



Consejo de Seguridad

Distr. general
20 de febrero de 2004
Español
Original: inglés

Carta de fecha 19 de febrero de 2004 dirigida al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Finlandia antes las Naciones Unidas

Tengo el honor de referirme a mi carta de 19 de diciembre de 2003 por la que se transmitió al Presidente del Consejo de Seguridad durante el mes de diciembre de 2003, para su distribución a los miembros del Consejo, un proyecto de informe sobre el curso práctico destinado a los miembros recién elegidos y actuales del Consejo de Seguridad, que se celebró los días 13 y 14 de noviembre de 2003 en Glen Cove, Long Island.

Ya se ha finalizado el informe después de haber tenido en cuenta las observaciones recibidas de los participantes. Me complace enviarle el informe final (véase el anexo), que se ha elaborado de conformidad con las Chatham House Rules bajo la responsabilidad exclusiva de la Misión Permanente de Finlandia.

El Gobierno de Finlandia expresa la esperanza de que este informe no sólo ayude a los miembros recién elegidos a familiarizarse con los métodos de trabajo y el procedimiento del Consejo sino que también contribuya a un mejor entendimiento de todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas en lo que se refiere a la complejidad de la labor del Consejo.

En consecuencia, le agradecería que este informe pudiera distribuirse como documento del Consejo de Seguridad.

(Firmado) Marjatta **Rasi**
Embajadora
Representante Permanente



**Anexo a la carta de fecha 19 de febrero de 2004 dirigida
al Presidente del Consejo de Seguridad por el Representante
Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas**

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

**13 y 14 de noviembre de 2003
Harrison Conference Center at Glen Cove
Long Island, Nueva York**

El Gobierno de Finlandia —en cooperación 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 un curso práctico para los miembros recién elegidos del Consejo de Seguridad, que empezó la tarde del 13 de noviembre de 2003 y concluyó el 14 de noviembre. El curso práctico reunió a los cinco miembros recién elegidos y a los miembros recientes y actuales del Consejo, así como a varios expertos del exterior.

El curso práctico tenía por objetivo ayudar a los miembros recién elegidos a familiarizarse con la práctica, el procedimiento y los métodos de trabajo del Consejo de manera que pudieran actuar “con eficacia inmediata” cuando se incorporasen al Consejo el 1º de enero de 2004. También tenía por finalidad ofrecer a los miembros del Consejo la oportunidad de reflexionar acerca de su labor en un entorno informal. El curso práctico estaba pensado para completar la reunión informativa anual del UNITAR sobre aspectos de los trabajos del Consejo, que se había celebrado a principios de la misma semana.

Los participantes examinaron los seis temas principales siguientes: I. Oportunidades de liderazgo: dónde y cómo los miembros elegidos del Consejo de Seguridad pueden influir decisivamente; II. Misiones del Consejo de Seguridad; III. Grupos de trabajo y órganos subsidiarios; IV. Función de los coordinadores políticos del Consejo de Seguridad; V. Establecimiento de prioridades, determinación de los temas tratados y gestión del tiempo; y VI. Promoción de un pensamiento estratégico orientado hacia el futuro y de una difusión más efectiva.

El presente informe destacan algunos de los puntos y sugerencias expresados durante el curso práctico pero no pretende representar una postura convenida de los participantes o los organizadores.

Sesión I

Oportunidades de liderazgo: dónde y cómo los miembros elegidos del Consejo de Seguridad pueden influir decisivamente

Moderador: Embajador David Malone (Academia Internacional de la Paz)

Ponentes: Consejero Valeri Yotov (Bulgaria)
 Embajador Martin Chungong Ayafor (Camerún)
 Embajador Alpha Ibrahima Sow (Representante Permanente de Guinea)
 Embajador Carlos Pujalte (México)
 Embajador Fayssal Mekdad (Representante Permanente de la República Árabe Siria)

Presentando la sesión, el moderador señaló que el Consejo ya no actúa en una relativa oscuridad. La comunidad internacional escruta su labor. El desenvolvimiento de la crisis del Iraq se mostró al mundo entero. El nuevo nivel de minucioso escrutinio hace que el Consejo sea juzgado por las medidas que adopta, y se le exija un elevado desempeño. La respuesta adecuada no es encasillarse y esconderse sino interactuar con la comunidad exterior. El moderador expresó la esperanza de que los nuevos miembros interactuarían de manera positiva con el mundo exterior en el desempeño de su labor en el Consejo.

Función de los diez miembros elegidos

Los cinco miembros elegidos salientes destacaron varias esferas en las que, a su juicio, habían podido influir de manera decisiva en el Consejo:

- En primer lugar y ante todo, habían hecho valer una perspectiva regional. Se habían ocupado de asuntos que interesaban a sus respectivas regiones, habían intentado contribuir a que los miembros del Consejo entendieran esos asuntos y habían hecho lo posible para que el Consejo se ocupara de ellos. Por ejemplo, habían centrado el interés en la región del África central, en especial en la República Centroafricana, y del África occidental donde se había logrado mejorar algo las situaciones existentes en Liberia y Sierra Leona. Otro miembro elegido había insistido en que la situación en el Oriente Medio se examinara todos los meses: así figuraba ahora con regularidad en el programa del Consejo. Se señaló que podían existir tensiones entre los intereses nacionales y regionales que los miembros elegidos se suponía representaban. No obstante, los diez miembros elegidos habían tratado de que prevalecieran los principios de la Carta y los intereses de la comunidad internacional en conjunto. Otros oradores reconocieron que el conocimiento por parte de los diez miembros elegidos de las cuestiones particulares y el contexto regional era muy importante para el funcionamiento eficaz del Consejo. Confiaban en que la contribución de los miembros recién elegidos pudiera ser importante a este respecto.
- Los diez miembros elegidos también habían trabajado para fomentar el consenso en el Consejo. Se trataba de una importante función ya que era fundamental que el Consejo tratase de expresar una postura unánime. Cuando estuvo unido pudo alcanzar grandes logros, como así ocurrió en los casos de Liberia, Côte d'Ivoire y Sierra Leona. Los oradores destacaron que los diez miembros elegidos constituían un grupo heterogéneo cuyos intereses no coincidían necesariamente en todos los casos. Por consiguiente, no actuaba como un bloque.

No obstante, había adoptado medidas para trabajar conjuntamente, para lo cual celebraba reuniones mensuales de los Representantes Permanentes y los Representantes Permanentes Adjuntos. Frente a los cinco miembros permanentes, habían tratado de actuar a modo de facilitadores, intentando colmar las diferencias y conciliar las posturas. Se mencionó como ejemplo los debates celebrados sobre el Iraq en marzo de 2003. No obstante se señaló que mantener unidos a los cinco miembros permanentes era una tarea que a menudo superaba la capacidad de los diez miembros elegidos, como así se había puesto de manifiesto en aquel caso.

- Asimismo, los diez miembros elegidos había podido influir en la configuración de los proyectos de resolución. Los miembros salientes deseaban desmentir una percepción habitual de que la función de los miembros elegidos se limitaba a refrendar las posturas de los cinco miembros permanentes. Sostuvieron que esto no reflejaba la realidad sobre el terreno. Por el contrario, los diez miembros elegidos siempre eran escuchados, en especial si se trataba de un asunto relativo a su zona geográfica o de especial significado. Sus opiniones se tenían debidamente en cuenta porque tenían importancia. Del mismo modo, si alguno de los cinco miembros permanentes pensaba hacer uso del veto, por lo general intentaría primero una transacción y buscaría en todo lo posible el máximo apoyo de los diez miembros elegidos. Los cinco miembros permanentes no podrían someter a votación proyectos de resolución sin antes tener en cuenta las opiniones de los miembros elegidos. De esta manera, los diez miembros elegidos desempeñaban una función importante en la configuración, no sólo del voto del Consejo, sino también de los textos que se sometían a votación. De hecho, una de las razones por las que las negociaciones en el Consejo solían ser largas residía en la necesidad de obtener la aportación de los diez miembros elegidos.
- Asimismo, los diez miembros elegidos podían detener una iniciativa mediante el ejercicio de un “veto inverso”. Se recordó que esto se había hecho por lo menos en una ocasión en 2003.
- Los diez miembros elegidos habían tratado de fomentar la transparencia en la labor del Consejo. Habían acogido con agrado la celebración de debates más abiertos y sesiones recapitulativas. Esto daba la oportunidad a los no miembros de efectuar aportaciones y que se tuvieran en cuenta sus opiniones. Al mismo tiempo, debía reconocerse que los delegados eran menos sinceros en las sesiones abiertas y más francos en las cerradas. En lo relativo a las secciones recapitulativas, se trataba de un medio relativamente nuevo de autoevaluación por parte del Consejo. Los miembros elegidos salientes las consideraban útiles, pero reconocían que no todos los miembros del Consejo las habían aceptado.
- Los diez miembros elegidos también habían podido influir en el fondo de la labor del Consejo mediante utilización eficaz de la Presidencia. Se señaló que al desempeñar esta función un miembro elegido podría incluir en el orden del día un tema que considerase importante —por ejemplo, una cuestión temática— y alentar al Consejo a que se pronunciara al respecto.
- Los miembros elegidos también habían contribuido a la labor del Consejo de Seguridad presidiendo sus comités de sanciones, así como otros órganos subsidiarios y grupos de trabajo (estos últimos se examinaban más ampliamente en la sesión III). Un orador señaló a este respecto que los diez miembros elegidos

habían contribuido de manera importante a los métodos de trabajo del Consejo mediante sus grupos de trabajo sobre documentación y procedimiento.

- Por último, se consideró en general que los diez miembros elegidos aportaban un elemento dinámico muy necesario a la labor del Consejo al llevar un nuevo ímpetu y perspectivas vigorosas a sus deliberaciones.

Preocupaciones específicas

Los miembros elegidos salientes también destacaron algunas de las limitaciones de su postura:

- Uno de ellos puso de relieve la dificultad de ocupar un puesto en el Consejo. Algunos Estados Miembros ocupaban ese puesto cada 5 o 7 años, o incluso con mayor frecuencia, y en cambio otros tenían que esperar 30 años. Se sugirió que era necesario una mayor igualdad entre los Estados Miembros en lo relativo al proceso de selección.
- Varios de ellos se refirieron a la falta de información, lo que colocaba en situación de desventaja a los diez miembros elegidos frente a los cinco miembros permanentes. En lo relativo al procedimiento, el Consejo funcionaba con un reglamento “provisional” y se basaba más en la práctica. Gracias a su memoria institucional los cinco miembros permanentes podían invocar prácticas anteriores y en cambio los diez miembros elegidos, que carecían de esa memoria, no podían. Se señaló que una solución consistía en dirigirse a la Secretaría, que podía aconsejar a los miembros acerca de la práctica del Consejo en relación con un asunto en particular. Sustantivamente, algunos de los diez miembros elegidos se encontraban en situación desventajosa para reunir información, ya que no tenían embajadas en todas partes. También en este aspecto la función de la Secretaría se consideraba fundamental para garantizar un terreno neutral. También se mencionó a este respecto la importancia de las misiones del Consejo de Seguridad para proporcionar un conocimiento directo de la situación sobre el terreno (véase un examen más amplio en la sesión II). Además, se señalaron las numerosas y útiles fuentes independientes de información y de análisis fuera de las Naciones Unidas.
- Algunos subrayaron la falta de continuidad. Precisamente cuando los miembros elegidos ya se habían hecho cargo de las cuestiones y de cómo se hacían las cosas, su mandato finalizaba. No había ningún mecanismo para mantener las enseñanzas aprendidas.
- Otros lamentaron que en ocasiones no se los consultase con la suficiente antelación sino que los cinco miembros permanentes les presentaban soluciones “precocinadas”. Un miembro permanente observó que esto valía en los dos sentidos. Recordó que los cinco miembros permanentes habían alcanzado una postura común respecto a Liberia y habían sido criticados por su liderazgo cuando anteriormente lo habían sido por no tenerlo.
- Además, se señaló que si lo que estaba en juego era importante los representantes permanentes en Nueva York podían ser dejados al margen en favor de contactos directos con las capitales de los países.

Sugerencias y consejos

Los miembros elegidos salientes acogieron con agrado el curso práctico y expresaron confianza en que, gracias a esta orientación, los miembros entrantes actuarían de inmediato, en vez de “arrastrarse”, como a su juicio ellos mismos habían hecho. Basándose en su experiencia, formularon varias sugerencias conexas que se indican a continuación:

- La secretaría debería considerar la posibilidad de organizar sesiones de información o de capacitación de periodistas de los países recién elegidos para formar parte del Consejo que no hubiesen informado anteriormente sobre el Consejo de Seguridad, con el fin de aumentar la comprensión y el entendimiento de su labor.
- Los nuevos miembros deberían adoptar una política informativa, ya que al salir de la sala del Consejo serían preguntados por toda clase de periodistas.
- También necesitarían una política con respecto a las organizaciones no gubernamentales.
- Para participar de manera eficaz, deberían seguir los temas o cuestiones de forma coherente y persistente.
- No obstante, deberían evitar que se los considerara interesados en un solo asunto. Los miembros tenían máxima eficacia cuando aportaban su contribución en todas las cuestiones.
- El Consejo de Seguridad podría enfrentarse con dilemas difíciles, y a veces se adoptaban decisiones equivocadas (se citaron como ejemplos Rwanda y las zonas seguras de Bosnia). Se instó a los nuevos miembros a que pensaran en las consecuencias futuras de sus propias decisiones, ya que podrían volvérselos en contra y angustiar a su país e incluso a ellos personalmente.

Sesión II

Misiones del Consejo de Seguridad

Moderador: Profesor Michael Doyle (Universidad de Columbia)

Ponentes: Ministro Consejero Boubacar Diallo (Guinea)
Consejero Jiang Jiang (China)
Embajador Alexander V. Konuzin (Federación de Rusia)

En su exposición introductoria, el moderador observó que en varios informes recientes, en particular el informe Brahimi (S/2000/809), el informe titulado “Que no haya salida sin una estrategia” (S/2001/394) y el informe del Secretario General sobre la prevención de los conflictos armados (S/2001/574), se había reconocido la importante función de las misiones del Consejo de Seguridad. Las misiones pueden ser útiles en tres esferas fundamentales, la prevención de los conflictos, la formulación de una estrategia de solución de conflictos y la corrección a mitad del período de ejecución, que incluye una estrategia de salida. Independientemente de los conocimientos que los Estados Miembros aporten al Consejo, la experiencia de primera mano que se obtiene en las misiones es prácticamente insustituible. Las misiones pueden resultar útiles para 1) recabar datos de fuentes diversas, 2) transmitir un mensaje de unidad y determinación del Consejo en una posible situación de conflicto, y 3) expresar apoyo sobre el terreno al personal internacional de las fuerzas de mantenimiento de la paz. El moderador advirtió, sin embargo, que las misiones del Consejo podrían verse abrumadas por el número de participantes o por itinerarios muy complicados. Las misiones no deben considerarse simples viajes ni tampoco panaceas, pero pueden contribuir a solucionar los conflictos si transmiten el mensaje correcto, como sucedió en Timor-Leste, pero podrían tener consecuencias desastrosas si se habían hecho promesas que no se pudieron o quisieron cumplir, como en Srebrenica.

Los ponentes compartieron la experiencia adquirida en las misiones: 1) antes de su partida, 2) mientras realizaban su labor sobre el terreno, y 3) tras su regreso a Nueva York.

Antes de la partida de la misión

Los ponentes y otros participantes destacaron la importancia de los trabajos preparatorios antes de iniciar una misión del Consejo. Por ejemplo, los participantes en una misión por lo general se reúnen antes de la salida para decidir el mandato, que les sirve de guía. Además, algunos participantes subrayaron la utilidad de aprovechar más los recursos disponibles, como la Secretaría, las organizaciones regionales, las organizaciones no gubernamentales y los expertos. Varios oradores indicaron que antes de la partida de toda misión sería útil celebrar un retiro, aunque un participante manifestó su desacuerdo, alegando limitaciones de tiempo. Se propuso que el Consejo examinara esa posibilidad antes de cada misión, pues la experiencia anterior indicaba que un día de debate podría ser una preparación muy valiosa, y que se podía aprender mucho de las misiones que anteriormente habían visitado la zona. Los oradores convinieron en que las misiones del Consejo deberían tener objetivos claros y realistas y de fácil comprensión para los interlocutores de la misión sobre el terreno y para la población en general.

A juicio de algunos oradores, hay que prestar una atención minuciosa al número y a la composición de los integrantes de las misiones. Las misiones de gran envergadura evidentemente planteaban problemas financieros y logísticos, aunque en algunos casos la participación de los 15 miembros a nivel de embajadores era importante como prueba de la unidad del Consejo. La ausencia de un miembro también podría causar preocupación debido a sus repercusiones políticas, por lo que sería preferible que participaran todos los miembros que lo desearan. Por otra parte, se señaló que las misiones del Consejo de gran tamaño pueden resultar abrumadoras, especialmente para los países anfitriones pequeños que pasan por un periodo de transición posterior a un conflicto. Un orador propuso que se utilizaran misiones más pequeñas para las situaciones de emergencia y misiones de mayor tamaño para situaciones complejas en las que fuera importante demostrar la determinación y unidad del Consejo. Hubo acuerdo en que el Jefe de la Misión, quien hablaba en nombre de ésta, cumplía una función clave y que, por consiguiente, debía mantenerse en contacto estrecho con los demás integrantes.

Se consideró que las misiones conjuntas con otros órganos de las Naciones Unidas, como el Consejo Económico y Social, así como con las organizaciones regionales, podrían ser útiles en determinadas circunstancias. Se advirtió, sin embargo, que las misiones conjuntas sólo debían emprenderse cuando los otros órganos tuvieran un mandato concreto e interés en participar. En este contexto se mencionaron los Artículos 50 y 65 de la Carta.

Los participantes estuvieron de acuerdo en que el momento en que se realizaba la misión era un factor importante. Aunque tal vez fuera conveniente emprender más misiones, había factores financieros y de tiempo que limitaban esa posibilidad. Un participante propuso, a manera de indicador aproximado, que se realizaran tres misiones al año, mientras que otro participante opinó que no tenía sentido fijar reglas porque las misiones se iniciaban como respuesta a necesidades reales. Debe considerarse la posibilidad de realizar misiones cuando un proceso de paz se encuentra en una coyuntura difícil y cuando tales iniciativas del Consejo de Seguridad puedan lograr que cambie la situación, pues sería contraproducente llegar demasiado temprano o demasiado tarde. Otro orador señaló la utilidad de las misiones preventivas.

Actividades sobre el terreno

Uno de los ponentes, al relatar la experiencia que había obtenido en una misión reciente al Afganistán, señaló que las misiones daban a los participantes la oportunidad de obtener información directa acerca de la situación sobre el terreno, incluso sobre los matices de las posiciones de las partes. Otros oradores convinieron en que, si bien los informes de la Secretaría eran de muy buena calidad, nada podía compararse con la apreciación de la situación sobre el terreno. El conocimiento de primera mano acumulado sobre el terreno podría ayudar a que el análisis y las deliberaciones del Consejo fueran más significativos y profundos, e incluso llevar a la revisión del mandato para una operación de mantenimiento de la paz, como sucedió con la MONUC.

Durante el debate se puso de relieve la importancia de reunirse con una amplia gama de interlocutores locales. Hubo diferencias, por ejemplo, en las conclusiones obtenidas por la misión del Consejo de Seguridad a Kosovo y las de otra misión que visitó la provincia con tiempo para observar mejor y dialogar con un grupo más diverso de personas. Se destacó en particular el valor de reunirse con dirigentes

locales y de las organizaciones no gubernamentales (tanto oficiales como no oficiales, como los caudillos del Afganistán) y de visitar distintos lugares, como los campamentos de refugiados. Se atribuyó particular importancia a las reuniones con representantes de sectores específicos, como las mujeres, las minorías y otros grupos vulnerables cuyas opiniones tal vez no se conozcan en otros ámbitos. Varios participantes observaron que era importante relacionarse con la población local (al margen del proceso político), transmitiendo un mensaje de paz, escuchando sus opiniones y haciendo que se sientan partícipes del proceso de adopción de decisiones. Al mismo tiempo, algunos ponentes advirtieron que una mayor interacción, si bien podía ser provechosa, complicaba y prolongaba la misión, y tal vez presentaba al Consejo como el árbitro o tribunal definitivo. Asimismo, se hizo hincapié en el riesgo de dejarse confundir por testimonios falsos o contradictorios. Se señaló que el debate en curso se correspondía con la idea de ampliar el mandato y el concepto de responsabilidades del Consejo, incluso en lo que se refería a cuestiones como los derechos humanos.

Se recomendó a los miembros del Consejo que en los debates que celebraran con sus interlocutores sobre el terreno actuaran con diplomacia, pero que fueran exigentes en caso necesario, especialmente con las fuerzas irregulares como los caudillos y rebeldes. Se planteó el problema de la impunidad al tratar de la celebración de reuniones con personas que habían cometido atrocidades sin que éstas sintieran temor a las represalias. Se subrayó en repetidas ocasiones que era importante que el Consejo transmitiera un mensaje de apoyo y no de intimidación.

Un grupo de participantes subrayó la importancia de la transparencia de la misión en sus relaciones con los interlocutores locales sobre el terreno y con otras entidades del sistema de las Naciones Unidas, aunque otros sostuvieron que la publicación de los resultados de las consultas diarias de la misión (su historia oral) podría disuadir a algunos de hablar abiertamente. Se sugirió que se llevara algún tipo de registro que permitiera documentar el proceso.

Etapa posterior a la misión

Uno de los ponentes subrayó que el Consejo debería ser consecuente con las recomendaciones formuladas en sus informes e incorporarlas en sus resoluciones y decisiones de otro tipo. En opinión de otro ponente, el Consejo debería volver a examinar periódicamente sus recomendaciones, que pueden ser susceptibles de modificación.

En conclusión, los participantes compartieron la opinión de que las misiones del Consejo de Seguridad: 1) representaban una dimensión importante de la labor y del radio de acción del Consejo; 2) proporcionaban a los participantes oportunidades de aprendizaje excepcionales, y 3) en circunstancias apropiadas, podían contribuir a mejorar la situación sobre el terreno, difundiendo mensajes y transmitiendo la unidad, firmeza y determinación del Consejo, y, en ocasiones, logrando resultados concretos.

Sesión III

Grupos de trabajo y órganos subsidiarios

Moderador: Embajador Ismael Gaspar Martins (Representante Permanente de Angola)

Ponentes: Embajador Heraldo Muñoz (Representante Permanente de Chile)
Embajador Inocencio F. Arias (Representante Permanente de España)

Al presentar el tema, el moderador describió brevemente la función de los grupos de trabajo y órganos subsidiarios en lo que respecta a ayudar al Consejo a cumplir su complejo y cada vez más amplio programa de trabajo, que comprende la aplicación de resoluciones específicas. El debate se centró en los temas principales siguientes: 1) el funcionamiento de los comités del Consejo de Seguridad en la práctica; 2) la función del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999), encargado de vigilar la aplicación de las sanciones contra Al-Qaida y los talibanes; 3) la evolución de la función del Comité contra el Terrorismo; 4) la función de los grupos de expertos en la vigilancia de los regímenes de sanciones; 5) algunos problemas con que han tropezado los grupos de trabajo del Consejo; y 6) la mejor preparación posible para presidir un comité o grupo de trabajo.

Características y procedimientos fundamentales de los comités del Consejo de Seguridad

Los comités, réplicas del Consejo de Seguridad, están integrados por los 15 miembros del Consejo. Sin embargo, desde el punto de vista de los procedimientos, se diferencian del Consejo en aspectos importantes. En primer lugar, la presidencia de los comités no rota mensualmente como la Presidencia del Consejo, sino anualmente. El Consejo elige a los presidentes, aunque en la práctica son designados por los cinco miembros permanentes. En ese sentido se ha pedido que haya mayor transparencia. La segunda diferencia radica en que los cinco miembros permanentes oficialmente no tienen derecho de veto en los comités. En tercer lugar, los comités adoptan las decisiones por consenso, no por votación, una práctica que se examinó con cierto detenimiento (véase más adelante). Una cuarta diferencia es que los representantes permanentes, salvo el Presidente del Comité, rara vez asisten a las reuniones de los comités. Los Estados suelen estar representados por consejeros o primeros secretarios. Una quinta diferencia radica en que los comités, incluso en mayor medida que el propio Consejo, no disponen de todos los medios posibles para llevar a cabo sus mandatos, como es el caso de la lucha contra el terrorismo.

A juicio de algunos, el consenso es un aspecto problemático de la adopción de decisiones por los comités pues permite que uno de los miembros bloquee a una mayoría y que el debate de un tema quede estancado aunque sólo falten por resolverse unos pocos elementos. Otros participantes dijeron, sin embargo, que era importante mantener la regla del consenso a nivel de trabajo, en los comités, para asegurar que se tuvieran en cuenta las opiniones de todos los miembros. Se señaló además que, aunque como regla se trabaje sobre la base del consenso, existen métodos para no recurrir a él. Por ejemplo, los presidentes suelen celebrar consultas officiosas para

tratar de resolver los estancamientos y, si fuera necesario, pueden remitir la cuestión no resuelta al Consejo para que se adopte una decisión en ese nivel.

La función del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1267 (1999) relativa a Al-Qaida y los talibanes y personas y entidades asociadas

Tras los atentados terroristas del 11 de septiembre, el terrorismo mundial ha pasado a ser un tema central del programa de trabajo del Consejo y de los dos comités sobre los que se hicieron exposiciones en la sesión. El Comité establecido en 1999 en virtud de la resolución 1267 supervisa la aplicación de varias resoluciones que prevén la imposición de una amplia gama de sanciones contra Osama bin Laden, los miembros de la organización Al-Qaida y los talibanes y las personas y entidades asociadas a ellos. Esas sanciones consisten en las prohibiciones de viaje, la congelación de activos económicos y los embargos de armas y se aplican en todo el mundo.

¿Cómo funciona el Comité? Su principal instrumento de trabajo es la Lista Consolidada, una lista de las personas y entidades antes mencionadas que se actualiza periódicamente. Actualmente figuran en la lista unas 372 personas u organizaciones. En relación con el cumplimiento, el Comité recibe los informes que presentan los Estados Miembros sobre la aplicación de las medidas en sus países. Se trata de informes que deben presentarse con arreglo a lo dispuesto en las resoluciones del Consejo, la más reciente de las cuales es la resolución 1455 (2003). Es desalentador que hasta la fecha sólo 84 de los 191 Estados Miembros hayan presentado informes, mientras que Al-Qaida y los talibanes han seguido realizando actividades en al menos 102 países. En el desempeño de su labor el Comité ha contado con la ayuda del Grupo de Vigilancia integrado por expertos y establecido por el Consejo. Teniendo en cuenta todas las circunstancias, se ha logrado avanzar mucho. Se ha coordinado mejor la obtención de información de inteligencia en los niveles nacional y regional; ha aumentado la cooperación con el Comité, pese al pequeño número de informes recibidos, y se han promulgado nuevas leyes y creado una infraestructura nacional para ayudar a los Estados Miembros a cumplir sus obligaciones. Además, se han congelado activos por valor de 135 millones de dólares, aunque Al-Qaida ha estado intentando eludir esa medida. El Comité tiene que encarar ahora el decomiso de activos y tierras y la reglamentación de los sistemas bancarios no oficiales. En resumen, el Comité continúa trabajando, sin dejar de considerar las difíciles tareas que aún tiene por delante.

Algunos participantes expresaron preocupación por la forma en que se aplicaban en la práctica los procedimientos establecidos por el Comité para incluir o retirar de la Lista Consolidada a personas o entidades. Se refirieron a las dificultades con que habían tropezado al pedir que se añadieran o retiraran nombres de la lista.

La evolución de la función del Comité contra el Terrorismo

Establecido a raíz de los atentados del 11 de septiembre para vigilar la aplicación de la resolución 1373 (2001), que prescribía medidas de largo alcance para enfrentar las amenazas terroristas, el Comité contra el Terrorismo es uno de los comités más visibles del Consejo de Seguridad. Tras la adopción de medidas iniciales, el Comité ha llegado a reconocer la complejidad de la lucha contra el terrorismo. Varios oradores se refirieron al buen trabajo realizado por el Comité alentando a los Estados Miembros para que: 1) promulgaran leyes con objeto de impulsar los

objetivos de la lucha contra el terrorismo enunciados en la resolución 1373 (2001) y 2) ratificaran las principales convenciones de las Naciones Unidas contra el terrorismo, con algunas diferencias entre las regiones.

El Comité está entrando actualmente en una segunda fase, que consiste en vigilar la aplicación de la legislación nacional para asegurar que se lleva a cabo de conformidad con las obligaciones asumidas en el plano internacional. Algunos expresaron cierto escepticismo sobre la capacidad del Comité contra el Terrorismo para cumplir esa tarea. En primer lugar, el Comité al parecer no cuenta con medios suficientes. En segundo lugar, se ve limitado por la necesidad de llegar a un consenso, debido a que algunos miembros se han mostrado renuentes a nombrar a los Estados recalcitrantes, mientras que otros consideran que ya ha llegado el momento de mencionarlos por sus nombres. Existe la impresión de que, aunque la presidencia del Comité contra el Terrorismo cumple sus funciones eficazmente, la visibilidad y vitalidad del Comité han venido disminuyendo, y se plantearon interrogantes sobre la mejor manera de resolver ese problema. Se señaló que el Comité contra el Terrorismo había aprobado recientemente un informe en que describía las medidas que resultaban eficaces y las que no lo eran y agrupaba por categorías a los países que aún no habían presentado informes sobre la adopción de medidas para aplicar la resolución 1373 (2001). Si bien una buena parte de esos Estados no ha presentado informes por falta de capacidad, alrededor de una cuarta parte de ellos no lo ha hecho por falta de voluntad política. Algunos participantes sostuvieron que era sumamente importante que el Comité contra el Terrorismo llegara a un consenso para mencionar a esos Estados por sus nombres.

La función de los grupos de expertos en la vigilancia de los regímenes de sanciones

Se señaló a la atención de los participantes la función de los grupos de expertos independientes en la prestación de asistencia a los comités de sanciones. Uno de los participantes describió su creación como una de las ideas más innovadoras adoptadas por el Consejo de Seguridad para atender la aplicación de los regímenes de sanciones. El Grupo de Expertos sobre Angola, por ejemplo, desempeñó un papel fundamental en la aplicación de las sanciones contra la UNITA. Sin su labor y sin la firme dirección del Presidente del Comité de sanciones contra Angola, hubiera sido difícil predecir el resultado de la aplicación de ese régimen de sanciones. El grupo de vigilancia, sin embargo, hizo que los Estados vecinos se sintieran vulnerables y los llevó a cambiar sus políticas. Otro participante, al recordar su propia experiencia como miembro de dos grupos de expertos, uno sobre Sierra Leona y más tarde otro sobre Liberia, hizo suya esa evaluación sobre su utilidad. Ese tipo de grupo de expertos independientes podría facilitar una mejor comprensión de los problemas de aplicación que se plantean sobre el terreno y sugerir vías para resolverlos.

No obstante, varios participantes subrayaron que los comités de sanciones debían vigilar de cerca los trabajos de los grupos de expertos. Lamentablemente, no todos mantienen una alta calidad en el cumplimiento de sus funciones. En ocasiones generan datos poco fiables y hacen acusaciones apresuradas, no entienden los procesos de paz que están teniendo lugar en un país o región, tienen intereses institucionales o sobrepasan los límites de sus mandatos. En relación con el primer punto mencionado, se señaló que la Secretaría también ha estado muy preocupada por la necesidad de que los grupos de expertos presenten conclusiones dignas de crédito y comprobadas. Unos seis meses atrás, a causa de las dificultades observadas en

relación con la labor de algunos grupos de expertos, la Secretaría creó un equipo de trabajo interdepartamental para examinar esa cuestión y elaboró directrices internas para orientar la labor de los expertos, exigiendo que utilizaran las mejores normas probatorias y corroboraran los hechos recurriendo a múltiples fuentes de información. Se está haciendo todo lo posible por sensibilizar más a los miembros de los grupos de expertos acerca de la importancia de preservar la integridad de sus trabajos. Se instó a los miembros del Consejo de Seguridad a que se mantenga al corriente de la labor de los grupos de expertos hasta el final y los apoyen. La Secretaría no puede por sí misma llevar a la práctica un régimen de sanciones, ya que no tiene la capacidad de descubrir ni de presentar pruebas.

Se mencionó también la relación entre los grupos de vigilancia y los comités, relación considerada problemática y que exigía una atención cuidadosa. Por una parte, los grupos de expertos, cuyos mandatos dimanaban del Consejo de Seguridad, rinden cuentas a éste y a los comités de sanciones respectivos. Sin embargo, por otra parte, los miembros de los grupos son designados por el Secretario General, no por el presidente del comité correspondiente. En consecuencia, cada grupo mantiene cierta independencia, por lo que sería más difícil ajustar su trabajo si pareciera estar desviándose de su objetivo. Se dijo que el Consejo debía dar a los grupos de expertos un margen suficiente para llevar a cabo su labor, pero también debía hacerles entender que debían prestar asistencia y servicio a los Estados Miembros.

Los grupos de trabajo del Consejo de Seguridad

Se mencionó que algunos de los grupos de trabajo del Consejo eran más visibles y eficaces que otros. Por ejemplo, los Grupos de Trabajo sobre cuestiones generales relativas a las sanciones y sobre documentación y cuestiones de procedimiento no han tenido mucha actividad en los últimos tiempos. El primero tuvo ante sí un excelente documento en que se incorporaban muchos puntos de acuerdo, pero se había tomado la decisión de alcanzar un arreglo global y que “no habría acuerdo mientras no se llegara a acuerdo sobre todos sus aspectos”. Se produjo un estancamiento en relación con la duración de las sanciones, lo que impidió concluir el documento. Se había tratado de establecer una “estrategia de salida”, pero ese intento también se vio obstaculizado por la falta de consenso. Además, debido a que expiró el mandato del grupo original, el documento está siendo examinado por los nuevos miembros del Consejo. Esta experiencia plantea problemas relativos a las prácticas de trabajo y la fijación de plazos realistas. En la medida de lo posible, los miembros en funciones deberían tratar de aclarar las cuestiones no resueltas antes de dejar el Consejo. El Grupo de Trabajo sobre documentación y cuestiones de procedimiento es un grupo de trabajo oficioso que brinda asesoramiento sobre cuestiones técnicas. Está encabezado por el Presidente del Consejo y se reúne a instancias de cualquiera de los miembros del Consejo, en caso de que surjan cuestiones sobre las que haya que tomar una determinación. En cierta época trabajó con mucho dinamismo, impulsado por un miembro elegido anteriormente, pero desde entonces ha estado bastante inactivo. Se propuso que en el curso del año venidero los miembros del Consejo prestaran mayor atención a esos grupos de trabajo, así como a los otros dos Grupos de Trabajo sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y sobre la prevención y la solución de conflictos en África. A los miembros del Consejo de Seguridad les incumbe esa responsabilidad. Tal vez con la contribución de los nuevos miembros se logre llevar adelante los mandatos respectivos de esos grupos, a pesar del apretado programa de trabajo del Consejo.

Sugerencias para la preparación de los miembros entrantes con miras a presidir un comité o grupo de trabajo

- Los miembros deben disponer de tiempo suficiente para prepararse para ocupar la presidencia de un comité o grupo de trabajo.
- Los presidentes tienen una función importante, pero necesitan que sus misiones permanentes les presten apoyo adecuado, incluido el apoyo técnico, de conocimientos e investigación y asesoramiento político.
- Los presidentes deben visitar el país o la región de que se ocupa el grupo que presiden. Los debates sobre el terreno con las embajadas, las organizaciones no gubernamentales y otros agentes son muy útiles para la labor de un comité.
- Los cinco miembros permanentes influyen en la determinación de cuáles comités o grupos de trabajo se establecerán o no. Es importante colaborar estrechamente con ellos y recabar su guía y asesoramiento.

Sesión IV

Función de los coordinadores políticos del Consejo de Seguridad

Moderador: Andrés Franco, representante del UNICEF (Perú)

Ponentes: Consejero Sohail Mahmood (Pakistán)
Embajador Alexander V. Konuzin (Federación de Rusia)
Ministro Consejero Josiah Rosenblatt (Estados Unidos)

El mecanismo de los coordinadores políticos es un fenómeno relativamente nuevo. Sin embargo, ya está cumpliendo una función vital y en constante cambio en la labor cotidiana del Consejo de Seguridad.

Funciones fundamentales de los coordinadores políticos

La función fundamental de los coordinadores políticos es prestar asistencia a sus embajadores en las actividades relacionadas con la gestión del tiempo y los asuntos tratados, en el Consejo, en particular durante el mes en que su delegación ocupa la Presidencia. Esa función tiene tres dimensiones diferentes.

En primer lugar, en el contexto de sus respectivas misiones permanentes, los coordinadores políticos son el nexo fundamental que vela por que el personal de su delegación se mantenga al tanto de los cambios que se operan en el programa de trabajo diario y mensual del Consejo y participe en todas las reuniones, ya sea a nivel de embajadores o de expertos. En sus misiones, los coordinadores también tienen la responsabilidad de mantenerse informados acerca de los documentos en proceso de negociación, como los proyectos de resolución, y garantizar la preparación oportuna de las declaraciones de sus embajadores.

En segundo lugar, los coordinadores políticos tienen la tarea de mantenerse en contacto permanente con la Secretaría en relación con los aspectos administrativos de cada Presidencia y, en particular, las disposiciones que se tomen para cada reunión o consulta (por ejemplo, la preparación de la nota de procedimiento del Presidente). Antes de que los Estados miembros asuman la Presidencia, los coordinadores políticos son los encargados de organizar reuniones con la Secretaría (por ejemplo, la Oficina del Secretario General, los Secretarios Generales Adjuntos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz, la División de Asuntos del Consejo de Seguridad, las oficinas regionales de los Departamentos de Asuntos Políticos y de Operaciones de Mantenimiento de la Paz) para planificar el programa (calendario) de trabajo mensual. Durante la Presidencia, los coordinadores políticos se mantienen en contacto permanente con la Secretaría en cuanto a la estructura de las reuniones, los nombres de los funcionarios de la Secretaría que presentan información y los resultados previstos de las reuniones.

En tercer lugar, los coordinadores políticos colaboran entre sí en la finalización del programa mensual durante el almuerzo mensual ofrecido por la Presidencia entrante, celebrado durante la última semana del mes anterior. Sin embargo, su función decisiva radica en la comunicación diaria que mantienen entre sí en el curso del mes. En ese sentido, varios oradores subrayaron el papel primordial de los coordinadores políticos en el mantenimiento de una corriente constante de información entre las delegaciones, así como en las transacciones diarias, ya sean de fondo o estén relacionadas con los plazos y fechas. Resultan particularmente útiles los contactos diarios entre las delegaciones por conducto de los coordinadores políticos por facsímil y

correo electrónico. Los oradores convinieron en que los coordinadores políticos serían fundamentalmente de núcleo y canal de comunicación entre las delegaciones para lograr una mayor eficacia y liberar a los representantes permanentes de las tareas rutinarias. Sus funciones son especialmente pertinentes si se tienen en cuenta las diferencias que existen en el tamaño de las misiones representadas en el Consejo.

El coordinador político del Presidente del Consejo es un elemento incuestionablemente decisivo en la labor del Consejo en su conjunto. En esencia, la responsabilidad del coordinador consiste en aumentar la previsibilidad en la labor cotidiana del Consejo y transmitir oportunamente información decisiva a los miembros del Consejo, y al mismo tiempo velar por que las actividades del Consejo resulten transparentes para el resto de los Miembros de las Naciones Unidas. Un orador indicó que el coordinador de la Presidencia debería tener cuidado de no imponer demasiadas exigencias en otros miembros al ser excesivamente ambicioso en la programación del trabajo del Consejo y debería dejar varios espacios de tiempo sin programar en el calendario mensual para poder dar cabida a actividades imprevistas que quizás fuera necesario considerar. Es mejor ser flexible y estar en disposición de escuchar sugerencias. En cuanto a las evaluaciones mensuales elaboradas por cada Presidencia (por ejemplo, S/2004/56), se destacó que esos documentos formaban parte de las actividades encomendadas al Consejo (véase la nota del Presidente de 22 de mayo de 2002, S/2002/199) y cualquier cambio debía responder a un nuevo acuerdo entre los miembros.

Los coordinadores políticos tienen que informar y educar a sus respectivas delegaciones acerca de los métodos de trabajo, los procedimientos y las prácticas habituales del Consejo de Seguridad. También desempeñan un papel decisivo en el mejoramiento de la gestión del tiempo del Consejo, por ejemplo, alentando a los miembros de sus delegaciones a que eviten declaraciones prolongadas o la compulsión de hacer uso de la palabra en relación con cada tema. Los coordinadores también están en condiciones, mediante su red, de encontrar fórmulas conciliatorias respecto de textos como las declaraciones del Presidente a la prensa, las resoluciones del Consejo y las declaraciones de la Presidencia. Por ejemplo, recientemente se pidió que los coordinadores políticos elaboraran y acordaran el texto de la introducción del informe anual del Consejo de Seguridad a la Asamblea General (por ejemplo, A/58/2).

Sin embargo, se destacó que la capacidad de los coordinadores para decidir los temas del orden del día que deben programarse en el calendario mensual tiene límites. La gran mayoría de los asuntos de que se ocupa el Consejo son autogenerados, como la prórroga periódica de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas y los asuntos que la Secretaría señala a la atención del Presidente (por ejemplo, el examen de los informes presentados al Consejo por el Secretario General). Al mismo tiempo, teniendo en cuenta el apretado programa de trabajo diario del Consejo, se consideró que antes de incorporar nuevos temas, los coordinadores políticos deberían celebrar consultas con la Secretaría.

Nuevas funciones que se sugieren para los coordinadores políticos

Un orador propuso que se estableciera un grupo de trabajo oficioso de coordinadores políticos encargado de examinar las siguientes cuestiones: i) los criterios comunes sobre las estructuras de las reuniones del Consejo; ii) los asuntos de procedimientos y documentación; iii) la posible necesidad de celebrar una reunión

de recapitulación al final del mes; iv) los asuntos que el Consejo evita tratar y que son examinados por otros órganos de las Naciones Unidas; v) la prórroga de los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz por plazos de cinco o siete meses (para evitar la modalidad de los mandatos semestrales y no recargar a la Presidencia con la renovación simultánea de múltiples mandatos); vi) la necesidad de que los Presidentes del Consejo presenten evaluaciones mensuales; y vii) la perspectiva de que los coordinadores políticos revisen una lista de resoluciones del Consejo de Seguridad que no se han cumplido. Sin embargo, otro participante adujo que los coordinadores políticos podían examinar muchas de esas cuestiones de manera oficiosa, sin el beneficio de un grupo de trabajo.

Sesión V

Establecimiento de prioridades, determinación de los asuntos tratados y gestión del tiempo

Moderador: Joseph Stephanides, Director de la División de Asuntos del Consejo de Seguridad, Departamento de Asuntos Políticos

Ponentes: Embajador Arnoldo M. Listre (Representante Permanente de la Argentina)
Consejero Jean-Luc Florent (Francia)
Embajador Emyr Jones Parry (Representante Permanente del Reino Unido)

El moderador observó que el aumento de las actividades del Consejo en los últimos años y la ampliación del alcance de los asuntos que se someten a su examen plantea verdaderos retos al establecer las prioridades. Obviamente es necesario estudiar la manera de dejar libre el tiempo del Consejo para que éste pueda concentrarse en los asuntos más importantes del día. Se han adoptado algunas medidas en ese sentido, mediante, por ejemplo, la delegación del examen de ciertas cuestiones al nivel de expertos, pero podría hacerse mucho más. Otro hecho reciente digno de mención ha sido la inclusión de determinadas cuestiones temáticas, o genéricas no vinculadas con una crisis o amenaza a la paz en particular, en los asuntos tratados por el Consejo. Esto ofrece a los Estados miembros y no miembros del Consejo la oportunidad de examinar cuestiones multisectoriales generadas por las situaciones de conflicto a la vista del Consejo, lo que permite la fundamentación de sus decisiones. Sin embargo, se planteó la cuestión del equilibrio adecuado que debe existir entre esas cuestiones genéricas y las situaciones de conflictos específicas. En cuanto a la gestión del tiempo, se han introducido varias prácticas racionales destinadas a dinamizar los debates y alentar intervenciones más breves. Muchas de esas iniciativas descansan en la Presidencia y podría sacarse provecho de ellas.

Establecimiento de prioridades y determinación de los asuntos tratados

Los ponentes convinieron en que, teniendo en cuenta el enorme volumen de trabajo del Consejo, los representantes permanentes deberían concentrarse en las cuestiones fundamentales y delegar la mayor cantidad de asuntos posible. Establecer prioridades no es una tarea fácil. Sin embargo, resulta decisiva para determinar lo que verdaderamente importa y lo que podría ser atendido por otros. En cuanto a los asuntos tratados, existen diferentes tipos, a saber, los conflictos del momento que deban examinarse, los temas urgentes que exigen una respuesta, las cuestiones rutinarias establecidas en virtud de mandatos, las cuestiones temáticas y los asuntos imprevistos. Siempre debería dejarse espacio libre en el programa de trabajo para dar cabida a posibles imprevistos. Además, el programa de trabajo oficial no representa más que la punta del iceberg. Para tener un panorama completo del volumen de trabajo del Consejo, también es necesario tener en cuenta la labor permanente de sus órganos subsidiarios, como los comités de sanciones, el Comité contra el Terrorismo, sus grupos de trabajo y las reuniones de expertos.

Se sugirió que las cuestiones rutinarias establecidas en virtud de mandatos se delegaran a otros, por ejemplo, los coordinadores políticos. La propia determinación de los asuntos tratados también podía delegarse a ellos. Un ponente se quejó de que cuando ocupaba la Presidencia a principios de 2000 fueron necesarios dos días de

consultas para acordar los asuntos que se tratarían. Otro ponente agregó que cuando su delegación ocupó la Presidencia en un período más reciente, había invitado a los coordinadores políticos a que asumieran esa tarea. Aunque ello creó dificultades a algunas delegaciones, los miembros del Consejo se reunieron posteriormente y aprobaron lo que habían hecho los coordinadores políticos. A partir de esa experiencia, aprendió que el precedente tiene un enorme peso en el Consejo, e indicó que si los miembros están pensando en adoptar alguna nueva iniciativa, deberían consultar al Director de Asuntos del Consejo de Seguridad.

Se expresaron puntos de vista divergentes en relación con la mejor manera de tratar algunos asuntos de larga data. Por una parte, se indicó que debería producirse algún nuevo acontecimiento antes de someter el tema al examen del Consejo. Por otra parte se destacó que en algunos casos el único nuevo acontecimiento sería la reanudación de la guerra. Esa es la razón por la que el Consejo debería examinar esos temas periódicamente.

¿Cómo podría agregarse un nuevo tema a los asuntos tratados por el Consejo? No se trata de una tarea fácil. Dicho tema podría plantearse en relación con “otros asuntos” en el marco de consultas. Además, el Presidente tiene la prerrogativa, después de celebrar consultas con otros miembros, de proponer el examen de una cuestión temática particular. Se analizaron hasta cierto punto (véase *infra*) las ventajas y desventajas del examen de esos temas por el Consejo. También se puso de relieve la necesidad de que el sistema de las Naciones Unidas y, en particular, el Consejo de Seguridad incluyeran en sus asuntos, en una etapa más temprana, las situaciones de los Estados con dificultades para prevenir conflictos. En ese sentido se señaló que en ocasiones se considera que existe una contradicción entre el Artículo 24 de la Carta, por el que se confiere al Consejo la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales, y el párrafo 7 del Artículo 2, por el que se prohíbe la intervención en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados (salvo que se trate de la aplicación de las medidas coercitivas previstas en el Capítulo VII). Por ejemplo, si bien el Consejo estaba enfrentando dificultades para tratar la situación en Liberia, los acontecimientos que allí se producían tenían efectos negativos en dos Estados vecinos. Aunque el Consejo tiene un grupo de trabajo sobre la prevención de conflictos en África, éste no ha celebrado reuniones en aproximadamente seis meses. Debería lograrse la participación activa de esos mecanismos.

Cuestiones temáticas

El equilibrio adecuado que debe establecerse entre las cuestiones temáticas y las situaciones de conflicto concretas fue un tema que se debatió ampliamente. En general se reconoció que era valioso que el Consejo examinara cuestiones temáticas ya que necesitaba colocar las situaciones de conflicto en un contexto y lograr análisis más estratégicos. Al tratar esas cuestiones, el Consejo podría tener un sentido más claro de los aspectos interrelacionados de las amenazas actuales a la paz y la seguridad internacionales, ya fueran regionales (como, por ejemplo, en el continente africano) o sistémicas (como en el caso de los factores que culminan en conflictos o los exacerban).

Sin embargo, se expresó preocupación por la proliferación de esas cuestiones en los asuntos tratados por el Consejo, los cuales representan un volumen excesivo. Además, existe la cuestión de la competencia institucional. Varios participantes consideraron que algunas cuestiones temáticas eran incompatibles con la función del Secretario General o de la Asamblea General, o apenas tenían un vínculo indirecto

con la responsabilidad del Consejo de velar por la paz y la seguridad internacionales. En los Artículos 24 y 11 de la Carta se prevé una división de las competencias: el Consejo tiene la responsabilidad de adoptar medidas para mantener la paz y la seguridad internacionales, mientras que la responsabilidad de la Asamblea General es discutir en general todas las cuestiones relativas a la paz y la seguridad. Si el Consejo celebrara debates temáticos, los cuales a veces no arrojan ningún resultado concreto, disminuiría su credibilidad como órgano ejecutivo. Además, algunas cuestiones temáticas son tan complejas y tienen tantas dimensiones que deben tratarse en foros más especializados, como el Consejo Económico y Social.

Otros apoyaron enérgicamente el examen por el Consejo de cuestiones temáticas en general, y abogaron por incluir varios temas en particular. Es indudable que el Consejo tiene la competencia institucional para tratar esas cuestiones. El hecho de que otros órganos de las Naciones Unidas también pudieran hacerlo no es motivo para que el Consejo aplique un criterio de renuncia. Por el contrario, si bien el Consejo de Seguridad no es el único responsable de velar por la paz y la seguridad internacionales, sí es el principal y debe aprovechar al máximo sus posibilidades. Refiriéndose a temas concretos, un participante señaló que, desde una perspectiva africana, resulta evidente el fuerte vínculo que existe entre la paz y la seguridad y cuestiones temáticas como “los niños y los conflictos armados”, “el desarme, la desmovilización y la reintegración de los excombatientes en el contexto del mantenimiento de la paz” y “las armas pequeñas”. De igual manera, recientemente se ha examinado el tema de “la justicia y el Estado de derecho” con la anuencia de los miembros del Consejo ya que esas cuestiones inciden directamente en una cuestión decisiva para el Consejo, que es cómo sentar las bases de un Estado democrático. Asimismo, la cuestión de “la mujer, la paz y la seguridad”, sobre la cual se celebró un debate con ocasión del aniversario de la resolución 1325 (2000), parece guardar una relación muy directa con el trabajo del Consejo de Seguridad.

Además, con frecuencia las resoluciones temáticas han permitido abordar situaciones de conflicto que no figuran oficialmente entre los asuntos tratados por el Consejo. Ese es el caso, sobre todo, de la resolución 1368 (2001) relativa a “las amenazas a la paz y la seguridad internacionales creadas por actos de terrorismo” y de las resoluciones relativas a “la mujer, la paz y la seguridad” y “los niños y los conflictos armados”, en virtud de las cuales se están operando verdaderos cambios sobre el terreno. Esas resoluciones han ayudado a movilizar recursos y configurar una mentalidad política. Si los debates temáticos pueden lograr tales efectos, ¿por qué el Consejo no debería hacer un esfuerzo en ese sentido?

Se adujo que los debates temáticos podrían ser útiles siempre y cuando se cumplan dos condiciones, a saber: 1) que sean verdaderamente interactivos, y 2) que el Consejo tenga una idea clara de los propósitos que persigue y los resultados deseados, para que no se conviertan en simples declaraciones. La Presidencia desempeña una función fundamental en este sentido al esclarecer lo que se espera de dicho debate. Además, los resultados de los debates temáticos deberían integrarse convenientemente en la labor del Consejo y no tratarse como hechos aislados.

Gestión del tiempo

Los participantes destacaron que, si bien se mantiene muy ocupado, el Consejo de Seguridad no se encuentra en el límite de su capacidad. No obstante, debe lograr una mejor gestión de sus actividades. Varios participantes exhortaron a que se impusieran

límites de tiempo a las intervenciones en los debates públicos. Sin embargo, otros dudaron si estaría bien limitar a tres minutos, como se ha pedido recientemente, las intervenciones de los Estados que no son miembros del Consejo, ya que éstos tienen pocas oportunidades de dirigirse al Consejo. Mientras los miembros del Consejo de Seguridad pueden hacer uso de la palabra siempre que lo deseen, para los Estados que no son miembros del Consejo, la participación en éste es un “acontecimiento”. Si fuese necesario establecer límites de tiempo, éstos deberían anunciarse con antelación. No hacerlo podría plantear dificultades para los representantes que han recibido instrucciones de sus respectivos gobiernos de formular una declaración más prolongada.

Se exhortó a que las intervenciones fueran, en general, breves e incisivas. Deberían limitarse a tres o cuatro aspectos y aprovechar los argumentos expuestos por oradores anteriores. Si resultase necesario dejar constancia de un discurso, éste podría distribuirse pero, aún así, debería resumirse en un pequeño grupo de aspectos. La tendencia a preparar discursos escritos de cinco páginas, distribuirlos y luego leerlos era una afrenta a los colegas y atentaba contra lo que debería ser un debate dinámico. Además, no es necesario repetir lo que otros han dicho ya; es mejor decir que se está de acuerdo o no. Es indispensable que prevalezca la moderación. La mayoría de los participantes reconocieron los méritos de este planteamiento. Sin embargo, se reconoció que en ocasiones, en relación con determinadas cuestiones delicadas, podría ser necesario formular una declaración completa para transmitir con precisión la posición del gobierno interesado.

La misma recomendación se aplica a la Secretaría. No es necesario organizar reuniones de información en las que se lea un texto preparado. Sería mejor que se dispusiera del texto con antelación, para propiciar un debate bien fundado, y se destacaran oralmente los aspectos principales.

Se subrayó que hay otras maneras de dinamizar los debates, mediante diversas técnicas para su conducción. Por ejemplo, tal vez sería útil que el Presidente determinara con prontitud cuando pareciera haberse llegado a un consenso e invitara a otras partes a que hicieran uso de la palabra sólo si no estaban en condiciones de aceptar esa posición.

Resumen

El moderador concluyó la sesión destacando los siguientes aspectos que fueron objeto de acuerdo:

- Los miembros deberían considerar la posibilidad de lograr una mejor distribución del trabajo entre los funcionarios superiores y los expertos. No debería encargarse a los funcionarios superiores ninguna tarea que pueda delegarse, para que éstos puedan concentrarse en las cuestiones estratégicas a las que no se dedica el tiempo necesario.
- Si bien los debates sobre cuestiones temáticas son importantes y necesarios, quizás no debería recurrirse inmediatamente a ellos, para evitar la “fatiga temática”. Esos debates deberían prepararse cuidadosamente con antelación, con la mira puesta en resultados concretos, y después ser objeto de seguimiento.
- La Presidencia debería fomentar una gestión cuidadosa del tiempo al conducir las reuniones. Por su parte, los Estados miembros y la Secretaría deberían ayudar a dinamizar los debates mediante intervenciones más breves y extemporáneas, en la inteligencia de que podría distribuirse un texto escrito más completo.

Sesión VI

Promoción de un pensamiento estratégico y orientado hacia el futuro y de una difusión más efectiva

Moderador: Profesor Edward C. Luck (Universidad de Columbia)

Ponentes: Embajador Gunter Pleuger (Representante Permanente de Alemania)
Embajador Munir Akram (Representante Permanente del Pakistán)
Embajador Kishore Mahbubani (Representante Permanente de Singapur)
Embajador James Cunningham (Estados Unidos)

El problema

Según el moderador, el Consejo de Seguridad se enfrenta a una paradoja: su prestigio internacional ha decaído mientras que su ritmo de trabajo y sus resultados se han acelerado. La comunidad internacional alberga crecientes dudas sobre la capacidad del Consejo para hacer frente a retos presentes y futuros. De conformidad con el Secretario General y el mandato otorgado a su grupo de expertos de alto nivel (SG/A/857), las Naciones Unidas en su conjunto se enfrentan a una crisis derivada no de sus métodos de trabajo, sino de las diferencias políticas de primer orden que sus Estados Miembros mantienen sobre cómo responder a nuevas amenazas mundiales que afecten a la paz y la seguridad. Enfrentado a tantas situaciones conflictivas individuales, el Consejo experimenta dificultades para asumir los nuevos desafíos estratégicos a la paz y la seguridad o para pasar de un modo reactivo a otro preventivo o partidario de la acción.

Según otro orador, el Consejo se ha dispersado al tratar de abordar demasiados asuntos. Algunos de ellos, como ciertos debates temáticos, deberían ser abordados por otros órganos. Una mayor coordinación con organizaciones regionales y organizaciones no gubernamentales podría también ayudar a aligerar la carga que pesa sobre el Consejo. En ocasiones, parece existir una relación inversa entre el tiempo dedicado a determinados temas y su importancia relativa. A falta de prioridades claras, el Consejo tiende a “perder de vista al bosque para fijarse sólo en los árboles”. Deberían establecerse prioridades de forma que pudiesen abordarse adecuadamente cuestiones más complejas y urgentes, como la de África occidental. Las crisis complejas deben abordarse mediante diálogos pacíficos, reconstrucción y desarrollo, y no sólo con arreglo al Capítulo VII de la Carta. Quizás deban examinarlas comités mixtos o grupos de trabajo.

Otros replican que, debido a que está compuesto por Estados Miembros soberanos, el Consejo es proclive a abordar cuestiones de manera poco sistemática, atendiendo a consideraciones de corto plazo. No enfoca sus tareas estableciendo prioridades o asignando recursos financieros según la importancia de cada tema.

Igualmente, es poco probable que el Consejo llegue a convertirse en un centro de pensamiento estratégico. Sus miembros tienden a considerar los temas de forma individual, desde una perspectiva nacional, generalmente sin tener en cuenta los vínculos existentes entre ellos. Aunque el mundo se está convirtiendo en un lugar sin fronteras, en el que los temas están profundamente interconectados debido a la tecnología moderna, ello no ha afectado a la perspectiva que adopta el Consejo.

Agentes no estatales, como grupos terroristas, que son conscientes de estas interrelaciones, disfrutan en consecuencia de una ventaja comparativa sobre el Consejo. Es de esperar, no obstante, que el Consejo seguirá siendo eminentemente reactivo, ya que un enfoque partidario de la acción y preventivo exigiría una revisión sustancial de su modus operandi. El Consejo está constantemente ocupado con situaciones que se van sucediendo y es inevitable que dedique poco tiempo a reflexionar sobre cuestiones estratégicas.

Según algunos, así debe ser. El Consejo no es lugar para generar pensamiento estratégico. El interés prioritario del Consejo es casi siempre a corto plazo: su tarea es organizar y abordar los temas que le son sometidos con arreglo a un calendario. Los grandes temas, por lo tanto, tienden a resolverse de forma específica, a medida que surgen. El Consejo no es lugar para celebrar debates teóricos; antes bien, debe ser el foro en el que los asuntos se estudian y deciden.

Nuevas cuestiones

El Consejo se enfrenta a multitud de asuntos pendientes, por ejemplo, en África, el Afganistán y el Iraq. Puede que llegue a desempeñar una función más amplia en el Oriente Medio, especialmente con la Hoja de Ruta. El antiterrorismo y la lucha contra la proliferación supondrán retos fundamentales y exigirán enfoques nuevos, lo mismo que el constante problema que suponen los Estados fallidos. A menos que el Consejo de Seguridad encuentre medios más efectivos para abordar estas cuestiones emergentes, algunos Estados pueden tender cada vez más a abordarlas al margen de la Carta.

En lo que respecta a la lucha contra el terrorismo, se señaló que la aplicación de la resolución 1373 (2001) por el Consejo se ha extendido ya lo bastante como para afectar considerablemente a los parlamentos nacionales. Sobre las armas de destrucción en masa, las decisiones del Consejo no deberían funcionar como sustitutos de acuerdos internacionales, si bien cada uno de los regímenes existentes contempla la posibilidad de que los casos problemáticos puedan, en su momento, ser transferidos al Consejo. La forma en que el Consejo debería abordar estos casos debe ser objeto de nuevos estudios y consultas. La falta de un entendimiento común sobre la naturaleza de las amenazas actuales, como el terrorismo y los Estados fallidos, ha llevado a interpretaciones dispares. Por otra parte, la cuestión de las armas de destrucción en masa y su limitación a determinados Estados exige un análisis transparente.

La cuestión conexas de los Estados fallidos se mencionó también, considerándose uno de los retos estratégicos más urgentes que tiene ante sí el Consejo. No son asuntos de exclusiva responsabilidad nacional; son cuestiones que la comunidad internacional debe abordar. Además, si bien da la impresión de que las cuestiones relativas a la paz y la seguridad están actualmente adquiriendo prioridad sobre el desarrollo para algunas naciones, debería recordarse que ha habido serios retrasos en la aplicación de los objetivos de desarrollo del Milenio.

¿Se necesitan nuevos instrumentos?

Lo que de verdad hay que preguntarse, se ha aducido, es si la comunidad internacional cuenta con los instrumentos adecuados para abordar estas amenazas transnacionales. Tal como el Secretario General ha preguntado recientemente, ¿pueden

encontrarse medios para abordar colectivamente amenazas nuevas como éstas, y así hacer frente a las inquietudes de quienes se sienten más amenazados?

Una propuesta fue desarrollar el concepto de medida preventiva. Se argumentó que este concepto está contemplado en la Carta en el contexto de las sanciones, que son aplicables a amenazas a la paz antes de que se materialicen. Esta misma argumentación podría extenderse a las medidas militares. Otros mantuvieron, no obstante, que la Carta no contempla este tipo de acciones, que amenazan con socavar sus principios al permitir a Estados Miembros decidir, unilateralmente, sobre la existencia de la amenaza. La defensa propia preventiva debería regularse o abordarse con arreglo a un nuevo orden de criterios. Igualmente, la base jurídica de determinadas medidas de lucha contra la proliferación merece una evaluación más detenida, como en el caso de la búsqueda y captura de materiales prohibidos en barcos que navegan por alta mar.

Un segundo instrumento que necesita mejorarse es el de la intervención humanitaria. Quizás el mejor ejemplo es Kosovo, en donde, si bien no se disponía de autorización del Consejo de Seguridad, la comunidad internacional consideró que debían adoptarse medidas para prevenir un genocidio. En ese caso, la intervención de la OTAN quedó justificada posteriormente mediante la resolución 1244 (1999) del Consejo de Seguridad. La cuestión estriba en si es necesaria, en circunstancias en las que el Consejo se ve imposibilitado de actuar, alguna otra base jurídica. Mientras que el Consejo pueda adoptar medidas en virtud del Capítulo VII, la cuestión no presenta problemas; pero si no puede, debe estudiarse cómo es posible —y en qué circunstancias— justificar una intervención humanitaria. Ha habido un amplio debate sobre la cuestión, basada en el documento canadiense “La responsabilidad de proteger”.

¿Cómo debe modificarse o desarrollarse la legislación en estas esferas? Algunas opciones podrían ser esperar a que estas prácticas se conviertan en derecho consuetudinario (un proceso muy largo), negociar convenciones (que también puede exigir un período considerable de tiempo), o pedir al Consejo de Seguridad que adopte una decisión sobre la cuestión. Esto último suscita la cuestión de si el Consejo puede crear nueva legislación internacional o sólo aprobar resoluciones vinculantes en virtud del Capítulo VII, según un criterio caso por caso. Ello exige un debate estratégico con todos los Estados Miembros de las Naciones Unidas. Otro interlocutor, no obstante, manifestó su malestar ante la perspectiva de que el Consejo de Seguridad desempeñe una función legislativa, tal como hizo con su resolución 1373 (2001). Las nuevas amenazas, se adujo, deben abordarse mediante convenciones, incluso aunque ello tome más tiempo.

Rendición de cuentas

Estos problemas sugieren que el Consejo debe revisar mejor los mecanismos y contar con una mejor rendición de cuentas en el futuro. Pero ¿quién es responsable de si el Consejo acierta o fracasa? Algunos defienden que la responsabilidad básica de las operaciones del Consejo descansa sobre sus miembros permanentes, que deberían aceptar la necesidad de rendir cuentas. Otros están en desacuerdo, aduciendo que los miembros permanentes son, en el mejor de los casos, más influyentes que el resto, debido a su capacidad de veto, a su memoria institucional y a su personal experimentado. Lo que hay que preguntarse es si los miembros del Consejo pueden aceptar sus responsabilidades como grupo. El conjunto del Consejo debería tomar

una decisión consciente para crear un mecanismo que le permitiera enjuiciar su propia actuación, de la misma manera que el mundo evalúa sus tareas, especialmente en épocas de crisis en organizaciones multilaterales.

Siendo el Consejo el pilar fundamental de las Naciones Unidas en materia de seguridad, sus logros deben darse a conocer al público en general. Sin embargo, la efectividad de sus decisiones también depende de si dispone de un carácter más representativo, uno que refleje la amplitud y diversidad de los Miembros de la Organización. Además, los miembros del Consejo que lo son por elección han empezado a considerar que, en su relación con la Asamblea General, el Consejo debería sentirse obligado a rendir cuentas a ésta. Por su parte, la Asamblea ha dado con medios para trabajar más activa y constructivamente sobre temas de seguridad.

Rendir cuentas a la Asamblea General, defienden algunos, debería ser una prioridad para el Consejo. Pero, a pesar de que la Carta constituye un marco en el que dicha rendición de cuentas puede materializarse, el punto de vista jurídico predominante es que, siendo órganos principales de la Organización, ambos tienen igual rango. En cualquier caso, el mandato del Consejo lo obliga a trabajar en nombre de todos los Miembros y, por lo tanto, debería responder ante todos ellos. El auténtico reto lo constituye la falta de claridad de que adolece esta relación, especialmente de cara al futuro. Debería hacerse lo posible por garantizar que cualquier fortalecimiento del Consejo no irá en detrimento de la Asamblea.
