



Consejo de Seguridad

Distr. general
4 de abril de 2012
Español
Original: inglés

Carta de fecha 2 de abril de 2012 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas

Tengo el honor de presentar el informe del noveno seminario anual organizado para los miembros recién elegidos del Consejo de Seguridad, que se celebró los días 17 y 18 de noviembre de 2011 en el Centro de Conferencias Doral Arrowwood de Rye Brook, Nueva York. El informe se ha elaborado conforme a las reglas 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 seminario entre los participantes, el Gobierno de Finlandia sigue decidido a patrocinar el seminario cada año. El Gobierno de Finlandia espera que el informe contribuya a que se entienda mejor la compleja labor del Consejo.

Por tanto, le agradecería que dispusiera la distribución de la presente carta y su anexo como documento del Consejo de Seguridad.

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



Anexo de la carta de fecha 2 de abril de 2012 dirigida a la Presidenta del Consejo de Seguridad por el Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas

“Eficacia inmediata”: noveno seminario anual para los nuevos miembros elegidos del Consejo de Seguridad

**17 y 18 de noviembre de 2011
Centro de Conferencias Arrowwood
Rye Brook, Nueva York**

El Gobierno de Finlandia, en colaboración con el Profesor Edward C. Luck y la División de Asuntos del Consejo de Seguridad de la Secretaría de las Naciones Unidas, organizó el noveno seminario anual para los nuevos miembros elegidos del Consejo de Seguridad, que tuvo lugar los días 17 y 18 de noviembre de 2011.

Los seminarios, que se celebran cada mes de noviembre, sirven para ayudar a los nuevos miembros elegidos a familiarizarse con la práctica, los procedimientos y los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad, de manera que puedan trabajar con “eficacia inmediata” desde el primer momento cuando se incorporen al Consejo en enero. Además, proporcionan a los miembros actuales del Consejo la ocasión de reflexionar acerca de su labor en un entorno informal.

En el acto inaugural del seminario de 2011, pronunció un discurso el Representante Permanente de Portugal ante las Naciones Unidas y Presidente del Consejo de Seguridad en el mes de noviembre de 2011, el Embajador José Filipe Moraes Cabral. El discurso principal estuvo a cargo de la Administradora del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Helen Clark.

Durante la jornada del 18 de noviembre se celebraron tres mesas redondas sobre los siguientes temas:

- I. La situación del Consejo de Seguridad en 2011: balance y perspectivas
- II. Métodos de trabajo y órganos subsidiarios
- III. Experiencia adquirida: reflexiones de la promoción de 2011

Discursos de apertura

El Embajador Jarmo Viinanen, Representante Permanente de Finlandia ante las Naciones Unidas, dio la bienvenida a los participantes en el seminario. Señaló que cuando en 2010 se celebró la edición anterior del seminario, todo parecía indicar que el referendo del Sudán sería la mayor crisis que nos depararía 2011. Ciertamente, la situación en el Sudán seguía siendo inestable. Pocos habían previsto los dramáticos acontecimientos de la Primavera Árabe, que habían concitado en buena medida la atención del Consejo de Seguridad durante 2011. En sus resoluciones 1970 (2011) y 1973 (2011), relativas a Libia, el Consejo había apelado al principio de la responsabilidad de proteger por primera vez actuando en virtud del Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas. Sin embargo, las disensiones con respecto a la aplicación de esas resoluciones habían afectado a la posterior respuesta del Consejo a lo acaecido en la República Árabe Siria. Esas dos situaciones, junto con la labor del Consejo en apoyo de las gestiones diplomáticas del Consejo de Cooperación del Golfo en el Yemen, habían puesto de manifiesto que podría resultar

beneficioso analizar a fondo el papel de los mecanismos regionales en la labor del Consejo.

Según el Embajador, en ese momento las cuestiones temáticas constituían un tercio del programa del Consejo de Seguridad. Por tanto, había llegado el momento de replantearse la interrelación de las cuestiones temáticas con las cuestiones específicas de los países. Encomió las reuniones mensuales de información sobre las perspectivas con el Departamento de Asuntos Políticos de la Secretaría y el creciente interés del Consejo en la prevención. Además de ser una iniciativa sensata en tiempos de austeridad, incidía en la importancia de asegurar que los miembros del Consejo tuvieran acceso a la mejor información y los mejores análisis posibles.

El Embajador de Portugal destacó lo útil que le había resultado el seminario anterior y agradeció al Embajador Viinanen y al Gobierno de Finlandia que hubieran vuelto a organizar el seminario anual. Dio la bienvenida a los nuevos miembros y agradeció a los miembros cuyo mandato de dos años estaba a punto de concluir sus numerosas contribuciones a la crucial labor del Consejo de Seguridad. Señaló que la última vez que Portugal había formado parte del Consejo no había tenido la ayuda que suponía el seminario ni la experiencia de haber asistido a sesiones y consultas del Consejo como observador antes de comenzar su mandato. Dos cosas que, en su opinión, habían pasado a formar parte de las mejores prácticas del Consejo.

Adelantándose a las palabras de la Administradora del PNUD, instó a que se reflexionara más detenidamente sobre la interrelación del desarrollo y la seguridad. Como se había recalcado en el debate abierto celebrado en febrero de 2011 durante la Presidencia del Brasil, la seguridad y el desarrollo eran elementos sinérgicos de la paz sostenible.

A juicio del Embajador, el formato del seminario favorecía el tipo de interactividad que rara vez se lograba en las consultas del Consejo de Seguridad. Recordó a los participantes que, en su discurso de apertura del seminario del año anterior, el Embajador del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Mark Lyall Grant, se había referido al formulismo de gran parte de la labor del Consejo, la necesidad de establecer prioridades claras dado el mucho tiempo que se dedicaba a cuestiones de rutina, y la conveniencia de conferir un mayor peso a la prevención de conflictos. ¿Había avanzado el Consejo en esos tres aspectos en el último año?

En consonancia con las reformas de los métodos de trabajo que habían tenido gran aceptación en el seminario anterior, se había tratado de conferir un carácter más informal a las consultas. En general, se habían dejado de utilizar las listas de oradores y se había procurado poner freno a las intervenciones repetitivas. En su opinión, la magnitud del cambio dependería tanto de la personalidad como de la disposición de los miembros a apartarse de pautas de conducta muy arraigadas. Al no redactarse actas de las consultas, que además se suponía que eran confidenciales, la manera de actuar de los miembros no tenía que ser la misma que en las sesiones oficiales. Los presidentes debían alentarles a que no leyeran declaraciones preparadas ni se sintieran obligados a hacer uso de la palabra con respecto a cada punto tratado. En ocasiones, había sido posible celebrar una reunión informativa en menos de una hora y, lo que era más importante, se había logrado que las consultas sirvieran para lo que estaban concebidas, a saber, mantener un debate verdaderamente interactivo como parte de la preparación de las decisiones o posturas.

Lo que hacía falta, insistió el Embajador, era que tanto los delegados como la Secretaría se aventuraran fuera del terreno conocido. Si bien los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad determinaban su dinámica, no se podía subestimar la importancia del sexto elemento: la secretaría permanente. Siempre presentes, sus integrantes eran diligentes y dignos de confianza y su dilatada memoria podía ser de gran utilidad. Sin embargo, el carácter permanente de la secretaría podía dificultar la introducción de cambios. De ahí que la aportación de los miembros elegidos, que veían las cosas con ojos nuevos, hubiera sido tan decisiva para mejorar los métodos de trabajo. A ese respecto, la secretaría podía desempeñar una función crucial en el apoyo a las presidencias y el mantenimiento de las nuevas prácticas convenidas. En este sentido, entre otras cosas, debían seguir aplicándose las buenas prácticas descritas en la “famosa” nota de la Presidencia del Consejo (S/2010/507). Era indispensable aprovechar mejor el tiempo y los recursos a fin de lograr que el Consejo fuera más eficiente, asunto que cabía estudiar en el Grupo de Trabajo oficioso sobre la documentación y otras cuestiones de procedimiento.

El Embajador insistió también en la necesidad de que hubiera una mayor transparencia en el Consejo de Seguridad. Los “redactores”, en los que recaía una responsabilidad especial en este sentido, debían promover el intercambio de información y la participación de todos los miembros desde el primer momento.

En el seminario celebrado en 2010, el Embajador del Reino Unido había señalado que, de los 27 temas que figuraban en el programa de trabajo de noviembre de 2010, 17 eran de carácter rutinario, 5 se habían incluido como reacción a acontecimientos del momento y otros 5 habían sido propuestos por el Reino Unido en calidad de Presidente. La tendencia en 2011 no había sido mucho mejor, según el Embajador de Portugal. Volvía a haber 27 temas, de los que 17 eran de carácter rutinario, 8 se habían incluido como reacción a acontecimientos del momento y solo 2 habían sido propuestos por Portugal. Con el tiempo, advirtió, esa tendencia podía llevar a que las cuestiones rutinarias paralizaran el Consejo de Seguridad. Los redactores y la secretaría podían ayudar a evitarlo distribuyendo el trabajo de manera más uniforme a lo largo del año y modificando los plazos de los informes y la duración de los mandatos. Le complacía señalar que el Grupo de Trabajo estaba empezando a prestar más atención a buscar la forma de mejorar el programa de trabajo del Consejo.

Con respecto al tercer tema del seminario anterior, a saber, la necesidad de potenciar el papel del Consejo de Seguridad en la prevención de conflictos, se habían hecho progresos, aunque quedaba mucho por hacer. Las reuniones mensuales de información sobre las perspectivas con el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, B. Lynn Pascoe, habían resultado ser una práctica útil y se celebraban con regularidad. Ayudaban a llamar la atención sobre situaciones que empezaban a suscitar preocupación, pero no eran lo suficientemente interactivas y en ellas se leían demasiadas declaraciones preparadas. La clave para una prevención eficaz estribaba en reunir información y en prestar atención a tiempo a los síntomas de la aparición de nuevos problemas. A su juicio, para poder dedicar tiempo a la prevención y, con ello, aumentar su eficacia, el Consejo tendría que seguir esforzándose por ser más eficiente. Los miembros entrantes podían contribuir de manera significativa a ese objetivo.

Discurso principal

La Administradora del PNUD señaló que rara vez el máximo responsable del Programa tenía la oportunidad de hablar ante el Consejo de Seguridad, a pesar de que en todos los países de interés para el Consejo había un equipo de las Naciones Unidas integrado por los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas. En una coyuntura tan complicada para muchos donantes tradicionales, se había hecho aun más evidente la importancia de tener en cuenta las cuestiones y capacidades de desarrollo en la labor del Consejo. Se tenía una mayor conciencia de la importancia de una gobernanza inclusiva para reforzar las perspectivas de una paz y una seguridad duraderas, puesto que casi siempre surgían conflictos cuando los gobiernos perpetuaban déficits de desarrollo al prestar servicios a solo una parte de su población.

“Nuestro programa común no se puede limitar a reaccionar ante las guerras”, declaró. La labor de las Naciones Unidas englobaba la paz, los derechos humanos y el desarrollo porque eran tres pilares sinérgicos. Los acontecimientos de la Primavera Árabe del pasado año, para muchos inesperados, eran una clara muestra de ello. En 2002, el PNUD había publicado el primero de los cinco volúmenes del *Informe sobre Desarrollo Humano en los países árabes*, en el que se ponían de relieve los problemas del desempleo, la pobreza, la educación, la gran proporción de población joven y el empoderamiento de la mujer, que fueron los desencadenantes del enorme descontento popular. Podrían haberse salvado muchas vidas si se hubiera prestado más atención a esos primeros síntomas.

La Administradora se mostró de acuerdo con los oradores que habían insistido en la valiosa contribución que podían hacer las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad como agentes de primera línea en la labor de prevención de conflictos. En ese sentido, el sistema podía ser un aliado crucial para el Consejo. Cabía recordar, prosiguió, que los equipos de las Naciones Unidas en los países ya estaban trabajando sobre el terreno cuando los miembros del Consejo estudiaban el mandato de una operación de paz y, es más, el equipo en el país se quedaba allí cuando la misión se retiraba. A fin de evitar duplicaciones y el aumento y la disminución repentinos de los recursos cuando se desplegaba y se retiraba una misión, los miembros del Consejo debían prestar más atención a la capacidad con que ya se contaba sobre el terreno, que se podía ampliar según fuera necesario.

La coordinación y la planificación integrada de las misiones podían resultar difíciles y exigían un esfuerzo especial por parte de muchas entidades de las Naciones Unidas. Para lograr la debida coherencia, era imprescindible que cada entidad tuviera clara su función en el proyecto general y que se respetara la implicación nacional. En el año o los dos años siguientes, varias misiones de paz se reducirían, con los consiguientes problemas de transición. Algunos de los procesos de reducción, como el de la República Democrática del Congo, no se iban a ajustar al calendario previsto por el Consejo de Seguridad. En algunos casos, podían surgir muchas complicaciones, por lo que era indispensable que el sistema de las Naciones Unidas estuviera preparado para asumir más responsabilidades cuando se redujeran esas misiones.

La presencia de las Naciones Unidas en los países en que no había misiones de paz podía también contribuir a la paz y la seguridad internacionales. Por ejemplo, en Kenya, los comités de paz locales establecidos antes que estallara la violencia en el período postelectoral habían contribuido a que en algunas partes del país siguiera

reinando la calma. En esos momentos, había asesores en materia de paz y desarrollo que ayudaban a fomentar la confianza y el diálogo en materia de desarrollo en muchos países. El Marco Interinstitucional de las Naciones Unidas de Coordinación de las Medidas de Prevención, integrado por 22 entidades, ayudaba a los Estados a cumplir con su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales.

El Consejo de Seguridad podía desempeñar las funciones de impulsor de la movilización de fondos en las situaciones posteriores a conflictos; legislador, al determinar el curso de los periodos de transición, incluida la transferencia de activos técnicos; y promotor de la labor diplomática y humanitaria del Secretario General. Para terminar, hizo un llamamiento a la colaboración de todo el sistema en la prevención de conflictos. Para ser duradera, la prevención de conflictos debía basarse en un desarrollo inclusivo y equitativo, que garantizara a toda la población la oportunidad de participar en el futuro de su país.

En sus respuestas a las diversas preguntas que se le formularon, la Administradora insistió en que las Naciones Unidas debían tener presentes las cuestiones de soberanía, ya que influían en sus estrategias de prevención de conflictos. Se refirió a la creciente cooperación Sur-Sur, en ámbitos como la asistencia técnica y el comercio. Advirtió del riesgo de que el desarrollo humano se ralentizara extremadamente a fin de siglo si no se invertía el declive del ecosistema y afirmó que el África Subsahariana sería la más afectada. Señaló que los organismos de desarrollo no recibían ni un céntimo de las cuotas y puso de relieve que los países en situaciones frágiles atraían el grueso de la financiación, mientras que los países estables tenían grandes dificultades para conseguir apoyo de los donantes. Cuando se le pidió que pusiera un ejemplo de una situación en que el Consejo de Seguridad había menoscabado la capacidad preexistente, señaló los preparativos para elecciones como un ámbito en que eran frecuentes las duplicaciones.

Mesa redonda I

La situación del Consejo de Seguridad en 2011: balance y perspectivas

Moderador:

Embajador Hardeep Singh Puri
Representante Permanente de la India

Ponentes:

Enviado y Ministro Alexander A. Pankin
Representante Permanente Adjunto Primero de la Federación de Rusia

Embajador Fernando Alzate
Representante Permanente Adjunto de Colombia

Embajadora Rosemary A. DiCarlo
Representante Permanente Adjunta de los Estados Unidos de América

Sinopsis general

La mesa redonda I dio a los miembros del Consejo de Seguridad la ocasión de reflexionar sobre la situación de la labor del Consejo en esos momentos y los retos a

que habría de enfrentarse durante el año que tenía por delante. Muchos participantes calificaron 2011 como un año especialmente productivo, intenso y activo, pese a las profundas disensiones con respecto a algunos temas. Algunos oradores destacaron el espíritu de consenso que había pervivido pese a esas diferencias y había hecho posible un grado de acuerdo notable con respecto a la mayoría de las cuestiones sometidas al Consejo. Un participante describió el año 2011 como “histórico” y otro lo calificó de “sin precedentes”. Entre otros éxitos relativos, se mencionaron Côte d’Ivoire, Sudán del Sur, el apoyo a la mediación dirigida por la Asociación de Naciones de Asia Sudoriental (ASEAN) entre Camboya y Tailandia, la renovación por otros diez años del mandato del Comité del Consejo de Seguridad establecido en virtud de la resolución 1540 (2004), la introducción del concepto de “tolerancia cero” en el vocabulario de la Organización relativo a la lucha contra el terrorismo, la división 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 y la mejora de las debidas garantías legales en relación con las sanciones, y la asistencia prestada a la Misión de la Unión Africana en Somalia (AMISOM). Se alabaron el carácter cada vez menos formal de los métodos de trabajo del Consejo, la mayor rapidez con que se acordaban las declaraciones de la Presidencia y los comunicados de prensa, y el uso de nuevos formatos más flexibles, incluida la mayor diversidad de oradores en las reuniones informativas.

Al mismo tiempo, los participantes hablaron con franqueza de lo profundamente dividido que había estado el Consejo de Seguridad con respecto a algunas cuestiones, y hubo quien comentó que el hecho de que se hubieran vetado dos proyectos de resolución en 2011 después de que durante un tiempo se hubiera renunciado a hacer uso de ese derecho afectaría a la percepción que se tenía del Consejo y de su capacidad de actuar. Otro observó que la impresión general fuera del Consejo era que el Consejo iba a terminar el año más dividido de lo que lo había empezado. Además, algunas diferencias parecían ser filosóficas y no solo con respecto a situaciones concretas. A veces eso podía suponer tener que elegir entre soluciones que no eran la mejor alternativa y la opción de no hacer nada, cosa que nadie quería. Un miembro del Consejo señaló que no debían ocultar sus diferencias a los miembros que se incorporaban, ya que a veces los debates políticos abstractos se utilizaban para posponer la adopción de medidas en situaciones en que había muchas vidas en juego. La verdadera disyuntiva consistía en optar entre actuar y no actuar. Otros participantes expresaron su desacuerdo, arguyendo que en ocasiones el Consejo se había apresurado a imponer sanciones u otras medidas coercitivas, sin dar tiempo a que los mecanismos diplomáticos y preventivos dieran sus frutos. Otro participante observó que a veces había resultado difícil mantener el consenso dentro del Consejo. Se comentó, por ejemplo, que el grado de unidad demostrado por el Consejo con respecto al Sudán había flaqueado y ello estaba socavando la aplicación de lo convenido.

Varios oradores subrayaron la necesidad de entender por qué el Consejo de Seguridad había logrado ponerse de acuerdo y cosechar buenos resultados en unas situaciones y no en otras. Como señalaron varios participantes, la clave del éxito residía en lograr una visión de futuro y una voluntad comunes en el seno del Consejo. En opinión de dos participantes, el pluralismo del Consejo confería a sus decisiones una mayor legitimidad y credibilidad, aunque complicara la tarea de lograr el consenso. Lo difícil era hallar la forma de trabajar de manera productiva y no dejar que las diferencias de opinión sobre un asunto dañaran las posibilidades de

ponerse de acuerdo en otros. Como explicó un orador, los miembros del Consejo debían tratar de llegar a un acuerdo en las ocasiones y los asuntos en que pudieran, ya que sus intereses no siempre iban a coincidir. Otro participante describió el Consejo como el foro en que los principios del multilateralismo se topaban con la realidad.

Al igual que en ediciones anteriores del seminario “Eficacia inmediata”, varios miembros del Consejo de Seguridad pusieron de relieve que el volumen de trabajo del Consejo iba en aumento y un participante se mostró de acuerdo con la idea expresada en el documento de antecedentes del Profesor Luck, de que ser miembro del Consejo era una experiencia aun más exigente y gratificante que antes. Un orador señaló que era un período fascinante para formar parte del Consejo y otro observó que se trataba de un período dinámico en la trayectoria del Consejo, en el sentido de que, dado que la naturaleza de los problemas de seguridad estaba evolucionando, iban a surgir indefectiblemente diferencias entre los miembros del Consejo al tener que adaptarse a los cambios en las condiciones y las necesidades. Según varios participantes, tanto la opinión pública como los gobiernos tenían expectativas cada vez más altas en cuanto a la actuación del Consejo y esperaban que se ocupara de un conjunto de problemas de seguridad más amplio y más ambicioso que en el pasado. En opinión de un participante, si bien el Consejo seguía siendo el órgano más eficaz y más dinámico del sistema de las Naciones Unidas, esas tendencias ponían de relieve la importancia de aprovechar mejor el tiempo y seleccionar las prioridades con más cuidado. Como señaló otro participante, el Consejo seguía estando, como siempre, en constante evolución.

Cuestiones relativas a la paz, la justicia y la protección

Hubo un consenso general en que el Consejo de Seguridad debía perseguir los objetivos de la justicia y la protección, pero la forma en que debía hacerlo suscitó un debate muy animado. Un orador indicó que la percepción pública de la labor del Consejo había mejorado, en gran medida, gracias a su mayor participación en las cuestiones relativas a la justicia y la protección. Otro participante afirmó que dos de los cuatro grandes logros del Consejo en 2011 habían sido mandar un mensaje firme contra la impunidad y promover la responsabilidad de proteger. Con respecto a la impunidad, el orador destacó la remisión a la Corte Penal Internacional del caso de Libia, el diálogo con el Fiscal de la Corte, el debate sobre la solicitud de suspensión de Kenya y el creciente interés en las cuestiones de los niños y los conflictos armados y la protección de los civiles. El Consejo había aprobado por unanimidad resoluciones en que se apelaba a la responsabilidad de proteger en Sudán del Sur y el Yemen, después de que surgieran controversias con respecto a la aplicación de la resolución 1973 (2011). Ese nuevo principio, que no debía mezclarse con el cambio de régimen, se refería a cuestiones importantes sobre las que el Consejo debía pronunciarse de vez en cuando. Un tercer participante afirmó que el haber apelado a la responsabilidad de proteger había salvado muchas vidas y había infundido esperanza en Libia. Un cuarto orador señaló que el mundo tenía cada vez más confianza en el Consejo porque este estaba empezando a prestar más atención a la vida de las personas. El Consejo había obtenido resultados relativamente satisfactorios en 2011 con respecto a la responsabilidad de proteger y la protección de los civiles, cuestiones que estaban íntimamente ligadas a la razón de ser del Consejo.

Un participante, al tiempo que reafirmó que todos los miembros del Consejo coincidían en la importancia de tratar de proteger a la población civil, puso de relieve que habían surgido discrepancias con respecto a cómo llevar a la práctica los mandatos de protección. Las controversias atañían principalmente a la autorización para recurrir al uso de la fuerza para proteger a la población y no estaba claro que las medidas adoptadas en Libia hubieran servido, a la larga, para salvar vidas. Según un segundo orador, si bien la responsabilidad de proteger y la protección de los civiles eran mandatos importantes, algunos de sus defensores aparentemente los equiparaban a la desprestigiada noción de intervención humanitaria. Un tercer orador sostuvo que en 2011 se habían cuestionado los conceptos de la responsabilidad de proteger y la protección de los civiles porque se habían llegado a asociar con el cambio de régimen y otros objetivos no consensuados previamente. A su entender, era algo que suscitaba creciente preocupación.

Varios oradores declararon que el Consejo de Seguridad no tenía que elegir entre justicia y paz. En su opinión, sin justicia, la paz casi nunca era sostenible. A juicio de un participante, el Consejo debía seguir haciendo lo posible por poner fin a la impunidad, ya fuera mediante los tribunales regionales o la Corte Penal Internacional. Se trataba de un objetivo importante incluso aunque hubiera miembros del Consejo que no hubieran suscrito el Estatuto de Roma.

La Primavera Árabe

En general hubo acuerdo en que los hechos de la Primavera Árabe habían constituido una prueba decisiva para el Consejo de Seguridad, aunque hubo opiniones divergentes sobre la calidad de la respuesta del Consejo, las enseñanzas que habría que extraer y si se habrían podido adoptar medidas preventivas más eficaces. Varios oradores se refirieron a la resolución 1973 (2011), la segunda sobre Libia, como un punto crítico cuyas secuelas seguían afectando a la forma en que los miembros del Consejo percibían en otras situaciones las opciones que tenían ante sí y sus posibles consecuencias. Aunque un interlocutor observó que sería prematuro evaluar los resultados en Libia, incluso cuántas vidas se habían perdido o salvado, la mayor parte de los oradores expresaron opiniones decididas al respecto.

Con una perspectiva crítica, un participante afirmó que el proyecto de resolución sobre la República Árabe Siria había sido vetado en octubre de 2011 debido a las inquietudes persistentes sobre la forma en que se había ejecutado meses antes el mandato de protección en Libia. Esa experiencia había motivado preocupación sobre la forma en que pudieran interpretarse algunas disposiciones del proyecto de resolución. No se habían tenido en cuenta los medios pacíficos para arreglar el conflicto de Libia, incluso por conducto de la Unión Africana. Un segundo orador observó que la resolución 1973 (2011) incluía demasiados elementos, como una zona de prohibición de vuelos, “todas las medidas necesarias” para proteger a los civiles, un embargo de armas y una cesación del fuego. Ese enfoque de “árbol de Navidad” dificultaba la evaluación de la aplicación de las disposiciones de la resolución y tendía a generar desconfianza. Algunos países parecían interpretar unilateralmente el embargo de armas. De manera análoga, un tercer participante describió el acuerdo entre los miembros del Consejo de Seguridad respecto de la resolución como “ambiguo”, en particular debido a la expresión general “todas las medidas necesarias”. Esto había producido desconfianza y una interpretación errónea del mandato. A veces, los encargados de cumplir el mandato de protección de los civiles parecían instigar a la violencia.

Además, no habían registrado con exactitud el número de víctimas, por lo que no estaba claro si era mayor el número de las vidas que se habían salvado que el de las que se habían perdido.

En cambio, varios interlocutores defendieron enérgicamente las medidas adoptadas en Libia. Uno instó a los miembros del Consejo de Seguridad a enorgullecerse de su respuesta a la crisis, puesto que la situación fácilmente podría haber degenerado en otra Bosnia y Herzegovina, Darfur o Rwanda, con centenares de miles de víctimas civiles. Ese bien habría podido ser el precio en vidas humanas de una división en el Consejo. Un segundo orador coincidió en que la acción decisiva y oportuna del Consejo había salvado centenares de miles de vidas y un tercero no abrigaba dudas de que se habían salvado muchas vidas gracias a los esfuerzos por hacer respetar las disposiciones de la resolución relativas a la protección de los civiles. Según un cuarto participante, no había habido posibilidad alguna de negociar con el Coronel Al-Qadhafi, que había prometido “ríos de sangre”. Se trataba de una situación de emergencia, la Liga de los Estados Árabes había insistido en que el Consejo actuara enérgicamente y, en opinión del orador, habría sido un error que el Consejo hubiera celebrado “un debate en las nubes” en momentos en que se producía un número tan elevado de muertes. Un quinto participante afirmó que la mayoría de las veces las medidas adoptadas por el Consejo eran insuficientes o se adoptaban demasiado tarde para salvar vidas y un sexto declaró que tanto el mundo como Libia se encontraban en mejor situación como resultado de la enérgica actuación del Consejo.

En cuanto a las respuestas más generales del Consejo a la Primavera Árabe, varios oradores plantearon asuntos respecto del cambio de régimen y la selectividad. Un participante observó que las repercusiones políticas y de seguridad de los hechos de la Primavera Árabe merecían la atención del Consejo, pero que no era apropiado convertir esto en una cuestión de cambio de régimen. Otro señaló que no a todos los autócratas de la región se les había pedido que abdicaran y afirmó que el Consejo parecía actuar con selectividad ante la Primavera Árabe. ¿En qué momento habían decidido ciertos países que Al-Qadhafi ya no era un socio comercial aceptable y tenía que salir? Según un tercer participante, al no reaccionar más enérgicamente a los acontecimientos en Bahrein, el Consejo demostraba un proceder inconsecuente. Sería lamentable que el Consejo pareciera pasar por alto ciertos acontecimientos debido a los intereses nacionales de algunos de sus miembros. No se trataba de selectividad, sostuvo otro participante, sino más bien de tener que responder a situaciones de emergencia. En Libia y la República Árabe Siria el Consejo se había enfrentado a verdaderas emergencias y no había tenido más opción que reaccionar de la mejor manera posible. Varios oradores destacaron que cada situación era independiente y debía abordarse en función de sus circunstancias propias. Uno reconoció que en el caso de la República Árabe Siria se observaba un doble rasero y señaló que había toda una gama de intereses respecto de Libia, la República Árabe Siria y el Yemen y que “nuestros valores no siempre están en armonía con nuestros intereses”.

Otro orador advirtió que los acontecimientos en la República Árabe Siria constituían una grave amenaza a la paz y la seguridad internacionales porque habían trascendido el plano interno. Otro participante observó que nunca se había considerado la posibilidad de una respuesta internacional más enérgica y se preguntaba si una intervención internacional podría haber creado condiciones peores que las actuales. Según un tercer interlocutor, la situación estaba deteriorándose tan

peligrosamente que los miembros del Consejo no debían permitir que lo sucedido en Libia impidiera la adopción de medidas respecto de la República Árabe Siria. Otro participante lamentó que los acontecimientos de Libia hubieran llevado al Consejo de Seguridad a reaccionar en general con demasiada debilidad y lentitud a los acontecimientos decisivos de la Primavera Árabe. El Consejo debía por lo menos acompañar esos procesos de transformación históricos, aunque no pudiera plasmarlos plenamente. Otro orador observó que la Liga de los Estados Árabes también había respondido con lentitud a los acontecimientos en la República Árabe Siria, y expresó la esperanza de que la Liga pudiera ahora influir más. Otro participante sostuvo que el pueblo de la República Árabe Siria había pagado un terrible precio por la negativa del Gobierno a aceptar la mediación y por la renuencia del Consejo a actuar. Los miembros del Consejo que habían utilizado el veto tenían la obligación de presentar otro proceder alternativo y los demás miembros del Consejo seguían esperando que esto ocurriera. Cualesquiera que fueran las diferencias de opinión en el Consejo, comentó otro interlocutor, la gravedad de la situación en la República Árabe Siria obligaba a los miembros a seguir buscando una solución a la violencia en ese país.

En retrospectiva se dijo que el Consejo de Seguridad había fallado al no adelantarse a la Primavera Árabe y que debía haber actuado mucho antes en el Yemen y en la República Árabe Siria. Podría haber prestado apoyo mayor y más pronto a la iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo en el Yemen. Un segundo orador estuvo de acuerdo con esa opinión pues esa iniciativa era todo lo que había. Si las Naciones Unidas hubieran ofrecido una vía alternativa, se podría haber provocado una búsqueda del foro más conveniente. Aunque la iniciativa del Consejo de Cooperación del Golfo era todo lo que había, observó un tercer participante, persistían las dudas sobre cuán eficaz sería y el Consejo debía cuidarse de ceder primacía a otro órgano si eso imponía límites a su libertad para actuar como considerara necesario. Otro participante observó que el Consejo de Cooperación del Golfo no parecía estar haciendo mucho respecto del Yemen y opinó que el Consejo de Seguridad podría expresar con mayor claridad si apoyaba la iniciativa.

Respecto de la alerta temprana, un orador declaró que los acontecimientos de la Primavera Árabe no deberían haber tomado por sorpresa a los miembros del Consejo de Seguridad, y de hecho en algunos casos habrían estado preparados. No obstante, esperaban que los pueblos y los grupos de la región tomaran la iniciativa en cuanto a la forma de tratar esos acontecimientos. Otro participante expresó dudas respecto de si habría sido posible prever el curso de la Primavera Árabe y señaló que Túnez, con su crecimiento económico fuerte y baja tasa de pobreza, había sido llamado el “Singapur de África”.

Prevención de conflictos

Varios oradores expresaron aprobación por el hecho de que el Consejo de Seguridad apreciara más el valor de la prevención de conflictos. Uno se refirió a la cultura de prevención más acentuada y otro a la modalidad de trabajo más preventiva del Consejo. Los participantes se refirieron a las sesiones mensuales en que el Departamento de Asuntos Políticos informaba sobre las perspectivas como una innovación útil, aunque algunos estimaban que se debían encontrar formas de que estas sesiones resultaran más pertinentes y útiles para los miembros del Consejo. Tres participantes, que se hicieron eco de las observaciones de la

Administradora del PNUD, afirmaron que el Consejo debía aprovechar mejor el *Informe sobre Desarrollo Humano* publicado anualmente por el PNUD, así como otras fuentes públicas de fácil acceso, para comprender mejor los factores de riesgo que podrían dar lugar a futuras amenazas a la paz y la seguridad internacionales. Según dos de esos participantes, el Consejo debía colaborar más plenamente con el resto de las Naciones Unidas en la búsqueda común de una mayor comprensión de las situaciones que suscitan inquietud y para elaborar estrategias más eficaces de prevención de conflictos.

Como señaló un participante, las emergencias no surgen súbitamente de la nada: siempre hay indicios y el Consejo de Seguridad debería estar más atento a ellas. Otro participante sostuvo que el Consejo debía actuar en forma más proactiva sobre el terreno para prevenir conflictos. Un tercero observó que el descontento interno casi siempre constituía una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y destacó la necesidad de mayor reflexión sobre el carácter de esas amenazas.

Según un interlocutor, el hincapié en la prevención también hacía más necesaria una relación más estrecha con los órganos regionales y subregionales; la mediación en la controversia entre Camboya y Tailandia era un ejemplo de una división de tareas provechosa con la ASEAN. Otro orador destacó la necesidad de dar tiempo suficiente a la mediación y los medios pacíficos para que rindieran resultados y advirtió que el apoyo externo a la violencia podría “convertir una vela en un incendio forestal”. En opinión de otro participante, era fácil estar de acuerdo en que se necesitaban medidas preventivas más eficaces, pero era más difícil adoptar las medidas audaces que a veces esto requería. Por ejemplo, frecuentemente podría entrañar el examen de situaciones no incluidas aún en el programa de trabajo del Consejo de Seguridad. Un interlocutor, si bien destacó el valor de que el Consejo comprendiera mejor la necesidad de adoptar medidas preventivas, señaló que este debía mejorar su actuación para la solución de conflictos, por ejemplo en Chipre y en el Oriente Medio.

Acuerdos regionales y subregionales

Muchos participantes se refirieron a la intensificación de las relaciones del Consejo de Seguridad con las organizaciones regionales y subregionales. La mayor parte predijo que esas interacciones cobrarían aun mayor importancia en el futuro. Sin embargo, ninguno pensaba que el Consejo estuviera manejando particularmente bien estas relaciones. Uno comentó que en 2011 los resultados no habían sido proporcionales a la intensidad de esos vínculos. Según un orador, el Consejo tendía a marginar los acuerdos regionales cuando sus opiniones no coincidían. Las opiniones divergentes dentro de los órganos regionales también podían obstaculizar la cooperación con el Consejo; en consecuencia, debía continuar la búsqueda de una base estructural y operacional mejor para las relaciones con los acuerdos regionales. Otro participante opinó también que el Consejo era inconsecuente puesto que a veces colaboraba con las agrupaciones regionales y a veces las dejaba de lado, según lo que resultara conveniente. En general, en 2011 el Consejo había colaborado bien con los acuerdos regionales, aunque algo menos bien con los de África, en particular cuando no dio a la iniciativa de la Unión Africana sobre Libia la posibilidad de tener éxito. En cambio, en el caso de Côte d'Ivoire el Consejo se había visto atrapado entre las opiniones divergentes de la Unión Africana y de la Comunidad Económica de los Estados de África Occidental (CEDEAO), observación de que se hizo eco otro participante. El Consejo debía recurrir más a las

instituciones de África para hacer frente a los conflictos de África, porque esas instituciones conocían mejor la región.

Pese a estos desafíos, varios participantes se refirieron a la importancia de encontrar medios prácticos para prestar apoyo a las organizaciones e iniciativas regionales. Uno observó que aunque el Consejo de Seguridad había prestado asistencia específica a los grupos regionales, aún no había establecido una alianza estratégica con esos grupos. Por ejemplo, las Naciones Unidas podrían prestar más apoyo logístico a las organizaciones regionales y podrían contribuir más al establecimiento de la Fuerza Africana de Reserva. Un orador, si bien reconoció el valor genérico de prestar asistencia a los grupos regionales, señaló que el apoyo del Consejo a las iniciativas regionales sobre el Yemen no había dado gran resultado. Otro observó que una forma de ayudar a las organizaciones regionales consistía en que el Consejo estuviera dispuesto a actuar cuando los grupos regionales lo pidieran, como en Libia y la República Árabe Siria. La cooperación entre el Consejo y las organizaciones regionales era cuestión de la forma en que se establecían los mandatos y de la forma en que se ejecutaban sobre el terreno.

Un orador aconsejó que estas relaciones se consideraran en un contexto histórico más amplio: las características de la paz y la seguridad internacionales estaban cambiando, como estaba cambiando también la forma en que el Consejo de Seguridad definía y ejecutaba su labor. Otras organizaciones, como las regionales, debían redefinir sus funciones y sus relaciones en consecuencia. El Consejo había tomado en consideración debidamente las perspectivas regionales sobre Libia y el Yemen. Un participante estuvo de acuerdo en que los miembros del Consejo debían tener en cuenta las opiniones de los más directamente afectados por sus actividades de gestión de conflictos y otro señaló la importancia política de que los acuerdos regionales colaboraran con el Consejo y de que se lograra el consenso de los cinco miembros permanentes. Los dos oradores habían sido testigos de las consecuencias de la falta de unidad de criterio entre esos agentes fundamentales.

Varios oradores plantearon cuestiones de gran alcance sobre la interacción del Consejo de Seguridad y los acuerdos regionales para que se examinaran más a fondo en seminarios futuros. Uno preguntó cómo podía asegurar el Consejo que sus mandatos se ejecutaran debidamente cuando los ejecutaban otras organizaciones. Asimismo, preguntó cómo debían tratarse las situaciones en que el Consejo y un órgano regional o subregional tuvieran mandatos superpuestos. ¿En cuál residía la legitimidad? El orador instó a que en el seminario de 2012 se reflexionara más sobre las formas en que el Consejo podría colaborar más eficazmente con esos grupos para la prevención de conflictos, esfera en que frecuentemente eran indispensables. Otro participante preguntó si el Consejo debía esperar que los grupos regionales se pronunciaran antes de adoptar medidas y en qué etapa podría tomar la iniciativa, cuánto tendría que esperar antes de tomar la iniciativa y si había límites respecto del tipo de medidas que podría adoptar el Consejo sin consultar las opiniones de las organizaciones regionales. Según un tercer interlocutor, la responsabilidad primordial del Consejo de mantener la paz y seguridad internacionales no podía delegarse en órganos regionales o de otra índole, aún si el Consejo quisiera traspasar esas cargas a nivel regional. Un cuarto orador destacó que las responsabilidades del Consejo se basaban en tratados y los órganos regionales no podían asumir esa posición singular en los asuntos mundiales. Además, esas organizaciones tenían distintas capacidades y podían no estar equipadas para hacer frente a determinados desafíos. A veces, como en el caso de las diferencias entre la Unión Africana y la

CEDAO respecto de Côte d'Ivoire, pujaban en distintas direcciones. No obstante, los fundadores habían demostrado una notable visión de futuro cuando prestaron atención a organizaciones regionales que en 1945 prácticamente no existían. A juicio de ese orador, mejorar la relación de trabajo entre el Consejo y los acuerdos regionales sería el desafío conceptualmente más difícil que habría de enfrentar el Consejo en los años futuros. Sería útil dedicar un retiro exclusivamente a ese tema en 2012.

Debates temáticos

Se expresaron diferentes opiniones sobre la utilidad de los debates temáticos del Consejo de Seguridad. Un participante observó que las deliberaciones sobre asuntos importantes, como la mujer y la paz y la seguridad, y el cambio climático, eran útiles, pero con frecuencia no quedaba claro quién debía encargarse de las medidas de política concretas resultantes. Un segundo orador reconoció que las sesiones de información sobre asuntos temáticos intersectoriales podían ser útiles, y que el problema residía en la ejecución, ya que frecuentemente no quedaba claro qué tipo de medidas debía tomar el Consejo sobre asuntos como el VIH/SIDA. Según el interlocutor, las deliberaciones sobre el desarrollo y la seguridad eran muy útiles, pero no debían considerarse un precedente.

Un participante advirtió que los miembros del Consejo de Seguridad debían cuidarse de usurpar el mandato de la Asamblea General. Esa verdad, respondió otro participante que, aunque declaró que no era gran partidario de los debates temáticos en la mayoría de los casos, señaló que tendían a movilizar y dinamizar otras partes del sistema de las Naciones Unidas. Un tercer orador encomió el debate sobre la mujer y la paz y la seguridad y destacó la importancia de que el Consejo cobrara mayor conciencia del efecto que podían tener los asuntos temáticos en la paz y la seguridad. Un cuarto participante agregó que sería un error pasar por alto asuntos apremiantes que tenían consecuencias para la seguridad, como el cambio climático. Un quinto participante observó que podía ser difícil llegar a acuerdo sobre declaraciones de la presidencia respecto de asuntos como el cambio climático, las pandemias y la seguridad alimentaria pero que, en épocas dinámicas, el Consejo debía estar dispuesto a celebrar debates útiles sobre problemas nuevos y emergentes. Otro participante, refiriéndose a esas deliberaciones, preguntó por qué todos se quejaban de que el Consejo se ocupara cada vez de más asuntos y su trabajo aumentara, pero seguían agregando asuntos que correspondían a los mandatos de otros órganos.

Desafíos para 2012

En cuanto a las situaciones concretas que constituirían desafíos en 2012, un participante mencionó la proliferación de armas de destrucción en masa, en particular en la República Islámica del Irán y la República Democrática de Corea. Otro mencionó Palestina, los acontecimientos que seguían desarrollándose en el marco de la Primavera Árabe y el Sudán, donde no había habido gran avance. Un segundo orador mencionó Palestina y observó que también allí habían muerto miles de personas. Dos participantes predijeron que los asuntos relacionados con la protección de los civiles y la responsabilidad de proteger seguirían exigiendo atención prioritaria del Consejo de Seguridad en 2012 y uno observó que los debates acalorados debían considerarse en el contexto más amplio del desarrollo de una cultura de derechos humanos.

Varios oradores señalaron que la racionalización de los mandatos y las operaciones de mantenimiento de la paz seguirían siendo desafíos para el Consejo. Un orador se refirió al costo en aumento de las operaciones de mantenimiento de la paz y las misiones políticas especiales. Aunque el costo de no actuar indudablemente sería mayor, a esas misiones correspondía una porción muy grande del total de los gastos del sistema de las Naciones Unidas y, básicamente, el Consejo era responsable de las decisiones respecto a las dos terceras partes del total. Un segundo participante destacó el número creciente de mandatos sobre la paz y la seguridad, que debían reducirse o modificarse sobre la base de aportes desde el terreno, una evaluación de su eficacia y una apreciación del cambio de las circunstancias. Otro interlocutor, que convino en que era necesario racionalizar los mandatos, observó que el Consejo debía encontrar la forma de que hubiera mayor coincidencia entre los mandatos y los recursos disponibles. Según un cuarto participante, el elevado nivel de gastos en misiones de mantenimiento de la paz no era sostenible. Era necesario proceder a la racionalización y la priorización, y a una mayor delegación de actividades en los acuerdos regionales, y desplegar mayores esfuerzos para la prevención de conflictos. Otro participante, haciéndose eco de las palabras de la oradora principal, afirmó que había que prestar más atención a que las misiones recientemente establecidas no duplicaran la capacidad de otras entidades de las Naciones Unidas que ya estuvieran en el terreno.

Un participante observó que el principal desafío para el Consejo de Seguridad no consistía en racionalizar los mandatos existentes sino en abordar situaciones respecto de las cuales no hubiera mandato alguno y ni la Secretaría ni los miembros del Consejo tuvieran conciencia de las amenazas en ciernes. Un intercambio de información más completo y más oportuno entre el Consejo y la secretaría y entre los miembros permanentes y los miembros elegidos podría ser útil. Otro orador respondió que el Consejo tendía demasiado a actuar como reacción a los hechos y debía afinar su capacidad para prever los problemas futuros. Un tercer interlocutor sugirió que se consideraran los lugares donde estaba previsto celebrar elecciones, puesto que era frecuente que fueran seguidas de problemas.

Según varios participantes, los principales desafíos de 2012 podrían ser de carácter político. Uno señaló que a veces sería difícil llegar a la unanimidad y el consenso, ya que para ello era necesario conciliar principios e intereses. Otro afirmó que el Consejo de Seguridad debía agotar todos los medios pacíficos antes de adoptar medidas más enérgicas y proceder con especial cautela respecto de la autorización del uso de la fuerza. Un desafío permanente era la necesidad de que el Consejo se adaptara al carácter en evolución de un conflicto, comentó un tercer participante, puesto que las guerras entre estados eran cada vez más escasas y los conflictos intraestatales o transnacionales eran más comunes. Tanto los principios como la política en el seno del Consejo resultarían afectados a medida que este redefiniera sus nuevas funciones y se adaptara a ellas. Desde una perspectiva histórica, otro orador concluyó que las tensiones a corto plazo que acarrearían esos cambios podrían resultar ser una inversión en el futuro del Consejo.

II. Mesa redonda II

Métodos de trabajo y órganos subsidiarios

Moderador:

Embajador Peter Wittig
Representante Permanente de Alemania

Ponentes:

Embajador Mark Lyall Grant
Representante Permanente del Reino Unido

Embajador Wan Min
Representante Permanente Adjunto de China

Ministro Doctor Mashabane
Representante Permanente Adjunto de Sudáfrica

Consultas del Consejo de Seguridad

Varios oradores, volviendo a un tema destacado de seminarios anteriores, recomendaron que las consultas del Consejo de Seguridad fueran más oficiosas y más interactivas. Uno reconoció que la mitad de las veces no prestaba atención puesto que tendía a haber muy poca interacción auténtica. Varios participantes recordaron que en el seminario de 2010 se habían señalado varias medidas prácticas para mejorar las consultas y que desde entonces había habido verdaderos avances. Por ejemplo, para la mayor parte de las consultas del Consejo se había abandonado la práctica de establecer una lista de oradores. Esto había permitido mayor interacción. Se señaló también que el uso de videoconferencia y las sesiones mensuales de información sobre las perspectivas habían promovido intercambios más dinámicos. Los miembros estaban empezado a demostrar más moderación en cuanto a sentirse obligados a opinar sobre todos y cada uno de los asuntos.

Pese a estos avances alentadores, varios interlocutores destacaron que se necesitaban muchos más para mejorar las consultas. Como señaló un participante, los métodos de trabajo eran los instrumentos del Consejo de Seguridad; así pues, era indispensable seguir afinándolos. Según un participante, algunos Presidentes se habían esforzado más que otros para que las consultas fueran más oficiosas e interactivas. Puesto que siempre existía la tentación de repetir lo que otros habían dicho si uno estaba de acuerdo y deseaba demostrar apoyo, las consultas habían llegado a asemejarse a debates abiertos. En último término, se perdían las oportunidades de deliberar a nivel estratégico. Otro participante sugirió que se evaluaran las presidencias sobre la base de las innovaciones introducida en los métodos de trabajo durante el mes. Un cuarto participante convino en que era responsabilidad del presidente que las consultas fueran menos convencionales y más interactivas.

“Sabemos como lograr que las consultas sean más interactivas, pero simplemente no lo hacemos” lamentó un participante. Otro comentó que el problema era más profundo que tener o no una lista de oradores. Los miembros del Consejo tenían que modificar su mentalidad y filosofía. No debían tener que preocuparse de que se informara si decidían no hacer uso de la palabra sobre un asunto particular en las consultas. Frecuentemente parecía que los delegados habían

olvidado el propósito de las consultas, ya que la dinámica cambiaba cuando el orador dejaba de leer sus notas y volvía la mirada a los demás miembros del Consejo. Para que los debates fueran realmente interactivos, advirtió otro interlocutor, los embajadores deberían esforzarse más por asistir; no habría mucha interacción si un embajador veía que las demás delegaciones estaban representadas por un segundo secretario o un tercer secretario.

Se sugirió que una forma de mejorar las consultas sería que de tanto en tanto se celebraran para “embajadores únicamente”. Varios otros participantes apoyaron esa sugerencia. Uno recomendó que hubiera más interrupciones para pedir aclaración y plantear preguntas. En las consultas no era necesario exhortar a las partes a hacer esto o aquello o asegurar a los demás miembros del Consejo de Seguridad el compromiso del orador con la paz. Un participante sugirió que, como experimento, los miembros del Consejo acordaran celebrar consultas sin notas preparadas durante seis semanas. Un tercero señaló que, puesto que los debates tendían a ser poco más que oportunidades para enunciar posiciones establecidas, sería útil distribuir de antemano las preguntas fundamentales. Otro observó que un buen punto de partida sería eliminar algunos de los ritos y las expresiones exquisitas. Un quinto interlocutor observó que la celebración de miniretiros más frecuentes, de medio día de duración, que podrían tener lugar en Nueva York, podría facilitar un examen más informal e interactivo de asuntos temáticos.

Eficiencia y eficacia en función del costo

Como en seminarios anteriores varios participantes se refirieron al gran volumen del trabajo del Consejo de Seguridad y uno se refirió a su programa de trabajo como un “árbol de Navidad” en que se mezclaban muchos asuntos relativos a situaciones concretas y asuntos temáticos. Eso había hecho que se dejara de lado la práctica de no programar sesiones para los viernes. Un aspecto más grave era que con el tiempo la proliferación de asuntos incluidos en el programa de trabajo podría acabar con la credibilidad del Consejo. Un orador observó que debido a la gran variedad de asuntos tratados era indispensable que los miembros dispusieran regularmente de información de calidad, en particular de la secretaría. Se necesitaban normas elevadas y largas jornadas de trabajo.

Las sugerencias para ahorrar tiempo y dinero eran de dos tipos: ajustar el ritmo de la labor del Consejo de Seguridad a lo largo del año y determinar formas de reducir los costos reorganizando las solicitudes semanales de servicios de la Secretaría. En cuanto a la primera alternativa, un participante exhortó a que se racionalizaran y conciliaran los mandatos del Consejo, que eran tan numerosos que resultaba imposible seguirles la pista. Otro instó a que se efectuara un examen cuidadoso de los períodos abarcados por los informes y la periodicidad de los informes, de manera que su examen y la renovación de mandatos no se concentraran tanto en determinados momentos del año. Varios otros estuvieron de acuerdo. En cuanto a la segunda alternativa, un participante instó a que se prestara mayor atención a la forma en que se organizaba la labor semanal de manera que hubiera menor necesidad de personal y servicios de apoyo, como traducción, servicios de conferencias y publicaciones, en el fin de semana. Este orador sostuvo, y otros estuvieron de acuerdo, que esas medidas al parecer modestas podían producir economías considerables. Se sugirió que se celebraran conversaciones con el Departamento de Operaciones de Mantenimiento de la Paz de la Secretaría para examinar la forma de distribuir mejor la renovación de los mandatos a lo largo del

año y la posibilidad de alargar en algunos casos los períodos abarcados por los informes.

Órganos subsidiarios

Las deliberaciones sobre los órganos subsidiarios se refirieron a dos aspectos básicos: la selección de los presidentes y la condición y el empleo de los expertos. Como en seminarios recientes, algunos participantes protestaron enérgicamente por el proceso de selección de los presidentes de los órganos subsidiarios, que consideraban arbitrario y carente de transparencia. Preguntaron por qué no se consultaba a los miembros no permanentes sobre la selección de la presidencia de un órgano. En las palabras de un orador, el proceso de selección perjudicaba desde el primer momento las relaciones entre los miembros permanentes y los no permanentes. Dadas las considerables responsabilidades de los presidentes de los comités de sanciones y el tiempo que debían dedicar a sus funciones cabría preguntarse por qué esos comités siempre eran presididos por miembros no permanentes. Un orador observó que se había avanzado en cuanto a los procedimientos para la inclusión de nombres en las listas y la supresión de nombres de las listas, así como en la racionalización de la distribución de la carga de trabajo entre los comités, pero no entre los miembros del Consejo de Seguridad.

Las deliberaciones sobre los expertos y los grupos de expertos produjeron un intercambio intenso. Varios participantes destacaron la importancia de proteger la independencia profesional de los expertos y otros hicieron hincapié en la necesidad de que la labor de los expertos se supervisara y de que hubiera una representación geográfica equitativa. Un interlocutor observó que no estaba claro si los órganos subsidiarios funcionaban bien en conjunto, pero que no había duda de que para que funcionaran adecuadamente era indispensable que se preservara la independencia de los expertos. Según otro participante, incluso los miembros del Consejo de Seguridad que tenían en sus delegaciones equipos sólidos especializados en las sanciones dependían de la labor de los grupos de expertos. Los informes de esos grupos siempre contenían información y análisis valiosos que deberían proporcionarse a todos los Estados Miembros; no se debía bloquear o dejar de lado la distribución de esos informes. Un interlocutor, que observó que los grupos de expertos generalmente tenían mejor conocimiento de los acontecimientos sobre el terreno que los funcionarios y los diplomáticos en la Sede, instó a que los informes de esos grupos se enviaran siempre al Consejo en su totalidad y exhortó a que las decisiones sobre la renovación del nombramiento de esos expertos se basaran en el mérito y no en consideraciones políticas.

Otro participante convino en que había que tratar a los expertos como si fueran independientes, pero que primero estos tenían que actuar con independencia y objetividad, lo que no siempre había ocurrido. Los expertos debían respetar elevadas normas profesionales, opinó también un segundo interlocutor, y producir pruebas sólidas, en lugar de limitarse a repetir denuncias y rumores. También era importante que se mantuviera una representación regional amplia. Un tercer orador agregó que la labor de los grupos de expertos podía ser bastante cara. Si bien los expertos eran independientes y presentaban informes a los comités, su labor no era transparente. Las Naciones Unidas no publicaban todos los informes de los expertos, aunque algunos habían sido divulgados por los propios expertos. Un participante, que no tomó partido en el debate, señaló que las condiciones de trabajo de los expertos para

el órgano mundial no habían resultado particularmente atractivas y que pocos Estados Miembros habían respondido al cuestionario sobre la presentación de candidatos a esos cargos.

Los redactores y las relaciones entre los miembros permanentes y los miembros no permanentes

En comparación con seminarios anteriores hubo relativamente pocos comentarios sobre las tensiones en la relación entre los miembros permanentes y los no permanentes. Un interlocutor instó a los nuevos miembros a que recurrieran con confianza a los miembros permanentes, que poseían la memoria institucional más extensa, cuando tuvieran preguntas o no estuvieran seguros sobre la forma de proceder. Otro señaló que había otras fuentes de memoria institucional, particularmente la secretaría y el informe del Consejo de Seguridad. Aunque un orador encomió el carácter provisional del reglamento del Consejo, otro sostuvo que a veces se abusaba de esa convención.

Un orador observó que los miembros permanentes no deberían ser los únicos redactores; por ejemplo, respecto de algunas situaciones podía haber dos redactores, uno de la región y un miembro permanente. Los presidentes podrían participar más en la redacción y no dejar todo en manos de los redactores. Un segundo participante agregó que los miembros no permanentes a veces podían parecer faltos de creatividad porque no se les permitía participar en esas funciones. Con frecuencia los cinco miembros permanentes elaboraban un texto y luego comunicaban a los otros diez miembros que no podían pedir que se introdujeran cambios en el texto convenido por que ello podría acabar con el acuerdo entre los cinco. Según un tercer participante, incorporar a otro redactor con interés en el asunto debía considerarse una forma de integración.

Misiones y prevención de conflictos

Un participante opinó que para intensificar la prevención de conflictos el Consejo de Seguridad debía planificar y ejecutar sus misiones en forma más estratégica. El presidente podría viajar a una zona motivo de preocupación para comunicar un mensaje en nombre del Consejo en su totalidad, o se podrían realizar “minimisiones” de tres a cinco miembros. Las reuniones mensuales de información sobre las perspectivas podrían ayudar a motivar las reflexiones sobre los lugares en que una misión podría resultar particularmente útil. Un segundo orador estuvo de acuerdo respecto de la utilidad de las reuniones de información sobre las perspectivas y un tercero se declaró escéptico, a menos que en esas reuniones se trataran asuntos no incluidos en el programa de trabajo del Consejo y los miembros estuvieran dispuestos a escuchar y no simplemente a pronunciarse sobre los asuntos. Varios interlocutores estuvieron de acuerdo en que las misiones más pequeñas y más flexibles podrían ser útiles. En algunas situaciones una combinación apropiada podría ser una troica integrada por el presidente, un redactor de entre los miembros permanentes y un miembro de la región de que se tratara. Otros dos participantes estuvieron de acuerdo en que se necesitaban más misiones a más lugares de posible conflicto para transmitir mensajes, determinar los hechos e interactuar con las partes, pero que esas misiones debían ser más pequeñas debido a consideraciones de costo. Las misiones podrían ser un componente útil de la prevención y una señal del reconocimiento creciente del Consejo del valor de la prevención, observó otro

participante, pero el mandato de la misión al Afganistán no se había acordado de antemano, como debía hacerse siempre.

Relaciones con otros órganos y con los Estados Miembros

Según observó un participante, los que estaban fuera del Consejo de Seguridad naturalmente querían más transparencia, mientras los que participaban en su labor llegaban a comprender la necesidad de que hubiera equilibrio entre la confidencialidad en algunas situaciones y la transparencia en otras. Por ejemplo, no era útil que las personas de la segunda fila mandaran tweets a la prensa o a otros sobre el curso de deliberaciones antes de que los miembros hubiesen siquiera abandonado la sala. Ese ejemplo, respondió un segundo participante, ilustraba la razón por la que el Consejo debía adaptar sus métodos para tener en cuenta los nuevos medios técnicos de comunicación. El Consejo debía resignarse a la posibilidad de que la prensa se enterara de sus consultas casi inmediatamente, observó un tercer interlocutor. En las Naciones Unidas las filtraciones eran inevitables y el Consejo debía aprender a aceptarlas. Un quinto orador preguntó si había habido casos en que la violación de la confidencialidad de la información hubiese sido efectivamente perjudicial para la adopción de decisiones en el Consejo.

Se dedicó considerable atención a las formas de aumentar la interacción del Consejo de Seguridad con los Estados no representados en el Consejo y con otros grupos. Dos participantes señalaron que el Consejo en su totalidad debía tratar de reunirse con las delegaciones de los países miembros de acuerdos regionales y subregionales, como la Unión Africana. Otro señaló que la mayor parte de los Estados Miembros no preparaban los informes necesarios sobre la aplicación de las resoluciones del Consejo, por lo que se necesitaba más seguimiento. Si se consultaba más plenamente a todos los Miembros de las Naciones Unidas se evitarían problemas respecto de la aplicación más adelante, y se podrían ajustar con más realismo las ambiciones a las capacidades.

Un participante observó que el Consejo de Seguridad estaba mejorando sus comunicaciones con los Estados no representados aumentando el número de sesiones públicas y por medio de la información que el presidente comunicaba todos los meses a los Estados no representados. Otro participante se refirió a varias formas de mejorar la presentación del informe anual del Consejo a la Asamblea General, sobre la base de las reacciones al informe sobre el período 2010-2011. Puesto que muchas delegaciones se quejaban de que no tenían tiempo para estudiar el informe antes de que se procediera a deliberar sobre esto, se sugirió que se considerara un nuevo calendario que incluyera, por ejemplo, la presentación del informe a comienzos de octubre y las deliberaciones a fines de noviembre. La introducción del informe más reciente había sido bien recibida en general, particularmente porque pasaba revista en detalle a la reforma de los métodos de trabajo, pero algunos habían criticado otras secciones por ser insuficientemente analíticas y detalladas. Se plantearon preguntas sobre cuán plenamente se habían aplicado las medidas descritas en la nota de la Presidencia del Consejo de Seguridad (S/2010/507). Aunque los Estados Miembros sostenían que apreciaban las reuniones mensuales en que el presidente impartía información, en general la asistencia a esas reuniones había sido decepcionante. El orador instó a cada presidente a que efectuara una evaluación cada mes. Esto podría proporcionar un registro histórico valioso y aumentar la comprensión de la labor del Consejo. Además, el presidente en el mes

de septiembre podría seleccionar uno o dos temas del informe anterior para destacarlos especialmente en la presentación del nuevo informe a la Asamblea.

Mesa redonda III

Experiencia adquirida: reflexiones de la “promoción” de 2011

Moderador:

Embajador Gérard Araud
Representante Permanente de Francia

Ponentes:

Embajador Ivan Barbalić
Representante Permanente de Bosnia y Herzegovina

Embajador Nelson Messone
Representante Permanente del Gabón

Embajador Nawaf Salam
Representante Permanente del Líbano

Embajador Raff Bukun-Olu Wole Onemola
Representante Permanente Adjunto de Nigeria

Leonardo Luis Gorgulho Nogueira Fernandes
Ministro Plenipotenciario y Consejero Político del Brasil

Las claves de una participación provechosa

Se aconsejó a los nuevos miembros que desde el primer momento tuvieran una idea clara de lo que querían lograr en el Consejo de Seguridad y que perseveraran en la consecución de ese objetivo. Era útil tener una orientación bien definida desde el comienzo hasta el fin del período de servicio. Un participante observó que rápidamente se identificaba a los nuevos miembros con asuntos determinados y que se esperaba que tuvieran alguna influencia en esas esferas. La presidencia de esos miembros podría evaluarse con esa perspectiva. Un miembro saliente destacó que todos los miembros del Consejo eran importantes y otro observó que cada miembro, con prescindencia del tamaño de su país, aportaba algo singular y valioso a la labor del Consejo. Esto se observaba particularmente en cuanto a la experiencia regional, pero con frecuencia se observaba también respecto de asuntos temáticos específicos. Varios participantes mencionaron esferas en que estimaban que habían tenido una influencia valiosa.

Los miembros no permanentes contribuirían no solo asegurándose uno o dos lugares sustantivos en el programa de trabajo general del Consejo de Seguridad, sino que además podían desempeñar determinadas funciones políticas particularmente bien. Según un interlocutor, en el Consejo frecuentemente hacían falta personas capaces de promover el consenso, función que a veces podían desempeñar los miembros elegidos, especialmente si había disensión entre los cinco miembros permanentes. Con empeño, las “líneas rojas” trazadas al comienzo de las negociaciones podían esfumarse considerablemente. A juicio de otro orador, el Consejo resultaba más eficaz a nivel diplomático cuando incorporaba a todas las partes en las deliberaciones y evitaba demonizar a una de ellas. Los miembros no

permanentes que no tenían intereses nacionales firmes en una situación podían adoptar un enfoque más equilibrado que algunos de los miembros permanentes y, en consecuencia, podían atender a las quejas de todas las partes.

“La diplomacia es un juego en dos niveles” destacó un participante, a quien le resultaba difícil realizar negociaciones al mismo tiempo en la capital y en el salón del Consejo de Seguridad. Para tener éxito había que poder manejar hábilmente la diplomacia interna y la diplomacia internacional. Otro participante convino en que se necesitaba un considerable esfuerzo adicional para mantener un diálogo permanente con las autoridades nacionales, pero que eso bien podía ser la clave de una actuación provechosa. También era útil tener acceso ocasionalmente a los dirigentes nacionales de más alto nivel.

Dos oradores destacaron el valor de conocer los procedimientos del Consejo de Seguridad y de saber usarlos para promover los propios objetivos. Era indispensable conocer las reglas del juego, aun cuando los reglamentos fueran de alcance moderado y flexibles. Los métodos de trabajo eran la clave de la productividad del Consejo. Algunos participantes observaron que para sus delegaciones era útil tener una o dos personas que hubieran prestado servicios antes en el Consejo, mientras otros dijeron que buscaban otras fuentes cuando necesitaban asesoramiento experto y que era fácil encontrarlas.

Experiencia adquirida

El ritmo de la labor del Consejo de Seguridad y el gran volumen de trabajo exigía un proceso de aprendizaje acelerado, señaló un miembro saliente. No había más opción que adoptar el método de aprender en la práctica. No obstante, afortunadamente había muchas fuentes de asistencia fácilmente accesibles, incluidos otros países y la secretaría. Las deficiencias de conocimientos especializados de la delegación de un orador se habían suplido fácilmente gracias a la cooperación de otros miembros del Consejo. Otro participante, si bien estuvo de acuerdo en que otras delegaciones habían prestado gran asistencia, destacó los problemas que afectaban a los países pequeños representados en el Consejo. Para empezar, las campañas para ser elegido miembro del Consejo resultaban cada vez más caras y competitivas. Pronto podrían quedar fuera del alcance de los países pequeños, que cada vez estarían menos representados en el Consejo. Una vez que eran elegidos, tenían que adoptar posiciones sobre asuntos respecto de los cuales había poca o ninguna experiencia en su capital; así pues, la participación en el Consejo podía constituir un desafío para todo el sistema político, no solo para el servicio exterior. Se trataba de un desafío importante. Otro interlocutor había tenido una experiencia análoga. Sin embargo, consideraba que el esfuerzo necesario había estado bien empleado.

La participación en el Consejo de Seguridad había permitido a una delegación conocer la forma en que se tratan en el sistema de las Naciones Unidas los asuntos relacionados con la paz y la seguridad. Se había incorporado en el Consejo con gran interés en el mantenimiento y la consolidación de la paz y lo dejaba con mayor reconocimiento de los aspectos más sofisticados de la diplomacia preventiva y la mediación. También había sido testigo de cuán importantes eran los aspectos de procedimiento para el desempeño de la presidencia, para la labor sustantiva del Consejo e incluso para la relación del Consejo con la Unión Africana. Además, la delegación había comprendido cuán decisivas podían ser las consultas bilaterales

para el consenso en el Consejo. A veces las consultas habían permitido llegar al consenso en casos en que esto parecía imposible debido a los intereses nacionales divergentes.

Un participante observó que la capacidad del Consejo de Seguridad para responder eficazmente a crisis en rápida evolución dependía del nivel de cohesión política de sus miembros. Los miembros permanentes debían seguir siendo los principales responsables de lograr la cohesión, pero los miembros no permanentes podían hacer un aporte, particularmente cuando ocuparan la presidencia. Otro participante respondió que el Consejo estaba dividido respecto de algunos asuntos importantes; había que ser franco al respecto. No obstante, todas las ideas para lograr avances eran útiles, en particular cuando se necesitaban enfoques nuevos, como en la actualidad respecto de algunos asuntos. Los miembros del Consejo no debían olvidar que representaban una comunidad viva de naciones.

Relaciones internas y externas

Las deliberaciones se centraron en tres tipos de relaciones: a) entre los miembros permanentes y los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad; b) entre los miembros del Consejo y la totalidad de los Miembros de las Naciones Unidas; y c) entre el Consejo y los acuerdos regionales y subregionales. Dentro del Consejo persistía cierta tensión entre los miembros permanentes y los miembros no permanentes pero se habían desplegado algunos esfuerzos para superar las diferencias. No obstante, era necesario seguir empeñándose al respecto. Se señaló que podría haber mayor colaboración entre los redactores y los miembros no permanentes interesados, pero que los segundos debían tomar la iniciativa. Un miembro saliente se declaró “muy contento” con el espíritu de cooperación entre los miembros del Consejo. El elevado nivel de intercambio de información podría ser muy útil para los nuevos miembros. No obstante, un orador señaló que a veces los cinco miembros permanentes parecían “tener su juego propio” y otro declaró que el carácter de los conflictos había cambiado fundamentalmente en los últimos 65 años, pero la composición del Consejo se había mantenido intacta.

Dos interlocutores destacaron la importancia de establecer contactos con la totalidad de los Miembros de las Naciones Unidas. Uno de ellos exhortó que se desplegaran esfuerzos constantes para ofrecer a los Estados no representados en el Consejo la posibilidad de ser oídos. Los miembros debían informar periódicamente a sus grupos regionales y el presidente debía informar a los Miembros de las Naciones Unidas en su totalidad. Para que esos esfuerzos tuvieran un impulso mantenido los miembros no permanentes debían tomar la iniciativa. Según el otro interlocutor, los nuevos diálogos interactivos oficiosos, que habían sido concebidos como una interfaz entre el Consejo de Seguridad y los Estados no representados y como un instrumento para aumentar la transparencia, eran un medio que permitía ampliar efectivamente el diálogo con los países no miembros del Consejo. Otro miembro saliente observó que inevitablemente surgían tensiones entre la función de rendir cuenta a la totalidad de los Miembros y la de tratar de representar las perspectivas del propio grupo regional. Era necesario encontrar un equilibrio.

Como en seminarios anteriores se expresó inquietud sobre el estado de la relación del Consejo de Seguridad con los acuerdos regionales y subregionales, particularmente los de África. Un participante señaló que había surgido tirantez en esas interacciones debido a las diferencias sobre la forma en que se había ejecutado

el mandato en Libia. Otro participante pidió que se prestara más atención a los grupos regionales, en particular la Unión Africana y la CEDEAO. A ese respecto era necesario intercambiar opiniones sobre la calidad de la cooperación mundial/regional/subregional en relación con la AMISOM y la Operación Híbrida de la Unión Africana y las Naciones Unidas en Darfur (UNAMID). Un tercer orador instó a los miembros a que se pusieran en contacto con las organizaciones regionales a que pertenecían para ayudarlas a redefinir sus relaciones de trabajo con el Consejo.

Evaluación de la actuación del Consejo en 2010-2011

Como señaló un participante, cualesquiera que fueran las diferencias políticas entre los miembros, estos eran tiempos interesantes para ser miembro del Consejo de Seguridad. En 2010-2011 el Consejo se había ocupado de varios nuevos asuntos temáticos y había adoptado medidas más enérgicas respecto de diversas situaciones en que la paz y la seguridad internacionales habían estado amenazadas. Un segundo interlocutor convino en que 2011 había sido un año muy bueno para el Consejo y que serviría como elemento de referencia para el futuro. Un tercero comparó la experiencia de su delegación en 2010 y en 2011. En el primero de estos años se había llegado a acuerdos sobre algunos asuntos pendientes desde hacía mucho tiempo y las actividades habían transcurrido en un ambiente tranquilo, pero poco interesante. En cambio, 2011 había sido un año de gran éxito en que el Consejo se había ocupado de muchos asuntos nuevos y trascendentales. Era natural que hubiera diferencias, pero el Consejo había conseguido abordar productivamente varios asuntos difíciles. Por primera vez había hecho efectiva en gran escala la responsabilidad de proteger. Las tensiones a corto plazo que esto había producido terminarían por ser una enorme inversión en el futuro del Consejo.

Varios participantes señalaron que el interés creciente del Consejo de Seguridad en las medidas preventivas, incluido el debate temático de alto nivel sobre diplomacia preventiva celebrado en septiembre de 2011, eran un indicio alentador de la orientación futura de la labor del Consejo. No obstante, un participante lamentó la tendencia del Consejo a ceder a las presiones públicas y a renunciar a los medios pacíficos y recurrir a medidas coercitivas antes de que se hubieran agotado los medios pacíficos. Era preciso dar a la diplomacia el tiempo necesario para que rindiera efecto. Según un segundo interlocutor, en África había necesidad de prevención de conflictos y consolidación de la paz. Al elaborar los mandatos sobre el mantenimiento de la paz, el Consejo debía prestar más atención a la realidad sobre el terreno y efectuar ajustes para tenerla en cuenta. De lo contrario se vería afectada la credibilidad de las actividades del mantenimiento de la paz y de las propias Naciones Unidas. Un tercer orador consideraba que los debates temáticos sobre las consecuencias que tienen para la seguridad los factores económicos, el cambio climático y el diálogo entre civilizaciones y culturas eran muestra de una comprensión mayor de los muchos elementos de la prevención. No obstante, habitualmente el Consejo se había dedicado más a la gestión de los conflictos que a la solución de los conflictos, en particular en el Oriente Medio. Con todo, el orador se declaró más esperanzado que en 2010 en que algo cambiaría y aumentarían la eficacia y la eficiencia de las Naciones Unidas para hacer frente al número cada vez mayor de desafíos a la paz y seguridad.