyzes the current prospects for its reform in order to reach a conclusion on the future of the institution.

Key words

United Nations Security Council, anachronism, veto, war in Ukraine, reform

ÍNDICE

ABREVIATURAS	1
1. INTRODUCCIÓN	2
1.1. FINALIDAD Y MOTIVOS.....	2
1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO	3
1.3. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	4
1.4. METODOLOGÍA DEL TRABAJO	5
2. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN	7
2.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU	7
2.1.1. Origen	7
2.1.2. Composición	10
2.1.3. Funciones y poderes.....	12
2.1.4. Votación.....	14
2.2. LA GUERRA DE UCRANIA Y LA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU	17
2.2.1. De la <i>Rus'</i> de Kiev a la Revolución de la Dignidad: los orígenes inquebrantables de la Guerra de Ucrania	17
2.2.2. La actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el marco de los Acuerdos de Minsk	21
2.2.3. La impotencia del Consejo de Seguridad de la ONU frente a la invasión de Ucrania en 2022	25
2.3. EL CONSEJO DE SEGURIDAD: UNA INSTITUCIÓN ANACRÓNICA.....	28
2.3.1. El veto en el Consejo de Seguridad: un obstáculo insuperable para la ONU²⁸	28
2.3.2. Principales críticas al poder de veto	30
2.3.3. Reforma del poder de veto.....	33
2.4.1. Propuestas de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU	36
2.4.2. Principales obstáculos en el camino hacia la reforma	38
3. CONCLUSIONES	41
4. BIBLIOGRAFÍA	44
4.1. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y RESOLUCIONES.....	44
4.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS	46
4.3. RECURSOS DE INTERNET	50
5. APÉNDICE DOCUMENTAL	53
5.1. RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL EL 23 DE FEBRERO DE 2023	53
5.2. PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU EL 25 DE FEBRERO DE 2022.....	56

ABREVIATURAS

Art.	Artículo
CSNU	Consejo de Seguridad de la ONU
ONU	Organización de las Naciones Unidas
CNU	Carta de las Naciones Unidas

1. INTRODUCCIÓN

1.1. FINALIDAD Y MOTIVOS

El presente Trabajo de Fin de Grado nace con la finalidad de identificar los obstáculos que impiden al Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas cumplir eficazmente con su cometido por mantener la paz y seguridad internacional. Por tanto, el propósito principal es responder a la pregunta si la comunidad internacional se enfrenta actualmente a una institución anacrónica incapaz de responder a los conflictos que acontecen y, en ese caso, si existe un camino viable de reforma que permita reconducir al Consejo en su misión.

Esta preocupación nace como consecuencia del estallido de la guerra de Ucrania en 2022, que ha puesto de nuevo en evidencia las limitaciones y desafíos que enfrenta el Consejo en un contexto internacional cada vez más convulso. Así pues, este trabajo aspira a profundizar en cómo la falta de representación y eficacia del CSNU ha influido en la gestión de este conflicto, y cuáles son las líneas de reforma más plausibles para mejorar capacidad de respuesta y legitimidad en el panorama global actual.

Por otra parte, los motivos que inspiraron la realización de este TFG son varios. En primer lugar, la relevancia internacional. La labor del Consejo de Seguridad respecto de la guerra de Ucrania trasciende de las fronteras institucionales e impacta directamente en la política internacional. Por tanto, estudiar la dinámica entre estas dos variables no solo permite comprender las fortalezas y debilidades del Consejo, sino también conocer el estado actual de la situación geopolítica.

Además, este análisis brinda también la oportunidad de explorar las distintas propuestas de reforma de la organización y reconocer cuál de ellas es la más viable. Este es un aspecto fundamental, dado que el Consejo concentra un poder inmensurable que actúa como llave para la estabilidad y prosperidad mundial. Sin embargo, el motivo principal que ha impulsado el estudio de la historia y evolución del Consejo es extraer las lecciones aprendidas a lo largo de los años para poder aplicar estos conocimientos a las posibles dificultades que surjan en un futuro.

1.2. ESTADO DE LA CUESTIÓN Y MARCO TEÓRICO

El Consejo de Seguridad de la ONU ha sido objeto de intenso debate y análisis académico desde su creación a finales de la Segunda Guerra Mundial. Su incapacidad para evolucionar de acuerdo con las realidades geopolíticas actuales ha planteado numerosas críticas sobre su falta de su representación, legitimidad y eficacia como consecuencia del anacronismo de la institución. Dadas estas circunstancias, el CSNU es etiquetado como un organismo anacrónico por su estructura basada en una distinción entre miembros permanentes y no permanentes, una estructura diseñada de acuerdo con los equilibrios de poder vigentes en 1945 y, en consecuencia, rotundamente incompatible con la realidad multipolar contemporánea.

Estas críticas han cobrado especial relevancia en los últimos años, especialmente desde inicio de la guerra de Ucrania a comienzos de 2022. Cuando los intereses de los miembros permanentes están implicados, pues estos pueden emplear estratégicamente el poder de veto para paralizar cualquier movimiento consensuado en el Consejo. Así pues, el bloqueo del CSNU durante las sesiones de emergencia y votaciones de resoluciones sobre la crisis de Ucrania ha evidenciado cómo estas disfuncionalidades inherentes al organismo interfieren directamente en la resolución de conflictos. Teniendo en cuenta todo lo anterior, hoy día el debate no solo se concentra en identificar las deficiencias de la organización, sino también en concebir nuevos modelos de reforma que hagan al CSNU más democrático y, sobre todo, eficaz en el mantenimiento de la paz y seguridad internacional.

El análisis del CSNU y la guerra de Ucrania se ha realizado basándose en diferentes teorías de las relaciones internacionales que proporcionan un marco conceptual imprescindible para entender los desafíos a los que se enfrenta la institución y las posibles perspectivas de reforma contempladas. Las principales teorías abordadas han sido el realismo, el liberalismo y el constructivismo.

En primer lugar, el realismo enfatiza que la política internacional se rige por el poder y los intereses nacionales, aspectos fundamentales para entender las dinámicas del CSNU. Según los realistas, el CSNU refleja un orden internacional en el que la guerra es una posibilidad permanente en el que los Estados compiten mediante las diferentes modalidades de poder, como el veto (Fojon, 2023). Por el contrario, el liberalismo propone un modelo de relaciones entre Estados basado en la cooperación internacional. Por lo tanto, desde la perspectiva liberal

el CSNU es la solución a los conflictos internacionales ya que representa el esfuerzo común de la comunidad internacional por consolidar la paz y seguridad global (Fojon, 2023).

Por último, el constructivismo concibe el mundo como un constructo social moldeado según las acciones e interacciones de los actores internacionales, principalmente aquellos con más poder (Theys, 2018). En este sentido, esta teoría destaca la influencia de las normas, ideas y entidades en la política internacional. Aplicando el enfoque constructivista es posible analizar cómo las percepciones y expectativas de los Estados miembros y, en general, de la comunidad internacional impactan en la legitimidad y efectividad del CSNU.

1.3. OBJETIVOS Y PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN

El presente Trabajo de Fin de Grado se ha planteado una serie de objetivos para poder realizar un análisis integral y exhaustivo del Consejo de Seguridad y de su actuación respecto de la guerra de Ucrania. El primero de ellos consiste, naturalmente, en analizar la composición, funcionamiento y las competencias del CSNU con el fin de identificar aspectos anacrónicos que puedan mermar su capacidad de reacción ante los conflictos internacionales. Este análisis inicial sienta las bases para el segundo objetivo: evaluar el papel del CSNU en la guerra de Ucrania.

El examen de las resoluciones del CSNU permite valorar la eficacia de sus acciones y, con ello, determinar los obstáculos internos y externos a los que se expone en la mitigación del conflicto. Así, el tercer objetivo de este TFG es identificar aquellas limitaciones y desafíos actuales del Consejo, con especial énfasis en el poder de veto y su impacto en la toma de decisiones. En base a esto, el TFG también se propone explorar las principales tendencias de reforma, tanto del CSNU como del poder de veto. Al estudiar la viabilidad de estas propuestas de reforma, se aspira a esbozar una visión de cómo podría evolucionar el Consejo en los próximos años.

Para lograr estos objetivos, es necesario responder a las siguientes preguntas de investigación:

1. ¿Qué aspectos funcionales y estructurales del CSNU son anacrónicos en el escenario global actual y como afectan a la resolución de conflictos?

2. ¿Cuál ha sido el papel del CSNU en la guerra de Ucrania y cuáles han sido los factores que han impedido su intervención eficaz?
3. ¿Cuáles son las principales críticas al CSNU?
4. ¿Cómo afecta el poder de veto de los miembros permanentes del CSNU a la legitimidad del organismo?
5. ¿En qué consisten las líneas más importantes de reforma para modernizar y hacer más eficaz el CSNU?
6. ¿Hasta qué punto son estas propuestas de reformas viables en el panorama actual?
7. ¿Cuáles son las principales dificultades a las que se enfrenta el CSNU en el futuro?

Este enfoque permitirá un análisis profundo y completo del Consejo de Seguridad de la ONU, sus desafíos actuales y las posibles vías de reforma para mejorar su eficacia y legitimidad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales.

1.4. METODOLOGÍA DEL TRABAJO

Para abordar el análisis del CSNU y su actuación en la guerra de Ucrania, se ha empleado una metodología deductiva y mixta, combinando la investigación documental con el análisis cuantitativo y cualitativo de diversas fuentes. Este enfoque ha permitido obtener una comprensión amplia y profunda de la problemática del Consejo y proporcionar una base sólida para la elaboración de las conclusiones sobre el futuro de la institución.

La investigación se ha basado en una exhaustiva recopilación y análisis de fuentes primarias, principalmente documentos oficiales y resoluciones del Consejo de Seguridad y de la Asamblea General de la ONU. Estas fuentes han proporcionado información pertinente para poder evaluar la respuesta institucional a la guerra de Ucrania. El acceso a estas fuentes ha sido posible gracias a repositorios digitales como la página oficial de las Naciones Unidas “UN-iLibrary”. Asimismo, se ha llevado a cabo una revisión bibliográfica y documental de fuentes secundarias relevantes. El estudio de libros y artículos académicos sobre el CSNU y la guerra de Ucrania, así como de los informes de organizaciones internacionales como Internacional Crisis Group, da respuesta a las preguntas de investigación planteadas.

También se ha realizado un profuso análisis cualitativo de las declaraciones de los representantes de los miembros permanentes y no permanentes del CSNU durante las sesiones

relacionadas con la guerra de Ucrania. Estas declaraciones, contenidas en las fuentes primarias mencionadas anteriormente, han permitido entender las posiciones y argumentos de los distintos países al respecto. Además, se ha incluido el análisis de testimonios de expertos en relaciones internacionales que han proporcionado nuevas perspectivas sobre la cuestión. Finalmente, la investigación cuantitativa ha consistido en una recolección y análisis detallado de los datos proporcionados por páginas oficiales, como la de las Naciones Unidas, sobre cuestiones como el número de vetos ejercidos, la composición del Consejo y otros indicadores de la actividad del organismo.

2. ANÁLISIS Y DISCUSIÓN

2.1. ORIGEN Y EVOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU

2.1.1. Origen

A pesar de que la ONU se fundó oficialmente en 1945 con la Conferencia de San Francisco, la Segunda Guerra Mundial se libró bajo auspicios de la Alianza de las Naciones Unidas (Trent & Schnurr, 2018). En 1941, alentados por el incipiente multilateralismo liberal y el apogeo de las organizaciones intergubernamentales, el Primer Ministro de Reino Unido – Winston S. Churchill – y el Presidente de Estados Unidos – Franklin D. Roosevelt – proclamaron ocho principios en las políticas nacionales de sus respectivos países, sobre los cuales basaron “sus esperanzas de un futuro mejor para el mundo” (Carta del Atlántico, 1941)¹.

Este documento, el cual encarnó la esencia del futuro sistema de las Naciones Unidas en su sentido más amplio, nació como reacción frente a la Segunda Guerra Mundial. La guerra fomentó la cooperación entre las potencias y puso de relieve la necesidad de constituir una organización que fuese lo suficientemente fuerte como para promover la paz internacional (Trent & Schnurr, 2018). En este sentido, el recurso de las instituciones como vía para la resolución de conflictos armados estuvo inspirada en la misma experiencia de la Primera Guerra Mundial y la consecuente creación de Sociedad de Naciones². De hecho, a esta última a menudo se la conoce como la “predecesora” de la ONU (ONU, s. f.-b).

El 1 de enero de 1942 la iniciativa fue ratificada por los representantes de veintiséis países al firmar la Declaración de las Naciones Unidas. Por primera vez fue utilizado oficialmente el término de “Naciones Unidas” para hacer referencia al compromiso de los gobiernos signatarios de velar por los ocho principios de la Carta del Atlántico empleando

¹ Estos ocho principios se recogieron en la Carta del Atlántico firmada el 14 de agosto de 1941, una declaración conjunta firmada en el contexto de la Segunda Guerra Mundial en la que Estados Unidos mostraría su apoyo a Reino Unido. Entre los principios consagrados cabe destacar el “establecer una paz que permita a todas las naciones vivir con seguridad en el interior de sus propias fronteras y que garantice a todos los hombres de todos los países una existencia libre sin miedo ni pobreza”.

² Se conoce como Sociedad de Naciones o Liga de Naciones a la primera organización intergubernamental establecida "a fin de desarrollar la cooperación entre las naciones y garantizarles la paz y la seguridad" (Tratado de Paz de Versalles, 1919). La institución fue creada tras la Primera Guerra Mundial ante los intentos del presidente estadounidense Woodrow Wilson de crear una asociación universal de naciones capaces de actuar en interés común para ayudar a prevenir la guerra internacional (Trent & Schnurr, 2018).

todos sus recursos militares y económicos contra el “Pacto Tripartito”³ y colaborando con los demás signatarios (Declaración de las Naciones Unidas, 1942).

Un año más tarde, tuvo lugar en Moscú la “Declaración Conjunta de las Cuatro Potencias”, en la que los gobiernos de la Unión Soviética, Estados Unidos, Reino Unido y China reconocieron, entre otras cuestiones, la necesidad de establecer un organismo internacional de carácter general “basado en los principios de soberana igualdad de todo estado amante de la libertad, y dispuesto a recibir en su seno a todos esos estados, grandes y pequeños, para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional” (Conferencia de Moscú, 1943). El objetivo fue corroborado meses más tarde por Churchill, Roosevelt y Stalin durante su reunión en Teherán.

El primer paso concreto para la creación de una organización internacional para el mantenimiento de la paz y seguridad internacional se dio a finales de 1944, con la Conferencia de Dumbarton Oaks. Durante esta Conferencia, los gobiernos de la URSS, Estados Unidos, Reino Unido y China alcanzaron una serie de acuerdos que quedaron plasmados en las “Propuestas para la creación de una Organización Internacional general” (ONU, s. f.-a). A lo largo de su articulado se asentaron las bases de lo que serían los objetivos, la estructura y funcionamiento de la futura organización, previéndose por primera vez la constitución de un Consejo de Seguridad y el poder de veto⁴.

A pesar el consenso logrado sobre los aspectos esenciales de seguridad colectiva hubo dos cuestiones organizativas que quedaron sin resolver: la participación soviética en la Asamblea General y el alcance del poder de veto. Concretamente, la URSS dificultó las negociaciones al exigir, por una parte, que las dieciséis Repúblicas de la Unión Soviética tuviesen sus propios escaños en la Asamblea General y, por otra, que las grandes potencias

³ En el marco de la Segunda Guerra Mundial, el “Pacto Tripartito” (o “Pacto del Eje”) dio lugar a la alianza militar entre la Alemania Nazi, el Reino de Italia y el Imperio de Japón. A raíz de este pacto se consolidarían las denominadas “Potencias del Eje” que se enfrentarían a las “Potencias Aliadas” encabezadas por Gran Bretaña, Estados Unidos y la Unión Soviética.

⁴ El Capítulo VI de la Propuestas para la creación de una Organización Internacional general regula los aspectos generales para la creación de un Consejo de Seguridad. En este sentido, en la Sección A (“Composición”) se adjudican asientos permanentes a “los representantes de 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, en su momento, Francia”. Por otra parte, conviene señalar que la Sección C (“Voto”) no fue redactado por no haberse cerrado ningún acuerdo respecto del proceso de votación.

tuvieran un poder absoluto de votar que permitiese evitar incluso la mera discusión de disputas dentro del Consejo de Seguridad (Bohlen, 1973, citando en Dumbarton Oaks Archives , 2017). Estos problemas fueron finalmente dilucidados en la Conferencia de Yalta celebrada en febrero de 1945.

El resultado final de la Conferencia de Yalta fue alentador para los intereses de Stalin pues, a cambio de su incorporación en la Organización, se acordó no solo la asignación de escaños independientes a las Repúblicas Soviéticas de Ucrania y Bielorrusia en la ONU, sino también el reconocimiento de la URSS como miembro permanente con poder de veto. El poder hegemónico de veto de las Grandes Potencias en la toma de decisiones sobre asuntos internacionales quedó consagrado bajo la denominada “fórmula de Yalta” (Torres Cazorla, 2008).

Una vez resueltas todas las discrepancias, los tres líderes aliados – Roosevelt, Stalin y Churchill– convocaron la Conferencia de San Francisco para formalizar las negociaciones entabladas en las reuniones anteriores. En lo que respecta al CSNU, las comisiones encargadas de articular su estructura y funcionamiento partieron de la base de las Propuestas de Dumbarton Oaks que se complementó con los acuerdos de Yalta y las distintas enmiendas introducidas. El resultado de todo ello se tradujo en tres cuestiones fundamentales: la concesión de un asiento permanente a Francia, la contribución al mantenimiento de la paz y seguridad y el criterio de distribución geográfica equitativa como requisitos en la elección de los miembros no permanentes y, por último, la concreción del procedimiento de votación del CSNU bajo la “fórmula de Yalta” (UN Department of Public Information [DPI], 1947).

La Carta de las Naciones Unidas (“CNU”) redactada en la Conferencia de San Francisco fue firmada el 26 de junio de 1945, por cincuenta países; sin embargo, no fue hasta el 24 de octubre de 1945, tras el depósito de los instrumentos de ratificación de los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad, que el texto entró en vigor (ONU, 2008). La ratificación de los estados miembros no solo implicó la creación de las Naciones Unidas, sino también la de sus órganos principales, entre los que se encuentra el Consejo de Seguridad, el cual se reunió por primera vez en Londres el 17 de enero de 1946 para la adopción de su reglamento (ONU, s. f.-a).

2.1.2. Composición

El CSNU representa uno de los órganos principales de la ONU, junto con la Asamblea General, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría (art. 7 CNU). En sus inicios, la CNU fijó una composición para el órgano de máximo once miembros. Sin embargo, en 1965 el Capítulo V (“el Consejo de Seguridad”) fue enmendado, elevando a quince la cifra de Estados integrantes (Asamblea General de la ONU [AG], 1963). Dentro de estos quince Estados integrantes, la CNU hace una distinción entre dos tipos de miembros: miembros permanentes y los miembros no permanentes.

En relación con el primer grupo de miembros, conviene señalar lo dispuesto en el art. 23.1 CNU. A tenor del citado artículo, “la República de China, Francia, la Unión de las Repúblicas Socialistas Soviéticas, el Reino Unido de la Gran Bretaña e Irlanda del Norte y los Estados Unidos de América, serán miembros permanentes del Consejo de Seguridad”⁵. A través de este reconocimiento, las cinco potencias – conocidas comúnmente como “P5” – gozan de una serie de privilegios e inmunidades en la institución, entre los que cabe destacar por su trascendencia y repercusión práctica el poder de vetar cualquier resolución.

Los diez miembros restantes del CSNU son miembros no permanentes, los cuales son elegidos por la Asamblea General por un periodo de dos años no renovables. De esta manera cualquier Miembro de las Naciones Unidas puede optar a ser parte ONU siempre y cuando contribuya al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales y a los demás propósitos de la organización” (Carta de las Naciones Unidas, 1945). Con esta rotación en los asientos no permanentes, el CSNU aspira a asegurar una “distribución geográfica equitativa” de sus miembros (Artículo 23.1 CNU).

En este sentido, si bien la CNU no prevé expresamente que los miembros no permanentes tengan que ser elegidos en función de consideraciones regionales, lo cierto es que la práctica se rige por un patrón de representación geográfica. Así, los asientos se reparten de manera que tres son asignados al grupo africano; dos a los grupos Asia-Pacífico, América

⁵ La CNU aún se refiere a la República de China y la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, si bien la primera fue reemplazada en las Naciones Unidas por la República Popular China el 25 de octubre de 1971, y la segunda fue reemplazada por Federación de Rusia el 24 de diciembre de 1991.

Latina y el Caribe y Europa Occidental y otros, respectivamente; y, por último, uno para el grupo de Europa Oriental (SCR, 2011).

Teniendo en cuenta lo anterior, los asientos del CSNU han sido ocupados en los últimos cuatro años de la siguiente manera:

Año	África	Asia-Pacífico	América Latina y el Caribe	Europa Occidental y otros	Europa Oriental
2024	Argelia* Mozambique Sierra Leona	Japón República de Corea	Ecuador Guyana	Suiza Malta	Eslovenia
2023	Gabón Ghana Mozambique	Japón Emiratos Árabes Unidos*	Brasil Ecuador	Suiza Malta	Albania
2022	Gabón Ghana Kenia	Japón Emiratos Árabes Unidos*	Brasil México	Irlanda Noruega	Albania
2021	Kenia Níger Túnez*	India Vietnam	México San Vicente y las Granadinas	Irlanda Noruega	Estonia

Tabla de elaboración propia en base a los datos proporcionados por la página oficial de la ONU (2024b)

(*) Desde 1969, cada dos años los países candidatos que pertenecen al Grupo Árabe son avalados alternativamente por el Grupo Africano y el Grupo Asia-Pacífico.

Sin perjuicio de la continua rotación en los asientos no permanentes, actualmente existen más de cincuenta Estados Miembros de la ONU que nunca han sido miembros del CSNU como son Afganistán, El Salvador, Islandia, Israel, Letonia o Montenegro, entre otros (ONU, 2024b).

2.1.3. Funciones y poderes

El principal cometido del CSNU es “el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacional” (art. 24.1 CNU)⁶. Para cumplir este mandato, el CSNU cuenta con múltiples posibilidades de actuación, entre las que cabe destacar la capacidad del CSNU para investigar situaciones que pueda conducir a fricciones internacionales (art. 34 CNU), hacer recomendaciones a las partes con miras a una solución pacífica de las controversias (art. 38 CNU) o, incluso, planear el uso de la fuerza armada con la ayuda del Comité de Estado Mayor (art. 46 CNU).

Para poder llevar a cabo satisfactoriamente su labor, el CSNU puede “establecer los organismos subsidiarios que estime necesarios para el desempeño de sus funciones” (art. 29 CSNU). Así, a lo largo de su historia, el CSNU ha ido creando una gran variedad de órganos para examinar cuestiones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales como son los “comités, grupos de trabajo, órganos de investigación, tribunales, comisiones especiales, y asesores, enviados y representantes especiales o la Comisión de Consolidación de la Paz” (Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas [DAP], 2021). Además, de acuerdo con el art. 30 CNU, el CSNU puede dictar su propio reglamento interno y, por tanto, adoptar sus propios métodos y procedimientos de trabajo.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la CNU establece tres conjuntos de poderes para el CSNU: (i) poderes de solución, (ii) poderes de ejecución y (iii) poderes de arreglo regional (SCR, 2019).

- (i) Los poderes de solución están recogidos en el Capítulo VI CNU (“Arreglo pacífico de controversias”). Estos están dirigidos a efectuar recomendaciones para la solución de disputas o situaciones que todavía no representan una amenaza a la paz y la seguridad internacional pero que hacen pertinentes la intervención del CSNU. Su ejercicio da lugar en su mayoría a medidas no coercitivas destinadas a alcanzar soluciones pacíficas.

⁶ El artículo 24.1 CNU reza lo siguiente: “A fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y reconocen que el Consejo de Seguridad actúa a nombre de ellos al desempeñar las funciones que le impone aquella responsabilidad”.

- (ii) Los poderes de ejecución, regulados en el Capítulo VII CNU, permiten al CSNU determinar la existencia de toda amenaza, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y actuar al respecto haciendo recomendaciones o tomando decisiones vinculantes sobre las medidas a tomar (art. 39 CNU). De esta manera, una vez identificada la potencial amenaza, el CSNU puede hacer un llamamiento a las partes interesadas cumplir con las medidas provisionales que considere necesarias (art. 40 CNU), decidir qué medidas que no impliquen el uso de la fuerza armada han de emplearse (art. 41 CNU) y, en caso de que estas últimas fueran inadecuadas, ejercer por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (art. 42 CNU).
- (iii) El último grupo de poderes, los poderes de arreglo regional comprenden aquellos previstos en el Capítulo VIII. Gracias a este conjunto de facultades, el CSNU puede establecer acuerdos u organismos regionales para intentar arreglar pacíficamente las controversias de carácter local antes de someterlas al Consejo de Seguridad (art. 52 CNU). No obstante, antes de emprender acciones el acuerdo regional este debe obtener la autorización del Consejo de Seguridad (art. 53 CNU), el cual debe mantenerse plenamente informado todo el tiempo (art. 54 CNU).

Como ya se ha venido comentando, todos estos poderes han sido conferidos al CSNU para poder contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacional y, en definitiva, con los propósitos y principios de las Naciones Unidas (art. 24.2 CNU). Por esta razón, los Miembros de la Naciones Unidas reconocen que el CSNU actúa en nombre de ellos al desempeñar sus funciones (art. 24.1 CNU) y convienen en cumplir las decisiones que éste decida adoptar (art. 25 CNU). En otras palabras, el CSNU actúa en representación de toda la ONU y tiene autoridad para vincular a todos los miembros de la organización⁷ (SCR, 2019), a diferencia del resto de órganos⁸.

⁷ Si bien es importante señalar que para determinar carácter vinculante o no vinculante de las decisiones del CSNU, habrá de estudiarse el caso de que se trate pues, de acuerdo con la Corte Internacional de Justicia (1971), ello dependerá de los términos de la decisión y del lenguaje utilizado. Así, si en una decisión el Consejo “decide” sobre algo, dicha decisión será vinculante. Por el contrario, si el CSNU “pide” algo, la recomendación efectuada estará desprovista de efecto vinculante alguno. Esta ambivalencia permite que, dentro de una misma decisión, algunas partes puedan ser vinculantes y otras no.

⁸ A pesar de que la Asamblea General es el principal órgano deliberativo de la ONU capaz de discutir cualquier asunto o cuestión dentro de los límites de la CNU (art. 10 CNU), sus resoluciones no son vinculantes para los Estados miembros de la ONU.

2.1.4. Votación

En aras de resolver pacíficamente las controversias, la actividad del CSNU se reduce fundamentalmente a la toma de decisiones. El CSNU es un órgano esencialmente deliberativo cuya labor tiene un gran impacto que trasciende más allá de las fronteras de la ONU. Por esta razón, el proceso de votación del CSNU ha sido diseñado meticulosamente para garantizar el mayor consenso posible en la toma de decisiones a través de un sistema de mayorías basado en un criterio de representatividad geográfica.

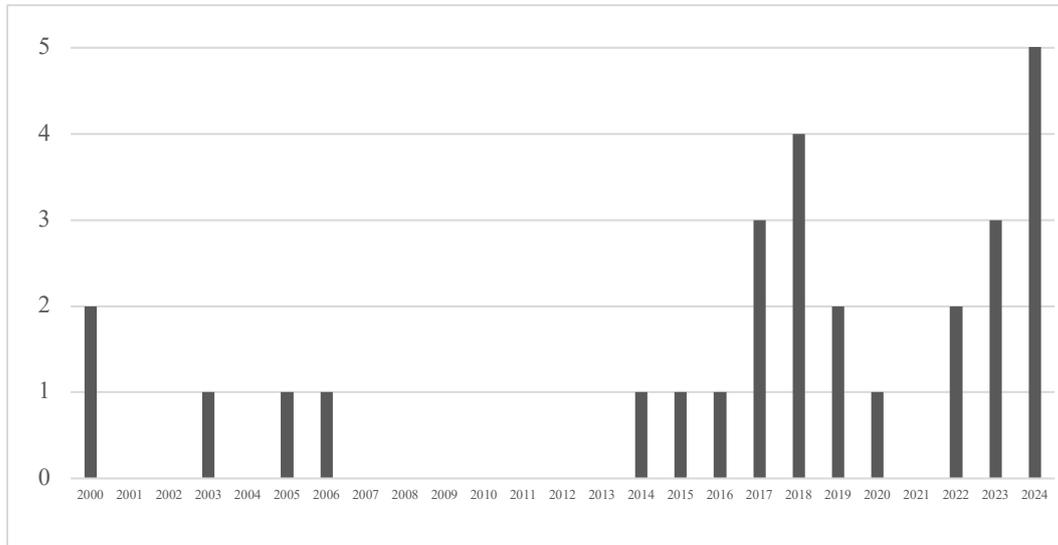
El art. 27 CNU sienta las bases de cómo debe proceder el CSNU frente los asuntos que se ante él se planteen, asignando a cada uno de sus miembros un voto. Ahora bien, el citado precepto identifica diferentes dos tipos de cuestiones respecto de las cuales prevé un mecanismo de votación diferente: las cuestiones de procedimiento y las cuestiones de fondo.

De acuerdo con el art. 27.2 CNU las decisiones sobre cuestiones de procedimiento deben contar con el voto afirmativo de nueve de los quince miembros, independientemente de si son emitidos por miembros permanentes o no permanentes. A estos efectos conviene señalar que, a diferencia de lo que ocurre con las cuestiones de fondo, el voto negativo de un miembro permanente sobre cuestiones procedimentales no actúa como veto. Teniendo esto en cuenta, las consecuencias prácticas de clasificar un asunto como procedimental o no son significativas, por cuanto para unos el voto negativo de un miembro permanente podrá obstar el proceso de toma de decisiones, mientras que para otros no.

A pesar de que la distinción entre cuestiones de procedimiento y de fondo ha sido objeto de intenso debate desde los primeros días del CSNU, con el tiempo la práctica ha tasado el carácter procedimental de ciertas cuestiones. Estas incluyen, por ejemplo, la suspensión de una reunión, la convocatoria de un período de sesiones de emergencia de la Asamblea General, la invitación a informantes a participar en las reuniones del Consejo o la adición y eliminación de temas del programa a la lista de sanciones (SCR, 2019).

En los últimos años, el número de votos procedimentales ha ido aumentando considerablemente, especialmente a partir de 2014. Los miembros del CSNU tienden a utilizar esta clase de votos como medio para declarar, clara y públicamente su oposición frente a los pasos procesales propuestos (Sievers & Daws, 2014). Por tanto, el repunte en el número de

votos procesales podría ser interpretado como un reflejo de las actuales tensiones existentes en el CSNU, así como de la presión ejercida de los miembros para abordar las cuestiones que están en el orden del día de la Comunidad Internacional (SCR, 2019).



Gráfica de elaboración propia basada en los datos proporcionados por el Consejo de Seguridad de la ONU (2024c)

Al contrario de lo que ocurre para las cuestiones de procedimiento, en las cuestiones de fondo la negativa de uno de los miembros permanentes es suficiente para paralizar la toma de decisiones del CSNU⁹. Así, el art. 27.3 CNU sienta las bases del “veto” al permitir que el voto negativo de un miembro permanente sea capaz de frustrar la toma de decisiones en el Consejo, incluso si este hubiese recibido el mínimo de nueve votos afirmativos. Conviene señalar que en caso de que una decisión cuente con nueve votos afirmativos y ningún voto negativo de los miembros permanentes, la mera abstención o la ausencia de un miembro permanente no bloqueará su adopción¹⁰ (SCR, 2019).

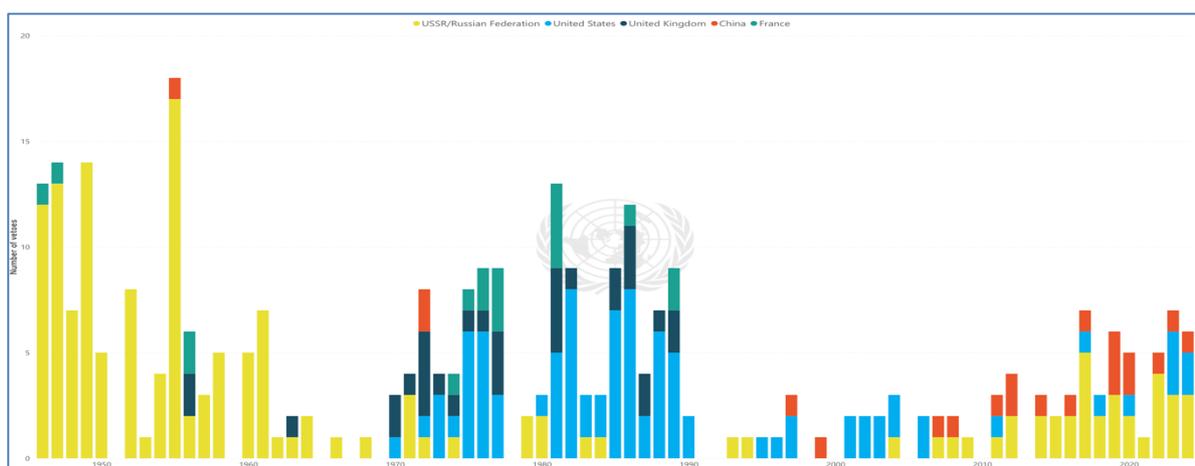
⁹ Art. 27.3 CNU: Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve miembros, *incluso los votos afirmativos de todos los miembros permanentes*; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.

¹⁰ En 1946, abstención de la Unión Soviética en una resolución sobre la cuestión española fue considerado como “voto concurrente”. A pesar de que el representante soviético afirmó que la resolución adoptada gracias a la abstención soviética no debería sentar precedente, lo cierto es que a partir de ese momento se ha consolidó la actual práctica que equipara la abstención a un voto afirmativo (SCR, 2015).

El poder de veto es la ventaja institucional políticamente más significativa de los miembros permanentes, por cuanto les otorga el control absoluto sobre los asuntos deliberados en el CSNU. Gracias este poder, los miembros permanentes evitan que se adopten decisiones que supongan una amenaza para sus intereses o los de sus aliados y permite que defiendan debidamente su política exterior (SCR, 2019). Por tanto, es una realidad que la manipulación del voto por parte de los miembros permanentes siempre ha respondido a intereses políticos.

Ahora bien, el poder de veto no solo es utilizado como arma política para quien lo ejerce, sino también por quien lo padece. En este sentido, cada vez es más frecuente que miembros del CSNU promuevan proyectos de resolución a sabiendas de que será vetado por uno de los miembros permanentes (SCR, 2019). A través de este tipo de conductas, puramente estratégicas, se pretende de llamar la atención sobre una cuestión, ayudar a disuadir o desviar comportamientos no deseados o infundir un impulso político en una dirección positiva (Willmot et al., 2023). Con todo ello no se pretende otra cosa más que emplear el veto como medio para la consecución de fines políticos.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, los miembros permanentes han recurrido al veto un total de 293 veces desde la puesta en marcha del Consejo en 1945, distribuido de la siguiente manera:



Gráfica obtenida de la página oficial del centro de datos de la ONU (2024c). Evolución de los votos emitidos por los cinco miembros permanentes del CSNU desde 1946. Los datos proporcionados engloban los vetos sobre proyectos de resolución, partes de documentos finales (enmiendas y párrafos individuales), así como decisiones sobre si una votación puede o no considerarse procesal.

2.2. LA GUERRA DE UCRANIA Y LA ACTUACIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU

2.2.1. De la *Rus'* de Kiev a la Revolución de la Dignidad: los orígenes inquebrantables de la Guerra de Ucrania

El 24 de febrero de 2022, las tropas rusas avanzaron hacia Kiev, Járkov y otras ciudades importantes de Ucrania, marcando el comienzo de una guerra que continúa hasta el presente. Tan solo meses antes el presidente ruso, Vladimir Putin, habría publicado un ensayo reivindicando que los rusos y los ucranianos eran “un solo pueblo, un solo todo” (Putin, 2021). Así, Putin apelaría a la “unidad histórica de Rusia y Ucrania” para deslegitimar la existencia de Ucrania como estado y nación y reclamar los territorios del país como parte de Rusia. Pero, ¿en qué consiste realmente esta unidad histórica a la que tanto se aferra el Kremlin para justificar la invasión y saqueo del territorio ucraniano? O, visto desde otro ángulo, ¿cuáles son los motivos que inspiran a Ucrania a defender su soberanía?

A pesar de la dificultad para fijar una fecha exacta, se estima que la historia de Rusia y Ucrania comienza con el nacimiento de la *Rus'* de Kiev, el primer gran imperio de los eslavos orientales eslavo vigente en Europa entre los siglos IX y XIII¹¹ (Brinkmann, Rodríguez, & Rouvinski, 2022). En el Imperio de la *Rus'* se identificarían dos centros principales de gobierno: el Principado de Vladímir-Súzdal –actual Rusia– y el Principado de Galitzia-Volinia – centro y el oeste de Ucrania– (Plokhy, 2015).

Tras la invasión de los mongoles en el siglo XIII y la consecuente ruptura de la unidad política de la Rus en Kiev, cada uno de los principados empezaría a trazar sus respectivas trayectorias geopolíticas de manera independiente, ya que la influencia mongol sería mucho más intensa y duradera en el territorio de la actual Rusia que en el de Ucrania (Brinkmann, Rodríguez, & Rouvinski, 2022). Estas diferencias inevitablemente terminarían teniendo un “profundo impacto en el devenir de ambos territorios y en los pueblos que en ellos se asentaron” (Plokhy, 2015).

¹¹ Si bien en el siglo VI ya existen referencias sobre el grupo de tribus asentados en el norte de las estepas pónicas al que se les conoce como “eslavos”. Esta conglomeración tribal compartía la misma lengua, cultura y religión y representaban a diferentes formaciones políticas. A comienzos del siglo VI, comenzaría a diferenciarse dialécticamente de los eslavos occidentales y del sur un grupo particular, los “eslavos orientales, los cuales a día de hoy son considerados los auténticos predecesores de los ucranianos, rusos y bielorrusos (Plokhy, 2015)

Tras la caída del Principado de Galitzia-Volinia, los territorios ucranianos y parte de Rusia Occidental quedarían integrados en el Reino de Polonia y el Gran Ducado de Lituania (Plokhy, 2015)¹². Sin embargo, pronto la estabilidad de la Mancomunidad de Polonia-Lituania se vería perturbada por la irrupción de los cosacos en la escena europea. En este sentido, la rebelión de Jmelnitski protagonizada por este grupo de “aventureros y campesinos huidos de la servidumbre” marcaría el declive de la Mancomunidad, fundando en Ucrania el Hetmanato de la *Zaporizhs'ka Sich* (Brinkmann, Rodríguez, & Rouvinski, 2022).

Las consecuencias a largo plazo de la Rebelión de Jmelnitski son claves para comprender el actual conflicto entre Rusia y Ucrania. En 1654, el Hetmanato cosaco reconocería en el Tratado de Pereyáslav al Zar moscovita Alejo I de Rusia como soberano de Ucrania (Brinkmann, Rodríguez, & Rouvinski, 2022). La formalización de la alianza entre los cosacos y el Zarato daría lugar a prolongadas confrontaciones entre Varsovia y Moscú sobre el control de Ucrania. Como resultado de la disputa, se efectuaría una división a lo largo del Dniéper de tal manera que Rusia obtendría el control de la Ucrania Oriental y Polonia pasaría a dominar Ucrania Occidental. Así pues, como bien apunta el autor Serhii Plokhy, “la frontera del Dniéper sentenciaría las preferencias culturales e incluso políticas de los ucranianos a ambos lados de la frontera” (2015).

La parte del Hetmanato cosaco que logró sobrevivir a la soberanía del Zarato moscovita – la orilla izquierda del río Dnieper – se convertiría en la cuna de nuevos proyectos de construcción nacional. Mientras que uno de estos proyectos estaría asociado a la visión del Hetmanato como entidad política independiente, el otro concebiría a Ucrania como una “Rusia Menor” (Plokhy, 2015). Esta última interpretación de Ucrania como una “pequeña Rusia” dentro de una nación rusa más grande – la llamada “Gran Rusia” – prevalecería en el discurso oficial del Hetmanato sobre la idea de Ucrania como nación independiente.

En siglo XVIII, tras la liquidación de la autonomía territorial del Hetmanato, el Imperio Ruso avanzaría rápidamente hacia el Mar Negro y los Balcanes forzando la retirada del Imperio

¹² Con la Unión de Lublin, en el Reino de Polonia y el Gran Ducado de Lituania se unirían en la llamada “Mancomunidad de las Dos Naciones” (o “Mancomunidad de Polonia-Lituania”) que compartirían un mismo monarca, una moneda única y un parlamento común.

Otomano de la región, incluido Crimea. De esta manera, con la firma del Tratado de Jassy se reconocería internacionalmente la anexión del Kanato de Crimea al Imperio Ruso y desaparecería la antigua frontera ruso-polaca del Dniéper (Plokhy, 2015). Todo ello ocurriría mientras al mismo tiempo que la Mancomunidad de las Dos Naciones se dividía entre Prusia, Austria y el Imperio Ruso. Gracias a estas divisiones – también conocidas como las “Particiones de Polonia” – el Imperio Ruso pasaría a controlar la mayor parte del territorio étnico ucraniano.

Las Particiones de Polonia, vistas en Ucrania y Polonia como “la muerte de una nación”, propiciarían la aparición de un patriotismo que eventualmente conduciría al surgimiento de movimientos nacionalistas. A partir de este momento se iniciaría un periodo marcado por importantes revueltas contra la ocupación rusa que forzarían al Imperio Ruso a diseñar políticas de contención y “rusificación”. Una de estas políticas fue la prohibición de la publicación o importación de obras en ucraniano, pues el idioma de la “pequeña Rusia” era percibido como la mayor de las amenazas para la unidad de la nación rusa.

Sin embargo, a pesar de sus esfuerzos, las mordazas del Imperio ruso no impedirían que los ucranianos encontraran un lugar seguro de expresión en la Galitzia austriaca, provocando así una clara división entre *ucranófilos* –personas que se consideraban parte de la nación ucraniana– y *rusófilos* –aquellos que creían que Ucrania era parte de la nación rusa– (Plokhy, 2015). A raíz de la Revolución de 1905¹³, la idea de una Ucrania emancipada cobraría cada vez más fuerza hasta que en 1918, tras el colapso de la monarquía rusa, sería declarada un Estado independiente.

La independencia ucraniana sería breve pues con la toma del control político de Rusia por los Bolcheviques esta pasaría a convertirse en una República Socialista Soviética. Bajo el régimen de Stalin, Ucrania experimentaría uno de los periodos más oscuros de su historia. Entre 1932 y 1933, la gran hambruna conocida como “Holodomor”, provocada los programas de colectivización impuestos por el líder soviético causaría la muerte de millones ucranianos¹⁴.

¹³ La Revolución de 1905 fue un gran hito para movimiento nacionalista ucraniano, no solo por los medios empleados, sino por su alcance. Por primera vez, los activistas ucranianos lograrían movilizar a masas empleando el idioma vernáculo y empleando nuevos medios de difusión.

¹⁴ Joseph Stalin implementaría en la Unión Soviética un programa de “industrialización socialista y colectivización” en aras de perpetuar el régimen comunista frente a la amenaza capitalista y de poner fin a los “kulaks”, es decir, a los campesinos terratenientes acomodados. El proceso de colectivización consistiría eliminar la propiedad privada y forzar a los campesinos a unirse a dos tipos de explotaciones colectivas: los “koljós” –

De la misma manera, entre 1936 y 1940 Stalin sometería a Ucrania a oleadas de arrestos, ejecuciones y exilios, añadiendo miles de muertos más a los ya causados por la gran hambruna, muchos de ellos asesinados en los campos de concentración, conocidos como *Gulags*.

A partir de la muerte de Stalin, el panorama comenzó a experimentar cambios muy significativos. El primero de ellos tuvo lugar en 1954, año en el que Khrushchev acordó transferir Crimea de Rusia a Ucrania con el objetivo de impulsar la recuperación económica de la región. Sin embargo, el verdadero cambio se produciría en 1990, cuando las primeras elecciones al nuevo parlamento ucraniano dieron lugar a la formación de una oposición parlamentaria y a la declaración a Ucrania como país soberano. El Parlamento ucraniano sometería a referéndum la independencia de Ucrania y, el 1 diciembre de 1991 Ucrania declararían su independencia, sentenciando el final de la Unión Soviética (Solchanyk, 2001).

Los primeros movimientos de la recién independizada Ucrania se dirigieron hacia Occidente con la firma de un acuerdo de cooperación con la Unión Europea y su entrada en la Asociación para la Paz con la OTAN en 1994. La inclinación hacia Occidente se reforzaría una década más tarde con la llegada al poder del presidente Yushchenko, quien fijaría como máxima prioridad en la política exterior de Ucrania la incorporación del país a la Unión Europea, sin abandonar por ello sus esfuerzos por fortalecer las relaciones con la Federación Rusa (Anieri, 2019).

En los años siguientes, Ucrania daría los primeros pasos hacia su objetivo de integración europea, aunque los avances fueron lentos. No fue hasta la incorporación de Ucrania al Programa de Asociación Oriental de la Unión Europea en 2009 que el proyecto comunitario realmente despegaría (Anieri, 2019). La alianza entre Ucrania y la Unión Europea se volvería cada vez más tangible, al punto de fijar una fecha para la firma de un Pacto de Asociación. Sin embargo, el rumbo de Ucrania hacia Occidente experimentaría un revés inesperado cuando, a una semana de la fecha programada, el presidente Yushchenko se negaba a firmar el acuerdo. Para Ucrania, la cual se encontraba a las puertas de Europa, esta ruptura supondría el despertar de la "Revolución de la Dignidad"—también conocido como

granjas colectivas— y “sovjozs”—granja estatal—. En 1932, las adversidades climatológicas sumadas al cumplimiento de las cuotas a pagar al Estado provocaron en una situación insostenible de hambruna que cobró la vida de millones campesinos ucranianos.

“EuroMaidan”–, una oleada de protestas violentas que dejaría una huella imborrable en la historia del país.

2.2.2. La actuación del Consejo de Seguridad de la ONU en el marco de los Acuerdos de Minsk

El “EuroMaidan” sumiría a Ucrania en un estado de crispación social que no pasaría desapercibido para una Rusia cada vez más preocupada tendencia del país hacia Occidente. Mientras que las protestas civiles conseguían destituir al presidente Yanukóvich, la Federación Rusa aprovecharía la oportunidad para lanzar una ofensiva contra Ucrania y tomar control de la Península de Crimea¹⁵. La exitosa anexión de Crimea en febrero 2014 abrió el camino para que el Kremlin impulsara su proyecto más ansiado: la “federalización” de Ucrania (Plokhy, 2015).

La anexión de Crimea a Rusia en 2014 supuso para Ucrania el mayor ataque a su soberanía desde su independencia en 1991. El entonces presidente del Ucrania, Arseni Yatseniuk, se vería indefenso en la lucha contra el gigante ruso, pues era consciente de que el país no estaba preparado para una confrontación militar y que cualquier intento de resolver la crisis a través de negociaciones con los nuevos líderes de Crimea sería en vano (Plokhy, 2023). Ante este panorama desalentador, solo quedaría una única esperanza: reunir el apoyo internacional de los miembros del CSNU.

El 28 de febrero de 2014 la presidenta del CSNU recibiría una carta del Representante Permanente de Ucrania solicitando una sesión urgente para tratar el “deterioro de la situación imperante en la República Autónoma de Crimea” (CSNU, 2014a). Así, el 15 de marzo de 2014 el Consejo votaría, a propuesta de Estados Unidos, un primer proyecto de resolución sobre la cuestión de Ucrania que tendría por objeto reafirmar “la soberanía, la unidad y la integridad territorial de Ucrania”. El proyecto también declarararía referéndum de Crimea inválido e instaría a las partes, entre otras cuestiones, a resolver de inmediato la controversia “por medios pacíficos mediante el diálogo político directo” (CSNU, 2014b).

¹⁵ Bajo el mandato de Putin, las fuerzas armadas rusas irrumpirían en Crimea y, acto seguido, el Parlamento de Crimea votaría respecto de una posible adhesión a la Federación Rusa mediante un adelanto del referéndum. El referéndum se efectuó el 16 de marzo de 2014, arrojando una mayoría desbordante a favor de la anexión a Rusia. El tratado de anexión se firmaría el 18 de marzo de 2014 reconociendo a Crimea y Sebastopol como miembros de la Federación Rusa (Anieri, 2019).

A pesar de que las medidas previstas en el proyecto estaban claramente insertas dentro de los de los parámetros del Capítulo IV de la CNU, ninguno miembro del Consejo apuntó del deber de Rusia de abstenerse durante la votación ¹⁶. Rusia entonces utilizaría el poder de veto para bloquear la resolución sobre la base del derecho del “derecho de las personas de la República de Crimea a determinar su futuro” (CSNU, 2014c).

El veto ruso daría vía libre para la ejecución de la estrategia trazada por el Kremlin que consistiría dividir a Ucrania y convertir el este y el sur del país en un nuevo “estado amortiguador” (Plokyh, 2015). En línea con este propósito, las fuerzas rusas comenzarían a desestabilizar a Ucrania desde la región del Dombás en abril de 2014, provocando importantes revueltas separatistas en la región que culminaron con la declaración unilateral de independencia de las regiones de Donetsk y Lugansk (Anieri, 2019).

Este evento desencadenaría enfrentamientos militares a gran escala entre las fuerzas separatistas prorrusas y el ejército ucraniano que serían condenados abiertamente en el CSNU. De hecho, el 2 de mayo de 2014 Rusia convocaría una sesión de emergencia para dejar constancia del “grave deterioro de la situación en partes del este y el sur de Ucrania” y señalando la necesidad de “que se organice un diálogo político auténtico y equitativo, con la participación de todas las regiones, para llegar a un acuerdo mutuo sobre el futuro del país”¹⁷.

Este acuerdo llegaría en septiembre de 2014, fecha en el que los representantes de las Repúblicas Populares de Donetsk y de Lugansk junto con Rusia y Ucrania firmarían el Protocolo de Minsk, conocido como el “Acuerdo Minsk I”. Si bien el acuerdo permitió rebajar notablemente la intensidad de las hostilidades, no lograría poner fin definitivo a la contienda. De esta manera, a medida que en los meses siguiente las tensiones entre Rusia y Ucrania aumentaban, también lo haría la frecuencia de las reuniones entre los miembros del Consejo. La temática de estas reuniones se reducía fundamentalmente a la preocupación por las

¹⁶ Cabe recordar que el artículo 27.3 CNU señala que “las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar”. Como en el proyecto de resolución el Consejo de Seguridad insta a las partes a resolver sus controversias mediante negociación en mismos términos del artículo 33.2 Capítulo VI de la CNU, Rusia tenía la obligación expresa de abstenerse de votar.

¹⁷ Declaración del embajador Vitali Ivánovich Churkin, Representante Permanente de la Federación Rusa, durante la 7138ª sesión del Consejo de Seguridad de la ONU celebrada el 15 de marzo de 2014.

continuas violaciones del acuerdo de Minsk y de los derechos humanos en Ucrania (Security Council Report [SCR], 2024).

La escalada imparable de la violencia derivó en un nuevo acuerdo de alto al fuego, concretado con la firma del “Acuerdo Minsk II” el 12 de febrero de 2015. Tan solo cinco días después, los miembros del CSNU, convencidos de que los acuerdos de Minsk ofrecerían una “base sólida para encontrar una solución al conflicto en el Dombás”¹⁸, votarían por unanimidad la Resolución 2202 para la aplicación del paquete de medidas acordados (CSNU). La Resolución 2202 pondría en evidencia la cautela con la que el CSNU abordó la situación del momento, evitando a toda costa adoptar políticas conforme al Capítulo VII de la CNU (“Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”).

De esta manera, si bien la resolución expresó "profunda preocupación por los trágicos acontecimientos" (CSNU, 2015), no llegaría a calificar la situación como una amenaza a la paz ni una violación de la paz según el Artículo 39 de la CNU¹⁹. Esta prudencia también se haría patente en el lenguaje moderado empleado, similar al de Resolución 2166²⁰, utilizando términos como “crisis” o “conflicto” en lugar de “guerra” (Wittke, 2019).

Con la aprobación de la resolución, el CSNU se limitaría a celebrar sesiones informativas con carácter periódico centradas en la implementación de los acuerdos de Minsk, el aumento de la violencia y la gravedad de la situación humanitaria en el este de Ucrania. Muchas de estas serían realizadas bajo la fórmula de Arria²¹, ya que permitía escuchar los relatos de primera mano de la sociedad civil y expertos sobre los acontecimientos (SCR, 2024). Sin embargo, y pese a todos los esfuerzos, los remedios inmediatos del Acuerdo de Minsk II

¹⁸ Declaración del embajador Jeffrey Feltman, Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, durante la 7365ª sesión del Consejo de Seguridad de la ONU celebrada el 21 de enero de 2015.

¹⁹ De acuerdo con el citado art. 39 CNU “el Consejo de Seguridad determinará la existencia de toda amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión y hará recomendaciones o decidirá qué medidas serán tomadas de conformidad con los Artículos 41 y 42 para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”.

²⁰ En julio de 2014 el CSNU adoptó por unanimidad, la resolución 2166 sobre el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines el 17 de julio en el Óblast de Donetsk para promover una investigación internacional independiente esclarecedora de las causas que lo provocaron (CSNU, 2014c).

²¹ En los últimos años, la fórmula de Arria se ha convertido en una práctica muy común en el CSNU, a pesar de no estar prevista en la CNU ni en el reglamento provisional del CSNU. Es el formato de reunión más flexible del que dispone el Consejo de Seguridad. Su carácter oficioso que permite a personas u organizaciones entablar un diálogo directo con los miembros del Consejo sobre aquellas cuestiones que les afecta dentro de un laxo marco procesal.

no lograrían resolver las causas subyacentes del conflicto, dándose de nuevo una escalada de las tensiones.

El 25 de noviembre de 2018, las fuerzas rusas bloquearon el paso por el Estrecho de Kerch²², atacando e incautando tres buques fronterizos de guerra ucranianos (Kulyk, 2019). Las crecientes tensiones en el Mar de Azov generarían una gran preocupación sobre una mayor escalada militar antes de las elecciones ucranianas (Bentzen, 2018). Por esta razón se celebraría, a petición de Ucrania, una reunión de emergencia para votar sobre el tema provisional del orden del día presentado por Rusia sobre el "mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales: violación de las fronteras de la Federación de Rusia"²³ (CSNU, 2018).

El 31 de marzo de 2019 Volodímir Zelensky llegaría al poder bajo la promesa electoral de traer la paz duradera a Ucrania, una promesa que no tardaría en romperse cuando, en diciembre de ese mismo año, se aprobó en el Parlamento ucraniano una resolución que reafirmaba el rumbo de Ucrania hacia la OTAN. Zelensky seguiría con el legado de su predecesor, Petro Poroshenko, manteniendo el compromiso de Ucrania de unirse a la Organización (Plokhy, 2023). Así, en diciembre de 2020 el ministro de Defensa ucraniano anunciaría que Ucrania esperaría recibir un Plan de Acción de Membresía de la OTAN en la Cumbre de 2021 (Tooze, 2022).

Esta cuestión no pasaría desapercibida por Rusia, la cual poco a poco veía como perdía presencia en el espacio público ucraniano (Plokhy, 2023). Dadas las circunstancias, el Kremlin optaría por movilizar injustificadamente en la primavera de 2021 a un número insólito de tropas en la frontera con Ucrania, un hecho que fue visto en Occidente como la mayor de las amenazas para la integridad territorial de Ucrania desde la guerra de 2014. A pesar de la gravedad de los acontecimientos, el CSNU sería convocado para abordar de la cuestión de Ucrania solo dos veces, en ambas ocasiones a través de reuniones informales bajo fórmula de Arria (CSNU, 2018).

²² En 2003 se firmó un acuerdo bilateral entre la Federación de Rusia y Ucrania para la cooperación de las aguas territoriales del Mar de Azov y el estrecho de Kerch que permitiría la libertad de navegación de los buques rusos y ucranianos en dichas regiones.

²³ Por ser una votación procedimental, el orden del día no sería aprobado por siete votos en contra, cuatro abstenciones y cuatro votos a favor.

A finales de año, Estados Unidos recibiría inesperadamente un proyecto de tratado de la Federación Rusa cuyo artículo 4 exigía a la potencia americana comprometerse a “negarse a admitir a los estados que anteriormente formaban parte de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas en la alianza –OTAN–” (Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia, 2021). Esta declaración sería claramente interpretada por Estados Unidos como un ultimátum, disparando las alarmas en Occidente sobre una posible invasión rusa. Llegados a este punto, ya nada podía cambiar los planes del Kremlin: la madrugada del 24 de febrero de 2022 Rusia invadió Ucrania.

2.2.3. La impotencia del Consejo de Seguridad de la ONU frente a la invasión de Ucrania en 2022

El 21 febrero de 2022 Rusia sorprendía a toda la comunidad internacional reconociendo la independencia de las regiones de escisión de Donetsk y Luhansk en la región del Dombás. Los miembros del Consejo discutirían este insólito reconocimiento en una reunión abierta esa misma noche (SCR, 2022a). Lo que los miembros del Consejo desconocían es que, mientras intentaban adoptar una resolución, Putin estaba grabando el discurso que se publicaría la mañana del ataque ruso (Ploky, 2023).

El 23 de febrero el Consejo volvió a convocar una sesión extraordinaria a petición de Ucrania que evidenció de nuevo las profundas divisiones existentes en el Consejo. Un día más tarde, estas divisiones se traducían en la invasión rusa de Ucrania. Así, el 24 de febrero de 2022, a medida que las tropas rusas invadían el territorio ucraniano, los medios de comunicación emitían una declaración en la que el presidente Putin defendía la agresión como respuesta a la “humillación y genocidio perpetrado por el régimen de Kiev” (Putin, 2022). Inmediatamente, se presentaría ante el CSNU un proyecto de resolución (S/2022/155) cuya parte dispositiva deploraba la violación directa de Rusia del Artículo 2 (4) de la CNU²⁴ (CSNU, 2022a). El texto propuesto recibiría once votos a favor y tres abstenciones –China, India, y Emiratos Árabes Unidos–. Sin embargo, la resolución no llegaría a adoptarse por el voto negativo de uno de los miembros permanentes: la Federación Rusa.

²⁴ Según el art. 2(4) CNU “los Miembros de la Organización, en sus relaciones internacionales, se abstendrán de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los Propósitos de las Naciones Unidas”.

La comunidad internacional respondería al veto ruso con otra potente herramienta: el poder sustitutivo de la Asamblea General²⁵ (Arcari, 2022). La adopción de la Resolución 2623 daría lugar a que, ese mismo día, se convocase un período extraordinario de sesiones de emergencia de la Asamblea sobre la cuestión de Ucrania (CSNU, 2022d)²⁶. Durante la sesión especial de emergencia celebrada se aprobaría una nueva Resolución –titulada “Agresión contra Ucrania”– la cual reproducía esencialmente el mismo texto que había fracasado anteriormente ante el Consejo de Seguridad (Arcari, 2022).

La experiencia fallida de la propuesta de resolución (S/2022/255) empujaría a los miembros del Consejo a negociar un nuevo proyecto entre el 27 de febrero y el 14 de marzo de 2022, esta vez enfocado a la situación humanitaria en Ucrania. No obstante, a pesar de las múltiples rondas de negociaciones y consultas cerradas al respecto, el proyecto no prosperó en el Consejo y la iniciativa se plantearía a la Asamblea General para "permitir que la comunidad internacional enviara un mensaje vigoroso y unido" (SCR, 2024).

El 23 de marzo se votaría, a propuesta de Rusia y el copatrocinio de Bielorrusia, la República Popular Democrática de Corea (RPDC) y Siria el proyecto de resolución S/2022/231 nuevamente para la adopción de medidas humanitarias en Ucrania (CSNU, 2022e), pero los resultados arrojados impedirían que fuese aprobado²⁷. Lo que sí se aprobaría un día después sería la resolución A/RES/ES-11/2 que paralelamente se estaría fraguando ante la Asamblea General. La resolución, nuevamente ideada por México y Francia, abordaría como bien indica su título las “consecuencias humanitarias de la agresión contra Ucrania” (AG, 2022a) y, más concretamente, aquellas provocadas por los ataques perpetrados por los rusos.

A partir de ahí, la actividad del Consejo se limitaría básicamente a mantener sesiones informativas abiertas sobre Ucrania, aunque también llegarían a celebrarse puntualmente sesiones especiales de emergencia o reuniones de la fórmula Arria. Por el contrario, la dinámica de la Asamblea General permitiría que en su seno las sesiones especiales de emergencia se adoptasen nuevas resoluciones. Así, por ejemplo, el 2 de abril de 2022 se aprobaría la resolución A/RES/ES-11/3 la cual logra suspender a Rusia del Consejo de Derechos Humanos

²⁵ Ver apartado 2.3.3. (“Reforma del poder de veto”)

²⁶ A pesar de que la Resolución contó con el voto desfavorable de Rusia, el texto pudo finalmente adoptarse ya que, al tratarse de una cuestión de procedimiento, no estaba sujeta al veto (SCR, 2024)

²⁷ El proyecto de resolución recibiría únicamente dos votos a favor (Rusia y China) y un total de 13 abstenciones.

de las Naciones Unidas²⁸ (AG, 2022b), aunque recibiera 24 votos en contra y 58 abstenciones (SCR, 2024).

También en octubre de 2022 la Asamblea General adoptaría la resolución A/RES/ES-11/4 en la que expresamente se obligaba todos “los Estados, organizaciones internacionales y organismos especializados de las Naciones Unidas a que no reconozcan ninguna modificación del estatuto de alguna de las regiones ucranianas de Donetsk, Khersón, Luhansk o Zaporizhzhia o de todas ellas que haga la Federación de Rusia”²⁹(AG, 2022d). Un mes después, el 14 de noviembre la Asamblea volvería a adoptar una nueva resolución en la que se reconocería la necesidad de establecer, en cooperación con Ucrania, “un mecanismo internacional para la reparación de los daños, las pérdidas y los perjuicios que derivasen de los actos ilícitos de Rusia” (AG, 2022e).

Por su parte, el Consejo volvería a celebrar también en noviembre una votación sobre un proyecto de resolución propuesto por Rusia en aras de prohibir el desarrollo, producción y demás actividades relativas a armas biológicas y tóxicas (SCR, 2022b). Sin embargo, pese a recaer sobre cuestiones procedimentales y, por tanto, no estar sujeto al veto, la propuesta no alcanzaría los nueve de los quince votos requeridos. Contrarrestando la inactividad del Consejo, la actividad de la Asamblea General continuaría sin cesar. En febrero de 2023, mes del primer aniversario de la guerra, la Asamblea adoptaría la resolución A/RES/ES-11/6 en la que se instaría a las partes a “alcanzar cuanto antes una paz general, justa y duradera en Ucrania” (AG, 2023) exigiendo, una vez más a la Federación Rusa, retirar sus fuerzas militares de Ucrania.

En marzo de 2023 tendría lugar en el Consejo la votación sobre del último proyecto de resolución propuesto hasta la fecha. En él, Rusia solicitaría al Secretario General que se estableciera una comisión internacional para llevar a cabo una investigación sobre las explosiones de dañaron a los oleoductos del Nord Stream en el mar Báltico (SCR, 2023). El

²⁸ El Consejo de Derechos Humanos de las Naciones Unidas es un organismo dentro de la ONU cuyo principal cometido es promocionar y proteger los derechos humanos mediante la celebración de debates sobre estos asuntos

²⁹ Entre el 23 al 27 de septiembre de 2022 Rusia organizó los llamados “referendos” de manera ilícita en estas regiones con el objetivo de modificar las fronteras de Ucrania reconocidas internacionalmente. Cabe señalar que estas zonas han estado parcialmente bajo el control militar temporal de la Federación de Rusia a raíz de la invasión de febrero de 2022.

proyecto obtendría solo tres votos a favor –Brasil, China y Rusia– y doce abstenciones, impidiendo que el proyecto prosperase.

A pesar de las continuas y manifiestas violaciones del derecho internacional humanitario y, por tanto, de la paz y seguridad internacional, desde marzo del año pasado el Consejo ha basado toda su actividad respecto de la guerra de Ucrania solo en celebraciones de sesiones de valor informativo. Con todo ello, no cabe duda de la certeza de la declaración del ministro de Relaciones Exteriores de Lituania: “el Consejo de Seguridad está paralizado porque la Federación de Rusia ejerce el poder de veto en el órgano” (ONU, 2023a).

2.3. EL CONSEJO DE SEGURIDAD: UNA INSTITUCIÓN ANACRÓNICA

2.3.1. El veto en el Consejo de Seguridad: un obstáculo insuperable para la ONU

El 27 de febrero de 2022, tan solo tres días después del comienzo de la guerra, el representante permanente de la Federación de Rusia justificó el veto a la resolución S/2022/155 apuntando lo siguiente:

“Las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad se crearon en un período de posguerra para preservar a las generaciones venideras del flagelo de una nueva guerra. A tal objeto, las Potencias mundiales decidieron negociar entre ellas, idealmente para llegar a un consenso. (...) Ese es precisamente el motivo por el cual el Consejo de Seguridad concede a sus miembros permanentes el derecho de vetar decisiones. No se trata de un privilegio, sino de una herramienta para garantizar el equilibrio de intereses, lo cual es de suma importancia para el mundo entero. El equilibrio de intereses garantiza la estabilidad mundial” (CSNU,2022c).

Este argumento se remonta a la lógica de la postguerra, diseñada para salvaguardar los intereses de las potencias vencedoras mediante el requisito del consentimiento unánime en las decisiones del Consejo. Durante la creación del Consejo, el poder de veto se concibió para asegurar que ninguna resolución del Consejo pudiera adoptarse en contra de la voluntad de algún miembro permanente, evitando así conflictos directos entre ellos (SCR, 2019). De hecho, las grandes potencias consideraban el poder de veto una condición *sine qua non* para la creación ONU. El argumento principal era que el equilibrio de poder entre las potencias hegemónicas era esencial para la estabilidad internacional y que, por tanto, estas debían desempeñar un papel

dominante para hacer viable la nueva organización (Texeira, 2003, p.3). La búsqueda del consenso se convirtió en un aspecto prioritario y en la razón de ser del poder de veto, incluso si ello vulneraba el principio de igualdad soberana de los Estados (Wouters & Ruys, 2005).

Sin embargo, este espíritu de acción colectiva y unanimidad no sobrevivió al primer año de existencia del Consejo. En 1946, ya se hicieron evidentes las diferencias ideológicas insalvables entre los miembros permanentes. En enero de ese mismo año, el representante permanente de Irán remitió una Carta al CSNU para llamar la atención sobre la disputa entre Irán y la Unión Soviética (Irán, 1946)³⁰. La Unión Soviética, que deseaba conducir las negociaciones al margen del Consejo, solicitó gestionar el asunto bilateralmente. De esta manera, ambas partes colaboraron para alcanzar una solución conjunta, aunque tras la aprobación de la resolución S/RES/2 (1946) se comprometieron a comunicar al Consejo todos los resultados obtenidos en virtud de esas negociaciones (CSNU, 1946).

Esta primera resolución no fue bloqueada por el veto soviético, mostrando conformidad con que los acuerdos alcanzados con Irán fuesen sometidos al escrutinio del Consejo. Sin embargo, cuando Irán trajo por segunda vez el asunto frente el CSNU, el clima internacional ya había cambiado radicalmente. Tras el levantamiento del telón de acero entre Estados Unidos y la Unión Soviética, la unanimidad no se alcanzó para la cuestión de Irán. A partir de entonces se inició una campaña de protesta soviética que se tradujo en la ausencia del representante soviético en el resto de los debates del Consejo sobre el asunto (Parker, 2011).

La cuestión de Irán no solo representó el estreno de la organización mundial en la gestión de conflictos internacional, sino también fue reflejo de un importante cambio en el funcionamiento de la ONU. De esta manera, de ser una organización capaz de definir principios y hacer que los Estados rindiesen cuentas, pasaría a convertirse en una mera sociedad de debate (Lewis, 2005). En otras palabras, la cuestión de Irán marcó el comienzo de un CSNU regido por una política realista de los miembros permanentes basada en la protección de los propios intereses nacionales mediante el recurso del veto.

³⁰ El conflicto entre Irán y la Unión Soviética fue el primer presagio de la Guerra Fría. El conflicto se desató con la negativa de las tropas de la URSS a retirarse del norte de Irán tras la Segunda Guerra Mundial, apoyando en su lugar a los movimientos separatistas de la región de Azerbaiyán y estableciendo un gobierno autónomo pro-soviético en 1945 (Sina, 2021).

Esta dinámica de lucha de poder se hizo patente por primera vez con el veto soviético de un proyecto de resolución sobre la retirada de las tropas extranjeras del Líbano y Siria (CSNU, 1946). Como la Unión Soviética “era el único país comunista entre el P-5 posicionado contra cuatro regímenes hostiles” (Wouters & Ruys, 2005, p.25), el país buscó monopolizar este poder durante las dos décadas siguientes, emitiendo un total de 80 vetos desde 1946 a 1969. La mayoría de estos vetos tendrían como objetivo bloquear la admisión de nuevos miembros y así evitar el dominio occidental en la Asamblea General (SCR, 2015)³¹. Por el contrario, entre 1970 y 1990 el veto fue utilizado principalmente por las potencias occidentales para mantener su posición mayoritaria en el CSNU, ya que, tras la admisión de nuevos miembros, esta disminuyó considerablemente³² (Torres, 2008).

La Guerra Fría marcó una ruptura con la promesa hecha por las cuatro potencias patrocinadoras en la Declaración de San Francisco, en la cual los miembros permanentes se comprometían a no utilizar su poder de veto deliberadamente para obstruir el funcionamiento del Consejo de Seguridad.³³ Hoy en día, la guerra de Ucrania es un vívido ejemplo de cómo el fracaso de esta promesa histórica paraliza al CSNU (Cai et al., 2024), impidiendo tomar decisiones de efectivas a diferencia de otros órganos de la ONU como la Asamblea General. En este contexto, el veto se revela, sin lugar a dudas, como “un anacronismo que no tiene cabida en el mundo actual” (CSNU, 2022c).

2.3.2. Principales críticas al poder de veto

Una de las primeras preocupaciones surgidas durante la creación del CSNU en relación con el poder de veto fue que una “designación demasiado rígida de miembros permanentes en la Carta pudiese obstaculizar la capacidad de las Naciones Unidas para adaptarse a la naturaleza cambiante del poder en el sistema internacional en el futuro” (Sievers, 2014). La parálisis del

³¹ El veto soviético de las admisiones consistiría, en términos del delegado británico Sir Alexander Cadogan, en un “chaleo o “chantaje” para forzar al resto de los P5 a admitir a los candidatos patrocinados por los soviéticos. Un ejemplo de ello fue el veto a la admisión de Finlandia, cuya candidatura había apoyado en un principio.

³² En 1965, el aumento de número de miembros no permanentes del CSNU de once a quince desequilibró por completo el dominio de poder occidental en la institución. Como consecuencia del proceso de descolonización en curso, el CSNU comenzaría a acoger como nuevos miembros a países recientemente independizados cuyos intereses en muchas ocasiones no se alineaban con las potencias occidentales. Sin duda alguna, esto supuso una particular amenaza para hegemonía occidental y requirió del uso reforzado del veto para garantizar resoluciones adoptadas no favorecieran al bando comunista.

³³La sección 1.8 de la Declaración de 1945 señala lo siguiente: “(...) sin embargo, no se puede dar por sentado que los miembros permanentes, al igual que los miembros no permanentes, utilicen intencionadamente su poder de “veto” para obstruir el funcionamiento del Consejo”.

Consejo ante la guerra de Ucrania demuestra que la dinámica del organismo sigue anclada en el pensamiento de la Guerra Fría por el derecho de veto. Partiendo de esta premisa, las críticas sobre poder de veto lo etiquetan como un poder anacrónico, anti democrático y una “herramienta de coerción injustificada en el Siglo XXI” (AG, 2001).

Para empezar, a pesar de que el art. 2(1) CNU señala explícitamente que “la Organización [la ONU] está basada en el principio de la igualdad soberana de todos sus Miembros” por el que todos los Estados se consideran iguales simplemente por su condición de Estados según el derecho internacional (Ansong, 2018), este principio choca inherentemente con la existencia del poder de veto en el CSNU (Mahmood, 2013). Esto se debe a que el poder de veto es un privilegio al servicio de unos pocos, más concretamente, del “club de los cinco” (Teixeira, 2003), permitiendo a los miembros permanentes impedir unilateralmente el curso de acción en el seno del CSNU.

Esta prerrogativa establece una jerarquía entre los Estados Miembros que, más allá de vulnerar la soberanía, reviste un carácter profundamente antidemocrático. Mientras que todos los Estados miembros tienen un voto en la Asamblea General, solo los miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen el poder de veto. En la medida que el veto actúa como una “ventaja de negociación y un instrumento de presión que permite a los miembros permanentes dominar la ONU” (Papalia, 2017), esto provoca una jerarquía en las decisiones sobre la paz y seguridad internacional, beneficiando al P5 en detrimento de los intereses de la mayoría. Teniendo esto en cuenta, no cabe duda que “sólo un Consejo que sea representativo de la voluntad colectiva de los miembros de la ONU podrá tener la autoridad y credibilidad necesarias para legitimar decisiones de conformidad con el artículo 24 CNU” (Hassler, 2012, citado en Papalia, 2017).

En línea con anterior, el pragmatismo político heredado de la Guerra Fría ha normalizado la práctica de que los Estados utilicen el veto cuando estén en juego sus propias cuestiones de interés nacional y la de sus aliados (Wouters & Ruys, 2005). La “realpolitik” se superpone a cualquier extremo, incluso la moral, y dentro de esta puga de poder el veto se constituye como el mecanismo idóneo para proteger aquellas acciones arbitrarias contrarias al mantenimiento de la paz y la seguridad internacional (Papalia, 2017). En el contexto de la guerra

de Ucrania, los múltiples vetos rusos son un claro ejemplo de este sacrificio de la estabilidad global en pos de la satisfacción del interés nacional³⁴.

Por tanto, la existencia del veto somete a algunos Estados miembros a la ley mientras coloca a los miembros permanentes por encima de ella (Papalia, 2017). Esta inmunidad de facto exonera al P5 de la obligación general de rendir cuentas y previene la imposición de cualquier condena formal tanto a ellos mismos como a los Estados vecinos con los que mantienen estrechas relaciones económicas y diplomáticas (Wouters & Ruys, 2005). Esta impunidad con la que son investidos los miembros permanentes permite evitar el escrutinio de la Corte Penal Internacional cuando se desarrolla una situación en su territorio o involucra a sus nacionales. Además, les concede la posibilidad “vetar cualquier recomendación del Consejo, evitando efectivamente su eliminación de la ONU” (Maurer, 2022).

Todo lo anteriormente expuesto convierte al CSNU en un organismo completamente anacrónico e ineficaz, incapaz de responder rápidamente durante los momentos de mayor tensión. Esta ineficacia es, en gran medida, fruto del sistema de “seguridad colectiva” creado a raíz de del poder de veto, en virtud del cual cada Estado del sistema acepta que la seguridad de uno es asunto de todos y se acuerda una respuesta colectiva a las situaciones de amenaza y quebrantamiento de la paz (Roberts & Zaum, 2008). De esta manera, el veto es responsable de que el Consejo ataje ciertos conflictos e ignore otros en función de intereses nacionales y geopolíticos de las grandes potencias (Papalia, 2017).

Por último, donde más repercusión práctica tiene la ineficacia del Consejo es en las crisis humanitarias. No es poco frecuente que los miembros permanentes recurran al veto para detener operaciones de mantenimiento o de imposición de la paz (Wouters & Ruys, 2005)³⁵. A menudo, no es necesario que el P5 ejerza activamente su derecho de veto para obstruir misiones de paz, pues una simple amenaza puede frenar el proceso³⁶. Todo esto demuestra que “el poder de veto incondicional socava la capacidad del Consejo para prevenir o abordar pérdidas de

³⁴ La defensa de los intereses nacionales a través del veto se pone de relieve con declaraciones como la del Representante Permanente de la Federación Rusa, quien sostendría que de aprobarse de la resolución S/2022/155 “los socios occidentales habrían dado carta blanca a Kiev para atacar el idioma ruso” (CSNU, 2022b).

³⁵ El ejemplo más obvio del veto como mecanismos para evitar las operaciones de paz fue el genocidio de Ruanda en 1994. En este caso, el Consejo no pudo intervenir para detener las masacres por el bloqueo efectuado por Francia y Estados Unidos a través del veto oculto.

³⁶ Se conoce comúnmente como “veto oculto” a la mera amenaza de veto para bloquear o diluir resoluciones.

vidas a gran escala y, en consecuencia, mancha la credibilidad del Consejo como pilar de la paz y la estabilidad” (Papalia, 2017).

2.3.3. Reforma del poder de veto

Llegados a este punto, no cabe duda de que el uso del veto ha impedido durante demasiado tiempo que el CSNU cumpla eficazmente con su responsabilidad. Desde los primeros años de vida del organismo, la gran mayoría de los miembros de la ONU era consciente del potencial riesgo que este instrumento entrañaba. Por esta razón, en 1950 se aprobaría en la Asamblea General la resolución 377 (v) (“Unión por la Paz”) para contrarrestar las trabas del Consejo de Seguridad causadas por el uso excesivo del veto y la negligencia de recomendaciones previas de la Asamblea General (Köchler, 1991)³⁷.

Además de esta resolución de esta Asamblea General, a lo largo de la historia del Consejo, los miembros de la ONU han formulado diversas iniciativas para restringir el veto y contrarrestar la ineficacia de la institución dado que, aparte del P5, prácticamente ningún Estado lo apoya (SCR, 2019). De hecho, muchos abogan por su abolición, siendo Unión Africana, la Liga Árabe y el Grupo de Naciones No Alineadas los principales promotores de esta primera línea de reforma basada en la eliminación de veto (Chen et al., 2022).

Sin embargo, cualquier intento de eliminar la dinámica de veto arraigada en el Consejo está abocada al fracaso, pues ello requiere necesariamente de la aprobación de los propios miembros permanentes. En un contexto de intensa rivalidad geopolítica y la profunda de la polarización, las probabilidades de modificar de la CNU con la aprobación una mayoría de dos tercios en la Asamblea General y el apoyo de todos los miembros del P5 parecen escasas (Patrick et al., 2023). Por tanto, dadas estas circunstancias, no es de extrañar que cada vez sean más los Estados que abandonen las propuestas de eliminación y presenten sugerencias de menor alcance (Wouters & Ruys, 2005).

La guerra de Ucrania volvió a traer al frente iniciativas de reformas procesales basadas en la restricción del poder del veto (Peters, 2023). El 26 de abril de 2022 la Asamblea General

³⁷ La resolución permitiría a la Asamblea General examinar inmediatamente un asunto en una sesión especial de emergencia, en un plazo de veinticuatro horas, en caso de que el CSNU dejase de cumplir con su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad por falta de unanimidad entre sus miembros permanentes (AG, 1950)

adoptó la llamada “iniciativa del veto” que prevé la convocatoria de una reunión formal en la Asamblea “en un plazo de diez días hábiles cuando uno o varios miembros permanentes del Consejo de Seguridad ejerzan su derecho de veto, a fin de celebrar un debate sobre la situación a la que se refiera el veto, siempre que la Asamblea no celebre un período extraordinario de sesiones de emergencia sobre esa misma situación” (AG, 2022c). Esta no sería la única respuesta procesal a la guerra pues, el 8 de septiembre de 2022 los Estados Unidos se también comprometerían a “abstenerse del uso del veto, excepto en situaciones raras y extraordinarias” (Peters, 2023).

Ambas respuestas son parte del segundo grupo de propuestas de reforma del veto que tratan de limitarlo. De hecho, ambas respuestas son producto de una iniciativa que propone que los miembros permanentes solo recurran al veto en circunstancias excepcionales, evitando “bloquear la acción de aplicación de la ley en respuesta a actos graves como el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra” (Patrick et al., 2023)³⁸. En otras palabras, consistiría en renunciar al veto para todos aquellos procesos que deriven del Capítulo VI de la CNU (Wouters & Ruys, 2005).

Siguiendo esta misma lógica, algunos Estados han considerado limitar el veto para decisiones específicas, como las solicitudes de opinión consultiva de la Corte Internacional de Justicia o el envío de observadores de la ONU (Wouters & Ruys, 2005). En este sentido, destaca la iniciativa del “Grupo de Diez”, según la cual los miembros permanentes limitarían el uso del veto únicamente para aquellas cuestiones verdaderamente trascendentes y se abstendrían de ejercerlo en casos como “la admisión o expulsión de Estados miembros, o al nombramiento del Secretario General de la ONU” (Wouters & Ruys, 2005).

Por último, dentro de este grupo de reformas, también se plantea la posibilidad de restringir el veto a su emisión por múltiples miembros permanentes, de manera que se impida que un solo miembro permanente pueda vetar una resolución cuando el resto del Consejo esté

³⁸ Esta propuesta fue introducida en 2005 cuando el Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio solicitó a los miembros permanentes “abstenerse de utilizar el veto para impedir que el Consejo adopte medidas encaminadas a prevenir o poner fin al genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad” (AG, 2012). Entorno a esta idea se construirían tres de las más importantes propuestas de reforma en los últimos tiempos: la iniciativa francesa, la iniciativa del “Grupo de Contabilidad, Coherencia y Transparencia” (ACT) y, por último, la del grupo independiente de líderes globales conocidos como “the Elders”. Aunque estas tres iniciativas persiguen el mismo propósito –evitar el uso del veto en genocidios y demás crímenes de masa–, cada propuesta presentaría su propia particularidad.

unido (Papalia, 2017). Esta idea ha sido promovida principalmente por la Unión Africana y otros estados como Italia, quienes sugieren que el veto solo debe ser efectivo si es ejercido simultáneamente por dos o más miembros permanentes (Wouters & Ruys, 2005).

Estas dos tendencias de reforma, debido a su alcance, implican la modificación de la CNU. En consecuencia, su viabilidad depende necesariamente de la conformidad de los miembros permanentes. Dado que Estados Unidos y Rusia³⁹ se han mantenido firmes en su negativa respecto a cualquier limitación del veto, en las últimas décadas han proliferado modelos de reformas que, partiendo de la base de que "no hay forma práctica de cambiar los poderes de veto de los miembros existentes", adoptan un enfoque más pragmático que "ni implica la ampliación del veto ni ninguna modificación de la Carta de los poderes existentes del Consejo de Seguridad" (ONU, 2004).

De manera similar, este modelo de reformas incluye la prohibición del auto-veto, que pretende evitar que los miembros permanentes ejerzan el veto respecto de aquellas resoluciones que les afectan directamente (Papalia, 2017), resolviendo así la preocupación de que "un Estado devenga juez en su propia causa" (Wouters & Ruys, 2005). Además, este grupo de reformas también propone mejorar de la transparencia del CSNU en la toma de decisiones con comparecencia pública de los miembros permanentes en la que se expongan las razones que sustentan tras es veto emitido (ONU, 2004).

En suma, no cabe duda de que el uso desenfrenado del veto paraliza no solo al propio Consejo, sino también la capacidad de las Naciones Unidas para responder eficientemente a las cuestiones de paz y seguridad (ONU, 2024a). Por esta razón, aunque se han abordado las tendencias más importantes de reforma del poder de veto, es importante señalar que esta lista no es exhaustiva y que, conforme se hace más evidente el anacronismo del instrumento, mayores son los esfuerzos por revertir sus efectos.

³⁹ Por ejemplo, en 1999 el Representante Permanente de Rusia declaró que "Rusia sigue oponiéndose firmemente a cualquier restricción o reducción del veto, ya sea mediante una enmienda de la Carta o de otro modo". Igualmente, en 1996 el Ministro Consejero de Asuntos Políticos de EE.UU. sostuvo que "el veto no es un asunto que estemos dispuestos a someter a negociación o votación en una conferencia general u otro lugar".

2.4. EL FUTURO DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

2.4.1. Propuestas de reforma del Consejo de Seguridad de la ONU

El futuro del CSNU es incierto. Los conflictos recientes, como la guerra de Ucrania o la reciente escalada de violencia entre Israel y Gaza, han puesto en evidencia la incapacidad del CSNU en orden internacional actual para alcanzar el fin para el que fue establecido (Pascual et al., 2023). A pesar de que el CSNU es el único órgano de la ONU cuyas resoluciones son vinculantes, la institución adolece de una falta de representatividad y legitimidad que, paradójicamente, constituye actualmente el mayor óbice para el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional. No es de extrañar, por tanto, que “este organismo anacrónico e insuficientemente representativo haya sido objeto de más reformas que cualquier otra entidad de la ONU” (Schwartzberg, 2016).

En primer lugar, el CSNU es un órgano eminentemente deliberativo y sus decisiones afectan directamente a las dinámicas geopolíticas del momento. Sin embargo, el poder desmesurado que se concentra en los miembros permanentes con derecho de veto quebranta su eficacia hasta el punto de llegar a paralizarlo (Hatuel-Radoshitzky, 2015). La instrumentalización del Consejo por parte de algunos de sus miembros permanentes y la consecuente obstrucción en la acción colectiva ha suscitado numerosas críticas sobre su metodología, pues cada vez es más frecuente que se caracterice al CSNU “por compaginar sus (in)acciones selectivas y sus acciones *ultra vires*” (Torrecuadrada García-Lozano, 2012), poniendo en duda no solo su eficacia, sino también su legitimidad.

Esta legitimidad también se cuestiona por el papel exorbitante que desempeñan los miembros permanentes dentro del Consejo. El dominio de los miembros permanentes ha sido objeto de controversia porque impide que el CSNU pueda progresar y adaptarse al nuevo contexto internacional. El carácter esencialmente militar con el que fue investido el Consejo en sus orígenes ya no encaja en el contexto actual. En estas circunstancias, el anacronismo inherente a la estructura del Consejo impide que pueda afrontar eficazmente los nuevos desafíos globales como puede ser el cambio climático, los problemas de salud mundial o los movimientos masivos de personas con seguridad y firmeza (Butler, 2012).

En vista de lo expuesto, la solución a los problemas planteados exige la modernización del CSNU. Esta modernización no solo entrañaría una reforma del poder de veto en los términos ya analizados, sino también una nueva interpretación de lo que se entiende por “mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (Butler, 2012). Es fundamental “crear una comprensión nueva y más amplia, que reúna todos estos aspectos, de lo que significa la seguridad colectiva” ya que, como se ha venido advirtiendo, “las mayores amenazas a la seguridad a la que nos enfrentamos ahora y en las próximas décadas van mucho más allá de los Estados que libran una guerra agresiva” (AG, 2004).

Esta modernización exige, a su vez, una reforma en la estructura del Consejo. La composición del Consejo es un reflejo del mundo tal como existía en 1945 en lugar de la distribución actual de poder e influencia (Patrick et al., 2023). Este anacronismo socava la capacidad del Consejo para cumplir su mandato dentro del sistema internacional contemporáneo. Por tanto, la mejora de la eficacia y legitimidad del Consejo requiere abordar primero el problema de la falta de representatividad.

Una de las principales de las críticas que ha recibido el Consejo a este respecto –al margen de los asientos permanentes– es la infrarrepresentación de las regiones del hemisferio sur respecto de las del hemisferio norte (Zinck, 2022). Varios miembros de la ONU sostienen que el CSNU es menos eficaz porque no hay ningún miembro permanente que represente a África, un continente de 54 países que ocupa alrededor del 75% de la labor del Consejo (Bery & Anant, 2014). Lo mismo ocurre respecto de América Latina y el Caribe, una región que, por su relevancia estratégica y dimensiones, juega un papel decisivo en la toma de decisiones globales en materias claves para el sistema internacional (Riquelme, 2024).

Por tanto, la expansión del CSNU a estos continentes no es solo recomendable sino también necesario, porque “es la única manera de adecuar su composición y su dinámica de toma de decisiones a las realidades geopolíticas contemporáneas” (ONU, 2023b). Así pues, el Consejo de Seguridad “debe ampliarse para incorporar a potencias africanas como Nigeria y Sudáfrica, así como a otras como Brasil e India” (Patrick et al., 2023), considerando que estos son países emergentes que contribuyen a una arquitectura global más equitativa y estable (De Carvalho & De Coning, 2013).

Además, la superación del mundo bipolar e irrupción de nuevos actores y potencias regionales configura un modelo en el que el “poder se encuentra, por primera vez en la historia, distribuido de manera global” (Rodríguez, 2022). Este escenario multipolar, que rompe con la arcaica oligarquía de los miembros permanentes añade nuevos planos de representatividad que van más allá de la geografía. Por esta razón, resulta imprescindible que el Consejo vele por una idea “representatividad plural” que refleje fielmente la heterogeneidad del conjunto al que aspira representar, considerando nuevas dimensiones de representación como, por ejemplo, la participación de las organizaciones gubernamentales regionales (Morillas & Quero, 2020).

En definitiva, actualmente se cuestiona la legitimidad, eficacia y representatividad del CSNU, ya que la institución adopta un modelo desfasado que no refleja la realidad geopolítica actual (Council on Foreign Relations, 2023). Este anacronismo se hace especialmente patente en uso despótico y arbitrario del poder de veto y en la composición del Consejo, que es un reflejo de las dinámicas de poder de la década de los cuarenta (Patrick et al., 2023). Por tanto, la superveniencia del Consejo dentro de un mundo cada vez más complejo y cambiante exige la introducción de reformas que modernicen por completo las bases de la institución, permitiéndole responder eficazmente a las nuevas amenazas que puedan surgir.

2.4.2. Principales obstáculos en el camino hacia la reforma

El camino de reforma del CSNU es un objetivo casi universal entre Estados miembros de la ONU, con la finalidad de que el Consejo sea capaz de adaptarse a los cambios políticos que se han producido desde la creación de la organización. Sin embargo, este camino está lleno de dificultades, especialmente porque las mismas vicisitudes que bloquean su actuación –como, el poder de veto–, también se interponen en su proceso de modernización.

Por una parte, el futuro del Consejo está limitado por las complejidades procesales que implica el proceso de reforma según lo estipulado en el Capítulo XVIII de la CNU. La reforma es técnicamente complicada porque, de acuerdo con el art. 108 CNU⁴⁰, cualquier cambio en el contenido de la Carta requiere la aprobación de una mayoría de dos tercios de los miembros de

⁴⁰ Según este artículo las reformas de la 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”.

la ONU. Dado que los cambios en el Consejo deben reflejarse necesariamente en la CNU, cualquier reforma de la institución está sujeta a esta misma mayoría de dos tercios, una mayoría que en el escenario internacional actual es prácticamente imposible de alcanzar (Gowan, 2023).

Partiendo de esta premisa, parece altamente improbable –por no decir imposible– que los Estados lleguen a un consenso sobre un programa de reforma del CSN. La reforma es especialmente complicada porque, por ejemplo, “algunos países desarrollados insisten en reformar la ONU siguiendo los valores occidentales, mientras que los países en desarrollo intentan romper con el hegemonismo y la política de poder” (Chen et al., 2022). De esta manera, resulta difícil pensar que pequeños o medianos países estén conformes con dotar a otros Estados de asientos permanentes o derecho de veto cuando lo largo de la historia del Consejo estos han precisamente sufrido los efectos abusivos de estas prerrogativas.

Además, la dinámica geopolítica actual muestra cómo el orden internacional está al borde de caer en una "Nueva Guerra Fría" (Engle, 2014). Cada vez más las relaciones internacionales se rigen por juegos de suma cero, lo que se evidencia con la aparición de conflictos recientes como los de Ucrania o Israel. En este contexto, donde Occidente, Rusia y China compiten en una lucha de intereses antagónicos, la idea de modificar el Consejo parece poco realista, e incluso utópica (Chen et al., 2022).

Así pues, el futuro del Consejo está maniatado, por una parte, por las ambiciones de los miembros permanentes que trabajan arduamente para ejercer presión y operar de acuerdo con sus objetivos y, por otra, por los intereses nacionales del resto de Estados miembros. Respecto a este último aspecto, por ejemplo, aquellos países que no tienen posibilidades de convertirse en nuevos miembros permanentes tienden a obstruir el proceso reforma del CSNU para impedir que otros países hostiles o competidores lleguen a convertirse en miembros privilegiados dentro de la institución⁴¹ (Cajigal et al., 2023).

En definitiva, durante más de sesenta años ha habido incesantes llamadas a la reforma del CSNU. Sin embargo, los diferentes puntos de vista sobre la estructura organizativa, la distribución del poder y métodos operativos, así como las dificultades procesales inherentes al

⁴¹ Un claro ejemplo de ello es Italia que trataría de impedir exclusivamente que Alemania ocupase un lugar permanente en el Consejo de Seguridad incitando a otros países a no apoyar la iniciativa de reforma del CSNU del ‘G4’ (Declaración de Marcello Spatafora, Representante Permanente de Italia ante la ONU, 2005).

proceso hacen de la reforma un camino largo y tortuoso que solo puede ser allanado con la predisposición de los miembros de la ONU a velar por el mantenimiento de la paz y seguridad internacional. Solo así, reconociendo el papel fundamental que desempeña el CSNU en la resolución de conflictos y promoviendo propuestas que se alineen con los intereses de todos los países miembros, podrá hacerse viable el proceso de reforma del Consejo de Seguridad.

3. CONCLUSIONES

El presente Trabajo de Fin de Grado ha analizado en profundidad uno de los más poderosos del sistema de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad. Este trabajo se ha centrado principalmente en la estructura y funcionamiento del Consejo, así como en su papel en la guerra de Ucrania iniciada en 2022. El examen de la dinámica de la institución aplicada a este caso particular permite concluir lo siguiente: en el escenario geopolítico contemporáneo el Consejo de Seguridad de la ONU es, efectivamente, una institución anacrónica.

Este anacronismo se manifiesta en varios aspectos, siendo el primero de ellos su composición. Como se explicó en la primera parte del análisis, el Consejo de Seguridad fue el resultado un compromiso alcanzado entre las cinco potencias vencedores de la Segunda Guerra Mundial: la Unión Soviética, Estados Unidos, Gran Bretaña, Francia y China. Estas potencias conocidas como el P5, acordaron un sistema de seguridad colectiva para evitar el surgimiento de una nueva guerra, reservándose la permanencia en el Consejo. El Consejo se creó en este contexto distinguiendo entre sus miembros a los permanentes de los no permanentes.

Sin embargo, desde la Guerra Fría, el panorama geopolítico ha cambiado radicalmente. La aparición de nuevos actores internacionales y la pérdida de poder de antiguas potencias hegemónicas han redefinido el escenario internacional, que hoy se rige por dinámicas de poder muy diferentes a las de 1945. A pesar de estos cambios, la composición del Consejo continúa siendo la misma que en la década de los cuarenta, manteniéndose los asientos permanentes de las potencias fundadoras intactos. En consecuencia, al contrastar el Consejo en sus orígenes con la actualidad, se pone de relieve la evidente falta de adaptación de la institución a la realidad geopolítica actual.

La composición del Consejo estancada en el sistema de la posguerra afecta notablemente a la representatividad de la institución. Así, el examen de su estructura revela la reducida participación las regiones del sur en comparación con las del norte. Esto es especialmente evidente en las regiones de África y de América Latina y el Caribe, que, hoy en día, siguen sin tener representantes permanentes en el Consejo. La falta de representación de estas regiones, que cada vez adquieren un mayor protagonismo en el escenario internacional, afecta directamente al carácter democrático del organismo.

Sin perjuicio de lo anterior, el aspecto que mejor refleja el anacronismo criticado es, sin lugar a duda, el poder de veto. El privilegio concedido a los miembros permanentes de poder vetar las resoluciones del Consejo no solo es un vestigio del ansia de poder y dominio de las grandes potencias al término de la Segunda Guerra Mundial, sino que actualmente es el mayor obstáculo al que se enfrenta la institución en la toma de decisiones. El hecho de que el destino del Consejo esté en manos de cinco potencias que actúan de acuerdo con sus intereses nacionales constituye una afrenta a su legitimidad.

El examen de los intentos de resolución del Consejo respecto de la guerra de Ucrania es el ejemplo más claro de que la legitimidad y eficacia de la institución están experimentando la mayor crisis de su historia. El veto sistemático de la Federación Rusa ante cada resolución propuesta en el Consejo para afrontar la situación es un claro indicativo de que esta prerrogativa puede paralizarlo inmediatamente, convirtiéndolo en una institución completamente inútil para el cumplir con el principal objetivo para el que fue creado: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacional.

No han faltado reproches por parte del resto de miembros sobre este poder exorbitante, que impide injustificadamente que el Consejo desempeñe eficazmente su labor como principal órgano deliberativo de las Naciones Unidas. Esta creciente reivindicación fomenta un ambiente de discrepancias y crispación que dificulta aún más el consenso. Se da entonces la paradoja de que el organismo creado precisamente para alcanzar el consenso ahora se ve incapacitado en su actuación por la falta de este.

El hecho de que a lo largo de la historia del Consejo se haya formulado numerosas propuestas de reforma para solventar su falta de representatividad, legitimidad y eficacia corrobora su carácter anacrónico. Este trabajo ha profundizado específicamente en las reformas planteadas sobre el derecho a veto. Al analizar las iniciativas sobre esta cuestión, se destacan dos tendencias de reforma: una que aboga por eliminar completamente este instrumento y otra que propone limitar su uso. Aunque la primera iniciativa es poco probable que prospere, hay esperanzas, aunque reducidas, de que la segunda sea viable, reduciendo el veto solo a determinadas cuestiones y promoviendo la transparencia y responsabilidad en su uso.

Teniendo en cuenta todo lo anterior, la reforma del Consejo se presenta actualmente como un camino complicado y lleno de obstáculos. Modificar el Consejo de Seguridad exige la revisión de la Carta de las Naciones Unidas, lo cual requiere a su vez un grado significativo de consenso. Lograr una reforma en estos términos es prácticamente imposible debido a que los miembros permanentes luchan por conservar sus privilegios y existe una falta de consenso entre el resto de los miembros sobre los problemas fundamentales.

En este sentido, la reforma del Consejo se suma a los numerosos problemas que enfrenta la institución, al entrañar un proceso que va más allá de simples modificaciones institucionales. La reforma del Consejo se trata, en realidad, de la superación del arraigado sistema de Estados-nación por uno de gobernanza global. En otras palabras, esta implica abandonar una lógica propia de la Guerra fría basada en la realpolitik y en la lucha de intereses, en su lugar, interiorizar una mentalidad de seguridad colectiva definida según las amenazas actuales.

En definitiva, la guerra de Ucrania ha puesto de relieve que ahora, más que nunca, la reforma del Consejo de Seguridad es imprescindible. La crisis manifiesta del multilateralismo y la cooperación, exacerbada por la inactividad de un Consejo estancado en la mitad del siglo pasado, amenaza con desencadenar una nueva Guerra Fría. La comunidad internacional no puede permitir que se repita la misma historia y se levante de nuevo un telón de acero entre las fronteras. Por tanto, aunque parezca ilusorio pensar en una modificación profunda del Consejo de Seguridad de la ONU en futuro cercano, no se deben abandonar los esfuerzos por desafiar las estructuras de poder consolidadas e impulsar un proceso de evolución y modernización. Porque si el Consejo persiste en esta trayectoria no cabe duda de que continuará siendo una institución de eficacia limitada y dudosa legitimidad maniatada por los caprichos políticos de las grandes potencias.

4. BIBLIOGRAFÍA

4.1. LEGISLACIÓN INTERNACIONAL Y RESOLUCIONES

Asamblea General de la ONU (1950, 3 de noviembre). *Resolución 377 A (V)*, «*Unidos por la paz*».

Asamblea General de la ONU (1963, 17 de diciembre). *Cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social*. A/RES/1991 (XVIII).

Asamblea General de la ONU. (2001, 31 de octubre). *La necesidad de reforma del consejo de seguridad dada un nuevo impulso por los acontecimientos recientes, se le dice a la asamblea general*. Comunicado de prensa. GA/9943.

Asamblea General de la ONU. (2004, 2 de diciembre). *Note by the Secretary-General*. Follow-up to the outcome of the Millennium Summit. A/59/565.

Asamblea General de la ONU. (2012, 3 de mayo). *Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad*. Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio. A/66/L.42/Rev.1.

Asamblea General de la ONU (2022a, 24 de marzo). *Humanitarian consequences of the aggression against Ukraine: resolution*. A/RES/ES-11/2.

Asamblea General de la ONU (2022b, 7 de abril). *Suspension of the rights of membership of the Russian Federation in the Human Rights Council: resolution*. A/RES/ES-11/3.

Asamblea General de la ONU (2022c, 26 de abril). *Resolución aprobada por la Asamblea General el 26 de abril de 2022*. A/RES/76/262.

Asamblea General de la ONU (2022d, 12 de octubre). *Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations: resolution*. A/RES/ES-11/4.

Asamblea General de la ONU (2022e, 14 de noviembre). *Furtherance of remedy and reparation for aggression against Ukraine: resolution*. A/RES/ES-11/5.

Asamblea General de la ONU (2023, 2 de marzo). *Principles of the Charter of the United Nations underlying a comprehensive, just and lasting peace in Ukraine: resolution*. A/RES/ES-11/6.

Carta del Atlántico. (1941, 14 de agosto).

Carta de las Naciones Unidas. (1945, 26 de junio).

Conferencia de Moscú. (1943, 30 de octubre).

Consejo de Seguridad de la ONU (1946, 30 de enero). *Security Council resolution 2 (1946) on negotiations between Iran and USSR*. S/RES/2.

Consejo de Seguridad de la ONU. (2014a, 28 de febrero). *Carta de fecha 28 de febrero de 2014 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Ucrania ante las Naciones Unidas*. S/2014/136.

Consejo de Seguridad de la ONU. (2014b, 15 de marzo). Proyecto de resolución S/2014/189.

Consejo de Seguridad de la ONU. (2014c, 21 de julio). *Resolución 2166 (2014) sobre el derribo del vuelo MH17 de Malaysia Airlines el 17 de julio en el Óblast de Donetsk, Ucrania*. [7221ª sesión].

Consejo de Seguridad de la ONU. (2015, 19 de octubre). *Resolución 2202 (2015) sobre la aplicación del "Paquete de medidas para la aplicación de los Acuerdos de Minsk"*. S/RES/2202.

Consejo de Seguridad de la ONU. (2018). *Security Council, 73rd year: 8409th meeting*. S/PV.8409.

Consejo de Seguridad de la ONU. (2022a, 25 de febrero). *Draft resolution*. S/2022/155.

Consejo de Seguridad de la ONU. (2022b, 27 de febrero). *Security Council, 77th year: 8979th meeting, Sunday, 27 February 2022, New York*. S/PV.8979.

Consejo de Seguridad de la ONU. (2022c, 27 de febrero). *Security Council, 77th year: 8980th meeting, Sunday, 27 February 2022, New York*. S/PV.8980.

Consejo de Seguridad de la ONU (2022d, 27 de febrero). *Resolución 2623 (2022), adoptada por el Consejo de Seguridad en su 8980a sesión, el 27 de febrero de 2022.*

Consejo de Seguridad de la ONU (2022e, 23 de marzo). *Draft resolution on the humanitarian situation in Ukraine. S/2022/231.*

Declaración de las Naciones Unidas. (1942, 1 de enero).

Ministerio de Asuntos Exteriores de la Federación de Rusia. (2021). *Treaty between The United States of America and the Russian Federation on security guarantees.*

Iran. (1946). *Letter dated 18 March 1946 from the representative of Iran on the Security Council and Ambassador Extraordinary and Plenipotentiary of Iran to the Secretary-General. S/15.*

4.2. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Anieri, P. D. (2019). *Ukraine And Russia; From Civilied Divorce To Uncivil War.* Cambridge University Press.

Ansong, A. (2018). *The Concept of Sovereign Equality of States in International Law. GIMPA Law Review, 2(1), pp.14-34*

Arcari, M. (2022). *The conflict in Ukraine and the hurdles of collective action.* Questions of International Law. 7(25).

Bentzen, N. (2018). *Russia-Ukraine conflict flares up in the Azov Sea.* Think Tank Parlamento Europeo.

Bery, R. & Anant, A. (2014). *United Nations Security Council Reform: Perspectives and Prospects.* IDSA Monograph Series, 38.

Brinkmann, S., Rodríguez, A. R., & Rouvinski, V. (2022). *Entre Este y Oeste. Estado, nación y conflicto en la Ucrania contemporánea.* Tirant lo Blanch.

Butler AC, R. (2012). *Reform of the United Nations Security Council* , Penn State Journal of Law & International Affairs, 1(1).

Cai, C., Van Den Herik, L., Maluwa, T. (2024). *The UN Security Council and the Maintenance of Peace in a Changing World.* Cambridge University Press.

- Cajigal, A., Iqbal, D., James, Z., Junaid, A., & Dos Santos, D. (2023). *The United Nations Security Council in the 21st century: Evaluating its design and structure*. OxJournal.
- Chen, C., Du, J., Ma, R., Jiang, C., Deng, Q. (2022). *The Reform of the UN Security Council: How to Balance Legitimacy and Efficiency*. SHS Web of Conferences, 148(3).
- Council on Foreign Relations. (2023). *UN Security Council Reform*. CFR Education Global Matters.
- De Carvalho, B. & De Coning, C. (2013). *Rising powers and the future of peacekeeping and peacebuilding*. The Norwegian Peacebuilding Resource Centre.
- Engle, E. (2014). *A New Cold War? Cold Peace, Russia, Ukraine, and NATO*. Saint Louis University Law Journal. 59(1).
- Fojon Lagoa, J. (2023). *Realismo o liberalismo. Dos formas de entender el mundo*. Instituto Español de Estudios Estratégicos.
- Gowan, R. (2023). *The UN Security Council between Rifts and Reform*. International Crisis Group.
- Hatuel-Radoshitzky, M. (2015). *Criticism of the UN Security Council Veto Mechanism: Ramifications for Israel*. NSS Insight, 765.
- Köhler, H. (1991). *The Voting Procedure in the United Nations Security Council*. Studies in International Relations, XVII. Vienna: International Progress Organization.
- Kulyk, H. (2019). *Euromaidán y la crisis política de Ucrania: Antecedentes y perspectivas*. *Anuario del Conflicto Social* 21 October 2019, 1-25.
- Lewis Gaddis, J. (2005). *The Cold War: A New History*. Penguin Books.
- Mahmood, F. (2013). *Power Versus the Sovereign Equality of States: The Veto, the P-5 and United Nations Security Council Reforms*. Perceptions, 18(4).
- Maurer, D. (2022). *A U.N. Security Council Permanent Member's De Facto Immunity From Article 6 Expulsion: Russia's Fact or Fiction?*. Lawfare.
- Morillas, P., & Quero, J. (2020). *La 'representatividad plural' y la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas*. CIDOB notes internacionales (225).

- Patrick, S., Mbete, S., Spektor, M., Guihong, Z., Novosseloff, A., Heusgen, C., Mukherjee, R., Lipsy, P.Y., Cabañas Izquierdo, M.R., Adebajo, A., Kolosovskiy, A., Ng, J., Singh, P., Yinanc, B., Gowan, R., & Dayal, A. (2023). *UN Security Council Reform: What the World Thinks*. Carnegie Endowment for International Peace.
- Papalia, G. (2017). *A Critique of the Unqualified Veto Power*. 2 *Perth International Law Journal*.
- Parker, Kristin. (2011). *The United Nations Security Council. A review of the Security Council and their ability to uphold the Charter*. CUNY Academic Works.
- Peters, A. (2023). *The War in Ukraine and the Curtailment of the Veto in the Security Council*. Groupe d'études géopolitiques, 5(1).
- Pascual Planchuelo, V., Díaz Narváez, A., Regueiro Dubra, R., López Jiménez, J. Á., & de Tomás Morales, S. (2023). *La agresión de Rusia contra Ucrania. Neo-Imperialismo de Putin Vs. Ordenamiento Internacional*. Tirant lo Blanch.
- Plokhy, S. (2015). *The Gates Of Europe: A History of Ukraine*. Nueva York: Basic Books.
- Plokhy, S. (2023). *The Russo-Ukrainian War: The Return of History*. W. W. Norton & Company.
- Putin, V. (2021). *On the Historical Unity of Russians and Ukrainians*. President of Russia.
- Putin, V. (2022, 24 de febrero). *Address by the President of the Russian Federation*. President of Russia.
- Riquelme, J. (2024). *América Latina y la reforma del Consejo de Seguridad en tiempos pandémicos*. Instituto de Relaciones Internacionales.
- Roberts, A. & Zaum, D. (2008). *Selective security: War and the United Nations Security Council since 1945*. Abingdon Routledge.
- Rodríguez Hernández, L. E. (2022). *Configuración multipolar del sistema internacional del siglo XXI*. Instituto Superior de Relaciones Internacionales "Raúl Roa García".
- Sievers, L., & Daws, S. (2014). *The Procedure of the UN Security Council*. Oxford University Press.

- Sina, Azodi. (2021). *The Azerbaijan Crisis of 1946*. Florida Political Chronicle. 28(2), 57.
- Solchanyk, R. (2001). *Ukraine and Russia: The Post-Soviet Transition*. Rowman & Littlefield.
- Schwartzberg, J.E. (2016). *Transforming the United Nations System: Designs for a Workable World*. Brookings Institution Press.
- Teixeira da Silva, P. (2003). *The Security Council at the Dawn of the Twenty-First Century: To What Extent Is It Willing and Able to Maintain International Peace and Security?*. UNIDIR, 125.
- Theys, S. (2018). *Introducing Constructivism in International Relations Theory*. E-International Relations.
- Tooze, A. (2022). *Chartbook #68 Putin's Challenge to Western hegemony - the 2022 edition*. Chartbook.
- TorreCuadrada García-Lozano, Soledad. (2012). *La expansión de las funciones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: problemas y posibles soluciones*. Anuario mexicano de derecho internacional, 12, 365-406.
- Torres Cazorla, M. I. (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*(1), 49-88.
- Trent, J., & Schnurr, L. (2018). *A United Nations Renaissance What the UN is, and what it could be*. Berlin: Barbara Budrich Publishers.
- Willmot, H., Sheeran, S., Dwan, R., Gowan, R., Abdenur, A., Khalil, M. A.,...,Keating, C. (2023). *United Nations Security Council Conflict Management Handbook*. Abu Dhab: Anwar Gargash Diplomatic Academy.
- Wittke, C. (2019). *The Minsk Agreements—more than “scraps of paper”?* East European Politics, 35(3).
- Wouters, J., & Ruys, T. (2005). *Security Council Reform: A new veto for a new century?* Bruselas: Academia Press.
- Zinck Winther, B. (2022). *Reforming the United Nations Security Council: Increasing Equality in the International Arena*. Georgetown Journal of International Affairs.

4.3. RECURSOS DE INTERNET

Departamento de Asuntos Políticos de las Naciones Unidas. (2021). *Repertorio de la práctica seguida por el Consejo de Seguridad: Suplemento 2018*. Obtenido de UN iLibrary: <https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789216040666>

Dumbarton Oaks Archives. (2017). *The Dumbarton Oaks Conversations, 1944*. Obtenido de doaks.org: <https://www.doaks.org/newsletter/news-archives/2015/the-dumbarton-oaks-conversations-1944>

ONU. (s. f.-a). *Años preparatorios: Historia de la Carta de la ONU*. Obtenido de United Nations: <https://www.un.org/es/about-us/history-of-the-un/preparatory-years>

ONU. (s. f.-b). *The League of Nations*. Obtenido de United Nations at Geneva: [https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/overview#:~:text=The%20League%20of%20Nations%20\(1920,predecessor%E2%80%9D%20of%20the%20United%20Nations](https://www.ungeneva.org/en/about/league-of-nations/overview#:~:text=The%20League%20of%20Nations%20(1920,predecessor%E2%80%9D%20of%20the%20United%20Nations).

ONU. (2004). *A more secure world: Our shared responsibility*. Report of the High-level Panel on Threats, Challenges and Change. Obtenido de UN.org: https://www.un.org/peacebuilding/sites/www.un.org.peacebuilding/files/documents/hlp_more_secure_world.pdf

ONU. (2008). *Carta de las Naciones Unidas*. Obtenido de United Nations Audiovisual Library of International Law: www.un.org/law/avl

ONU. (2023a). *General Assembly Adopts Resolution Demanding End to Hostilities in Ukraine, Withdrawal of Russian Forces*. Obtenido de United Nations Press: <https://press.un.org/en/2023/ga12492.doc.htm>

ONU. (2023b). *Security Council Must Be More Transparent, Inclusive to Address Conflicts, Crises, Speakers Stress in Open Debate on 15-Nation Organ's Working Methods*. SC/15401. Obtenido de UN Meetings Coverage and Press Releases: <https://press.un.org/en/2023/sc15401.doc.htm>

- ONU. (2024a). *El uso del derecho de veto del Consejo de Seguridad a debate en la Asamblea*. Obtenido de Centro Regional de Información de las Naciones Unidas: <https://unric.org/es/el-uso-del-derecho-de-veto-del-consejo-de-seguridad-a-debate-en-la-asamblea/>
- ONU. (2024b). *Miembros de la ONU*. Obtenido de UN Research Guides: <https://research.un.org/es/unmembers/scmembers>
- ONU. (2024c). *Security Council Data - Vetoes Since 1946*. Obtenido de Paz y seguridad Centro de datos: <https://psdata.un.org/dataset/DPPA-SCVETOES#>
- Security Council Report. (2011). *Special Research Report NO.4 Security Council Elections 2011*. Obtenido de Security Council Report: https://web.archive.org/web/20120608042121/http://www.securitycouncilreport.org/site/c.glKWLeMTIsG/b.7741609/k.778/Special_Research_Report_No_4brSecurity_Council_Elections_2011br21_September_2011.htm
- Security Council Report (2015, 19 de octubre). *The Veto*. Research Report. Obtenido de Security Council Report: <https://www.securitycouncilreport.org/research-reports/the-veto.php>
- Security Council Report (2019). *The UN Security Council Handbook: A User's Guide to Practice and Procedure*. Obtenido de securitycouncilreport.com: <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/the-un-security-council-handbook-by-scr-1.pdf>
- Security Council Report (2022a). *Ukraine: Yesterday's open meeting: What's in blue*. Obtenido de securitycouncilreport.com: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/02/ukraine-yesterdays-open-meeting.php>
- Security Council Report (2022b, 2 de noviembre). *Ukraine: Vote on Draft Resolution*. Obtenido de securitycouncilreport.com: <https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2022/11/ukraine-vote-on-draft-resolution-2.php>

Security Council Report (2023). *Ukraine: Vote on Draft Resolution on the Nord Stream Incident*. Obtenido de securitycouncilreport.com:
<https://www.securitycouncilreport.org/whatsinblue/2023/03/ukraine-vote-on-draft-resolution-on-the-nord-stream-incident.php>

Security Council Report (2024). *Chronology of Events. Ukraine*. Obtenido de securitycouncilreport.com:
<https://www.securitycouncilreport.org/chronology/ukraine.php>

UN Department of Public Information. (1947). *Yearbook of the United Nations. 1946-47*. Nueva York. Obtenido de UN-iLibrary:
<https://www.un-ilibrary.org/content/books/9789210602228>

5. APÉNDICE DOCUMENTAL

5.1. RESOLUCIÓN APROBADA POR LA ASAMBLEA GENERAL EL 23 DE FEBRERO DE 2023

Naciones Unidas

A/RES/ES-11/6



Asamblea General

Distr. general
2 de marzo de 2023

Undécimo período extraordinario de sesiones de emergencia
Tema 5 del programa
Carta de fecha 28 de febrero de 2014 dirigida a la Presidenta
del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente
de Ucrania ante las Naciones Unidas ([S/2014/136](#))

Resolución aprobada por la Asamblea General el 23 de febrero de 2023

[sin remisión previa a una Comisión Principal ([A/ES-11/L.7](#))]

ES-11/6. Principios de la Carta de las Naciones Unidas en los que se basa una paz general, justa y duradera en Ucrania

La Asamblea General,

Recordando los propósitos y principios consagrados en la Carta de las Naciones Unidas,

Recordando también la obligación que incumbe a todos los Estados, con arreglo al Artículo 2 de la Carta de las Naciones Unidas, de abstenerse en sus relaciones internacionales de recurrir a la amenaza o al uso de la fuerza contra la integridad territorial o la independencia política de cualquier Estado, o en cualquier otra forma incompatible con los propósitos de las Naciones Unidas, y de arreglar sus controversias internacionales por medios pacíficos,

Reafirmando que no se reconocerá como legal ninguna adquisición territorial derivada de la amenaza o el uso de la fuerza,

Recordando sus resoluciones pertinentes aprobadas en su undécimo período extraordinario de sesiones de emergencia y su resolución [68/262](#), de 27 de marzo de 2014,

Destacando que, un año después de la invasión a gran escala de Ucrania, el logro de una paz general, justa y duradera constituiría una contribución notable al fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales,

Recordando la providencia de la Corte Internacional de Justicia de 16 de marzo de 2022¹,

¹ Véase *Documentos Oficiales de la Asamblea General, septuagésimo séptimo período de sesiones, suplemento núm. 4 (A/77/4)*, párrs. 189 a 197.

23-03722 (S) 020323 030323



Se ruega reciclar



Deplorando las nefastas consecuencias humanitarias y para los derechos humanos de la agresión de la Federación de Rusia contra Ucrania, incluidos los continuos ataques contra infraestructuras críticas en toda Ucrania con consecuencias devastadoras para la población civil, y expresando grave preocupación por el elevado número de bajas civiles, incluidos mujeres y niños, el número de desplazados internos y refugiados que necesitan asistencia humanitaria, y las violaciones y abusos cometidos contra los niños,

Observando con profunda preocupación los efectos adversos de la guerra en la seguridad alimentaria, la energía, la seguridad nuclear y el medio ambiente a nivel mundial,

1. *Recalca* la necesidad de alcanzar cuanto antes una paz general, justa y duradera en Ucrania, en consonancia con los principios de la Carta de las Naciones Unidas;

2. *Acoge con beneplácito y apoya firmemente* los esfuerzos del Secretario General y de los Estados Miembros para promover una paz general, justa y duradera en Ucrania, en consonancia con la Carta, incluidos los principios de igualdad soberana e integridad territorial de los Estados;

3. *Exhorta* a los Estados Miembros y a las organizaciones internacionales a que redoblen su apoyo a los esfuerzos diplomáticos encaminados a lograr una paz general, justa y duradera en Ucrania, en consonancia con la Carta;

4. *Reafirma su compromiso* con la soberanía, la independencia, la unidad y la integridad territorial de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, que se extienden a sus aguas territoriales;

5. *Reitera su exigencia* de que la Federación de Rusia retire de inmediato, por completo y sin condiciones todas sus fuerzas militares del territorio de Ucrania dentro de sus fronteras reconocidas internacionalmente, y pide que cesen las hostilidades;

6. *Exige* que el trato dado por las partes en el conflicto armado a todos los prisioneros de guerra se ajuste a las disposiciones del Convenio de Ginebra relativo al Trato debido a los Prisioneros de Guerra, de 12 de agosto de 1949², y del Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra de 1949³, y pide el intercambio completo de prisioneros de guerra, la liberación de todas las personas detenidas ilegalmente y el regreso de todos los internados y de los civiles trasladados y deportados por la fuerza, incluidos los niños;

7. *Pide* a las partes en el conflicto armado que cumplan plenamente las obligaciones que les incumben con arreglo al derecho internacional humanitario de velar constantemente por no causar daño a la población civil ni a los bienes de carácter civil, garantizar el acceso seguro y sin trabas de la ayuda humanitaria a quienes la necesiten y abstenerse de atacar, destruir, sustraer o inutilizar los bienes indispensables para la supervivencia de la población civil;

8. *Pide también* el cese inmediato de los ataques contra las infraestructuras críticas de Ucrania y de cualquier ataque deliberado contra bienes de carácter civil, incluidas las residencias, las escuelas y los hospitales;

9. *Pone de relieve* la necesidad de garantizar la rendición de cuentas por los crímenes más graves de derecho internacional cometidos en el territorio de Ucrania mediante investigaciones y enjuiciamientos adecuados, imparciales e independientes

² Naciones Unidas, *Treaty Series*, vol. 75, núm. 972.

³ *Ibid.*, vol. 1125, núm. 17512.

a nivel nacional o internacional, y de garantizar la justicia para todas las víctimas y la prevención de crímenes en el futuro;

10. *Insta* a todos los Estados Miembros a que cooperen con espíritu de solidaridad para hacer frente a las repercusiones globales de la guerra en la seguridad alimentaria, la energía, las finanzas, el medio ambiente y la seguridad nuclear, recalca que los acuerdos para una paz general, justa y duradera en Ucrania deben tener en cuenta estos factores, y exhorta a los Estados Miembros a que apoyen al Secretario General en sus esfuerzos por hacer frente a esas repercusiones;

11. *Decide* suspender temporalmente su undécimo período extraordinario de sesiones de emergencia y autorizar a su Presidencia a que lo reanude cuando lo soliciten los Estados Miembros.

*19ª sesión plenaria
23 de febrero de 2023*

5.2. PROYECTO DE RESOLUCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LA ONU
DE 25 DE FEBRERO DE 2022

United Nations

S/2022/155



Security Council

Distr.: General
25 February 2022

Original: English

Albania, Andorra, Antigua and Barbuda, Australia, Austria, Bahamas, Barbados, Belgium, Belize, Bosnia and Herzegovina, Botswana, Bulgaria, Canada, Chile, Colombia, Costa Rica, Croatia, Cyprus, Czechia, Denmark, Dominican Republic, Ecuador, Estonia, Fiji, Finland, France, Gambia, Georgia, Germany, Greece, Grenada, Guatemala, Haiti, Hungary, Iceland, Ireland, Italy, Jamaica, Japan, Kiribati, Kuwait, Latvia, Lesotho, Liberia, Liechtenstein, Lithuania, Luxembourg, Malta, Marshall Islands, Micronesia (Federated States of), Monaco, Montenegro, Netherlands, New Zealand, Niger, North Macedonia, Norway, Palau, Panama, Papua New Guinea, Paraguay, Peru, Poland, Portugal, Republic of Korea, Republic of Moldova, Romania, Samoa, San Marino, Singapore, Slovakia, Slovenia, Spain, Suriname, Sweden, Switzerland, Timor-Leste, Trinidad and Tobago, Turkey, Ukraine, United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and United States of America: draft resolution

The Security Council,

Recalling the obligation of all States under Article 2 of the United Nations Charter to refrain in their international relations from the threat or use of force against the territorial integrity or political independence of any state, or in any other manner inconsistent with the purposes of the United Nations, and to settle their international disputes by peaceful means,

Recalling its primary responsibility under the United Nations Charter for the maintenance of international peace and security,

Recalling the 1975 Helsinki Final Act of the Conference on Security and Co-operation in Europe and the 1994 Budapest Memorandum,

Recalling its Resolution 2202 (2015) that calls on parties to fully implement the “Package of measures for the Implementation of the Minsk Agreements”, including a comprehensive ceasefire as provided for therein, as well as *stressing* the importance of the full implementation of the Minsk Protocol of 5 September 2014 and the Minsk Memorandum of 19 September 2014,

Endorsing the Secretary-General’s call for the Russian Federation to stop its offensive against Ukraine,

Condemning the 23 February 2022 declaration by the Russian Federation of a “special military operation” in Ukraine,

22-02867 (E) 280222

Please recycle



Expressing grave concern at reports of civilian casualties,

1. *Reaffirms* its commitment to the sovereignty, independence, unity, and territorial integrity of Ukraine within its internationally recognized borders;
2. *Deplores* in the strongest terms the Russian Federation's aggression against Ukraine in violation of Article 2, paragraph 4 of the United Nations Charter;
3. *Decides* that the Russian Federation shall immediately cease its use of force against Ukraine and shall refrain from any further unlawful threat or use of force against any UN member state;
4. *Decides* that the Russian Federation shall immediately, completely, and unconditionally withdraw all of its military forces from the territory of Ukraine within its internationally recognized borders;
5. *Deplores* the Russian Federation's 21 February 2022 decision related to the status of certain areas of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine as a violation of the territorial integrity and sovereignty of Ukraine and inconsistent with the principles of the Charter of the United Nations;
6. *Decides* the Russian Federation shall immediately and unconditionally reverse the decision related to the status of certain areas of Donetsk and Luhansk regions of Ukraine;
7. *Calls* on the parties to abide by the Minsk agreements and to work constructively in relevant international frameworks, including in the Normandy Format and Trilateral Contact Group, towards their full implementation;
8. *Calls upon* all parties to allow and facilitate the rapid, safe, and unhindered access of humanitarian assistance to those in need in Ukraine, to protect civilians, including humanitarian personnel and persons in vulnerable situations, including children;
9. *Condemns* all violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights, and *calls upon* all parties to strictly respect the relevant provisions of international humanitarian law, including the Geneva Conventions of 1949 and their Additional Protocols of 1977, as applicable, and to respect human rights;
10. *Welcomes and urges* the continued efforts by the Secretary-General, UN Member States, the Organization for Security and Cooperation in Europe, and other international and regional organizations, to support de-escalation of the current situation, and also the efforts of the United Nations to respond to the humanitarian and refugee crisis that the Russian Federation's aggression has created;
11. *Decides* to remain actively seized of this matter.