



Consejo de Seguridad

Distr. general
8 de abril de 2010
Español
Original: inglés

Carta de fecha 8 de abril de 2010 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de enviarle el informe sobre el curso práctico organizado para los miembros recién elegidos y los miembros actuales del Consejo de Seguridad que se celebró los días 19 y 20 de noviembre de 2009 en el Centro de Conferencias de Arrowwood (véase el anexo). El informe final se ha preparado de conformidad con la regla de Chatham House, bajo la responsabilidad exclusiva de la Misión Permanente de Finlandia.

En vista de la excelente acogida que han tenido todas las ediciones del curso práctico entre los participantes, el Gobierno de Finlandia sigue estando decidido a patrocinarlo cada año. El Gobierno de Finlandia confía en que este informe, además de ayudar a los miembros recién elegidos a familiarizarse con los métodos y procedimientos de trabajo del Consejo, contribuya a que todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas entiendan mejor la compleja labor del Consejo.

Por tanto, le agradecería que dispusiera la distribución del presente informe como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Jarmo **Viinanen**
Embajador
Misión Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas



**Anexo de la carta de fecha 8 de abril de 2010 dirigida al
Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante
Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas**

**“Eficacia inmediata”: séptimo curso práctico anual para
los miembros recién elegidos del Consejo de Seguridad**

**19 y 20 de noviembre de 2009
Centro de Conferencias de Arrowood
Rye Brook, Nueva York**

El Gobierno de Finlandia, en colaboración con el Center on International Organization de la Universidad de Columbia, la División de Asuntos del Consejo de Seguridad de la Secretaría de las Naciones Unidas y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones (UNITAR), organizó el séptimo curso práctico anual para los miembros recién elegidos del Consejo de Seguridad los días 19 y 20 de noviembre de 2009.

Estos cursos prácticos anuales sirven para ayudar a los miembros recién elegidos a familiarizarse con la práctica, los procedimientos y los métodos de trabajo del Consejo, de manera que puedan obrar con “eficacia inmediata” desde el primer momento cuando asuman sus funciones en el Consejo en enero. Además, proporcionan a los miembros actuales del Consejo la ocasión de reflexionar acerca de su labor en un entorno oficioso. Los cursos prácticos están pensados como un complemento de las reuniones informativas anuales del UNITAR sobre distintos aspectos de la labor del Consejo.

En el acto inaugural de este año, pronunció un discurso el Sr. Vijay Nambiar, Jefe de Gabinete de la Oficina Ejecutiva del Secretario General.

Durante la jornada del 20 de noviembre se celebraron cuatro mesas redondas sobre los siguientes temas:

- I. La situación del Consejo de Seguridad en 2009: balance y perspectivas
- II. Métodos de trabajo
- III. Misiones, comités y grupos de trabajo del Consejo de Seguridad
- IV. Experiencia adquirida: reflexiones de los asistentes al curso de 2009

El Sr. Vijay Nambiar, Jefe de Gabinete de la Oficina Ejecutiva del Secretario General, pronunció el discurso de apertura en la cena inaugural. Comenzó su intervención dando las gracias a la delegación de Finlandia por organizar el séptimo curso práctico anual para los miembros recién elegidos del Consejo de Seguridad y extendió su agradecimiento al Center on International Organization de la Universidad de Columbia, la División de Asuntos del Consejo de Seguridad y el Instituto de las Naciones Unidas para Formación Profesional e Investigaciones por su apoyo a la iniciativa. Tras dar la enhorabuena a los nuevos miembros del Consejo de Seguridad (Bosnia y Herzegovina, el Brasil, el Gabón, el Líbano y Nigeria), comentó que el lema del curso, “Eficacia inmediata”, se quedaba corto, ya que prácticamente se exigía a los nuevos miembros del Consejo de Seguridad que trajeran la “eficacia incorporada”, dada la cantidad y la complejidad de los asuntos de que se ocupaba el Consejo.

Citando el documento de antecedentes preparado para el curso práctico por el Profesor Edward Luck, de la Universidad de Columbia, el Jefe de Gabinete observó que el Consejo de Seguridad tenía, sin lugar a dudas, “la merecida reputación de ser el órgano intergubernamental con más trabajo y más productivo del sistema de las Naciones Unidas”. Destacó que nunca antes el Consejo había tenido que ocuparse de tantas situaciones problemáticas en tantos lugares del mundo. Dado que ninguna nación podía resolver por sí sola los problemas mundiales actuales, el Consejo de Seguridad había pasado a encarnar lo que el Secretario General denominaba “multilateralismo renovado”. El público en general identificaba cada vez más el Consejo de Seguridad con el organismo internacional. Según el Jefe de Gabinete, los ciudadanos esperaban que el Consejo reconociera sus necesidades, entendiera las causas fundamentales de los problemas que se cernían sobre ellos y respondiera de manera inmediata y efectiva a sus emergencias. Cuando se producía una crisis, los afectados tenían poca paciencia con el debate y la tardanza; querían que el Consejo pasara a la acción. Las diferencias de opinión, por legítimas que fueran, podían dificultar que se respondiera rápidamente y convenía tener presente que cuanto más se tardara en reaccionar, mayores penurias se vivirían sobre el terreno.

Por consiguiente, en opinión del Jefe de Gabinete, la finalidad del curso práctico era contribuir a que el Consejo fuera más eficaz. El curso brindaría a los participantes la oportunidad de ahondar en varios aspectos esenciales y, más concretamente, les ofrecería: un balance de la labor del Consejo; un repaso de sus métodos de trabajo; una idea general de sus misiones, comités y grupos de trabajo; y una reflexión sobre la experiencia adquirida por los miembros salientes.

El Jefe de Gabinete explicó que la relación entre la Secretaría y el Consejo de Seguridad era especialmente importante dentro del sistema de las Naciones Unidas y que esa relación, abarcaba tanto la interacción directa frecuente en la Sede como, cada vez en mayor medida, la ejecución por parte de la Secretaría de mandatos aprobados por el Consejo en África, Asia, Europa y América. En el Afganistán, se había dado prioridad en un primer momento a la estabilización política y, posteriormente, al apoyo a la celebración de elecciones libres y limpias. Aunque las prioridades anteriores persistían, en estos momentos, la seguridad del personal en el país había pasado a ser la principal preocupación, ya que las Naciones Unidas estaban siendo el blanco de ataques, no por lo que hacían sino por lo que eran.

A juicio del Jefe de Gabinete, los nuevos miembros del Consejo tendrían que ocuparse de asuntos de suma importancia en los próximos meses. Entre otros, la renovación del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Nepal en enero de 2010 en “circunstancias complicadas”; la conclusión del mandato de la Operación de las Naciones Unidas en Côte d’Ivoire y el probable aplazamiento de las elecciones en ese país; la renovación del mandato de la Misión de las Naciones Unidas en la República Democrática del Congo (MONUC) y el problema de la violencia endémica contra la población civil en el país; e importantes acontecimientos de carácter político en el Sudán, país inmerso en los preparativos para las elecciones y el referendo de 2010 y 2011, respectivamente, y sus consecuencias para la Misión de las Naciones Unidas en el Sudán y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID).

El Jefe de Gabinete indicó cuatro ámbitos en los que cabía intensificar la cooperación entre el Consejo y la Secretaría. El primero era el mantenimiento de contactos oficiosos entre los miembros del Consejo y la Secretaría, como podían ser las consultas de diversa índole, las reuniones bilaterales con el Secretario General y otros altos funcionarios, los “debates interactivos oficiosos” y los almuerzos mensuales del Secretario General con el Consejo. Esos contactos podían resultar muy útiles para presentar información sobre cuestiones ajenas a la labor del Consejo. Puso como ejemplo el almuerzo celebrado en octubre de 2009, en el que el Secretario General informó a los miembros del Consejo sobre la situación en Guinea y les expuso la solicitud de la Unión Africana y la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO) de establecer una comisión de investigación independiente. Muchos miembros del Consejo se mostraron partidarios de que se estableciera dicha comisión, que fue constituida y recibió posteriormente el respaldo del Consejo de Seguridad en una declaración de su Presidencia. El Jefe de Gabinete destacó que se trataba de uno de los mejores mecanismos para conseguir que el Consejo participara más activamente en las iniciativas de prevención de conflictos, antes de que se deteriorara la situación y fuera necesaria una misión de mantenimiento de la paz. A ese respecto, insistió en que los buenos oficios del Secretario General podrían ser más productivos con el apoyo del Consejo de Seguridad, en particular si éste los respaldaba presentando un frente común.

El segundo ámbito señalado por el Jefe de Gabinete concernía a los informes y las cartas de carácter oficial y oficioso. La Secretaría, explicó, debía contar al Consejo lo que necesitaba saber, no decirle lo que deseaba oír. La Secretaría debía proporcionar al Consejo información veraz y objetiva sobre cuestiones cruciales relativas a la paz y la seguridad, figuraran o no en el temario del Consejo. Si bien reconoció que alguna que otra vez la Secretaría se demoraba en presentar la información debido a los múltiples niveles de examen y aprobación por los que pasaban los informes antes de ser publicados, el Jefe de Gabinete aseguró que la Secretaría estaba haciendo todo lo posible por ser más disciplinada a la hora de cumplir los plazos de presentación de informes establecidos por el Consejo.

El tercer ámbito de interacción mencionado fue el papel de la Secretaría en la ejecución directa de los mandatos del Consejo. El Jefe de Gabinete observó que, a veces, los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz eran el resultado de compromisos políticos tan delicados que llevarlos a la práctica sobre el terreno resultaba imposible bien porque los objetivos eran poco realistas, porque no había recursos suficientes, o por ambas cosas. Ante ese problema, propuso que la Secretaría prestara ayuda al Consejo en la concepción de los mandatos desde un primer momento, lo que facilitaría el entendimiento mutuo acerca de la finalidad del mandato y los recursos necesarios para su ejecución. En cualquier caso, la Secretaría seguiría colaborando con el Consejo para velar por que los mandatos tuvieran una estrategia política clara para solucionar los conflictos, permitieran el despliegue rápido y contaran con recursos suficientes.

El cuarto y último ámbito de interacción era la vigilancia de los regímenes de sanciones. A fin de facilitar esas actividades, el Consejo había dispuesto la medida innovadora de establecer grupos de expertos, que la Secretaría había ayudado a seleccionar, equipar y respaldar aportando información y recomendaciones que, de lo contrario, se habrían echado en falta. La contribución de esos grupos a la labor del Consejo había sido muy valiosa. Aunque su carácter independiente hacía que, en

ocasiones, el Consejo tuviera dificultades para aplicar las recomendaciones que formulaban, bien por razones políticas o por falta de capacidad, el Jefe de Gabinete alentó de todos modos al Consejo a que examinara con detenimiento y aplicara, en la medida de lo posible, las recomendaciones pertinentes.

En opinión del Jefe de Gabinete, la relación entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad se fundaba en tres pilares. El primero de ellos estaba definido por los Artículos 97 y 99 de la Carta de las Naciones Unidas. El Artículo 97 establecía su función como el más alto funcionario administrativo de las Naciones Unidas y el Artículo 99, su función política con respecto al Consejo de Seguridad. La relación de cada Secretario General con el Consejo de Seguridad estaba determinada en gran medida por su manera de interpretar esas funciones, que debía ejercer con una noción equilibrada de las posibilidades y los límites de sus responsabilidades. La imparcialidad y la independencia constituían los elementos fundamentales del segundo pilar. Sin embargo, imparcialidad no era lo mismo que neutralidad, recalcó. Aunque el grado de visibilidad del Secretario General variaba de un asunto a otro y la división del trabajo con el Consejo nunca era estática, en última instancia, el Consejo de Seguridad debía asumir la responsabilidad de sus propias decisiones. Con respecto al tercer pilar, el Jefe de Gabinete comentó que el Secretario General podía ayudar al Consejo a avanzar hacia la unidad de propósito si en el seno del Consejo se hacía un esfuerzo por tratar de lograr objetivos comunes, independientemente de la posición nacional de cada miembro del Consejo. Puso como ejemplo las gestiones del Secretario General en Myanmar y Sri Lanka. Después de preparar una propuesta que tenía en cuenta las expectativas del Consejo y de la comunidad internacional, el Secretario General emprendió negociaciones con las autoridades de esos países. Pese a las críticas recibidas de algunos sectores de los medios de comunicación, el Secretario General consideraba que sus gestiones reflejaban los objetivos y propósitos comunes de los miembros del Consejo.

Para terminar, el Jefe de Gabinete recordó a los nuevos miembros que su participación en el Consejo les brindaría el privilegio de pensar a gran escala, sin circunscribirse a los intereses de sus países y regiones. El Consejo no solo se ocupaba de cuestiones de paz, sino también de cuestiones conexas relativas a la justicia, los derechos humanos y el derecho internacional humanitario. Es más, con los años, el Consejo había ampliado sus miras más allá de los asuntos concernientes a países concretos y había incorporado a su temario cuestiones intersectoriales como la protección de los civiles, los niños en los conflictos armados y la mujer, la paz y la seguridad. El Jefe de Gabinete alentó a los miembros recién elegidos a plantearse su función en el Consejo desde la perspectiva más amplia posible, con la Carta como punto de referencia constante para guiar sus pasos.

Sesión I

La situación del Consejo de Seguridad en 2009: balance y perspectivas

Moderador:

Embajador Vitaly Churkin
Representante Permanente de la Federación de Rusia

Ponentes:

Embajador Ruhakana Rugunda
Representante Permanente de Uganda

Embajador Alejandro Wolff
Representante Permanente Adjunto de los Estados Unidos de América

La sesión I brindó a los miembros del Consejo la oportunidad de reflexionar sobre el estado de la labor del Consejo en esos momentos y los retos a los que tendría que hacer frente el Consejo en los meses y años venideros. En la sesión se habló principalmente de las tendencias en la labor del Consejo en cuanto a los asuntos tratados, el volumen de trabajo y la productividad; el aumento y la evolución de los mandatos y las operaciones de mantenimiento de la paz; la cooperación con los mecanismos regionales y subregionales; y otros asuntos de suma importancia que habría de tratar el Consejo.

Tendencias en la labor del Consejo de Seguridad: asuntos tratados, volumen de trabajo y productividad

En la primera sesión, hubo un debate sustancial sobre el documento de antecedentes preparado para el curso práctico por el Profesor Edward Luck, de la Universidad de Columbia. Las estadísticas que figuraban en el documento indicaban un descenso en la actividad y la producción de documentos del Consejo, medidas por el número de sesiones oficiales, consultas oficiosas, resoluciones y declaraciones de la Presidencia. En el documento se señalaba que podía tratarse de una tendencia positiva y alentadora para un órgano que era considerado por muchos el más productivo del sistema de las Naciones Unidas y que había estado trabajando a un ritmo frenético. Sin embargo, varios oradores pusieron en duda que esas estadísticas reflejaran íntegra y debidamente la productividad del Consejo y el gran volumen de trabajo que tenía constantemente. Uno de ellos destacó que los miembros tenían cosas que hacer relacionadas con el Consejo todos los días. Las reuniones y las declaraciones eran cada vez más largas. Además de un mínimo de cuatro sesiones oficiales a la semana, se celebraban reuniones y consultas oficiosas, y aunque las sesiones públicas quedaban registradas como una única sesión, en muchos casos se prolongaban durante todo el día. Además, en opinión de ese participante, era impensable que la frecuencia de las sesiones fuera a reducirse, dada la demanda permanentemente elevada de operaciones de mantenimiento de la paz. Otro miembro añadió que, según sus cálculos, había pasado más de 550 horas en el Consejo desde que su país había empezado a ejercer sus funciones como miembro elegido al comienzo del año. En su opinión, las estadísticas no podían recoger todo el trabajo preparatorio ni las consultas que conllevaba la elaboración de los documentos para las sesiones y las resoluciones.

En la misma línea, otro orador puso de relieve que sería engañoso tener en cuenta únicamente las sesiones oficiales, dada la frecuencia con que se celebraban reuniones de los comités de sanciones y se mantenían conversaciones oficiosas fuera del Salón del Consejo y las salas de consultas oficiosas o conversaciones con otros interlocutores. Como ejemplo de estas últimas se mencionaron las largas conversaciones mantenidas con la misión de la Unión Africana que viajó a Nueva York para hablar sobre la acusación de la Corte Penal Internacional contra el Presidente del Sudán, Omar Al-Bashir. En opinión de ese participante, probablemente el marco cronológico utilizado al elaborar los informes anuales del Consejo de Seguridad a la Asamblea General (del 1 de agosto al 31 de julio) permitía hacerse una idea más exacta de las actividades del Consejo. Se avisó a los nuevos miembros de que se prepararan para trabajar duro y muchas horas en los dos años siguientes.

Varios participantes temían que el órgano hubiera caído “prisionero del exceso de trabajo” y que el vertiginoso ritmo de trabajo y de reuniones estuviera dejando demasiado poco margen para la reflexión y la planificación estratégica. Como explicó uno de los participantes, aunque el Consejo fue concebido para centrarse en las “situaciones conflictivas” que podían hacer peligrar la paz y la seguridad internacionales, su programa de trabajo se había ido sobrecargando con demasiadas cuestiones temáticas. En su opinión, esa tendencia afectaría a la profundidad con que el Consejo trataba los temas y a su eficiencia. Otro orador se mostró de acuerdo y añadió que el Consejo adolecía de “sobrepeso” temático, pues estaba haciéndose cargo de asuntos que iban más allá de las funciones que le encomendaba la Carta. Además, advirtió que, en su afán por ocuparse de tantas cuestiones, el Consejo estaba “perdiendo el control de su apetito”. Por otra parte, un tercer orador señaló que, indudablemente, habían surgido nuevas amenazas a la paz y la seguridad internacionales, como el tráfico de drogas y la delincuencia organizada internacionales, que hacían necesarios “nuevos planteamientos y debates” en el Consejo.

Un interlocutor planteó el interrogante de si el menor número de reuniones y documentos aprobados era indicio de una mayor eficiencia del Consejo o de un menor volumen de trabajo. En cualquier caso, señaló otro participante, en lugar de centrarse en indicadores cuantitativos como el número de declaraciones de la Presidencia y de resoluciones, sería más conveniente tratar de definir parámetros o indicadores que midieran la eficacia del Consejo al hacer frente a las amenazas a la paz y la seguridad internacionales. A ese respecto, un orador insistió en que el Consejo debía promover la capacidad de acción de los pueblos sobre el terreno, en lugar de usurpar su autoridad para solucionar los problemas que afectaban a sus países, o incluso de rivalizar con ellos. No era de extrañar, comentó, que a menudo los mandatos de mantenimiento de la paz no prosperaran o que no se lograra una paz sostenible.

Los participantes resaltaron también la tendencia del Consejo a actuar cada vez más por consenso. Como observó un orador, a pesar de que a efectos jurídicos no había diferencia entre las resoluciones aprobadas por mayoría de votos y las aprobadas por unanimidad, no recordaba ninguna votación del Consejo en que la división de opiniones hubiera sido de 9 votos frente a 6, o mayor. Como se explicaba en el documento de antecedentes, la ventaja de tratar de lograr un consenso era que daba a cada miembro, permanente o no permanente, más peso e influencia en la negociación de los textos de las resoluciones. Sin embargo, como

señalaron varios oradores, el afán por lograr la unanimidad podía también aumentar la presión ejercida sobre algunos miembros para que se plegaran a los deseos de la mayoría. Esa situación se producía a veces, por ejemplo, cuando un grupo reducido de Estados o un grupo externo, como podía ser un Grupo de Amigos, presentaba un proyecto de resolución “precocinado” y trataba de obtener el apoyo de los miembros del Consejo. Como observó un participante, aunque la gran mayoría de las resoluciones de los últimos años se habían aprobado por unanimidad, los miembros del Consejo seguían tratando de determinar de forma sistemática en qué sentido se inclinaría la mayoría necesaria de nueve miembros para decidir qué votar en función de ello. Otro orador advirtió que lograr un consenso no era tarea fácil e instó a los miembros salientes a que contribuyeran a hacer ver a los demás miembros de las Naciones Unidas que ya era lo bastante difícil sacar adelante el trabajo en un Consejo de 15 miembros. En su opinión, algunas modalidades de la reforma del Consejo que se estaban considerando harían la labor del Consejo sumamente complicada, o incluso imposible.

La interacción con la Secretaría podía servir para crear una base de información común a los efectos de la adopción de decisiones en el Consejo. Según varios oradores, los almuerzos de trabajo con el Secretario General habían resultado especialmente fructíferos en ese sentido, ya que daban a los miembros del Consejo la oportunidad de obtener una respuesta prácticamente instantánea del Secretario General en relación con los asuntos que estuviera examinando el Consejo. Además, en general, se valoraba positivamente la colaboración cada vez mayor entre el Consejo, la Secretaría y las organizaciones regionales y subregionales, cuestión que se aborda con más detalle más adelante.

Aumento y evolución de los mandatos y las operaciones de mantenimiento de la paz

En general, los participantes coincidieron en que la demanda constantemente elevada e incluso cada vez mayor de operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas sería una de las características definitorias de la labor del Consejo en los años venideros. La capacidad internacional, ya fuera en términos de financiación, efectivos militares, agentes de policía o personal civil, seguiría siendo insuficiente. Varios participantes manifestaron su preocupación porque algunos países se estuvieran convirtiendo en “beneficiarios crónicos” de operaciones de mantenimiento de la paz, con la consiguiente merma de la autoridad y la capacidad locales. Entre otros, se citaron los ejemplos de Haití, donde se habían ido sucediendo las misiones sin lograr una solución sostenible a sus problemas fundamentales, y la República Democrática del Congo, país en el que, a pesar de acoger la mayor operación de mantenimiento de la paz, apenas se habían logrado avances en los ámbitos político, económico y de la seguridad en cuatro décadas. A título ilustrativo, un orador recordó que el ex Presidente de Nigeria Olusegun Obasanjo había formado parte de las fuerzas de mantenimiento de la paz desplegadas en el Congo a principios de los años sesenta.

Varios oradores señalaron que uno de los factores que coartaban la satisfactoria planificación y ejecución de las operaciones de mantenimiento de la paz era la falta de capacidad analítica en las Naciones Unidas para hacer frente a las causas fundamentales de los conflictos. Como indicó un participante, las Naciones Unidas solían encarar las operaciones de mantenimiento de la paz con un “conjunto estándar de soluciones” cuyas repercusiones no siempre se entendían del todo y

muchas veces no tenían en cuenta las opiniones de los principales interesados locales de los países de acogida. Las Naciones Unidas debían desempeñar un papel secundario, o incluso terciario, continuó diciendo, de manera que la población local pudiera llevar la iniciativa en la búsqueda de soluciones sostenibles al conflicto armado. Otro orador añadió que, además, no se consultaba lo suficiente a los países de acogida con respecto a las operaciones planificadas, ni tampoco a otros órganos y grupos de las Naciones Unidas, como el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Asamblea General, aunque reconoció que ahora el Consejo tenía más en cuenta las opiniones de los órganos regionales y subregionales, que recababa en iniciativas como la reunión anual entre sus miembros y los miembros del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana. No obstante, instó a que se hiciera un mayor esfuerzo para lograr que la comunicación con esos asociados fuera más oportuna y fiable.

Haciendo notar la complejidad de algunos conflictos de los que se ocupaba el Consejo, un participante observó que el órgano se había convertido en algo parecido a la “unidad de traumatología” de un hospital: cuando un caso era demasiado difícil de resolver en otros foros, se recurría al Consejo. Aunque los países vecinos y las organizaciones regionales y subregionales solían tener interés en prevenir la intensificación de los conflictos, continuó, normalmente las Naciones Unidas no eran la primera opción a la que recurrían para solucionar los conflictos. Por ello, con demasiada frecuencia, los miembros del Consejo tenían que encontrar soluciones correctivas y no preventivas. En consecuencia, añadió otro participante, el Consejo tendía a darse prisa en actuar, tomando decisiones que “no siempre estaban muy meditadas”. En su opinión, esa tendencia comprometía la eficacia del Consejo, así como su capacidad para preparar adecuadamente las misiones de mantenimiento de la paz. En palabras de otro interlocutor, sería conveniente que el Consejo aplicara la experiencia adquirida en las misiones anteriores de mantenimiento de la paz para conseguir que las misiones futuras fueran más eficaces.

Un participante comentó que no recordaba ningún mandato de mantenimiento de la paz sobre el que el Consejo hubiera preguntado a la Secretaría antes de autorizarlo cuáles eran los gastos previstos, quién aportaría contingentes, cómo podía contribuir el Consejo a resolver la crisis entre las partes en conflicto o cómo afectaría la operación al panorama político. A menos que el Consejo dispusiera de ese tipo de valoraciones objetivas y realistas a la hora de definir y configurar los mandatos de mantenimiento de la paz, se corría el riesgo de que la misión resultante acabara siendo un “elemento más del paisaje” y fuera prorrogada automáticamente por los miembros del Consejo por temor a que la situación se descontrolara si se llegara a retirar la operación. Mostrándose de acuerdo con esas observaciones, otro orador señaló que muchas veces se desplegaba al personal de mantenimiento de la paz en situaciones en las que no había una paz que mantener y observó que, en esos casos, al Consejo le resultaba difícil replantearse su función y pasar de la “regulación de conflictos” a la “solución de conflictos”.

Se observó que la extensión de los proyectos de resolución y los mandatos y el número de exigencias que imponían a las operaciones de mantenimiento de la paz habían ido aumentando, lo cual generaba confusión entre los jefes en cuanto a las prioridades y las estrategias de salida. El mandato de la MONUC, por ejemplo, comprendía 41 tareas distintas. Un participante recordó una anécdota sobre el cambio de actitud de un diplomático que en otro tiempo había trabajado en el Consejo y ahora trabajaba sobre el terreno en África. En el Consejo, ese delegado

solía insistir en que los mandatos fueran más extensos, pero ahora que veía las cosas desde el punto de vista de quienes trabajaban sobre el terreno, comprendía la necesidad de que los mandatos fueran más concisos y específicos.

La relación entre la prevención, el mantenimiento de la paz y la consolidación de la paz se abordó desde varias perspectivas. En general, el énfasis cada vez mayor en la prevención y la consolidación de la paz en la labor de las Naciones Unidas se consideraba acertado. Varios oradores encomiaron los esfuerzos de la Secretaría por conceder mayor importancia a la diplomacia preventiva, por ejemplo recientemente en Guinea y Madagascar. En palabras de un participante, a través de la mediación se podía “cortar de raíz” los conflictos y reducir considerablemente la necesidad de operaciones de mantenimiento de la paz. Un orador señaló que la diplomacia preventiva era una función más propia de la Secretaría que del Consejo y que el Consejo debía alentar a la Secretaría a ser más activa en esa esfera. Sin embargo, otro participante rebatió ese argumento afirmando que la diplomacia preventiva era también, de hecho, una función del Consejo con arreglo a la Carta y que la Secretaría muchas veces ponía en práctica lo que había decidido el Consejo. Cuando, por ejemplo, el Consejo resaltaba la importancia de la diplomacia preventiva, la mediación y la consolidación de la paz, la Secretaría debía actuar en consonancia con esa consideración, ya que ambos órganos eran complementarios.

Mostrándose de acuerdo en que la consolidación de la paz era un instrumento importante, un orador señaló que, sin embargo, no era un punto fuerte del Consejo. En las actividades de consolidación de la paz, el Consejo desempeñaba una función más bien de apoyo y no tanto operacional. Con la colaboración de diversos agentes, la consolidación de la paz había prosperado en Burundi y en otros países. Citando como ejemplo la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití, otro participante comentó que, si bien las actividades de mantenimiento de la paz podían muchas veces crear el entorno necesario para que un país progresara, para ello normalmente había que invertir además recursos en el fortalecimiento del Estado y la consolidación de la paz. Ese mismo orador preguntó, sin embargo, cómo se podían poner en marcha iniciativas de consolidación de la paz en circunstancias en que no hubiera una operación de paz desplegada sobre el terreno. En opinión de un orador, las misiones de mantenimiento de la paz trataban de crear las condiciones para que las soluciones políticas se afianzaran, es decir de “regular” el conflicto, mientras que el objetivo prioritario de las iniciativas de consolidación de la paz era “solucionar” el conflicto. El orador observó que el Consejo, en virtud de la autoridad para tomar medidas coercitivas que le confería el Capítulo VII de la Carta, centraba más su actividad en el mantenimiento de la paz y, de ese modo, en la creación de las condiciones adecuadas para la consolidación de la paz. Esta última, sin embargo, era un instrumento importante para evitar que los conflictos resurgieran. Desde esa perspectiva, estimaba que el examen que pronto tendría lugar de la Comisión de Consolidación de la Paz era una ocasión prometedora para reconsiderar la relación entre ambas funciones. La Comisión, según señaló otro interlocutor, había contribuido a generar estabilidad en países en que no había fuerzas de mantenimiento de la paz desplegadas sobre el terreno.

Mayor cooperación con los mecanismos regionales y subregionales, incluido el Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana

Hablando de la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales, un participante encomió la colaboración del Consejo con la Organización de los Estados Americanos con respecto a Haití y Honduras, con la Comunidad del África Meridional para el Desarrollo con respecto a Madagascar y con la Unión Africana con respecto a diversas cuestiones relativas al continente africano. Las organizaciones regionales y subregionales tenían una “noción especial” de las complejidades de las situaciones en sus propias regiones y podían contribuir sobremedida a resolver importantes problemas políticos. En opinión de ese orador, el “trato directo” con la población afectada podía ayudar a los funcionarios de la Sede de las Naciones Unidas a comprender mejor su punto de vista. Por ejemplo, en las misiones del Consejo realizadas recientemente a Haití, Rwanda, la República Democrática del Congo y Addis Abeba, donde los miembros de la misión del Consejo se reunieron con miembros del Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana, hubo una interacción considerable entre los miembros del Consejo y la población sobre el terreno. El orador señaló que, dado que el Consejo dedicaba la mayor parte de su tiempo a asuntos relacionados con África, la organización regional que más solicitaba la colaboración del Consejo era la Unión Africana. No obstante, a título de “advertencia”, ese mismo participante puso de relieve que el Consejo y las organizaciones regionales eran “animales distintos”, en el sentido de que, aunque se complementaban, cuando trataban de sustituirse entre sí, los resultados no eran muy buenos. Se observó que las decisiones del Consejo tenían cada vez más en cuenta las opiniones de las organizaciones regionales. No obstante, advirtió otro orador, la relación entre el Consejo y las organizaciones regionales todavía no había alcanzado un nivel de “confianza plena” y uno y otras aún no habían hallado una fórmula eficaz de colaboración. Se indicó que había habido diferencias de opinión a ese respecto entre los miembros elegidos y permanentes del Consejo. Según un participante, el Consejo no tenía lo bastante en cuenta las opiniones de la Unión Africana. El participante pidió que las recomendaciones de los informes del Secretario General relativas a la región se concertaran previamente entre la Secretaría de las Naciones Unidas y la de la Unión Africana.

Otro orador se mostró en total desacuerdo, afirmando que no había motivo para que las Naciones Unidas y la Unión Africana se reunieran de manera oficial o intercambiaran documentación y que la Secretaría no tenía que “obtener el visto bueno” de la Unión Africana antes de incluir sus recomendaciones en los informes del Secretario General. Otro participante señaló que, aunque consideraba acertado que se estrecharan las relaciones entre el Consejo y los órganos regionales, estaba de acuerdo en que las organizaciones regionales no debían ser consideradas “cámaras de compensación” del Secretario General y el Consejo de Seguridad. Sin lugar a dudas, el Consejo tenía unas atribuciones muy especiales en virtud de la Carta. En su opinión, la experiencia poco alentadora de la UNAMID había demostrado que la autoridad del Consejo era irremplazable. Otro participante expresó su desacuerdo, señalando que, aunque el proceso no había sido “fácil”, la UNAMID parecía haber contribuido en cierta medida a reducir la violencia en la región.

Perspectivas

Varios participantes se refirieron a la batalla constante del Consejo por conciliar los principios con los intereses, que se hacía patente en la forma que tenía el Consejo de determinar qué constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales. Se citaron varios ejemplos de situaciones de violencia y conflictos armados en distintas partes del mundo de los que nunca se había llegado a ocupar el Consejo porque, según explicó un orador, no se consideraban amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Sin embargo, afectaban a mucha gente y llevaban a la opinión pública a preguntarse por qué el Consejo no había actuado. En opinión del orador, el Consejo tenía que elaborar un conjunto de directrices más claras sobre cuándo debía actuar en un conflicto. Otro orador añadió que era sumamente importante que se hiciera, ya que a los asuntos tratados por el Consejo iban sumándose nuevos retos y amenazas, como las drogas y la delincuencia organizada.

A juicio de uno de los participantes, el Consejo no había sido lo suficientemente predecible en sus respuestas, que en demasiadas ocasiones acababan estando determinadas por intereses políticos muy concretos cuando debían estar basadas en principios normativos generales. Señaló, por ejemplo, que algunos miembros querían retrasar el procesamiento del Presidente Omar Al-Bashir por la Corte Penal Internacional por motivos políticos, para disponer de más tiempo para resolver los conflictos en la región, mientras que otros reclamaban que se llevara a Israel y Hamas ante la Corte amparándose en las conclusiones del informe Goldstone. En la misma línea, un segundo orador afirmó que los principios eran más importantes y duraderos que la política, y un tercer orador añadió que algunos principios estaban universalmente aceptados y que los miembros elegidos podían contribuir a que la labor del Consejo se atuviera a ellos.

Otro participante, insistiendo en que el Consejo no era un órgano académico, se mostró en rotundo desacuerdo. En sus propias palabras, el Consejo era un “animal sumamente político” que desarrollaba su actividad bajo una presión constante procedente de instancias internas, consideraciones políticas regionales, las organizaciones no gubernamentales y los medios de comunicación. Así pues, no era de extrañar que el Consejo no reaccionara de la misma manera ante cada caso que se le presentaba. En su opinión, cada caso era distinto y debía evaluarse atendiendo a su historia y sus circunstancias particulares. Una de las principales razones por las que el Consejo era eficaz, aseguró, era su capacidad para evaluar cada situación de manera independiente. El día que perdiera esa capacidad, afirmó, dejaría de ser eficaz. En opinión de otro orador, conciliar esas dos perspectivas seguiría siendo un reto para el Consejo en los próximos años.

Durante los debates, se hizo referencia a algunos retos a los que tendrían que hacer frente los miembros del Consejo en los próximos dos años. Los asuntos relativos a África seguirían ocupando un primer plano y gran parte del tiempo del Consejo. Entre ellos, cabía mencionar: la transición de la MONUC en la República Democrática del Congo; la pugna por lograr avances en el Sudán, donde estaba previsto que se celebraran elecciones en 2010 y un referendo en 2011; las cuestiones relativas a la gobernanza en África occidental; y Somalia y el papel de la Misión de la Unión Africana en Somalia. Con respecto al resto del mundo, un orador afirmó que el Consejo no había debatido la situación relativa al Afganistán “tanto como hubiera debido” y que era crucial que se reforzara la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán. Además, el Consejo tendría que volver a

examinar los casos de Chipre y Nepal para estudiar las debidas estrategias de salida. Se señaló que el Consejo debía también hallar una manera más constructiva de contribuir a la solución pacífica de los conflictos en el Oriente Medio. Otros asuntos prioritarios de los que tendría que ocuparse el Consejo serían las cuestiones de no proliferación relativas a la República Islámica del Irán y la República Popular Democrática de Corea, y la relación entre el mantenimiento de la paz, la consolidación de la paz y la mediación. En opinión de otro participante, el informe Goldstone podría también plantear un desafío durante ese período.

Sesión II

Métodos de trabajo

Moderador:

Embajador Yukio Takasu
Representante Permanente del Japón

Ponentes:

Embajador Ertuğrul Apakan
Representante Permanente de Turquía

Embajador Liu Zhenmin
Representante Permanente Adjunto de China

En esta sesión, los miembros actuales del Consejo de Seguridad presentaron un panorama general de los métodos de trabajo del Consejo y formularon algunas sugerencias sobre cómo mejorarlos. Entre otros temas, se examinaron la estructura y el formato de las reuniones y consultas, la relación entre el Consejo y sus distintos interlocutores y las responsabilidades del Presidente.

Perspectivas sobre los métodos de trabajo del Consejo

Uno de los participantes destacó dos aseveraciones contenidas en el documento de antecedentes del Profesor Luck. En la primera se describía el Consejo de Seguridad como “el más adaptable de los órganos de las Naciones Unidas”, mientras que en la segunda se subrayaba que cambiar sus métodos de trabajo no era un fin en sí mismo. Teniendo presentes esas dos consideraciones, el orador planteó que muchos de los cambios que era necesario introducir en los métodos de trabajo del Consejo se habían esbozado en la nota del Presidente del Consejo de Seguridad distribuida en julio de 2006 (S/2006/507). Observó que durante la sesión se había puesto de manifiesto la existencia de un consenso amplio entre los presentes en el sentido de que todo lo que había que decir sobre el tema estaba recogido en el documento de antecedentes. A juicio del orador, el problema estribaba en definir no lo que se necesitaba hacer, sino cómo hacerlo. Tras señalar que el Grupo de Trabajo oficioso sobre la documentación del Consejo y otras cuestiones de procedimiento estaba examinando la nota a fin de determinar lo que se había hecho y lo que quedaba por hacer, uno de los participantes instó a todos sus colegas a que la leyeran detenidamente.

Varios participantes afirmaron que en el Consejo existía una cultura singular de métodos de trabajo y que tal vez pasarían generaciones antes de que cambiase esa cultura e hicieran hincapié en que la única manera de conseguirlo era perseverar en

aplicar los cambios. Cada vez que se introdujera una mejora, por ejemplo, debería aplicarse consistentemente, pues los avances realizados en materia de métodos de trabajo se habían perdido a veces al caer en desuso. A título de ejemplo, el orador recordó el informe anual de 2002 del Consejo de Seguridad a la Asamblea General, cuya introducción había sido elaborada por la delegación de Singapur (que en ese entonces era miembro del Consejo). El orador lamentó que a pesar de que dicha introducción había sido muy analítica e interesante, posteriormente el Consejo había vuelto a su viejo estilo de presentación de informes.

Como expresó otro de los participantes, no era necesario hacer una revolución en los métodos de trabajo, por cuanto el Consejo ejercía control sobre sus propios procedimientos. Añadió que, no obstante, el Consejo no debía ignorar el hecho de que todos los Estados Miembros tenían un interés particular en los métodos de trabajo del Consejo. A ese respecto, recordó el debate público celebrado en agosto de 2008 sobre la aplicación del documento S/2006/507, ocasión en la que muchos Estados que no eran miembros del Consejo habían tomado la palabra para exhortar a que se aumentara la transparencia, la eficiencia, la rendición de cuentas, la legitimidad y el respeto en la labor del Consejo.

Varios oradores señalaron la necesidad de lograr el equilibrio adecuado entre la eficacia, la transparencia y la eficiencia de la labor del Consejo. Según observó uno de los participantes, era importante examinar la percepción que tenía del Consejo el público externo. En los análisis del Consejo que el orador había consultado se mencionaban con mucha frecuencia las cuestiones relativas a la democracia, la legitimidad y la legalidad —o su ausencia— a la hora de examinar los métodos de trabajo del Consejo. Tanto los Estados que no eran miembros del Consejo como el público esperaban que el Consejo debatiera y fundamentara debidamente sus decisiones al abordar cuestiones importantes. La legitimidad del Consejo, señaló otro de los participantes, emanaba en lo fundamental del respeto que tuviesen por ese órgano los demás Estados Miembros de las Naciones Unidas. Correspondía, por tanto, a los miembros del Consejo asegurarse de que sus métodos de trabajo hicieran al Consejo acreedor de la confianza de todos los Estados Miembros de la Organización y el público más amplio.

Al abordar el tema del equilibrio entre transparencia y eficiencia, uno de los participantes señaló que aunque la eficiencia podía verse afectada por la celebración de demasiadas sesiones oficiales, ello redundaba en una mayor transparencia. Según otro orador, si bien se habían logrado avances sustantivos en materia de transparencia al haber aumentado el número de sesiones públicas y el acceso a la información, el Consejo era, por la propia naturaleza de su labor, un órgano cuasi ejecutivo, a diferencia de la Asamblea General. Ello significaba que la preocupación fundamental del Consejo debía ser la eficiencia y no la transparencia. Sería conveniente que existiese más transparencia, pero en ocasiones menos transparencia significaba mayor eficiencia.

A juicio de otro de los participantes, la Comisión de Consolidación de la Paz podía proporcionar experiencias valiosas en cuanto a buenos métodos de trabajo. Entre esas experiencias, mencionó el hecho de que la labor de la Comisión fundamentalmente se centraba en países específicos y tenía, por tanto, un carácter más concreto, que la Comisión tenía una “presencia más intensiva” sobre el terreno y sus deliberaciones tendían a ser más oficiosas, y que en la elaboración de sus estrategias y planes nacionales participaban los países interesados. Los jefes de las

configuraciones de la Comisión encargadas de los países efectuaban visitas periódicas sobre el terreno y la Comisión mantenía, además, una cooperación más eficaz con los interesados. Sin embargo, señaló otro orador, aunque a veces resultaba útil para unos pocos “países interesados” tomar la iniciativa en el Consejo en relación con un tema específico, en la práctica ello se traducía a menudo en que los demás miembros del Consejo tuvieran ante sí proyectos de documentos en cuya elaboración apenas habían participado.

Uno de los participantes, a la vez que reconoció las ventajas de mantener cierta flexibilidad en el cumplimiento de los pronósticos, se quejó de que el reglamento del Consejo siguiera calificándose de “provisional” más de 60 años después de la fundación de las Naciones Unidas y sugirió que los miembros del Consejo llegaran a un acuerdo oficial sobre el reglamento o lo desearan de una vez por todas. Un segundo participante se mostró en total desacuerdo y declaró que los intentos de modificar los métodos de trabajo se habían convertido en una “cuestión secundaria” con respecto a otros asuntos más importantes de que se ocupaba el Consejo. Independientemente de que el reglamento se calificase o no de “provisional”, todavía se consideraba el conjunto de directrices operativas oficiales del Consejo. Según la opinión expresada por un tercer participante, la función del Consejo había sufrido cambios y hoy en día sus decisiones afectaban el derecho internacional, lo que hacía del Consejo un órgano cuasi judicial o cuasi legislativo. De ahí que el Consejo necesitase actuar siempre sobre la base de la mejor información disponible y hacerlo, además, con sentido de proporcionalidad.

Varios participantes señalaron la tendencia de los miembros permanentes y no permanentes del Consejo a enfocar las cuestiones relativas a los métodos de trabajo del Consejo desde perspectivas diferentes. A juicio de algunos participantes, los miembros permanentes tenían la ventaja de poseer una mayor memoria institucional y haber establecido a lo largo de los años relaciones de trabajo más estrechas con sus asociados externos. Para equilibrar esa situación, uno de los oradores instó a los miembros recién elegidos del Consejo a que establecieran relaciones sólidas de trabajo con la Secretaría, que tenía un conocimiento profundo y autorizado de las prácticas anteriores y actuales del Consejo. Un segundo orador sugirió que el conocimiento exhaustivo del reglamento y los métodos de trabajo del Consejo facultaría a los nuevos miembros para interactuar mejor con los miembros permanentes. Un tercer orador dijo que era impresionante la unidad que existía entre los miembros permanentes respecto de algunas cuestiones, a lo que otro orador añadió que los cinco miembros permanentes del Consejo eran los que más dispuestos estaban a cooperar en las cuestiones institucionales por cuanto tenían una perspectiva a más largo plazo que los llevaba a atribuir una gran importancia a la primacía y el respeto del orden establecido. Como lo subrayaron varios participantes, el curso práctico anual “Eficacia inmediata” se había diseñado en parte para que los miembros recién elegidos del Consejo se pudieran integrar con mayor eficacia en la labor de los miembros actuales al tener ocasión de familiarizarse con los métodos de trabajo y la cultura del Consejo antes del inicio de su mandato. Algunos de esos participantes señalaron, además, que a pesar de las diferencias de perspectiva en determinados asuntos, todos los miembros del Consejo mantenían entre sí relaciones de trabajo particularmente buenas, caracterizadas por un alto grado de camaradería, cooperación y profesionalismo.

Reuniones y consultas

Hubo amplio acuerdo entre los participantes en el curso en que el gran número de reuniones y consultas del Consejo constituía una pesada carga para las delegaciones miembros. Esto en parte se atribuía a la celebración de reuniones más largas, en las que todos los miembros se sentían obligados a hacer una declaración, independientemente de que el tema debatido fuera asunto de interés nacional, por cuanto su silencio podía malinterpretarse. Por otro lado, los debates públicos tendían a convertirse en actividades que se extendían durante toda una jornada a fin de dar cabida a todas las partes interesadas. En consecuencia, la exhortación a celebrar un mayor número de reuniones oficiosas y de carácter consultivo recibió un apoyo generalizado.

De acuerdo con lo expresado por uno de los participantes, resultaba imposible celebrar debates interactivos, breves y precisos en el curso de las sesiones públicas, pues los foros públicos estaban diseñados para expresar opiniones, no para debatirlas. El mismo orador observó que la experiencia había demostrado que cuanto más abiertos fueran los debates y mayor fuera la participación en ellos de los Estados que no eran miembros del Consejo, tanto menor era la eficacia del Consejo y el grado de interacción entre los miembros de ese órgano. Un segundo participante indicó que los miembros recién elegidos del Consejo se sorprenderían de la frecuencia con que los miembros del Consejo formulaban declaraciones en reuniones de carácter consultivo que podían haberse hecho en reuniones públicas. El orador opinó que como resultado de la mentalidad de secreto del Consejo, los miembros acababan celebrando consultas en las que se decía lo mismo que se diría en una sesión pública. Por otra parte, cuanto más se reuniera el Consejo a puertas cerradas, tanto más se cuestionaría su legitimidad.

A fin de alentar la realización de consultas más interactivas, uno de los participantes sugirió que las intervenciones fuesen más breves y menos oficiales. Un segundo participante instó a los miembros a que examinaran la posibilidad de no formular declaraciones sobre cuestiones que no afectasen sus intereses nacionales. Al igual que en anteriores ediciones del curso práctico “Eficacia inmediata”, se lamentó la tendencia de los miembros del Consejo a leer declaraciones preparadas en consultas oficiosas. En ese contexto, un orador sugirió que se pidiera a la presidencia plantear cuestiones específicas para el debate que pudieran abordarse directamente en las intervenciones de los miembros. En cambio, otro orador advirtió de que, si bien apoyaba la propuesta de tratar de que las consultas fuesen más interactivas y breves, en la práctica a veces era difícil evitar el uso de declaraciones escritas. Ello era particularmente cierto en el caso de las cuestiones nuevas, en relación con las cuales los miembros necesitaban prepararse de manera más exhaustiva. Otro participante reconoció las dificultades que conllevaba eliminar las intervenciones escritas, pero propuso que al menos las declaraciones fueran más cortas y que los representantes permanentes cooperaran estrechamente con su personal para abreviar los discursos escritos. Por último, uno de los interlocutores observó que la carga de trabajo de los miembros era otro de los factores que contribuía a la falta de interactividad, pues las declaraciones escritas eran más fiables y fáciles de preparar.

Se formularon otras recomendaciones, entre ellas la de reducir el número de reuniones dedicadas a la presentación de informes o, de otra manera, delegarlas en expertos para así aliviar la presión sobre los representantes permanentes y otros

diplomáticos de alto rango. Algunos participantes señalaron con reconocimiento el uso de un “diálogo interactivo oficioso” en el caso de Sri Lanka, un nuevo formato que permitía que los miembros del Consejo se reunieran en privado con las partes para las que la cuestión examinada era pertinente, sin incluirla en el orden del día oficial. El resultado había sido un intercambio de opiniones franco, sincero y productivo sobre los acontecimientos en ese país.

A juicio de uno de los oradores, la palabra “respeto” era esencial a la hora de hablar de los métodos de trabajo. Recordó que uno de los primeros dilemas con que se había topado su delegación en relación con los métodos de trabajo se había presentado en una sesión en la que el Consejo sometió a votación un proyecto de resolución sobre la imposición de sanciones contra la República Islámica del Irán. Según el programa previsto, el representante del Irán sería el último orador de la sesión. La delegación del orador, sin embargo, opinó que era una cuestión de respeto permitir que el representante de la República Islámica del Irán tomara la palabra antes de que se aprobara la resolución y de que los miembros del Consejo formularan declaraciones para explicar su voto. Al final, otra delegación del Consejo negoció una fórmula por la cual todos los representantes permanentes de los países miembros del Consejo se quedarían hasta que concluyera la sesión para escuchar la declaración del Irán, en vez de abandonar la sala después de hacer sus intervenciones respectivas.

Luego de señalar que las sesiones públicas y los debates abiertos resultaban necesarios para la rendición de cuentas, uno de los oradores se quejó de que cuando después de que los 15 miembros del Consejo hubieran hablado, correspondía a los Estados que no eran miembros del Consejo tomar la palabra, a menudo la sala estaba medio vacía y solamente representantes de bajo nivel permanecían sentados a la mesa del Consejo y en el Salón. Por consiguiente, aunque se suponía que los debates abiertos eran una buena manera de escuchar las opiniones de los Estados que no eran miembros del Consejo, el orador puso en tela de juicio que reuniones con tan escasa asistencia contribuyeran a remediar la situación. Al abordar el tema del formato de las reuniones y el grado de asistencia a las mismas, otro interlocutor observó que esas dos cuestiones estaban claramente explicadas en el reglamento provisional y que todas las sesiones eran públicas a menos que se dispusiese lo contrario. Ese mismo orador criticó los casos en que países directamente interesados no podían participar en los debates, ya fuese cuando se celebraban consultas para que las críticas de que era objeto un Estado en particular no se hiciesen públicas, o cuando se usaban sesiones públicas para expresar públicamente esas críticas. Esperaba que, en el futuro, cuando el Consejo tuviera que decidir si una reunión debía ser pública o no, intereses nacionales de ese tipo no influyeran en las decisiones de los miembros sobre el formato de las reuniones.

Relación del Consejo con distintos interlocutores

Como señalaron varios participantes, la percepción de la legitimidad y la legalidad de la actuación del Consejo se veía afectada por la calidad de las relaciones que mantenía con distintos interlocutores, entre ellos los medios de comunicación, la sociedad civil y el conjunto de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Se sugirió que se prestara especial atención a los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía y los Estados particularmente interesados en situaciones específicas incluidas en el temario del Consejo o afectados por ellas. La demanda creciente de operaciones de paz y la complejidad y

la mortalidad cada vez mayores de las mismas habían llevado a los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía y otros Estados Miembros a tratar de establecer una cooperación más estrecha con el Consejo, especialmente en las fases iniciales de los debates relacionados con posibles misiones de mantenimiento de la paz, así como a participar en las reuniones del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz

Varios oradores encomiaron la colaboración cada vez más estrecha del Consejo con los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía, a la vez que instaron a que se siguiera avanzando en esa dirección. Otros reconocieron la necesidad de celebrar más reuniones con los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía, aunque señalaron que el verdadero problema consistía en buscar la manera de aumentar la eficacia de las reuniones que se celebraban. Era necesario que quienes participaban en esas reuniones, incluidos el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz y los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía, se aseguraran de prepararse bien y centrarse en los temas específicos que deseaban debatir. Se sugirió, además, que se debía alentar a la Secretaría a que planteara las cuestiones pendientes con antelación a las reuniones para ayudar a facilitar el diálogo. Del mismo modo, otro orador declaró que sería útil que se anunciaran de antemano los temas, a fin de que las reuniones fueran más concretas y la Secretaría estuviese mejor preparada para responder a las preguntas. Según otro de los participantes, las consultas con los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía a menudo tenían lugar en una fase demasiado avanzada de los debates sobre posibles misiones de mantenimiento de la paz, mientras que otro participante convino en que la interacción con esos países debía ser más sistemática, intensa y preventiva. Se sugirió que el Consejo examinara la posibilidad de compartir los proyectos de resolución con los países que aportaban contingentes y fuerzas de policía, de modo que estos últimos pudieran hacer contribuciones al texto durante las negociaciones. El flujo de información en ambas direcciones permitiría a los miembros tomar decisiones mejor fundamentadas en relación con las situaciones que requirieran la intervención del Consejo.

Asimismo, se debatió la celebración de reuniones siguiendo el formato “15+1” entre los miembros del Consejo y las partes interesadas, lo que brindaría a los miembros la oportunidad de escuchar a la otra parte. En ese contexto, algunos oradores alentaron a aumentar la frecuencia con que se celebraban reuniones oficiosas con los países interesados. Se consideró igualmente que el uso de ese formato era una respuesta positiva a las preocupaciones del conjunto de los Estados Miembros acerca de las oportunidades de contribuir a los debates del Consejo que revistieran una importancia especial para sus intereses nacionales. A juicio de otro orador, también sería útil para los países de acogida de las operaciones de paz participar más activamente en las deliberaciones sobre las misiones y los mandatos y, por esa vía, aportar sus perspectivas y conocimientos especializados para aumentar la capacidad analítica y operativa del Consejo. Asimismo, se mencionaron las reuniones con arreglo a la fórmula Arria como instrumento para un intercambio más oficioso y frecuente con expertos y el conjunto de los Estados Miembros.

Como señaló uno de los participantes, la credibilidad del Consejo estaba vinculada con su capacidad para rendir cuentas a los Estados Miembros. Por ejemplo, observó, cuando los Estados que no eran miembros del Consejo indagaban acerca de las razones por las que el Consejo decidía intervenir en determinadas situaciones y en otras no, los miembros del Consejo tenían que poder ofrecer una

respuesta. En consonancia con esa opinión, un segundo orador señaló que, aunque el Consejo de Seguridad no tenía responsabilidad oficial alguna con respecto a la Asamblea General, en cambio, sí era responsable ante el conjunto de los Estados Miembros por el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Consecuentemente, dado que la Asamblea General representaba a todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas, el orador exhortó al Consejo de Seguridad, la Asamblea General y el Consejo Económico y Social a aumentar la interacción y la cooperación que mantenían entre sí. Otro participante instó a que se celebrara un número mayor de reuniones periódicas entre los presidentes de los tres órganos y sugirió que se invitara a éstos a participar en los almuerzos de trabajo del Consejo con el Secretario General, a discreción de este último.

Aunque varios participantes instaron a aumentar los contactos con los medios de comunicación y la sociedad civil, uno de los oradores se refirió a la contradicción inherente que existía entre los esfuerzos que se realizaban, por un lado, para celebrar reuniones más breves y concretas y, por el otro, las exhortaciones a aumentar el número de participantes en los debates y su carácter oficioso. Señaló que una sala de consultas repleta de representantes de los medios de comunicación o de organizaciones no gubernamentales se convertiría en un foro en que los Estados Miembros se sentirían obligados a formular declaraciones oficiales. Cuanto mayor fuera el número de Estados que no eran miembros del Consejo que participasen en la labor de ese órgano, sostuvo el orador, tanto menos interactivo sería el Consejo y menos resultados se lograrían.

Responsabilidades de la Presidencia

Varios oradores abordaron el tema de las funciones y las responsabilidades de la Presidencia del Consejo. Ocupar la Presidencia del Consejo podía ser, subrayaron, un momento particularmente difícil y gratificante para cualquier nuevo miembro. No se trataba, empero, de una tarea fácil. El Presidente del Consejo de Seguridad, señaló uno de los participantes, tenía que fungir como coordinador del Consejo, “presidente de la cámara” y maestro de ceremonias. Se suponía que el Presidente alentara a los miembros a alcanzar un consenso siempre que fuese posible. Afirmaron que desempeñar la función pública de presidente de la cámara era especialmente difícil, debido a que el Presidente del Consejo estaba en la necesidad de mantener informados a los medios de comunicación y formular y transmitir objetivamente a los miembros del Consejo el estado de los debates en relación con las diferentes cuestiones que tuviera ante sí ese órgano. La tarea se volvía mucho más difícil, se quejó un segundo participante, cuando en ocasiones algunos representantes permanentes abandonaban el Salón del Consejo durante las sesiones para hablar con los medios de comunicación antes de regresar al Salón a tratar de influir en el resultado. Semejante conducta socavaba la capacidad del Presidente para actuar como portavoz del Consejo. Sería más adecuado dejar que el Presidente fuera quien primero se reuniera con los medios de comunicación para transmitir el resultado de las deliberaciones entre todos los miembros del Consejo.

Al abordar esas preocupaciones, un tercer orador recomendó que se aumentara la flexibilidad de que disponía la Presidencia del Consejo para hacer declaraciones a los medios de comunicación, así como su margen para configurar la interacción entre el Consejo y los Estados que no fuesen miembros de ese órgano. En el último caso, el Presidente determinaría la participación de los Estados que no fuesen miembros del Consejo en las consultas sobre temas que afectasen a esos Estados en

particular. Ese mismo orador añadió que debía permitirse al Presidente organizar reuniones informativas para los Estados que no fueran miembros del Consejo, que se celebrarían al concluir cada Presidencia.

Habida cuenta de las preocupaciones expresadas durante la primera sesión respecto de la duración de las reuniones y deliberaciones del Consejo, uno de los participantes observó que también iba en aumento la extensión de las declaraciones de la Presidencia. Como planteó un segundo orador, aunque el número de declaraciones de la Presidencia podría estar disminuyendo, el número de palabras por documento parecía estar aumentando. El valor de las declaraciones de la Presidencia, recordó al resto de los participantes un tercer orador, se derivaba no de su extensión, sino de su especificidad y concreción. Los instó, por tanto, a que redactaran textos más breves y concisos cuando se pidiese a la Presidencia formular una declaración.

Sesión III

Misiones, comités y grupos de trabajo del Consejo de Seguridad

Moderador:

Embajador Claude Heller
Representante Permanente de México

Ponentes:

Embajador Thomas Mayr-Harting
Representante Permanente de Austria

Ministro Consejero Nicolas de Rivière
Representante Permanente Adjunto de Francia

Al inicio de la sesión, se señaló que los órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad desempeñaban una función normativa cada vez más importante, ya que se ocupaban de cuestiones temáticas fundamentales, como el terrorismo y el mantenimiento de la paz. Se exhortó asimismo a que se siguiera debatiendo la cuestión de la naturaleza exacta de la relación del Consejo con la Comisión de Consolidación de la Paz. Además de abordarse la cuestión de la función cada vez más importante que desempeñaban los comités y los grupos de expertos del Consejo de Seguridad, durante la sesión III se examinaron las características, los aportes y los retos principales de las misiones del Consejo de Seguridad sobre el terreno.

Misiones del Consejo de Seguridad

Varios participantes coincidieron en que las misiones del Consejo de Seguridad sobre el terreno tenían la utilidad de proporcionar impresiones de primera mano sobre las condiciones locales y permitían a los miembros del Consejo palpar de manera más directa los resultados concretos de la labor que realizaban en la Sede. También brindaban la oportunidad de reunirse con Jefes de Estado, las partes en los conflictos, representantes de la sociedad civil y otros agentes locales, así como con funcionarios de organizaciones regionales y subregionales. Uno de los oradores, por ejemplo, indicó que, como resultado de sus viajes a Haití y la República Democrática del Congo en misiones del Consejo, había llegado a

comprender mejor el problema de los actos de bandidaje en Cité Soleil, los problemas en materia de derechos humanos en Goma y las perspectivas del Presidente Kabila y algunos senadores de la República Democrática del Congo. Un segundo participante añadió que esas misiones redundaban en que los miembros del Consejo adquirieran una conciencia mayor de las consecuencias de las decisiones que se adoptaban en Nueva York.

Las misiones del Consejo también permitían a los participantes comprender mejor la labor de las operaciones de mantenimiento de la paz. Dado que esas misiones habían llegado a ser cada vez más importantes para la labor del Consejo, eran objeto de una cobertura de prensa cada vez más amplia. Quienes participaban en las misiones tenían la oportunidad de dialogar con interlocutores al más alto nivel, lo que les permitía transmitir mensajes y ejercer una presión directa para que se pusieran en práctica las decisiones del Consejo. Según otro orador, las misiones del Consejo también constituían una buena oportunidad para conocer mejor a otros miembros del Consejo y adquirir una comprensión más honda de las posiciones y percepciones de sus colegas, así como de las partes en el conflicto.

También fueron motivo de preocupación las consecuencias de esas misiones para los países anfitriones. Uno de los oradores señaló que, si bien resultaba útil interactuar sobre el terreno, a veces las misiones socavaban las capacidades locales y no incluían a todos los interesados claves en la búsqueda de soluciones sostenibles de los conflictos armados. Las misiones, por lo tanto, debían tratar de apoyar las necesidades de la población local. Del mismo modo, otro participante sugirió que el Consejo hiciera un mejor trabajo a la hora de informar a los países anfitriones de los objetivos de la misión para que las reuniones que tuviesen lugar durante esos viajes fueran más constructivas. Se recomendó, asimismo, que las delegaciones de las misiones realizaran un mejor trabajo de comunicación de los mensajes del Consejo de Seguridad —incluidos sus valores, normas y expectativas— en los países anfitriones. Un tercer participante, luego de instar a los miembros del Consejo a planificar mejor las misiones, sugirió que se informara con suficiente antelación a los países que se iban a visitar de la intención del Consejo de visitarlos y que se hiciera todo lo posible para asegurarse de que las reuniones con todos los interlocutores se llevaran a cabo según lo previsto. A fin de propiciar la celebración en Nueva York de debates mejor informados sobre los aspectos sustantivos de las misiones del Consejo de Seguridad, otro de los participantes subrayó que sería útil que los informes de las misiones se tradujeran a todos los idiomas oficiales antes de que se celebraran consultas sobre las cuestiones planteadas en esos informes.

En cuanto a las modalidades de las misiones del Consejo, se señaló que cada misión tenía un mandato específico que se había negociado de antemano en la Sede a nivel de expertos. En los casos en que el Consejo visitaba varios países en el transcurso de una sola misión, cada etapa del viaje poseía su propio mandato. Cada misión tenía un jefe, que usualmente era el Embajador de la delegación del país que fungía de coordinador de la cuestión para el Consejo en Nueva York. En ocasiones, había varios jefes en un mismo viaje cuando durante la misión se visitaban varios países.

En lo relacionado con la organización de las misiones, la Secretaría facilitaba la financiación de las misiones y ayudaba en la preparación del programa de reuniones y los trámites administrativos para los participantes. Uno de los oradores señaló que por lo general había un participante por cada miembro del Consejo, si

bien en ocasiones anteriores se habían organizado misiones más pequeñas. El jefe de la misión solía viajar acompañado por un experto, cuyos gastos de viaje eran sufragados por su delegación, aunque también era común que viajara sin acompañantes. En respuesta a la queja planteada por uno de los participantes que indagó por qué se permitía a algunos embajadores viajar en compañía de un experto y a otros no, otro de los participantes explicó que anteriormente, cuando lo permitían las disposiciones logísticas, los embajadores podían viajar con un experto de cuyos gastos de viaje se encargaba su delegación. En general, las misiones del Consejo eran planificadas con amplia antelación por coordinadores políticos, aunque algunas misiones se habían organizado en un plazo muy breve. Por ejemplo, la misión del Consejo en 2007 en relación con la cuestión de Kosovo se había organizado en solo dos semanas.

Por regla general, el Consejo realizaba visitas a los países y regiones de que se ocupaba, por lo que los países de África continuaban siendo su principal destino. Uno de los oradores habló sobre la necesidad de equilibrar cuidadosamente el programa de las misiones y citó como ejemplo el hecho de que el Consejo había visitado Haití y el Afganistán por tres días en cada caso, mientras que en el curso de solo una semana había visitado cinco países africanos. Un segundo participante sugirió que, dada la amplia presencia de las Naciones Unidas en África, sería una buena idea organizar una visita por año al África occidental y la región de los Grandes Lagos. Un tercer participante recomendó, por su parte, que el Consejo realizara una misión al Afganistán, Timor-Leste u otro país de Asia en 2010, teniendo en cuenta que el Consejo no había visitado ningún país asiático en 2009.

Comités de sanciones y otros órganos subsidiarios

Varios oradores hicieron énfasis en la pesada carga de trabajo que tenían los comités del Consejo de Seguridad. Para los miembros no permanentes del Consejo, ocupar la presidencia de casi todos los órganos subsidiarios presentaba ventajas e inconvenientes. Por una parte, ello representaba una oportunidad de desempeñar funciones de liderazgo en relación con cuestiones importantes. Por la otra, bromeó uno de los participantes, tal vez ello fuera una manera ingeniosa de mantener completamente ocupados a los miembros elegidos. Luego de mencionar el enorme volumen de trabajo y la necesidad de respetar distintos plazos, dos de los participantes calificaron dicha labor de difícil pero gratificante. Un cuarto participante describió el trabajo de los comités de sanciones como una labor usualmente discreta, si bien acompañada por períodos de intensa actividad. Era necesario respetar los plazos para la presentación de los informes de los comités (o grupos de expertos). Algunos comités celebraban reuniones semanales en las que se trabajaba laboriosamente. Se puso como ejemplo el Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), relativa a Al-Qaida y los talibanes. Se señaló, además, que la labor de los comités no podía disociarse de su contexto político. Comités que parecían inactivos podían movilizarse de repente, según la evolución de los acontecimientos. Así, el Comité establecido en virtud de la resolución 1718 (2006), relativa a la República Popular Democrática de Corea, que había permanecido inactivo por algún tiempo, había tenido una renovada actividad en los últimos meses, en respuesta a los lanzamientos de misiles por el Gobierno de ese país. De manera análoga, la violencia armada en el Sudán era el centro de la atención del Comité establecido en virtud de la resolución 1591 (2005), relativa al Sudán, encargado de supervisar la aplicación de un embargo de armas.

Uno de los participantes puso de relieve las funciones y responsabilidades de los Presidentes de los comités. Para ejercer con eficacia la presidencia de un comité, apuntó, se debía disfrutar de la oportunidad de trabajar con jóvenes. A excepción del Presidente, lo usual era que las delegaciones estuviesen representadas por diplomáticos trabajadores y ambiciosos de rango inferior o intermedio. El orador alentó a otros representantes permanentes a que designaran a funcionarios jóvenes y capaces, ya que era importante contar con colaboradores excelentes en los debates sustantivos de los comités. A manera de ejemplo, se refirió a la labor del Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999). Luego de recordar la naturaleza única de cada caso que tenía ante sí el comité, recalcó que el análisis de esos casos requería sólidos conocimientos en materia de garantías procesales y estado de derecho. Podría ser útil, asimismo, que los Presidentes de los comités establecieran una relación de trabajo con los países de que se ocupaban, ya que una relación activa permitiría intercambiar información de manera periódica. Por otro lado, en los casos en que los expertos no pudiesen viajar a los países que eran objeto de sanciones porque sus solicitudes de visado hubiesen sido denegadas, los Presidentes de los comités podrían tratar de resolver los problemas directamente con la misión del país interesado ante las Naciones Unidas.

Varios participantes observaron que debido a que los comités operaban por consenso, llegar a un acuerdo en el seno de esos comités era a menudo más difícil que en el Consejo. Por otro lado, varios oradores señalaron que en los casos en que resultaba difícil alcanzar un consenso en un comité, el Presidente tenía la opción de plantear la cuestión en el Consejo a nivel de Embajadores. No obstante, otro de los participantes calificó de peculiar el hecho de que un miembro pudiera, a nivel de un órgano subsidiario, impedir que se adoptara una decisión y, en esencia, obstruir el examen de la cuestión por el Consejo. A pesar de que a veces resultaba arduo alcanzar un consenso, otro participante afirmó que valía la pena de insistir en lograrlo, teniendo en cuenta el mensaje positivo que transmitía la unanimidad respecto de cuestiones delicadas relativas a las sanciones y la elaboración de normas. Al hablar de los métodos de trabajo de los comités, uno de los participantes subrayó la necesidad de que los documentos pertinentes se tradujeran con suficiente antelación a los debates conexos en las reuniones de los órganos subsidiarios. Un segundo orador habló de lo importante que era que existieran buenas relaciones de trabajo entre los comités, los grupos de expertos, las operaciones de mantenimiento de la paz o las misiones políticas especiales, por un lado, y la Secretaría, por el otro. Se señaló que las misiones sobre el terreno desempeñaban una importante función en la aplicación de las sanciones impuestas por el Consejo.

Grupos de expertos

Tuvieron lugar debates sustantivos sobre las funciones de los grupos de expertos, incluida su relación con los comités a los que estaban asignados. Al hablar de la función de los expertos en apoyo de los regímenes de sanciones, así como del Comité establecido en virtud de la resolución 1540 (2004) y del Comité contra el Terrorismo, una oradora subrayó la necesidad de que el proceso de selección de los expertos fuera más transparente. A su juicio, la labor de los expertos debía ser objeto de una evaluación más exhaustiva y la nacionalidad de los miembros de los grupos debía ser más representativa del conjunto de los Estados Miembros de las Naciones Unidas. En respuesta a esas apreciaciones, uno de los participantes citó el ejemplo del Comité establecido en virtud de la resolución 1267 (1999). En ese caso, los

expertos eran seleccionados de entre todos los países del mundo y apoyaban al Comité desde el punto de vista intelectual y profesional. Los expertos eran designados por el Secretario General tras consultas con los miembros del Comité. Una vez designados, los expertos elaboraban distintos informes y, por regla general, el informe final del grupo de expertos se hacía público. Al mismo tiempo, cada comité decidía, caso por caso, si deseaba seguir las recomendaciones de su grupo de expertos. En algunos casos, los informes presentados por los expertos eran controvertidos y los miembros del comité hacían una evaluación diferente de dichos informes. Según un participante, ése había sido el caso de un informe presentado por un grupo de expertos al Comité establecido en virtud de la resolución 1591 (2005), relativa al Sudán y Darfur. Dicho informe había recibido evaluaciones diferentes de parte de los distintos miembros del Comité y la labor de éste no había arrojado un resultado unánime.

Sesión IV

Experiencias adquiridas: reflexiones de los asistentes al curso de 2009

Moderador:

Embajador Mark Lyall Grant
Representante Permanente del Reino Unido

Ponentes:

Embajador Michel Kafando
Representante Permanente de Burkina Faso

Embajador Le Luong Minh
Representante Permanente de Viet Nam

Embajador Jorge Urbina
Representante Permanente de Costa Rica

Embajador Ranko Villovič
Representante Permanente de Croacia

Embajador Ibrahim Dabbashi
Representante Permanente Adjunto de la Jamahiriya Árabe Libia

Esta sesión de clausura constituyó una oportunidad para que los representantes de los Estados que dejarían de ser miembros del Consejo a finales de 2009 pusieran en común ideas y reflexiones sobre su experiencia a lo largo de los dos últimos años. Los debates se centraron en las oportunidades y los desafíos que conllevaba la condición de miembro del Consejo de Seguridad, la dinámica de la relación entre los miembros permanentes y los miembros elegidos del Consejo de Seguridad y los consejos a los nuevos miembros.

Oportunidades y desafíos

Varios oradores observaron que ser miembro del Consejo constituía una oportunidad única de influir en cuestiones complejas, entre las que se subrayaron el terrorismo, la no proliferación y el mantenimiento de la paz. Se observó igualmente que era una excelente oportunidad de aprendizaje, dada la necesidad de adquirir

conocimientos sobre una amplia gama de cuestiones relativas a la paz y la seguridad que afectaban al mundo. Uno de los participantes declaró, además, que había sido un honor trabajar en el Consejo en compañía de diplomáticos de carrera tan altamente calificados en relación con tantas cuestiones interesantes. Sin embargo, también se señaló que pasar a ser miembro del Consejo podía ser al principio una experiencia abrumadora, en la que cultura y tradición tenían un peso palpable y podían obstaculizar los esfuerzos propios. Otro participante comparó esa experiencia con la tarea de criar a un primer hijo: los padres carecían de experiencia y necesitaban el apoyo de amigos y familiares, pero al final se acostumbraban a sus nuevas responsabilidades. Convertirse en miembro del Consejo también se comparó con la experiencia de la toma de posesión de un nuevo gobierno, pues aunque los nuevos miembros del Consejo se hubieran esforzado por muchos años para ser elegidos, en el momento de asumir sus nuevas responsabilidades estaban plenamente conscientes de que tendrían que ocuparse de una gama de cuestiones difíciles.

Como apuntó un orador, las negociaciones que tenían lugar en el Consejo podían resultar sumamente difíciles. Cuando el resultado de una negociación afectaba cuestiones complejas y delicadas, observó el mismo orador, los diplomáticos del Consejo debían enfrentar múltiples presiones. En primer lugar, estaba la presión en cuanto al tiempo disponible, que entraba en juego cuando algunos miembros del Consejo conferían un carácter urgente a un determinado asunto. En segundo lugar, los miembros elegidos que representaban a países más pequeños tenían menos recursos; por ejemplo, fuentes de información independientes. Por consiguiente, tenían la necesidad de interactuar de manera más eficaz con los países de la región que se estuviera examinando, así como con organizaciones independientes, para fundamentar sus análisis y decisiones. En tercer lugar, los representantes tenían que mantener informados a sus gobiernos de las deliberaciones del Consejo. En cuarto lugar, era importante tratar de mantener al tanto de las negociaciones a los medios de comunicación, para que los gobiernos no diesen instrucciones a sus delegaciones que estuviesen basadas en informes de prensa poco precisos. Por último, se requería la capacidad de adaptar la posición del Gobierno propio a la de otros gobiernos.

Dinámica de la relación entre los miembros permanentes y no permanentes del Consejo de Seguridad

En el transcurso de la sesión, los participantes sostuvieron un animado debate sobre la función de los miembros elegidos y la de los miembros permanentes en la labor del Consejo. Al hacer hincapié en la importancia de esa distinción, uno de los participantes opinó que la primera y más peligrosa idea que podían hacerse los miembros recién elegidos era la de que no existían diferencias entre los miembros permanentes y los no permanentes. Varios miembros recalcaron que ya solo por el carácter duradero de la condición de miembro permanente, tenían una memoria institucional que les confería una ventaja en cuestiones de procedimiento y en negociaciones sustantivas. Tras observar que uno de los participantes había restado importancia a la cuestión de los métodos de trabajo refiriéndose a ella como una cuestión secundaria, otro participante sugirió que ello era un ejemplo de las diferencias que separaban a los miembros permanentes de los no permanentes. En cuanto a la función de los miembros elegidos, otro participante subrayó que era importante recordar que los miembros elegidos del Consejo representaban a los

Estados Miembros que los habían elegido como miembros del Consejo de Seguridad y, por tanto, tenían que lograr un equilibrio entre la necesidad de tener en cuenta las opiniones de sus respectivas regiones y la defensa de sus propios intereses nacionales. Después de poner de relieve la necesidad de que los miembros elegidos seleccionaran las cuestiones en que se centrarían durante su mandato, otro orador señaló que, si bien los miembros elegidos no siempre tenían un interés nacional en todos los asuntos de que se ocupaba el Consejo, los cinco miembros permanentes normalmente sí.

Sin embargo, varios oradores sostuvieron que rara vez se establecía un ambiente de enfrentamiento entre los miembros permanentes y los no permanentes. Se puso de relieve que a nivel personal las relaciones entre los representantes seguían siendo cordiales a pesar de sus diferencias políticas. Uno de los oradores indicó que sería totalmente artificial y distorsionaría la realidad ver el Consejo desde una óptica basada en la diferenciación entre miembros permanentes y no permanentes, desde el momento en que todos compartían la responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales. Otros oradores instaron a los miembros elegidos a apoyarse mutuamente. Según lo expresado por uno de los participantes, si los miembros elegidos actuaran de consuno, podrían influir en los resultados; en cambio, si cada uno actuaba por su cuenta, poco podrían hacer. Otro orador afirmó que los miembros elegidos tenían una función muy importante que desempeñar, ya que podían hacer disminuir las tensiones entre los diferentes grupos dentro del Consejo y ayudar a lograr consenso. Un participante señaló que era muy interesante la manera en que se forjaban coaliciones entre los miembros de diversas regiones. En su opinión, una de las mejores experiencias que podían tener los miembros del Consejo era la posibilidad de forjar vínculos y causas comunes entre todas las regiones.

Varios oradores recalcaron que sin la unidad entre los cinco miembros permanentes no podrían adoptarse decisiones, habida cuenta de su derecho de veto. Un orador sostuvo, sin embargo, que cuando alguno de los cinco miembros permanentes ejercía su derecho de veto contra un proyecto de resolución estaba de hecho ayudando al Consejo a adoptar una decisión. Con todo, a fin de cuentas, era preferible que los 15 miembros del Consejo cooperaran entre sí. Otro orador observó que el Consejo funcionaba sin tropiezos cuando los cinco miembros permanentes trabajaban de consuno y apuntó que los cinco miembros permanentes tendían a estar de acuerdo en las cuestiones institucionales, pues veían las desventajas de las innovaciones y los cambios con los que luego tendrían que vérselas. Ello podría explicar la tensión existente a la hora de debatir las cuestiones relativas a los métodos de trabajo. Uno de los participantes dijo que a su delegación le había impresionado la unidad mantenida por los cinco miembros permanentes en relación con las cuestiones del Sáhara Occidental, la República Islámica del Irán y la República Popular Democrática de Corea, entre otros casos. Otro participante sostuvo, sin embargo, que la cooperación entre los cinco miembros permanentes era la excepción, pues cada uno de ellos tenía su propia opinión sobre cualquier asunto y su relación con los miembros elegidos estaba determinada por cada cuestión particular. De ahí que los cinco miembros permanentes establecieran más a menudo “alianzas” con los miembros no permanentes que entre ellos mismos. Otro orador advirtió a los miembros elegidos de que tuvieran mucho cuidado de disentir de los cinco miembros permanentes cuando éstos mantuvieran una posición común, a

menos que estuviesen preparados para hacer frente a la respuesta concertada de los cinco miembros permanentes.

Al debatir la cuestión de los retos prácticos a que se enfrentaban los miembros elegidos, varios participantes expresaron su frustración ante las situaciones en que un miembro del Consejo presentaba un proyecto de resolución o un proyecto de declaración de la Presidencia elaborado fuera del Consejo para que éste adoptara medidas. A menudo, esos proyectos eran elaborado en cooperación con Estados escogidos que no eran miembros del Consejo o por los denominados “Grupos de Amigos” y, luego, se presentaban a los miembros elegidos para que les dieran su aprobación. Tal había sido el caso de un proyecto elaborado por el Grupo de Amigos del Sáhara Occidental. En ese contexto, uno de los oradores se quejó de que a veces los miembros elegidos eran excluidos totalmente de las negociaciones, mientras que otro orador observó que con frecuencia, en ese tipo de casos, algunos Estados que no eran miembros del Consejo tenían más influencia que los miembros elegidos. Se adujo que los miembros elegidos debían ser parte de las negociaciones desde su inicio. Otro participante aconsejó a los miembros elegidos que asumieran una postura más activa y pidieran ser incluidos desde el principio en las negociaciones. Según su experiencia, si lo solicitaban no serían rechazados; pero si no lo pedían, tal vez no fueran incluidos.

Varios oradores advirtieron que a menudo había resultado difícil lograr sus objetivos en el Consejo durante el mandato para el que habían sido elegidos. Uno de ellos se refirió a la frustración experimentada en los casos en que había que adoptar una decisión por consenso y la mayoría de los miembros se habían puesto de acuerdo sobre un proyecto de documento. No obstante, bastaba con que un solo miembro no estuviese dispuesto a sumarse al consenso para que nada pudiera hacerse. Así y todo, acotó otro participante, a menudo las delegaciones podían alcanzar sus objetivos mediante el “toma y daca” y el condicionamiento de su apoyo a otros miembros, especialmente a los cinco miembros permanentes.

Consejos a los miembros recién elegidos

Varios oradores advirtieron a los miembros entrantes del Consejo que establecieran relaciones sólidas con múltiples agentes y manejaran bien esas relaciones. En primer lugar, según lo expresado por varios participantes, era importante mantener buenas relaciones con la Secretaría, las organizaciones no gubernamentales y los centros de estudio, ya que éstos podían proporcionar conocimientos e información a los miembros elegidos, que carecían de la memoria institucional necesaria para competir con los cinco miembros permanentes. En segundo lugar, se sugirió que los miembros elegidos mantuvieran una relación “a prueba de bombas” con sus gobiernos, lo que les permitiría estar en una posición suficientemente fuerte si los miembros permanentes manifestaban objeciones a sus respectivos gobiernos sobre su proceder en el Consejo. Se hizo hincapié, asimismo, en que los miembros elegidos se aseguraran de coordinar sus enfoques de política con sus gobiernos. En tercer lugar, se sugirió que los miembros elegidos cultivaran relaciones sólidas tanto con los otros miembros elegidos como con los miembros permanentes a fin de prepararse para su labor en el Consejo. Uno de los participantes, sin embargo, advirtió a los miembros elegidos del peligro de sentirse demasiado importantes por el hecho de formar parte del Consejo y les recomendó observar cautela respecto de lo que denominó “el cortejo de los cinco miembros permanentes”.

Varios oradores calificaron a la Secretaría de fuente vital de información para los miembros elegidos. Habida cuenta de que estos miembros no siempre disponían de buena información sobre la situación de los países de que se ocupaba el Consejo, a menudo dependían de la información proporcionada por los miembros permanentes o por la Secretaría. Uno de los participantes encomió en particular la utilidad de las sesiones de información sobre cuestiones políticas y militares que organizaba la Secretaría. Otro participante dijo que convenía en la importancia de mantener una relación funcional con la Secretaría y observó que con frecuencia se retrasaban los informes elaborados por la Secretaría y se “suavizaban” como resultado de los distintos niveles de aprobación a que eran sometidos. Sin embargo, el mismo orador sostuvo que una buena relación de trabajo con la Secretaría podía facilitar el acceso a información de base y opiniones más francas que no habían sido reflejadas en la versión final de los informes.

Al hablar de otro aspecto estrechamente relacionado con la necesidad de establecer y cultivar relaciones, uno de los participantes observó que la comunicación eficaz con los Estados que no eran miembros del Consejo, el conjunto de la comunidad normativa y el público en general era un elemento clave de la labor de los miembros del Consejo. El orador señaló que, por lo general, los Estados que no eran miembros del Consejo, las organizaciones no gubernamentales y los centros de estudio ansiaban recibir información sobre lo que ocurría en el Consejo, especialmente en tiempos de crisis. A su vez, su labor podía impulsar la corriente de información y análisis que recibían los miembros del Consejo. Por su parte, ese representante dijo que todas las semanas informaba a los miembros del grupo regional de su país de la labor del Consejo, a la vez que trataba de proporcionar información oportuna y de calidad a otros agentes de fuera del Consejo siempre que fuera posible.

Al hablar de la necesidad de que las delegaciones establecieran objetivos claros para sus mandatos en el Consejo, la mayoría de los oradores aconsejó a los nuevos miembros que definieran cuidadosamente sus prioridades, sin dejar de tener en cuenta sus limitados recursos. Algunos participantes indicaron que, por lo general, los miembros elegidos se movían menos por intereses nacionales y estaban en mejores condiciones para abordar imparcialmente algunas cuestiones. En ese contexto, uno de los oradores sugirió que, a falta de intereses nacionales claramente discernibles, los miembros elegidos debían consultar detenidamente la historia de su país para actuar sobre la base de sus valores nacionales y los pilares de su política exterior. Otro orador instó a los nuevos miembros elegidos a que forjaran alianzas transregionales basadas en principios e ideas comunes, como la transparencia y la legitimidad. Los miembros salientes alentaron a los nuevos miembros a imprimir su huella en la labor del Consejo y a no sentirse intimidados por los demás miembros.

Se indicó que para lograr sus objetivos, los miembros elegidos debían hacer saber a los demás miembros del Consejo cuáles eran esos objetivos. Asimismo, debían ganarse el apoyo de otros miembros del Consejo antes de plantear cualquier asunto. A ninguna de las delegaciones del Consejo le gustaban las sorpresas. Toda iniciativa que no estuviera cuidadosamente preparada sería casi siempre “rechazada o suavizada”.

Se aconsejó a los miembros entrantes que se aseguraran de que sus misiones estuviesen dotadas de funcionarios con experiencia y bien informados. No obstante, uno de los oradores recalcó la importancia de improvisar y utilizar con eficacia los

recursos finitos de que disponían la mayoría de los miembros elegidos. Ello debía hacerse sobre la base de un conjunto claramente definido de prioridades establecidas al ingresar en el Consejo. Otro participante resaltó lo valioso que resultaba estar familiarizado con los procedimientos del Consejo para proteger los intereses de los “débiles” en ese órgano y alentó a los nuevos miembros a que dedicaran tiempo a estudiar el reglamento provisional. Otro orador subrayó la necesidad de apoyar al personal de la misión mediante la organización, por ejemplo, de sesiones de capacitación para funcionarios con categoría de expertos.

A un nivel estratégico más amplio, uno de los participantes aconsejó a los miembros elegidos que se trazaran objetivos claros respecto de lo que deseaban lograr en el Consejo y elaboraran un plan para alcanzar esos objetivos. Según otro participante, los miembros elegidos debían esforzarse por transmitir claramente a los demás miembros del Consejo qué era lo que defendían, cuáles eran sus preocupaciones y qué legado querían dejar en el Consejo. Ese mismo orador, sin embargo, advirtió a los miembros elegidos que debían lograr un equilibrio entre la defensa de sus intereses nacionales en el Consejo y la defensa de los intereses del conjunto de los Estados Miembros de las Naciones Unidas que los habían elegido para formar parte del Consejo.
