

La cuestión de la representación única de la Unión Europea en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

The question of the unique representation of the European Union in the Security Council of the United Nations

RECIBIDO EL 30 DE SEPTIEMBRE DE 2011 / ACEPTADO EL 3 DE OCTUBRE DE 2011

Bénédicte REAL

Investigadora post-doctoral. Universidad de Lleida
breal@dpub.udl.cat

Resumen: Con ocasión del debate sobre la reforma de la composición del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, se ha llegado a plantear si sería posible una representación única de la Unión Europea en su seno. Este trabajo versa sobre el análisis de los dos tipos de dificultades en presencia. Lo primero de ellas es de orden jurídico y corresponde al necesario respeto de las disposiciones de la Carta de Naciones Unidas así como del Derecho Primario de la UE. Lo segundo se refiere a los intereses políticos en juego y a la predisposición de los Estados en aceptar la representación única de una Organización regional en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Palabras clave: Naciones Unidas, Unión Europea, reforma del Consejo de Seguridad, representación, coordinación, Política Exterior de Seguridad Común.

Abstract: During the debates about the UN Security Council's reform, the possibility of a single representation of the European Union was proposed. The work presented here deals with the analysis of two types of difficulties which could arise. The first set deals with the legal issues entailing the necessary respect to the United Nations' Charter and the Law of the European Union. The second set of difficulties relates to the existence of different political interests and the willingness of states to accept the unique representation of a regional organization within the UN Security Council

Key words: United Nations; European Union; Security Council's Reform; Representation; Coordination; EU Common Foreign and Security Policy.

Résumé: A l'occasion du débat relatif à la réforme de la composition du Conseil de Sécurité des Nations Unies, la possibilité d'une représentation unique de l'Union Européenne en son sein a été mise en avant. Le travail ici présenté se centre sur l'analyse des deux types de difficultés que cette question pourrait soulever. Les premières d'entre elles sont d'ordre juridique et correspondent au nécessaire respect des dispositions de la Charte des Nations Unies et du droit primaire de l'UE. La seconde série de difficultés est due à l'existence de différents intérêts politiques et à la prédisposition des Etats à accepter la représentation unique d'une organisation régionale au sein du Conseil de sécurité des Nations Unies.

Mots Clés: Nations Unies, l'Union européenne, La réforme du Conseil de Sécurité, représentation, coordination, Politique étrangère et sécurité.

Sumario: INTRODUCCIÓN. 1. LAS DIFICULTADES JURÍDICAS PARA UNA REPRESENTACIÓN ÚNICA DE LA UE EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD. 1.1. Los requisitos de la Carta de Naciones Unidas. 1.2. Las disposiciones de los tratados europeos. 2. LAS DIFICULTADES POLÍTICAS PARA UNA REPRESENTACIÓN ÚNICA DE LA UE EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS. 2.1. Un asiento único de la UE en el Consejo de Seguridad: una propuesta poco defendida por sus propios miembros. 2.2. La oposición de los demás Estados miembros de las Naciones Unidas. CONCLUSIONES.

* Este trabajo se enmarca en el seno del grupo de investigación consolidado de la Generalitat de Catalunya: «La reforma de las Naciones Unidas» (2009SGR28)

INTRODUCCIÓN

En el contexto de la globalización, no cabe duda de que las relaciones entre las Naciones Unidas y la Unión Europea (UE) se estrechan cada vez más. Por una parte, las Naciones Unidas procuran reforzar sus vínculos con las organizaciones internacionales regionales para, entre otras razones, potenciar su acción gracias a las capacidades de aquellas. Por otra parte, la UE reclama un protagonismo cada vez más importante en el ámbito internacional. La reactivación, tras la guerra fría, del debate sobre la adaptación de la composición de las principales instituciones de la ONU a la nueva fisonomía internacional¹, coincidió en el tiempo con la adopción del Tratado de Maastricht a nivel comunitario. El Tratado de la Unión Europea confería una dimensión política a la organización regional en particular con la instauración de la Política Exterior y de Seguridad Común. Ello fue el punto de partida del debate sobre un posible asiento para la UE en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas².

De hecho, la cuestión de una representación única de la UE en dicho Consejo podría ser una de las opciones más apreciadas por numerosos Estados a nivel global. En efecto, por un lado, reduciría el número de asientos permanentes existentes en el Consejo, y por otra parte, mejoraría la adecuación

¹ Sobre esta cuestión, la doctrina es muy prolífica. Entre otros, *vid.* ORTEGA CARCELÉN, M., «La reforma de la Carta de las Naciones Unidas: algunas propuestas institucionales», *R.E.D.I.*, 1991, 2, pp. 389-407; GAJA, G., «Réflexions sur le rôle du Conseil de sécurité dans le nouvel ordre mondial», *R.G.D.I.P.*, 1993, pp. 297-320; DE ARENAL, C., «Cambios en la sociedad internacional y Organización de las Naciones Unidas», en *Jornadas sobre el cincuenta aniversario de las Naciones Unidas*, Colección Escuela Diplomática, n°2, 1995, pp. 7-24; CARRILLO SALCEDO, J.A., «Cambios en la sociedad internacional y transformaciones de las Naciones Unidas», en FERNÁNDEZ SÁNCHEZ, P.A. (coord.), *La ONU, 50 años después*, Comité Nacional Español para el Cincuentenario de las Naciones Unidas, Sevilla, 1996, pp. 11-23. CORDECH PLANAS, J., «Cambios en la sociedad y su reflejo en Naciones Unidas», en FERNÁNDEZ DE CASAVANTE, C. y QUEL, LÓPEZ, F. J. (coord.), *Las Naciones Unidas y el Derecho Internacional*, Ariel Derecho, Barcelona, 1997, pp. 9-23; MADRIGAL NIETO, R., «Las Naciones Unidas en el nuevo orden mundial», en VV.AA., *Héctor Gros Espiell Amicorum Liber*, Vol. I, Bruylant, Bruxelles, 1997, pp. 729-742; BLANC ALTEMIR, A., «Las Naciones Unidas a final del siglo: Elementos para la reflexión», en BLANC ALTEMIR (ed.): *Las Naciones Unidas a final de siglo: retos y líneas de acción*, Asociación para las Naciones Unidas en España, Barcelona, 1998, pp. 9-36

² La corriente más integracionista europea ve en la atribución a la UE de un asiento en el Consejo de Seguridad, una culminación del proceso de integración en política exterior. *Vid.* MARCHE-SI, D., «The EU Common Foreign and Security Policy in the UN Security Council: *Between Representation and Coordination*», en *European Foreign Affairs Review*, n°15, 2010, pp. 97-98.

de los titulares de estos asientos a la realidad internacional, «eliminando» a Francia y a Gran Bretaña, cuyas presencias en el Consejo han sido criticadas debido a su pérdida de protagonismo a nivel mundial.

Aunque la UE pudo celebrar, el 3 de mayo de 2011, la obtención de un estatuto de «super observador» en el seno de la Asamblea General de Naciones Unidas, otorgándole una voz en el seno de ésta³, tuvo, no obstante, que rebajar sus pretensiones ante la viva oposición de numerosos Estados⁴. Esta experiencia demuestra las dificultades que ya conoce la UE para ser aceptada como tal en las instituciones de Naciones Unidas, lo cual no augura un proceso cómodo para una representación única en el seno del Consejo de Seguridad.

Para el análisis de esta cuestión, estudiaremos en primer lugar los problemas jurídicos que la representación de la UE en el Consejo de Seguridad, a través de la atribución de un asiento, podría conllevar. Sin embargo, en el caso presente, los intereses políticos de los diferentes protagonistas podrían, ellos también, causar dificultades. Por ello, la segunda parte de este estudio versará sobre estos intereses, los cuales podrían dificultar la representación precitada.

1. LAS DIFICULTADES JURÍDICAS PARA UNA REPRESENTACIÓN ÚNICA DE LA UE EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

La colaboración entre las dos organizaciones implica limitaciones jurídicas importantes, que son, por una parte, las contenidas en la propia Carta de Naciones Unidas y por otra parte, las disposiciones contenidas en los Tratados de la Unión Europea (TUE) y del funcionamiento de la Unión Europea (TFUE), modificados tras la adopción y la consecuente ratificación del Trata-

³ Resolución A/RES/65/276 de 3 de mayo de 2011. «Participación de la Unión Europea en la labor de Naciones Unidas».

⁴ *Vid.* GREVI, G., «From Lisbon to New York: the EU at the UN General Assembly». *Policy Brief*, nº81, junio 2011, FRIDE. Disponible en <http://www.fride.org>. Una lectura paralela del proyecto inicialmente presentado (A/65/L.64/Rev.1) y de la resolución finalmente adoptada pone en evidencia tales rebajas. Por una parte, no se ha concedido a la UE el derecho de presentar propuestas por escrito. Por otra parte, no podrá ni presentar candidaturas ni tampoco copatrocinar proyectos. Cabe subrayar también que se llevaron a cabo numerosos esfuerzos para hacer hincapié sobre el carácter intergubernamental de la Asamblea General. Finalmente, subrayamos que un proyecto de resolución similar había sido presentado por la UE en septiembre de 2010 habiéndose decidido posponer su estudio.

do de Lisboa⁵. En este apartado, analizaremos sucesivamente las condiciones jurídicas incluidas en la Carta de San Francisco y en los Tratados europeos, para permitir una representación única de la Unión en el Consejo de Seguridad de la ONU.

1.1. *Los requisitos de la Carta de Naciones Unidas*

El artículo 23 de la Carta precisa que para participar plenamente en los trabajos del Consejo de Seguridad, es necesario ser miembro de las Naciones Unidas. Cabe entonces referirnos al concepto de «miembro» de la Organización internacional recogido en el Capítulo II del texto de 1945, y en particular a su artículo 4⁶.

Según este artículo, un miembro de Naciones Unidas, entre otras características, tiene que ser un Estado. Queda evidente que la UE no cumple con este requisito. Sin embargo, el análisis de la evolución de la composición de la Organización demuestra algunas «anomalías». Por ejemplo, algunos Estados, como India, se aceptaron como miembros originarios, aunque su soberanía era muy discutible. Del mismo modo, numerosos Estados fueron reconocidos como Estados independientes a pesar de tener vínculos políticos muy estrechos con la entonces URSS. En este sentido, podemos mencionar Rumania o Albania, a principios de los años 50, cuando se solicitó su ingreso en la Organización⁷. No obstante, estas situaciones particulares se deben a la influencia de los acontecimientos internacionales sobre la interpretación de la Carta⁸ y también a la ausencia de una definición del concepto de «Estado» en el documento constitutivo de la Organización. Considerar que se podría aceptar

⁵ El Tratado de Lisboa, adoptado el 13 de diciembre de 2007, que entró en vigor el 1º de diciembre de 2009 responde a una voluntad, no sólo de simplificar las disposiciones de derecho primario y adaptarlas a las últimas ampliaciones, sino también de permitir una mejor visibilidad internacional de la UE.

⁶ El artículo 4 trata de la admisión de los nuevos miembros en las Naciones Unidas (a diferencia del 3º que se refiere a los miembros originarios.)

⁷ No se respondió a la pregunta de la independencia de estos Estados ya que, gracias a un pacto político, conocido como *Package Deal*, ingresaron en Naciones Unidas varios Estados (de los dos bloques entonces existentes). *Vid.* GROSS, L., «Progress Towards Universality of Membership in the United Nations», en *A.J.I.L.* 1956, pp. 791-827.

⁸ *Vid.* FEUER, G., «Article 4», en COT, J.P., PELLET, A. y FORTEAU, M. (ed.): *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*. Economica, Paris, 2005, p. 535.

como una «anomalía» legal una representación única de la UE en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas es poco realista. A pesar de ello, debido a que el procedimiento de admisión de nuevos miembros responde más a consideraciones políticas que jurídicas, no se puede destacar completamente.

Como regla general, la doctrina considera que nos enfrentamos aquí a un obstáculo legal de suma importancia⁹. Es evidente que una revisión del artículo 4 de la Carta de Naciones Unidas es improbable ya que, desde la creación de la ONU, se ha procedido a la revisión de determinados artículos en sólo tres ocasiones¹⁰, por lo que parece ilusorio que se proceda a la revisión de una disposición referente al carácter intergubernamental de la Organización.

¿Se podría asimilar la UE a un Estado? Aunque el Tratado de Lisboa le haya conferido personalidad jurídica¹¹ (art. 47 TUE) y que, sin duda ésta constituye el modelo más evolucionado de integración regional más acabado que existe¹², la UE no se puede comparar a un Estado. Cabe subrayar también que, a nivel político, los Estados de la UE tampoco parecen receptivos a esta asimilación. Sólo basta recordar los numerosos debates relativos a la adopción de la Constitución Europea.

Si las disposiciones contenidas en la Carta de Naciones Unidas determinan algunas de las condiciones necesarias para permitir a la UE representar

⁹ Vid. RONZITTI, N., «Il seggio Europeo alle Nazioni Unite», en *Rivista di Diritto Internazionale*, 2008, pp. 82-83.

¹⁰ Vid. DEHAUSSY, J., «Article 108», en COT, J.P., PELLET, A. y FORTEAU, M., *La Charte des Nations Unies. Commentaire article par article*. Economica, Paris, 2005, pp. 2191-2218.

¹¹ La cuestión de la personalidad jurídica de la UE es un debate que existe desde el Tratado de Amsterdam. En 2001, el Parlamento Europeo consideraba que, para una acción a nivel internacional, la atribución de la personalidad jurídica a la UE, era la mejor opción (informe del Parlamento Europeo sobre la personalidad jurídica de la Unión Europea PE 304.279 del 21 de noviembre de 2001). El grupo de trabajo «personalidad Jurídica», creado con ocasión de la Convención Europea, y encabezado por M. Giuliano Amato, recomendó que la Constitución Europea reconociera tal personalidad jurídica. Finalmente, es el Tratado de Lisboa en su artículo 47 que procede a este reconocimiento, aunque se puede considerar que se trata más bien de una consagración, ya que varios indicios apuntan hacia una existencia previa. Vid. PRIOLLAUD, F. X. y SIRTZKY, D., *Le Traité de Lisbonne. Texte et commentaire article par article des nouveaux traités européens*. La Documentation Française, Paris, 2008, pp. 132-134. Sobre el artículo 47 del TUE, vid. GUTIÉRREZ, C. y CERVELL, M^a. J., *La adaptación al tratado de Lisboa (2007) del sistema institucional decisorio de la Unión, su acción exterior y personalidad jurídica.*, Comares, Granada, 2010, pp. 97-108. Sobre la naturaleza jurídica de la UE, vid. Díez-PICAZO, L.M., «La naturaleza de la Unión Europea», en *Indret*, 4/2008, octubre de 2008. Disponible en <http://www.indret.com>

¹² Vid. VAN LANGENHOVE, L. y MARCHESI, D., «The Lisbon Treaty and the Emergence of Third Generation Regional Integration», Jean Monnet/ Robert Schuman Paper Series. Vol. 8, n^o9. June 2008, p. 4.

a sus Estados miembros en el Consejo de Seguridad, el TUE y el TFUE mencionan otra serie de condiciones jurídicas que analizamos a continuación.

1.2. *Las disposiciones de los tratados europeos*

Si la personalidad jurídica es esencial para la UE porque le confiere la posibilidad de participar como tal a otras organizaciones internacionales (derecho de legación activo), dicha participación se ve, sin embargo, limitada por otro artículo del TUE, el artículo 34, que es el antiguo artículo 19 TUE¹³ introducido por el Tratado de Maastricht.

Esta disposición regulaba la acción de los Estados miembros de la UE en el seno de las organizaciones internacionales. Sin duda alguna, era esencial para la cooperación entre Naciones Unidas y la UE. De hecho, el artículo 19 examinaba la cuestión específica de la pertenencia de un miembro de la UE al Consejo de Seguridad. Esta disposición optaba por la concertación entre los Estados de la UE, miembros del Consejo. Estos Estados tenían, además, que informar «cabalmente» a los demás Estados de la UE, no miembros del Consejo de Seguridad. Finalmente, sólo los miembros permanentes tenían que asegurar, «en el desempeño de sus funciones, la defensa de las posiciones e intereses de la Unión».

La voluntad de conferir un mayor protagonismo a la UE a nivel internacional y de mejorar su visibilidad con la adopción del Tratado de Lisboa, no ha conllevado mayores cambios en relación al antiguo artículo 19, ahora 34 del TUE¹⁴. De acuerdo con la lógica de la creación del puesto de Alto Repre-

¹³ Según el entonces artículo 19.2 del TUE

«2. Sin perjuicio de lo dispuesto en el apartado 1 del presente artículo y en el apartado 3 del artículo 14, los Estados miembros representados en organizaciones internacionales o en conferencias internacionales en las que no participen todos los Estados miembros mantendrán informados a los demás sobre cualquier cuestión de interés común.

Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros. Los Estados miembros que son miembros permanentes del Consejo de Seguridad asegurarán, en el desempeño de sus funciones, la defensa de las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas.»

¹⁴ Según el artículo 34 del TUE vigente:

«2. De conformidad con el apartado 3 del artículo 24, los Estados miembros representados en organizaciones internacionales o en conferencias internacionales en las que no participen todos

sentante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad¹⁵, los Estados de la UE miembros del Consejo tienen que, tal como lo hacen con los demás miembros de la UE, mantenerle informado del contenido de las reuniones en el seno del Consejo. De hecho, el Alto Representante puede intervenir en el Consejo de Seguridad cuando éste trata una cuestión sobre la que la UE tiene una posición común. Otro cambio, aunque mínimo, es la ampliación a todos los miembros de la UE, también miembros del Consejo de Seguridad (es decir, no sólo los dos miembros permanentes), de la tarea de defender las posiciones e intereses de la Unión.

Sin embargo, hay que relativizar el alcance de esta disposición. En efecto, en las declaraciones 13 y 14 anexadas al Tratado de Lisboa, queda constancia de la libertad que conservan los Estados para llevar a cabo su política exterior, a pesar de la existencia de la Política Exterior y de Seguridad Común.

La efectiva aplicación del artículo 34 TUE (antiguo 19 TUE), se remonta a los años 2000-2001¹⁶, y no a noviembre de 1993, fecha de la entrada en vigor del Tratado de Maastricht¹⁷. Ello es una clara demostración de la reticencia de los miembros de la UE, a su vez miembros del Consejo de Seguridad, a «compartir» las informaciones que pueden obtener participando en los trabajos del Consejo. A su vez, estos países podrían considerar también

los Estados miembros mantendrán informados a los demás, así como al Alto Representante, sobre cualquier cuestión de interés común.

Los Estados miembros que también son miembros del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas se concertarán entre sí y tendrán cabalmente informados a los demás Estados miembros y al Alto Representante. Los Estados miembros que son miembros del Consejo de Seguridad defenderán, en el desempeño de sus funciones, las posiciones e intereses de la Unión, sin perjuicio de las responsabilidades que les incumban en virtud de las disposiciones de la Carta de las Naciones Unidas. Cuando la Unión haya definido una posición sobre un tema incluido en el orden del día del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, los Estados miembros que sean miembros de éste pedirán que se invite al Alto Representante a presentar la posición de la Unión.»

¹⁵ Esta función (art.18 TUE) que, al lado de la presidencia del Consejo Europeo, tiene, teóricamente, como objetivo facilitar la visibilidad de la UE, resulta ser de gran complejidad. A la vez, el Alto Representante preside el Consejo de Asuntos Exteriores, dirige la Política Exterior y de Seguridad Común (y la ejecuta como mandatario del Consejo) y es vicepresidente de la Comisión Europea. El Alto representante es asesorado por el Servicio Europeo de Acción Exterior.

¹⁶ La iniciativa de la aplicación concreta del entonces art. 34 del TUE proviene de España. *Vid.* MARCHESI, D., «The EU Common Foreign...», *op. cit.* p. 102

¹⁷ De hecho, sólo se implantó en 1995 una oficina de coordinación, «Office Liaison» entre la Unión Europea y las Naciones Unidas (en su totalidad, y no sólo el Consejo de Seguridad).

negativamente que se limite su libertad de acción por otros Estados. Por otra parte, es una clara prueba de que las peticiones de Italia a partir de la reactivación de los debates relativos a la ampliación de la composición del Consejo de Seguridad en 1993, que estudiaremos a continuación, no tuvieron ningún impacto sobre el comportamiento de los miembros europeos del Consejo, en particular Francia y Reino Unido.

Para permitir una mejor coordinación entre los miembros de la UE y el Consejo de Seguridad, y para completar el «*liaison office*» que existía desde 1995, se instauraron, a petición del gobierno español, reuniones semanales cada jueves por la tarde. En dichas reuniones, se daban encuentro los consejeros políticos de los Estados miembros en Bruselas, donde eran informados por los miembros del Consejo de Seguridad, bajo la presidencia del jefe de delegación de la Comisión Europea¹⁸. Fue sólo dos años más tarde cuando el Consejo de Ministros de la Unión consolidó esta práctica. Es evidente que, en el Consejo de Seguridad, los miembros permanentes no consideran de suma importancia esta cooperación, y que los esfuerzos tienen que producirse por parte de los miembros no permanentes¹⁹.

Sin embargo, sería un error creer que se debe exclusivamente a una reacción de los dos miembros permanentes europeos en contra de los miembros no permanentes europeos que trabajan con ellos. En efecto, en vez de ser una dificultad «europea», este distanciamiento se debe a una práctica clásica de los cinco miembros permanentes respecto al conjunto de los otros miembros del Consejo. De ello los múltiples esfuerzos para mejorar los métodos operativos del Consejo de Trabajo y en particular su transparencia²⁰.

Cabe sumar a estas reuniones en Bruselas, los encuentros semanales en Nueva York de los jefes de las delegaciones europeas que participan en los

¹⁸ Hoy en día, ejerce de presidente el jefe de la delegación de la UE, actualmente el español Pedro Serrano.

¹⁹ De hecho, lo que pretendía España era que las reuniones fueran previas a las sesiones del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, para que los Estados Europeos coordinaran mejor sus posiciones. *Vid.* MARCHESI, D., «The EU Common Foreign...», *op. cit.*, p. 102.

²⁰ La concertación entre los 5 miembros permanentes, dejando al margen los 11 no permanentes es un fenómeno que se produce de forma constante desde el fin de la guerra fría. *Vid.* DELON, F., «la concertation entre les membres permanents du Conseil de sécurité», en *Annuaire Français de Droit International*, 1993, pp. 53-64. La mejoría de la transparencia del trabajo del Consejo de seguridad de Naciones Unidas es una cuestión muy estudiada en la ONU, como se puede apreciar a través de la recopilación de documentos llevada a cabo por *Global Policy Forum* (<http://www.globalpolicy.org>)

trabajos del Consejo de Seguridad. Se añadieron luego otros mecanismos de reuniones para mejorar la coordinación entre los miembros de la UE como la intervención de expertos cuando se tratara, por ejemplo, de temas específicos. En la misma línea de acción, el Comité Político y de Seguridad de la UE (que se reúne bajo la autoridad del Consejo), se convoca con más frecuencia y trata de los temas inscritos en el orden del día del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

La adopción del Tratado de Lisboa, con la creación del puesto de Alto Representante de la Unión para los Asuntos Exteriores y la Política de Seguridad, la del Servicio Europeo de Acción Exterior y la atribución de la personalidad jurídica a la UE, ha dado lugar a varios cambios. Ya mencionamos que la delegación de la UE ha reemplazado a la de la Comisión Europea tras la atribución de la personalidad jurídica. Puede también intervenir la Alta Representante de la UE en el seno del Consejo de Seguridad cuando aquella tiene una posición común sobre el tema tratado. Además, la obligación de informar a los demás miembros de la UE, no miembros del Consejo de Seguridad, ahora no incumbe sólo a los dos permanentes, sino a todos los miembros de la UE que trabajan en el Consejo. Finalmente, cabe subrayar que la delegación de la UE, encabezada por Pedro Serrano, es la fusión de la antigua delegación de la Comisión y de la oficina de enlace del Consejo.

Si es cierto que los mecanismos mencionados parecen de gran complejidad, no hay que equivocarse en relación con sus objetivos. Estos mecanismos favorecen ante todo la difusión de información entre los diferentes miembros de la UE gracias, no sólo a la delegación de la UE, sino también a los miembros europeos que trabajan en el Consejo de Seguridad. La presencia de la Alta Representante tampoco resulta ser de gran transcendencia. Aunque presenta la opinión común de la UE, no existe sin embargo una «voz europea» sino más bien «voces de Estados miembros de la UE». A nivel del Consejo de Seguridad, la coordinación entre los miembros de la UE depende de la buena voluntad de éstos, a pesar de las nuevas disposiciones puestas en marcha por el Tratado de Lisboa. Para una intervención más frecuente de Catherine Ashton en el Consejo de Seguridad, se necesitaría más consenso en el seno de la UE. La falta de un asiento único no es el mayor problema de la UE en el Consejo, sino más bien la búsqueda de una política única europea defendible en éste, gracias a los diferentes miembros europeos.

La creación del puesto de Alto Representante permite distinguir con más facilidad las peticiones hechas por la UE en el seno del Consejo. En lo refe-

rente a Siria, por ejemplo, las medidas adoptadas por la UE en mayo de 2011²¹ propuestas por la Alta Representante, fueron seguidas por unas peticiones en el seno del Consejo de Seguridad. Pero, aunque la Alta Representante se puede expresar como jefa de la diplomacia europea, como Barack Obama en representación de Estados Unidos²², cuando se presentó un proyecto de resolución por la UE, fueron en realidad los cuatro Estados de la Unión (Reino Unido, Francia, Alemania y Portugal) los que lo hicieron²³...

Las dificultades que existen para que la UE tenga una representación única en el Consejo de Seguridad son múltiples y de gran importancia. Parece entonces más que complicado que tal representación se lleve a cabo algún día. Sin embargo, ello no impide que la UE tenga un protagonismo importante a nivel internacional, como lo puede demostrar la presentación de un proyecto de resolución en lo referente a la situación en Siria. De hecho, en el Consejo de Seguridad, la UE tiene un peso importante si sus Estados miembros trabajan al unísono. Un asiento único de la UE en el Consejo sería poco favorable porque se perderían votos, sin embargo un asiento único no evidenciaría los desacuerdos entre los miembros de la UE, tal como se puso de manifiesto con ocasión de la intervención de una coalición liderada por Estados Unidos en Iraq en 2003.

Si existiera un asiento único, ¿cuál sería el modo de toma de decisiones en el seno de la UE a nivel de la política exterior? Quizás, al querer armonizar demasiado las posiciones de los miembros de la Unión, se llegaría a más bloqueos y al final, a menos posiciones comunes, implicando una ausencia de posicionamiento oficial...

Las dificultades jurídicas parecen difíciles de superar. En este mismo sentido, como vamos a ver a continuación, las dificultades políticas relativas a un proyecto de representación única de la UE en el Consejo de Seguridad también son muy importantes.

²¹ *Vid.* Reglamento (UE) n°442/2011 relativo a las medidas restrictivas habida cuenta de la situación en Siria y su reciente modificación

²² *Vid.* «Les Etats Unis et l'Union Européenne appellent Al-Assad à la démission», *Le Monde* (18/08/2011)

²³ *Vid.* «L'UE dépose un nouveau projet de résolution sur la Syrie», *Le Monde* (28/09/2011)

2. LAS DIFICULTADES POLÍTICAS PARA UNA REPRESENTACIÓN ÚNICA DE LA UE EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE NACIONES UNIDAS

La cuestión de una segunda ampliación del Consejo de Seguridad se planteó tras el fin de la Guerra Fría, cuando, a primera vista, los Estados estaban eufóricos y veían en Naciones Unidas una herramienta que, por fin, podría desplegar todas sus competencias para conseguir la paz y la seguridad internacionales²⁴. Ese mismo año, la adopción del Tratado de Maastricht, confirió a la recién nacida Unión Europea una dimensión política que tenía que desarrollar. El periodo de tiempo transcurrido desde entonces hasta la actualidad no ha permitido que la Unión adquiera una madurez suficiente para que sea posible su representación única²⁵ en el Consejo de Seguridad. Sin embargo, el debate es muy candente y cuenta con numerosos partidarios y detractores, ya sea en el seno de la UE o a nivel global.

2.1. *Un asiento único de la UE en el Consejo de Seguridad: una propuesta poco defendida por sus propios miembros*

Durante los debates de septiembre de 1992 en la sede de Naciones Unidas, además de la participación de numerosas países en vía de desarrollo inquietas por tener un mayor protagonismo en el ámbito internacional, intervinieron dos representantes de potencias del Norte, reclamando ellas también un mejor trato: Alemania y Japón²⁶. En el caso de Alemania, su ministro de

²⁴ *Vid. supra*, nota 2.

²⁵ Martin Ortega considera que la celebración en 2005 de la Cumbre mundial, y los trabajos preparatorios –en particular el Informe del «Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio» (doc. A/59/565 de 2 de diciembre de 2004)–, llegaron demasiado rápidamente, respecto a la madurez de los miembros de la UE y tenían un contenido demasiado importante. Sin embargo, cabe resaltar que la UE jugó un papel activo con la redacción de un documento de 40 páginas transmitido a los expertos que fue utilizado para la redacción del texto final. Cabe también subrayar que no se encontró consenso entre los miembros de la UE para un modelo de ampliación del Consejo de Seguridad. *Vid.* ORTEGA, M., «Introduction», en ORTEGA, M. (ed.): *The European Union and the United Nations. Partners on effective multilateralism*. Chaillot Paper, n°78. 2005. *Institute for Security Studies*. European Union, Paris, pp. 15-16. Disponible en <http://www.iss-eu.org>.

²⁶ Aunque Japón no reclamó, en un primer momento, un asiento permanente sino un mejor protagonismo, a partir de 1993, tal pretensión se puso expresamente de manifiesto. *Vid.* DRIFTE, R., *Japan's Quest for a Permanent Security Council Seat*, Saint Martin Press, New York, 2000, p. 119.

Asuntos Exteriores pidió ante la Asamblea General de la ONU que, en caso de reforma del Consejo de Seguridad, un asiento permanente fuera atribuido a su país. La aspiración alemana se topó con la postura italiana²⁷. En efecto, el gobierno de Roma, a través de su ministro de Exteriores Nino Andreatti²⁸, defendió un asiento no permanente para la UE, y a su vez, se negó a aceptar cualquier propuesta de aumento de asientos permanentes²⁹. No obstante, los miembros permanentes Francia y Gran Bretaña apoyaron las pretensiones alemanas. En efecto, consideraban que gracias a la atribución de un nuevo asiento permanente, ellos serían el blanco de menos críticas por ser miembros permanentes³⁰. Además, la dimensión de la UE en el Consejo se vería reforzada³¹.

Las posturas de los Estados miembros de la UE se ponen particularmente de relieve en los diferentes proyectos de resolución presentados en la Asamblea General relativos al aumento del número de miembros del Consejo de Seguridad. De hecho, las propuestas más recientes reflejan los antagonismos europeos. Por su parte, Italia es copatrocinadora, con España³² entre otros, del proyecto «Unión por el consenso»³³, el cual contiene numerosas similitudes

²⁷ Para un estudio preciso de las posiciones italianas, *vid.* FULCI, P., «Italy and the Reform of the UN Security Council», en *The International Spectator*, 34:2, 1999, pp. 7-16.

²⁸ *Vid.* RONZITTI, N., «Il Seggio Europeo...», *op. cit.*, p. 81.

²⁹ Italia, para evitar encontrarse en un segundo plano a nivel de la UE, no duda en defender una representación regional. *Vid.* DRIESKENS, E.; MARCHESI, D. Y KERREMANS, B., «In Search of a European Dimension in the UN Security Council», en *The International Spectator*, 42:3, p. 423. El gobierno de Roma era también consciente de las dificultades que tendría Italia en conseguir un asiento para ella sola. *Vid.* HILL, C., «The European Dimension of the Debate on the UN Security Council Membership», en *The International Spectator*, 40:4, 2005. Sin embargo, la doctrina italiana subraya la preocupación de Italia por promover la representación regional en el Consejo de Seguridad. *Vid.* PIROZZI, N., «Italy's Mandate at the UN Security Council (2007-2008): A Missed Opportunity?», en WOUTERS, J.; DRIESKENS, E. Y BISCOP, S. (ed.): *Belgium in the UN Security Council: Reflections on the 2007-2008*, Intersentia, Aswerp-Oxford, Portland, 2009, p. 64.

³⁰ En este sentido, *vid.* MARCHESI, D., «The EU Common Foreign and Security Policy...», *op. cit.* pp. 104-105.

³¹ *Vid.* HILL, C., «The European Dimension of the Debate...», *op. cit.* p. 32.

³² *Vid.* MISSIROLI, A., «The UN Security Council needs fewer Europeans and more Europa», en *The International Spectator*, 40:4; 2005, p. 43. El rechazo a un aumento del número de miembros permanentes en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas llevó a numerosos Estados a apoyar Italia: Además de España, podemos mencionar Chipre, Malta, Holanda y Suecia. En este sentido, *vid.* ROOS, U.; FRANKE, U. Y HELLMANN, G., «Beyond the Deadlock: How Europe Can Contribute to UN Reform», en *The International Spectator*, 43:1, 2008, p. 47.

³³ Doc. A/59/L.68. El Grupo Unido por el Consenso rechaza principalmente el aumento del número de miembros permanentes. A cambio, propone el aumento del número de asientos no

con el modelo B sugerido por Kofi Annan con ocasión de la Cumbre Mundial de 2005³⁴.

Por otra parte, Francia y Alemania, entre otros³⁵, defienden un asiento permanente para Berlín, a través del proyecto de resolución del grupo conocido como el G-4³⁶. Gran Bretaña apoya también la creación de nuevos miembros permanentes, pero es más reticente en lo que refiere a la extensión del derecho de veto³⁷.

Si en el ámbito de las Naciones Unidas las posiciones europeas relativas a la ampliación del Consejo de Seguridad parecen situarse en las antípodas, determinados Estados de la Unión y titulares de asientos no permanentes, se esfuerzan en desarrollar una cooperación con los demás Estados de la UE, más allá de los textos oficiales. De hecho, las instituciones comunitarias defienden un acercamiento entre los miembros de la UE en el Consejo de Seguridad³⁸, aunque sería un error considerar que los socios europeos no comparten nunca sus opiniones, sobre todo en la Asamblea General³⁹.

En este sentido, antes de su participación como miembros no permanentes en el trabajo del Consejo de Seguridad para el periodo 2003-2004, Alemania y España habían propuesto ir más allá del tratado de la UE vigente⁴⁰. En

permanentes con un mandato más largo o la posibilidad de reelección inmediata. Asimismo, la representación regional es esencial. Vid. RIQUELME, R., «El Mantra de la reforma del Consejo de Seguridad», en BLANC ALTEMIR, A. (ed.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Tecnos, Madrid, 2009, pp. 78-85.

³⁴ Vid. El informe del Secretario General de 21 de marzo de 2005, *Un concepto más amplio de la libertad: Seguridad, desarrollo y derechos humanos para todos* (Doc. A/59/2005), p. 49. Según el modelo B, sin nuevos puestos permanentes, se crearía una nueva categoría de ocho asientos de cuatro años renovable de cuatro años y un nuevo puesto no permanente con un mandato de dos años (no renovable).

³⁵ Podemos mencionar Bélgica, Dinamarca, Letonia y Polonia. Vid. ROOS, U. ; FRANKE, U Y HELLMANN, G., «Beyond the Deadlock...», *op. cit.* p. 48.

³⁶ Doc. A/59/L.64. Según esta propuesta, el Consejo de Seguridad se ampliaría con 6 nuevos miembros permanentes y 4 nuevos asientos no permanentes.

³⁷ Vid. BLANC ALTEMIR, A., «¿Repensar, reformar o revitalizar las Naciones Unidas? El proceso de reforma de la Organización en los albores del siglo XXI», en BLANC ALTEMIR, A. (ED.), *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, *op. cit.* p. 41. También, *vid.* ROOS, U; FRANKE, U Y HELLMAN, G., «Beyond the Deadlock...», *op. cit.* p. 48.

³⁸ *Ibid.*, p. 49.

³⁹ Vid. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo: La Unión Europea y las Naciones Unidas: la opción del multilateralismo. Com (2003) 256. 10 de septiembre de 2003. p. 18.

⁴⁰ La posición española, cercana a la italiana debido a una situación parecida en el seno de la UE, explica sin gran dificultad su iniciativa. Sin embargo, la opinión alemana puede sorprender, ya que defendió desde 1992 y también en 2005, la atribución de un asiento permanente. Este

efecto, sugirieron que durante su mandato, «hospedarían» un representante de la presidencia de la UE y uno del Alto representante para la PESC en sus delegaciones en Nueva York. Del mismo modo, quisieron aumentar el número de reuniones entre los miembros de la UE que pertenecían al Consejo de Seguridad⁴¹. Además del rechazo por parte de Reino Unido y de Francia⁴², el principio de la guerra en Iraq, con el *clash* entre los Estados europeos proatlantistas y los demás⁴³, puso fin a esta experiencia de «*European embryonic seat*» o «*European Laboratory*»⁴⁴. Unos años más tarde, en estas mismas circunstancias, Bélgica e Italia volvieron a sugerir la aplicación del «*European Laboratory*». Francia así como el Reino Unido volvieron a negarse. Alemania, que se preparaba entonces a asumir la presidencia de la UE, tampoco se manifestó a favor de la propuesta italiana⁴⁵. A pesar de estas negativas, Italia manifestó su voluntad de promover los intereses de la Unión en el seno del órgano restringido de Naciones Unidas⁴⁶.

Queda evidente que la cuestión de una representación única de la UE en el seno del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas no es respaldada por la mayoría de los miembros de la UE. Peor aún, es claramente rechazada por dos de los Estados más influyentes, Francia y Reino Unido. Por su parte, Alemania tiene una actitud más versátil, al adaptarse a las diferentes circunstancias⁴⁷. Sin

cambio momentáneo se debe a razones internas. En efecto, el gobierno Shroeder, para no verse criticado como su antecesor liderado por Helmut Kohl por defender «demasiado» un asiento permanente para Berlín, procuró potenciar un asiento europeo en el seno del Consejo. Al acercar la cumbre mundial, el gobierno de Berlín se decantó de nuevo por un asiento permanente. Vid. MARCHESI, D., «The EU Common Foreign and Security Policy...», *op. cit.* pp. 103-104.

⁴¹ Vid. DRIESKENS, E.; MARCHESI, D. Y KERREMANS, B., «In search of a European...» *op. cit.* p. 426.

⁴² Vid. BISCOP, S. Y DRIESKENS, E., «Effective Multilateralism and collective Security: Empowering the UN» en LAATIKAINEN, K. V. Y SMITH, K. E., *The European Union at the United Nations*, Palgrave Macmillan, England, 2006, p. 123.

⁴³ Vid. HILL, C., «The European Powers in the Security Council: Differing Interests, Differing Arenas», en LAATIKAINEN, K. V. Y SMITH, K. E. (ed.): *The European Union at the United Nations. Intersecting Multilateralism*, Palgrave Mac Millan, England, 2006, pp. 53-56.

⁴⁴ Vid. MARCHESI, D., «The EU Common Foreign and Security Policy...», *op. cit.* p. 104.

⁴⁵ Vid. RONZITTI, N., «Il seggio europeo alle Nazioni Unite». *op. cit.* p. 93.

⁴⁶ Vid. PIROZZI, N., «Italy's Mandate at the UN Security Council (2007-2008)...», *op. cit.* pp. 66. Para que la iniciativa italiana no cayera en vano, la Cámara de los diputados italianos adoptó el 28 de noviembre de 2006 el texto: «Ruolo dell'Italia nel biennio di presenza nel Consiglio di Sicurezza dell'ONU» (Risoluzione in Commissione n° 700073.)

⁴⁷ De hecho, algunos autores consideran que la petición de Alemania no es tan justificable hoy en día como lo era en 1993, ya que su participación en Naciones Unidas, ya sea a nivel de las contribuciones voluntarias, participación en misiones de la ONU ha ido decreciendo Vid. ROOS, U., FRANKE, U. Y HELLMAN, G., «Beyond the Deadlock...», *op. cit.* p. 46-47.

embargo, creemos que la ausencia de apoyo por parte de las instituciones de la UE es, sin duda, lo más sintomático de la delicadeza del tema. Es evidente que aún queda mucho para que los gobiernos acepten una representación única de la Unión en el Consejo de Seguridad.

Si a nivel de la UE, existen numerosos y, por el momento, insuperables obstáculos para una representación única de la UE, no cabe duda de que otros Estados, externos a la UE consideran como poco apropiada esta opción.

2.2. *La oposición de los demás Estados miembros de las Naciones Unidas*

Ya hemos mencionado que la atribución de un estatuto de «super observador» para la UE en el seno de la Asamblea General no ha sido fácil de conseguir –había sido rechazada una primera vez–, ya que numerosos gobiernos tuvieron miedo de que atribuciones conferidas a Estados, lo sean a una Organización regional⁴⁸. De hecho, la adopción de la resolución 65/276 fue posible porque se rebajaron las competencias de la UE en el seno de la Asamblea General. No cabe duda de que, en el Consejo de Seguridad, las dificultades serán también numerosas.

Quizás, a primera vista podría parecer que numerosos Estados considerarían positivo reemplazar dos asientos (Francia y Reino Unido) por uno, aunque éste incluyera un tercer país, Alemania. Sin duda, ello eliminaría las numerosas críticas relativas al carácter obsoleto del Consejo de Seguridad. Sin embargo, cabe preguntar si, en el seno europeo, Italia (y sus apoyos) continuarían defendiendo un asiento único ya que se trataría de uno permanente y no de un no permanente. Francia y Reino Unido también se opondrían. ¿Quedarían algunos Estados a favor de un asiento único?

Fuera de la UE, ya hemos podido comprobar las reacciones de los demás miembros de la Organización con la adopción del estatuto de «super observador» en la Asamblea General. Sin embargo, la posibilidad de disminuir el número de asientos permanentes podría ser un contrapeso a las reticencias de los Estados. Pero, ¿no sería entonces el principio de una reacción en cadena, con numerosas organizaciones regionales que pedirían un asiento único, como, por ejemplo la Unión Africana (UA)? Es evidente que, vistas las últimas pro-

⁴⁸ Vid. GREVI, G., «From Lisbon to New York...», *op. cit.* pp. 2-3.

puestas de la UA, se pediría un asiento permanente. ¿Que otro grupo regional pediría entonces una representación permanente?

Finalmente, un grupo especial podría verse perjudicado por la atribución de un asiento único para la Unión Europea, sea permanente o no: el grupo regional de los Estados de Europa oriental. Este grupo, tras el derrumbamiento del bloque del Este, vio su tamaño duplicarse⁴⁹ y reclama un protagonismo más importante en el seno del Consejo⁵⁰. La extensión al Este de la UE y la posible atribución de un asiento a dicha organización quitaría Estados al grupo regional. En este mismo orden de ideas, no es seguro que antiguos Estados del Este y ahora miembros de la UE (o posibles futuros miembros) vean positivamente el asiento único por el temor de perder protagonismo en el seno del Consejo de Seguridad.

Es evidente que la cuestión de la representación única de la UE en el Consejo de Seguridad, sea con un asiento permanente o no, crearía muchos debates, dentro y fuera de la propia Unión. Estas oposiciones podrían impedir la adopción de una resolución en la Asamblea General y también en el Consejo de Seguridad (según el procedimiento de reforma previsto a los artículos 108 y 109 de la Carta), necesaria para cualquiera modificación de la Carta (en este caso el artículo 23). Sin embargo, la falta misma de convicción de la UE cristaliza por sí misma, las escasas probabilidades para la creación de un asiento único europeo.

CONCLUSIONES

Sin duda alguna, la atribución de un asiento único a la UE en el seno del Consejo de Seguridad parece hoy en día, más bien una quimera que una opción futura y real de reforma. Las dificultades jurídicas son numerosas, difíciles de superar y los obstáculos políticos múltiples. Además, no hay que olvidar de que la UE no es un grupo regional tal como se conoce a nivel de las

⁴⁹ *Vid.* Doc. A/59/723, de 5 de marzo de 2005: Carta de los Estados miembros del Grupo de Estados de Europa Oriental que reúnen los requisitos para ser miembros no permanentes del Consejo de Seguridad en respuesta a las recomendaciones del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio en relación con la ampliación del Consejo de Seguridad.

⁵⁰ *Vid.* REAL, B. «¿Qué papel para los Estados nacidos de la ex URSS en un Consejo de Seguridad ampliado?», en BLANC, A. (ed.): *Europa Oriental: en la encrucijada entre la Unión Europea y la Federación Rusa*, Universidad de Lleida, Programa Jean Monnet, Lleida, 2008, pp. 265-286.

Naciones Unidas y que se trataría entonces de proceder a una remodelación completa de los modos de elección en el seno del Consejo de Seguridad. La tarea parece desde estas premisas todavía más compleja.

Si se considera que la adquisición de un asiento en el Consejo de Seguridad es la forma más explícita de demostrar la importancia de la UE a nivel global, creemos que para tal logro, no serían necesarios tantos esfuerzos. En efecto, la UE es hoy en día un actor de por sí ineludible de la comunidad internacional y ha llegado a esta situación gracias a la coordinación de sus miembros y a su consecuente participación en numerosos asuntos internacionales (ya sea mediante el envío de expertos en misiones de paz, promoviendo la protección del medio ambiente u oponiéndose a las armas de destrucción masiva, entre otras cuestiones). Para todo ello, no ha sido esencial una representación única en el Consejo.

Quizás la representación única es símbolo de identidad propia. Pero en este caso, creemos que esta identidad se puede crear sólo por dentro, es decir, desarrollando una verdadera y efectiva política exterior europea. Hasta que ello no se consiga, no creemos que la UE proyecte, haga lo que haga, una imagen monolítica en el mundo. Y quizás, este objetivo no se consiga nunca.

