

La reforma del Consejo de Seguridad: métodos de trabajo y temas conexos

RUTH ABRIL STOFFELS

Si hay tres adjetivos que definen el sentir general de la Comunidad internacional por lo que se refiere al funcionamiento del Consejo, esos son: anacrónico, antidemocrático e ineficaz; aunque inoperante, ilegítimo, tiránico o extemporáneo, también han sido utilizados para definir las carencias de éste que debería ser el órgano mejor valorado y más efectivo de los que componen una organización que se supone que tutela los intereses esenciales de la Comunidad Internacional en su conjunto¹.

Pues bien, para hacer frente a estas carencias, los trabajos encaminados a la reforma del Consejo de Seguridad, se han marcado los siguientes objetivos:

- *Democracia* y vinculado a ella una más y mejor representatividad de los distintos componentes de la Comunidad Internacional,
- *Transparencia* en su forma de actuar para con ello poder controlar el cumplimiento de los objetivos que determinan los poderes y funciones del Consejo y de sus miembros así como la licitud de su funcionamiento,
- *Eficacia* de su labor, lo cual va vinculado no sólo a las medidas que decide sino a su aplicación efectiva y al logro de los objetivos marcados.

En este sentido, debemos destacar, por un lado, que todo ello es necesario para lograr una mayor *legitimidad* de este órgano, objetivo último de todo el procedimiento de reforma de la Carta. Pero también debemos indicar que los tres objetivos están unidos de tal forma que, por ejemplo, difícilmente podremos lograr un Consejo de Seguridad eficaz si aquellos que deben aplicar sus decisiones entienden que este órgano no les representa individual ni colectivamente. Asimismo, desde el momento en que hay un verdadero déficit democrático en este órgano, se hace imprescindible una mayor transparencia en su funcionamiento de forma que queden adecuadamente reflejados los procesos de toma de decisiones y las motivaciones de aquellos que participan en las mismas.

A lo largo de los casi 15 años en que este tema ha sido estudiado y debatido se han publicado más de 2000 documentos al respecto. Estos han girado alrede-

¹ Véase entre otros: J. M. Faramiñan Gilbert, "Las necesarias modificaciones de las naciones unidas en un mundo globalizado (en su sesenta aniversario)" 10 *REEI* (2005); R. Riquelme Cortado, "La reforma del Consejo de Seguridad, ¿llegó su oportunidad", ANUE, Revista de la Asociación para las Naciones Unidas, junio de 2005, p. 8 y ss; R. Riquelme Cortado, *La reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Dykinson, Madrid, 2000; B. Fassbender, "UN Security Council Reform" en D. M. Malone (ed), *The UN Security Council*, Lynne Renner, Boulder, 2004, pp. 341-355; H. Walter, *United Nations Security Council Reform and Restructuring*, Center for UN Reform Education, Nueva York, 1994.

dor de la composición del Consejo, al derecho de veto y a los métodos de trabajo y transparencia de su labor.

Si bien la mayor parte de los debates se han centrado en las dos primeras cuestiones, no ha habido sobre ellas avances significativos y nos encontramos en la actualidad en una situación que el propio secretario general ha calificado de estancamiento.

Pero nosotros nos vamos a centrar en el debate sobre las últimas cuestiones que si bien no son tan apasionantes, si que han permitido avances significativos y una mejora considerable en el trabajo del Consejo de Seguridad. Gran parte de estos avances se han realizado por la vía de los hechos y una de las reclamaciones más claras y unánimes es la de su formalización en el Reglamento del Consejo que lleva 60 años funcionando como "provisional".

En este sentido, es preciso destacar que pocas de las propuestas realizadas requieren una reforma de la Carta, con lo que el avance en este campo se puede separar de los avances en los otros dos campos antes mencionados, que sí requieren esta reforma.

En todo caso, y avanzo una de las conclusiones generales a esta presentación, sólo si se consigue consiguen paliar las carencias en los otros dos campos, las reformas en éste serán plenamente efectivas y no un mero alivio sintomático de los síntomas de la enfermedad que sufre este órgano y que parece ser terminal.

Pasaremos a hacer un análisis de los debates en este campo, centrándonos en las carencias existentes, los objetivos principales de la reforma las propuestas hechas (distinguiendo entre aquellas en las que hay consenso y aquellas en las que éste no se ha conseguido) y las medidas adoptadas. Para ello utilizaré los documentos del Consejo de Seguridad (principalmente Notas del Presidente del Consejo de Seguridad) los del grupo de Trabajo de composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad (Grupo de Trabajo²), así como aquellas propuestas que se han presentado oficialmente en estos u otros foros, especialmente la última presentada por Singapur, Jordán, Costa Rica, Suiza y Liechtenstein el 20 marzo de este año (Propuesta Singapur)³, que ha servido de base a las reuniones de este grupo a lo largo de este año⁴.

² Véase al respecto E. M. Rubio Fernández, *La pretendida reforma del Consejo de Seguridad: ¿Un órgano legítimo y eficaz para el siglo XXI* Tesis doctoral defendida en la Universidad de Murcia el 21 de octubre de 2004, pp. 97 y ss.

³ Sobre esta propuesta véase entre otros: T. Deen, Security Council's Secretive Habits Challenged in *Global Policy Forum*, March 21, 2006 (www.globalpolicy.org).

⁴ Según queda reflejado en el informe del grupo de trabajo de este año, las medidas propuestas tiene un alto grado de aceptación. El principal problema que se ha planteado ha sido la posibilidad de aprobar las medidas contenidas en la misma de forma indepen-

Seguiré la estructura de análisis utilizada por el Grupo de Trabajo que distingue entre por un lado, las relaciones del Consejo de Seguridad con distintos órganos principales, con los organismos regionales y con los países que aportan contingentes a las misiones de paz; por otro, la estructura, información y desarrollo de las reuniones del consejo de seguridad y finalmente una serie de cuestiones vinculadas a la mejora de la eficacia y aplicación de las medidas adoptadas por este órgano.

I. LAS RELACIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD CON OTROS ÓRGANOS PRINCIPALES DE LAS NN.UU.

A. La Asamblea General

Las carencias en este campo se encuentran vinculadas fundamentalmente a dos cuestiones, la utilidad y utilización de los informes del Consejo de Seguridad a la Asamblea General y el incremento de la interacción entre ambos órganos⁵.

Por lo que se refiere al contenido de los *informes*, en especial los anuales, se ha criticado su escasa utilidad. Se habla de que son fundamentalmente descriptivos y contienen poca información sustantiva y analítica, limitándose en muchas ocasiones a un recuento de datos, muchos de ellos carentes de interés, sin entrar en el fondo del análisis político del tema⁶. En este sentido, se ha destacado el poco interés que la Asamblea presta al informe anual del Consejo de seguridad. A pesar de las interesantes novedades introducidas en los años 90, estos informes son pesadísimos, limitándose, en la práctica a ser un listado documentos que ya están a disposición de los Estados y que pueden ser consultados a través de Internet en varias páginas Web. Asimismo, algunas delegaciones se han quejado de que no se le presentan informes específicos sobre temas

diente al resto de cuestiones de la reforma del Consejo de Seguridad o si debe haber una aprobación de todas las medidas que se refieren a este tema.

También interesantes, aunque hayan tenido menos repercusión son las propuesta encabezada por Brasil, Alemania e India por un lado (UN.Doc.: A/60/L. 46 de 9 de enero de 2005) la presentada por Argentina, Canadá, Colombia, Costa Rica, Italia, Malta, México, Pakistán, República de Corea, San Marino, Turquía y España: (UN.Doc A/59/L. 68 de 25 de julio de 2005), la presentada por Afganistán, Alemania, Bélgica, Bhután, Brasil, Dinamarca, Fiji, Francia, Georgia, Grecia, Haití, Honduras, India, Islandia, Islas Salomón, Japón, Kiribati, Letonia, Maldivas, Nauru, Palau, Paraguay, Polonia, Portugal, República Checa, Tuvalu y Ucrania (UN.Doc A/59/L.67) en las que junto con los temas de la ampliación y el derecho de veto, se tratan estas cuestiones, aunque las propuestas son bastante genéricas.

⁵ Véase al respecto: O. Fleurence, *La réforme du Conseil de Sécurité*, Bryulant, Bruxelles, 2000, pp. 209 y ss.

⁶ Véase al respecto: M. E. López Jacoiste Díaz, *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. La legalidad de sus decisiones y el problema de su control*, Civitas, Madrid 2003, pp. 220 y ss.

de interés actual. Más allá de esto, se ha hablado de una presentación poco manejable y a veces tardía que dificulta su utilización cuando el tema objeto del informe está siendo tratado por la Asamblea General.

En definitiva, tal y como se presentan en la actualidad son instrumentos inútiles para cumplir las funciones para los que fueron diseñados. Estos informes deben servir como instrumentos de análisis de la labor del Consejo y sus organismos subsidiarios (transparencia) así como de mecanismos de control político de su labor o, de rendición de cuentas ante el órgano plenario (legitimidad y eficacia). Sin embargo, se han convertido en un trámite más al que está sujeto el Consejo de Seguridad. En este sentido, es preciso destacar que la propia Asamblea General ha adoptado una serie de iniciativas tendentes a evitar estos problemas que inciden directamente en el adecuado ejercicio de las funciones que la Carta le otorga⁷.

Si comparamos las medidas adoptadas con las propuestas, lo cierto es que nos encontramos con una tendencia única en la que se busca profundizar. Para

⁷ Véanse entre otras las resoluciones A/47/233 de 17 de agosto de 1993, 48/264 de 29 de julio de 1994, A/51/193 de 17 de diciembre de 1996, A/285/55 de 7 de septiembre de 2001, y 58/126 de 19 de diciembre de 2003.

En esta última, las referencias a las modificaciones en los métodos de trabajo del Consejo son las siguientes:

"2. Se invita al Consejo de Seguridad a que, de conformidad con el Artículo 24 de la Carta, presente periódicamente a la consideración de la Asamblea General informes temáticos especiales sobre cuestiones de interés internacional..."

3. Se invita al Consejo de Seguridad a proseguir las iniciativas encaminadas a mejorar la calidad del informe anual que debe presentar a la Asamblea General en cumplimiento del párrafo 3 del Artículo 24 de la Carta, a fin de proporcionar a la Asamblea una reseña sustantiva, analítica y material de su labor, de conformidad con la resolución 51/193.

4. Al realizar la evaluación de las deliberaciones celebradas en relación con el informe anual del Consejo de Seguridad que se pide en el párrafo 12 del anexo de la resolución 51/241, el Presidente informará a la Asamblea General de su decisión sobre la necesidad de seguir examinando el informe del Consejo de Seguridad, incluso en lo que se refiere a la convocación de consultas oficiosas, sobre la necesidad y el contenido de las medidas que la Asamblea podría adoptar sobre la base de las deliberaciones, así como sobre cualquier otro asunto que se señale a la atención del Consejo de Seguridad.

5. El Presidente del Consejo de Seguridad deberá seguir informando periódicamente al Presidente de la Asamblea General de la labor del Consejo. Quizás el Presidente de la Asamblea desee informar a los Estados Miembros de las cuestiones de fondo abordadas en esas reuniones.

6. Los Presidentes de la Asamblea General, el Consejo de Seguridad y el Consejo Económico y Social deberán reunirse periódicamente a fin de asegurar una mayor cooperación, coordinación y complementariedad de los programas de trabajo de los tres órganos, de conformidad con las responsabilidades que les incumben en virtud de la Carta. A ese respecto, quizás el Presidente del Consejo de Seguridad desee examinar con el Presidente de la Asamblea General y el Presidente del Consejo Económico y Social los planes del Consejo de Seguridad sobre la celebración de debates temáticos. El Presidente de la Asamblea informará a los Estados Miembros de los resultados de esas reuniones..."

algunos Estados, no obstante, estos avances tocan fondo con las medidas consensuadas, entendiéndose que ir más allá es irreal e imposible teniendo en cuenta los intereses políticos en juego en las decisiones adoptadas en este órgano.

Así, entre las medidas dirigidas a mejorar la eficacia de los informes anuales que ya se están aplicando destacan las que suponen el compromiso del Consejo en mejorar el contenido y calidad de la información presentada y las que implican un incremento en la publicidad del informe y su proceso de aprobación. Entre ellas nos gustaría destacar las siguientes⁸:

- introducción de más información sobre el Comité de Sanciones y otros órganos subsidiarios e incorporación del contenido de los informes anuales de los primeros en los del Consejo,
- incorporación de información sobre las reuniones con los países que aportan contingentes,
- inclusión dentro del informe del periodo que va desde principios de agosto hasta finales de julio del año siguiente,
- aprobación del informe en sesión pública y presentación del mismo a la Asamblea por parte del Presidente del Consejo,
- aprobación del informe en sesión pública y difusión máxima del mismo, incluido a través de la página Web del Consejo,
- incorporación de una introducción con un resumen más descriptivo de la labor del Consejo en el último año.

Por lo que se refiere a las medidas propuestas, hay un verdadero consenso acerca de la necesidad de adoptar medidas que garanticen la aplicación de las previsiones de la Carta al respecto, en concreto, las contenidas en los Arts. 15.1 ("La Asamblea General recibirá y considerará informes anuales y especiales del Consejo de Seguridad. Estos informes comprenderán una relación de las medidas que el Consejo de Seguridad haya decidido aplicar o haya aplicado para mantener la paz y la seguridad internacionales.") y 24.3 de la Carta ("El Consejo de Seguridad presentará a la Asamblea General para su consideración informes anuales y, cuando fuere necesario, informes especiales"), de la importancia de que los informes sean "fácticos, amplios, sustantivos y analíticos"⁹ y que se formalicen los avances en el reglamento del Consejo de Seguridad.

En todo caso, no hay consenso sobre la posibilidad de que los informes anuales puedan profundizar más de lo que lo hacen. Así, algunos Estados destacan que la parte introductoria de este informe es ya suficientemente analítica y que sería imposible ir más allá porque ello requeriría del consenso de los miembros del Consejo de Seguridad en las medidas adoptadas y que son objeto del informe. Especialmente difícil se hace ello desde el momento en que algunos Estados

⁸ Recogidas fundamentalmente en LA Nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 22 de mayo de 2002 (UN.Doc. S/2002/199).
UN. Doc. A/59/47. Anexo 2 Párr. 5.

solicitan la discusión informal e interactiva del informe por parte de los miembros del Consejo cuando el mismo es presentado ante la Asamblea General¹⁰.

De la misma manera, cuando hablamos del *ejercicio de las competencias* por parte del Consejo, parece haber un malestar general acerca de la asunción de competencias que pertenecen a la Asamblea (por ejemplo análisis de cuestiones como igualdad de géneros o derechos de los niños en los conflictos armados... asunción de funciones cuasilegislativas o cuasijudiciales en este campo¹¹) o la inexistencia de interacción entre ambos órganos, como lo demuestra el poco caso que el Consejo hace a las decisiones generales o específicas adoptadas por la Asamblea General y vinculadas a la paz y seguridad internacionales. Este malestar no puede ser satisfecho adecuadamente por los recientes avances en este campo, como son la mención numérica¹² o incluso genérica a alguna de estas decisiones en las resoluciones del Consejo. Así, en las resoluciones sobre temas que se supone que ha asumido ilegítimamente el Consejo, como es el caso de la situación de los niños en los conflictos armados, no se hace referencia a ninguna de las resoluciones pertinentes de la Asamblea General. Esta situación también se produce en resoluciones sobre temas de los que se ocupan ambos pero desde distinta perspectiva, como es la no proliferación o el desarme.

En todo caso, esta es una cuestión que va directamente vinculada a la legitimidad de la acción del Consejo, en especial desde el momento en que apreciamos graves carencias en el campo de la democratización y representatividad¹³. Evidentemente, una mayor interacción entre el órgano plenario y éste, que es un órgano de composición restringida, pero que tiene competencias muy importantes en campos esenciales para el funcionamiento de la Comunidad Internacional, redundaría en una mayor legitimidad de su acción y con ello una mayor eficacia.

Aparte de los avances mencionados, destaca la celebración mensual de una reunión entre los presidentes de ambos órganos, que, no obstante es informal y de la cual no informa el Presidente del Consejo de Seguridad.

Aparte de esto (formalizar lo avanzado, articular lo que se está produciendo de manera informal y establecer mecanismos que permitan poner al corriente a la Asamblea General sobre las medidas propuestas o que se esté pensando en adoptar, incluso en situaciones de urgencia), no aparecen grandes medidas con-

¹⁰ Propuesta Singapur. Párr. 1.

¹¹ "Varias delegaciones señalaron que el Consejo de Seguridad había asumido una función de fijación de normas que no estaba prevista en la Carta al participar en actividades como el establecimiento del Comité contra el Terrorismo, tribunales especiales, y, más recientemente sobre la no proliferación de armas de destrucción en masa" (A/58/47, párr. 64).

¹² Por ejemplo, resoluciones del Consejo de Seguridad 1706 de 31 de agosto de 2006 o 1704 de 25 de agosto de 2006. (UN.Doc S/RES/1706 /2006 y S/RES/1704/2006 respectivamente).

¹³ Prueba de ello es que en el último informe del grupo de trabajo, esta cuestión se suscitó en el marco de la ampliación del Consejo de Seguridad. (UN.Doc A/60/47, p. 9).

sensuadas destacando la oposición que algunos miembros permanentes del Consejo han manifestado acerca de la propuesta de justificar que tienen en cuenta y cómo lo hacen, las Resoluciones y decisiones de la Asamblea General en el campo en el que esté trabajando.

Tampoco se ha llegado a un acuerdo sobre la necesidad de que el Consejo presente información concreta a los presidentes de los grupos regionales sobre el programa de trabajo, más allá de lo que hay en la actualidad, o sobre la necesidad de que al finalizar cada mandato el Presidente del Consejo de Seguridad haga una evaluación sustantiva y analítica sobre la labor del Consejo durante el mismo. No hay consenso tampoco sobre la necesidad de una delimitación más clara de los ámbitos competenciales de ambos órganos que impida su asunción ilícita por parte del Consejo de Seguridad; o la necesidad de celebrar consultas frecuentes entre los presidentes de ambos órganos en situaciones de crisis internacionales u otras situaciones urgentes.

B. La Corte Internacional de Justicia

Las relaciones del Consejo de Seguridad con la Corte no han sido, a lo largo de la historia de la organización, especialmente fluidas. Sorprende, en todo caso, el hecho de que a pesar de encontrar el apoyo de gran parte de la doctrina¹⁴ e incluso, del llamamiento puntual al respecto de algunos Estados, no haya ninguna propuesta oficial vinculada a un posible control de la labor del Consejo por parte de la Corte¹⁵.

En realidad, hasta la actualidad, sólo es digna de mencionar la práctica que tuvo lugar entre los años 2000 y 2002 y que consistían en una exposición informal del Presidente de la Corte ante el Consejo en sesión privada y que quedaba reflejada simplemente en un comunicado oficial del Consejo. Pero ni se ha formalizado ni ha tenido continuidad.

Es cierto que, puesto que se trata de órganos con distintas funciones y que actúan atendiendo a distintos criterios y defendiendo intereses distintos, la relación entre ambos órganos no debe ser especialmente estrecha salvo por lo que se refiere a la determinación de los límites jurídicos de la actuación del Consejo. Asuntos como el de Lockerbie nos plantearon este tema de forma clara.

En todo caso, puesto que no parece posible el establecimiento de mecanismos formalizados de control de la acción del Consejo de Seguridad por parte de la Corte, si parece deseable, y hay consenso en ello, el que aquel utilice las facul-

¹⁴ Véanse entre otros: J. F. Escudero Espinoza, *La Corte Penal Internacional y el Consejo de Seguridad*, Diles, Madrid, 2004; O. Fleurence, *La réforme...* Op. Cit. 2000, pp. 250 y ss.

¹⁵ Véase al respecto: M. E. Lopez-Jacoiste Díaz, *Actualidad del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas: La legalidad de sus decisiones y el problema de su control* Civitas, Madrid, 2003.

tades que expresamente le concede la Carta¹⁶ en el Art. 96. Ete artículo permite al Consejo solicitar dictámenes a la Corte sobre cualquier cuestión jurídica. Sin embargo el mismo ha sido hasta ahora prácticamente letra muerta¹⁷; y ello pese a que muchas de las críticas sobre la legalidad-legitimidad de determinadas medidas adoptadas por el Consejo de Seguridad podrían obviarse si hubiese un dictamen de la Corte acerca de su licitud. También es cierto, por otro lado, que en los casos en los que ésta dictaminase en contra, la libertad del Consejo de Seguridad quedaría totalmente limitada y en el caso de que finalmente se adoptase la decisión su aplicación por parte de los Estados destinatarios quedaría muy comprometida. Quizás por ello, ni siquiera se plantee la posibilidad de un control forzoso de la acción de este órgano por parte de la Corte y el control voluntario a través de los dictámenes no sea un instrumento que los miembros del Consejo de Seguridad se planteen utilizar.

C. *El ECOSOC*

A pesar de la estrecha relación que existe entre las cuestiones que trata el Consejo de Seguridad y las que trata el ECOSOC y, a pesar de la previsión del art. 65 de la Carta de que el ECOSOC informe y ayude al Consejo cuando este lo solicite; lo cierto es que las relaciones entre ambos órganos no han sido, hasta la actualidad, en absoluto satisfactorias. Destaca la inexistencia de mecanismos formalizados de intercambio de información, así como la inexistencia de prácticas consolidadas al respecto salvo la que supone la participación del Presidente del ECOSOC en las reuniones mensuales del los Presidentes del Consejo y la Asamblea General. Aparte de ello en los últimos 5 años, sólo en 6 ocasiones el presidente del ECOSOC ha participado en reuniones del Consejo de Seguridad sobre temas específicos (Mujer, África, Crisis complejas...). Todas estas reuniones eran públicas. Sin embargo, puesto que falta un mecanismo institucionalizado para la participación del ECOSOC en las mismas, se ha tenido que acudir al art. 39 del Reglamento Provisional del Consejo de Seguridad (*“El Consejo de Seguridad podrá invitar a que le proporcionen información o le presten ayuda en el examen de los asuntos de su competencias a miembros de la Secretaría o a otras personas a quienes considere calificadas para este objeto”*) para justificar su presencia.

El ECOSOC si que participa, sin embargo, en la labor de distintos grupos de trabajo y órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad y en especial en la

¹⁶ T. Sugihara, “The International Court of Justice: towards a higher role in the international community”, en N. Ando *et al.*, *Liber Amicorum Judge Shigeru Oda*, Kluwer Law International, The Hague, 200, 633-650.

¹⁷ Excepción hecha del Dictamen sobre Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité (Avis consultatif du 21 juin 1971).

recientemente creada Comisión de consolidación de la paz en la que casi un cuarto de los miembros son designados por el ECOSOC.

Las propuestas consensuadas van en la línea de formalizar lo ya avanzado, de hacer más uso del art. 96 y, en general, de mejorar las relaciones entre ambos órganos, pero sin concretarse nuevos mecanismos para lograrlo.

II. RELACIONES CON LOS ORGANISMOS REGIONALES Y CON LOS PAÍSES QUE APORTAN CONTINGENTES A LAS MISIONES DE PAZ

En los dos campos que vamos a mencionar a continuación se refleja una tendencia que surge fundamentalmente a partir del final de la guerra fría: la multiplicación de las operaciones de mantenimiento de la paz y el recurso cada vez más frecuente a los organismos regionales¹⁸.

Si bien es cierto que el establecimiento y desarrollo de una misión de paz exige una relación directa y fluida entre el órganos que tiene capacidad decisoria y de organización (Consejo y Secretaría) sobre ello y los *Estados que aportan los continentes y medios* necesarios para el funcionamiento de la misión, también es cierto que las relaciones entre ellos han sido, hasta mediados de los años 90, más bien de tipo informal y, por lo que se refiere al Consejo, a través de la Secretaría.

Sin embargo, el incremento en número y complejidad de las misiones, la percepción generalizada de que no funcionaban adecuadamente, la reticencia de los Estados a participar en algunas de ellas y los informes del Secretario General al respecto, en especial el informe Brahimi¹⁹ han motivado que se diseñasen, progresivamente, distintas vías de comunicación entre el Consejo y estos Estados.

En este sentido, los avances producidos en los últimos 10 años han sido sorprendentes hasta el punto de que las propuestas que se realizan en este ámbito tiendan, en general, a formalizar y consolidar lo ya conseguido. De todos estos avances, es preciso destacar la creación del grupo de trabajo sobre operaciones de mantenimiento de la paz²⁰ y la aprobación de la resolución 1353 de 13 de

¹⁸ J. Cardona, "Las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas: hacia una revisión de sus principios fundamentales" en *CEBDI*, Vol. VI (2002), pp. 803 y ss.

¹⁹ (UN.Doc A/55/305-S/2000/809) de 21 de agosto de 2000.

²⁰ A/59/47 párr. 13.

Este grupo de trabajo fue creado en 2001 a través de una declaración del Presidente del Consejo de Seguridad (UN.Doc. S/PRST/2001/3). *El Grupo de Trabajo se ocupará tanto de las cuestiones generales de mantenimiento de la paz que atañen a las responsabilidades del Consejo como de los aspectos técnicos de las distintas operaciones de mantenimiento de la paz. Cuando proceda, el Grupo de Trabajo recabará las opiniones de los países que aportan contingentes, incluso mediante reuniones entre el Grupo de Trabajo y los países que aportan contingentes, con miras a que el Consejo tenga en cuenta sus opiniones.*

junio de 2001²¹ sobre la cooperación entre el Consejo y estos Estados²² en la que se consolida la celebración conjunta de reuniones (públicas y privadas) y se establece un conjunto de medidas de gran importancia:

- Convocatoria por el presidente del Consejo de reuniones de consulta (de oficio o a instancia de Estado que aporta contingente) en cualquier momento de la vida de la operación,
- invitación a estas reuniones a los países que aportan contingentes, a los que pueden hacerlo, a los órganos y organismos de NNUU y de otras organizaciones, a los países que hagan otro tipo de aportaciones, a los países anfitriones y a las organizaciones regionales,
- reparto, con suficiente antelación de un programa de trabajo, de informes del Secretario y de hojas de datos sobre la OMP a los participantes,
- introducción en las mismas de evaluaciones y análisis de cuestiones políticas, militares, humanitarias y de derechos humanos,
- fortalecimiento de las relaciones entre estos países y el Secretario General y del flujo de información entre ambos,

Un año después, el 14 de enero de 2002 una nueva nota del presidente destacará que "Los miembros del Consejo de Seguridad... además de las formas actuales de consulta entre el Consejo, los países que aportan contingentes y la Secretaría, han convenido en el principio de convocar reuniones conjuntas del Grupo de Trabajo del Consejo de Seguridad sobre las operaciones de mantenimiento de la paz y los países que aportan contingentes, como mecanismo adicional para reforzar la cooperación con los países que aportan contingentes en relación con operaciones concretas de mantenimiento de la paz" (UN.Doc. S/2002/56). Existe también el Comité Especial de Operaciones de Mantenimiento de la Paz que además tiene un grupo de trabajo propio, pero es un órgano de la Asamblea General y no del Consejo [establecido por la Resolución de la Asamblea General 2006 (XIX)].

²¹

UN.Doc S/RES/1353/2001.

²²

Resolución de 13 de junio de 2001 (UN.Doc S/RES/1353 (2001)).

Con posterioridad, se formalizarán los criterios que permiten participar en estas reuniones: en concreto, podrán participar en las mismas (UN. Doc. S/2002/964 de 27 de agosto de 2002):

- a) Los países que aportan contingentes, observadores militares o policía civil a la operación de mantenimiento de la paz;*
- b) Los países que el Secretario General haya determinado que pueden aportar contingentes;*
- c) Los órganos y organismos pertinentes de las Naciones Unidas, cuando tengan una contribución concreta que hacer al tema que se examina;*
- d) Otros órganos y organismos, en calidad de observadores, según proceda;*
- e) Los países que hagan aportaciones especiales, ya sea en forma de personal civil, contribuciones a fondos fiduciarios, medios logísticos, equipo e instalaciones u otras contribuciones, según proceda;*
- f) El país o países anfitriones, en calidad de observadores, según proceda;*
- g) El representante de una organización o un acuerdo regional o subregional, según proceda;*
- h) Las organizaciones regionales, en calidad de observadoras cuando no aporten contingentes, según proceda".*

En todo caso, los Estados siguen buscando una mejora en el funcionamiento de este sistema, así, se sigue demandando que:

- se informe rápida y totalmente a los Estados que aportan contingentes de todos los desarrollos referentes a la misión en la que participan (incluidas las cuestiones monetarias)²³,
- se permita una mayor participación de estos Estados en el proceso de adopción de decisiones a todos los niveles (establecimiento, planificación, control...), que esta participación se haga en todos los momentos (previo, durante y con posterioridad a la aprobación de una operación de paz), en concreto, prórroga, modificación de mandatos y también sobre cuestiones operacionales concretas como las de los riesgos del personal desplegado sobre el terreno²⁴, e incluso en situaciones de urgencia, se pide que se convoquen reuniones periódicas (y de urgencia) antes y durante la adopción de decisiones vinculadas a toda la vida de la operación, (e invitación a las mismas a países que hagan otro tipo de aportaciones),
- se ponga a disposición de forma oportuna a éstos y otros Estados que participan de otra manera (financiera, política) de los informes del CSNU sobre las distintas operaciones y reunión con el Consejo de Seguridad para su discusión,
- se prevea la posibilidad de que otros Estados interesados puedan ser invitados puntualmente a las reuniones,
- se revitalice del grupo de trabajo plenario sobre operaciones de las Naciones Unidas para el mantenimiento de la paz,
- se fomente la interacción entre estos países y los órganos de la secretaría que se ocupan de las operaciones de paz,
- se incrementen las consultas con los países que aportan contingentes²⁵
- se anuncien estas reuniones en el DNU y se informe posteriormente de las mismas al resto de los Estados interesados que no hayan participado
- elaboración y puesta a disposición del resto de los Estados de resúmenes de las reuniones (y, en su caso de transcripciones de la información dada por el SGNU) así como de los informes semanales sobre las operaciones de paz.

²³ Propuesta Singapur, párr. 15.

²⁴ Esto último en Propuesta Singapur, Párr. 15 y 16.

²⁵ Véanse entre otros: UN. Doc A/57/387.

Entre 23 de marzo 2005 y 23 de marzo 2006 se han celebrado 19 reuniones de este tipo para tratar asuntos vinculados a las operaciones actualmente en funcionamiento en Sierra Leona, Altos del Golán (Siria-Israel) (2), Chipre (2), Burundi (2), Sahara Occidental (2), Eritrea-Etiopía (3), República Democrática del Congo, Sudán (2), Liberia, Georgia (2), Líbano (2), Haití (3), Timor Oriental y Costa de Marfil (2).

Existe alguna otra propuesta como la de mayor participación de estos Estados en el proceso de decisión del Consejo, que no ha logrado el consenso y que difícilmente lo hará, teniendo en cuenta que supone compartir un poder que los que lo ostentan quieren monopolizar.

Desde el final de la guerra fría y, sobre todo, desde el fracaso de algunas de las operaciones de paz gestionadas directamente por las Naciones Unidas, el recurso a los *organismos regionales* ha sido continuado y progresivo²⁶.

Así, si se ha destacado en numerosos informes²⁷ la utilidad del recurso a estos organismos para favorecer la efectividad de las misiones, así como para su mejor aceptación por la Comunidad Internacional. Se ha destacado, además, la necesidad de que, en todo caso, la responsabilidad y control último de estas misiones recaiga en el Consejo de Seguridad. Por otro lado son cada vez más habituales los llamamientos del Consejo de Seguridad a estas organizaciones para que les ayuden en el logro de los objetivos que se ha marcado²⁸.

Sin embargo, las relaciones entre estos organismos y el Consejo de Seguridad han sido inadecuadas e insuficientes²⁹. Es necesario un fluido de información constante entre ambos, la consulta de ambas organizaciones a la hora de adoptar decisiones vinculadas a las operaciones y la asistencia de la ONU en las misiones que estas organizaciones lleven a cabo bajo el mandato de las primeras.

Es cierto que hasta hoy muchas de estas cuestiones se van logrando paulatinamente, pero también es cierto que ello se produce de una manera informal, sin que existan procedimientos reglados al respecto y ello hace necesaria la formalización de las prácticas seguidas hasta ahora y la incorporación de todas

²⁶ "La externalización/privatización del uso de las fuerzas por las Naciones Unidas" en el libro Homenaje a J. A. Carrillo 2005.

²⁷ Véase entre otros Un programa de paz —Memoria anual del Secretario General sobre la labor de la Organización de 17 de junio de 1992 (UN.Doc A/47/277-S/24111)— Renovación de las Naciones Unidas: un Programa de Reforma de 15 de octubre de 1997 (UN.Doc. A/51/950).

²⁸ Por ejemplo, en el marco de la situación de los niños en los conflictos armados, el Consejo de Seguridad pide reiteradamente a estos organismos que se impliquen en la protección de estos niños. En concreto les pide que colaboren en el control de las actividades ilícitas transfronterizas, con en el fin de la impunidad, con la presión a las Partes infractoras para poner fin a los comportamientos ilícitos, con la difusión del derecho Internacional Humanitario y con la recogida de información para el control de violaciones graves de los derechos de los niños.

²⁹ Véase al respecto, entre otros: U. Villani, "les rapports entre l'ONU et les organisations regionales dans le domaine du maintien de la paix" en *Recueil des Cours* 290, 2001, pp. 225-436; J. Cardona, "La Cooperation entre las Naciones Unidas et les Accords et Organismes Regionaux pour le Reglement Pacifique des Affaires Relatives au Maintien de la Paix et de la Sécurité Internationales", en *Boutros-Ghali, Boutros, Amirocum Discipulo-rumque Liber*, Bruselas, Bruylant, vol. II, 1998, 251-289.

aquellas que sean necesarias para la eficaz coordinación, cooperación y asistencia entre la ONU y estas organizaciones.

Sorprendentemente, aunque las propuestas van en la línea apuntada, todavía son muy genéricas y requieren una mayor concretización y elaboración. Así, se pide simplemente, la ampliación de las consultas y la cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales y subregionales mediante acuerdos oficiales entre las distintas secretarías y, según proceda, la participación de las organizaciones regionales en la labor del Consejo de Seguridad³⁰. En otro orden de ideas, en general se reitera lo que no debería ser más que una constatación y es que el recurso a estos organismos no exime al Consejo de Seguridad de las obligaciones que le impone la Carta.

En todo caso, es preciso destacar que a finales del año pasado, el Consejo de Seguridad se comprometió a “celebrar reuniones periódicas, según proceda, con los directores de organizaciones regionales y subregionales a fin de aumentar la interacción y la cooperación con esas organizaciones en el mantenimiento de la paz la seguridad internacionales”³¹.

En definitiva, el principal problema en las relaciones del Consejo de Seguridad tanto con los Estados que aportan contingentes como con los organismos regionales con competencias en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales es el de una inadecuada comunicación y coordinación lo cual redundará en una falta de eficacia que, unida a una opacidad en su funcionamiento, han levantado gran inquietud entre los Estados que no participan en estas acciones así como entre los Estados participantes.

En este sentido, destaca que mientras que las medidas tendentes al incremento de las consultas, una mejor coordinación y una mayor transparencia consiguen el consenso de la Comunidad Internacional, las que buscan una mayor participación de terceros en la labor del Consejo se encuentran con el rechazo frontal de algunos Estados.

III. FUNCIONAMIENTO DE LOS COMITÉS DE SANCIONES

La aplicación de sanciones a los Estados ha planteado numerosas cuestiones de fondo (alcance, objetivos, idoneidad...) pero también de funcionamiento debido a la escasa eficacia de las mismas y al establecimiento de mecanismos poco transparentes y participativos que han merecido la atención no sólo de la doctrina sino también de la Asamblea General, el ECOSOC, el Secretario General e

³⁰ Entre marzo de 2005 y marzo de 2006 nos encontramos con dos reuniones de este tipo una con todas las organizaciones regionales (“Cooperación entre las Naciones Unidas y las organizaciones regionales en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”) y otra con la OSCE (presentación de información por el Presidente en ejercicio de la Organización para la Seguridad y la Cooperación en Europa).

³¹ Resolución 1631 de 17 de octubre de 2005 (UN. Doc. S/RES/1631/2005).

incluso del propio Consejo de Seguridad. En este sentido y, por lo que a nosotros nos interesa, la fuerte presión ejercida sobre este órgano ha generado la aprobación de una serie de medidas que, en todo caso, se consideran insuficientes.

Podríamos decir, en todo caso, que éste es uno de los temas en los que se aprecian más y más profundas carencias y en los que las medidas propuestas logran un mayor consenso. Además, es preciso destacar que el debate sobre el funcionamiento de estos Comités corre paralelo al de la idoneidad de estas medidas como instrumento de paz.

Las carencias del funcionamiento de estos comités, no obstante, no son muy distintas a las existentes en el funcionamiento del propio Consejo de Seguridad, opacidad, falta de coordinación y poca representatividad entre otros. Sin embargo, las medidas adoptadas hasta la fecha van dirigidas fundamentalmente a buscar una mayor transparencia (emisión de comunicados de prensa después de cada reunión de los Comités, elaboración y puesta a disposición de los países interesados de un listado de las medidas adoptadas, publicación de información sobre la labor de cada uno de los Comités³², incorporación en el informe anual del Consejo de información sobre los Comités de Sanciones³³) y un mejor funcionamiento (establecimiento de mecanismos de comunicación entre éstos y órganos, organismos y organizaciones de las Naciones Unidas, Organizaciones regionales y demás países vecinos e interesados, elaboración de informes por parte de la secretaría sobre las consecuencias humanitarias y económicas de las sanciones y discusiones periódicas sobre las mismas en el seno del Consejo, su funcionamiento estandarizado...³⁴) dejando de lado otros problemas troncales que, no obstante tienen difícil solución.

Destaca la creación en el año 2000 de un grupo de trabajo sobre cuestiones generales de sanciones³⁵ al que se encomienda la labor de formular recomendaciones sobre la forma de aumentar su eficacia, pero que, sin embargo, todavía no ha hecho ninguna aportación especial dada la incapacidad de sus miembros de ponerse de acuerdo. Aportaciones que sí ha hecho el llamado Proceso de Esto-

³² En la última memoria anual del Consejo a la Asamblea se dedica una sección a listar los informes anuales de los distintos Comités de sanciones (Primera parte (Actividades relacionadas con todas las cuestiones examinadas por el Consejo de Seguridad en el contexto de su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VI. Informes anuales de los Comités de Sanciones) Véase al respecto: Informe del Consejo de Seguridad 1º de agosto de 2004 a 31 de julio de 2005 comprendido entre el 1º de agosto de 2004 y el 31 de julio de 2005. UN.Doc. A/60/2).

³³ Nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 29 de marzo de 1995 (UN.Doc. S/1995/234).

³⁴ Nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 29 de enero de 1999 (UN.Doc. S/1999/1992).

³⁵ Nota del Presidente de 17 de abril de 2000 (UN.Doc. S/2000/319).

colmo³⁶ y que ha tenido su reflejo en la aprobación de la resolución 1455 (2003). Por su parte, la Memoria anual del Secretario General de 2003³⁷ contiene una serie de recomendaciones que también han sido presentadas por el Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio: Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos³⁸ y que recogen las inquietudes de los miembros de la Comunidad Internacional al respecto. Entre ellas destacan

³⁶ P. Wallensteen, C. Staibano y M.Eriksson (Eds.) *Making Targeted Sanctions Effective: Guidelines for the Implementation of UN Policy Options*, 2003 Este informe está elaborado a raíz de una investigación realizada con la participación de representantes de distintos países, miembros de la secretaría de las Naciones Unidas, expertos de empresas y de ONGs así como científicos.

³⁷ Memoria Anual del Secretario General de las Naciones Unidas (UN.Doc. A758/1) párr. 68.

³⁸ UN.Doc. 59/595 de 2 de diciembre de 2004:

180. *El Consejo de Seguridad debería asegurar que las sanciones se aplicaran y cumplirían eficazmente:*

a) *Cuando el Consejo de Seguridad impusiera un régimen de sanciones (por ejemplo, un embargo de armas) debería, como norma, establecer mecanismos de vigilancia y dotarlos de la autoridad y la capacidad necesarias para realizar investigaciones a fondo de gran calidad. Es necesario consignar créditos presupuestarios adecuados para poner en práctica esos mecanismos;*

b) *Se debería encomendar a los comités de sanciones del Consejo de Seguridad la elaboración de mejores directrices y procedimientos de presentación de informes para ayudar a los Estados a aplicar las sanciones y mejorar los procedimientos para mantener listas correctas de personas y entidades sujetas a la aplicación de sanciones selectivas;*

c) *El Secretario General debería nombrar a un alto funcionario con recursos de apoyo suficientes para poder proporcionar al Consejo de Seguridad un análisis de la mejor manera de imponer sanciones y de ayudar a coordinar su aplicación. Ese funcionario también prestaría asistencia en relación con las medidas de cumplimiento, determinaría las necesidades de asistencia técnica y coordinaría la prestación de esa asistencia y formularía recomendaciones sobre los ajustes que fueran necesarios para hacer más eficaces las sanciones;*

d) *Los donantes deberían destinar más recursos al fortalecimiento de la capacidad jurídica, administrativa, policial y de control de fronteras de los Estados Miembros para aplicar las sanciones. Ese fortalecimiento debería incluir medidas para mejorar la interdicción aérea en zonas de conflicto;*

e) *En caso de violaciones verificadas y crónicas de las sanciones, el Consejo de Seguridad debería imponer sanciones secundarias contra los culpables;*

f) *El Secretario General, en consulta con el Consejo de Seguridad, debería asegurar la existencia de un mecanismo de auditoría apropiado para supervisar la administración de las sanciones.*

181. *Los comités de sanciones deberían mejorar los procedimientos para conceder exenciones por motivos humanitarios y evaluar periódicamente los efectos humanitarios de las sanciones. El Consejo de Seguridad debería seguir tratando de mitigar las consecuencias humanitarias de las sanciones.*

182. *Cuando las sanciones se apliquen a listas de personas o entidades, los comités de sanciones deberían establecer procedimientos para revisar los casos de quienes afirmen que sus nombres se han incluido o mantenido por error en esas listas".*

las dirigidas a una mayor eficacia del trabajo de los Comités, a la garantía de que las medidas adoptadas sean efectivamente aplicadas, y al incremento de las vías de comunicación con los distintos actores interesados.

En definitiva puesto que el punto de partida era tan bajo, los logros alcanzados en los últimos años han sido espectaculares, pero al mismo tiempo, las demandas siguen siendo numerosas. Vuelve a destacar, un vez más, la existencia de consenso en cuestiones de procedimiento y de publicidad, mientras que en las de participación de los Estados afectados éste no existe.

Las propuestas de los Estados hacen referencia a una serie de problemas concretos:

Por un lado, el incremento de la transparencia. En este campo las medidas consensuadas van en la línea de permitir el acceso rápido de todos los Estados a las actas resumidas de las sesiones (con información sustantiva), cuando ello no comprometa la labor de los Comités. Se propone asimismo la publicación en el Diario de las Naciones Unidas del orden del día de estos Comités y que se publicite en Internet y otros medios de información sobre su labor.

También vinculado a este tema se pide el desarrollo de reuniones entre los presidentes de los Comités de Sanciones y terceros Estados sobre el contenido de las sesiones de aquellos, en las que se ponga a disposición de éstos información sustantiva y detallada y en su caso, la documentación que se haya utilizado en las distintas sesiones de los Comités de Sanciones. Sin embargo, algunos Estados van más allá, y pretenden una mayor participación de terceros Estados (los Estados especialmente afectados) en las sesiones de los Comités³⁹. Así, se ha propuesto que los Estados especialmente afectados puedan participar en las correspondientes reuniones de estos órganos previa invitación.

Por otro lado destacan las propuestas vinculadas a la mejora de la eficacia, el buen funcionamiento y el evitar que se perjudique a terceros. Se pide que se mejoren los procedimientos administrativos de tramitación de exenciones. Se pide la adopción de medidas encaminadas a garantizar que aquellos Estados a los que la ejecución de las medidas le supongan problemas económicos especiales y los directamente afectados, puedan acudir al Consejo de Seguridad para buscar la solución de estos problemas. Este derecho ya está teóricamente garantizado en el Art. 50 de la Corte, lo que hay que hacer es formalizar y estandarizar un mecanismo que lo haga efectivo⁴⁰. Ello supone entre otros la consulta frecuente del Comité de Sanciones a los Estados a los que se aplican las medidas y el resto de los Estados afectados, garantía del derecho de acceso directo al Comité de Sanciones de todos los Estados afectados, y la formalización y mejora de los procedimientos para el examen de casos individuales cuyos nombres han sido incluidos en las listas de empresas o actividades afectadas por error.

³⁹ Propuesta Singapur párr. 12.

⁴⁰ Propuesta Singapur, párr. 10.

En tercer lugar, se entiende que es totalmente necesario que se normalicen los procedimientos. Se ha pedido en reiteradas ocasiones que se apliquen las recomendaciones incluidas en el anexo II de la resolución 51/242 de la Asamblea que todavía no han sido aplicadas, y que buscan, entre otros, la estandarización de su trabajo, la utilización de criterios objetivos en su labor y la transparencia de su actuación. Entre las propuestas realizadas podemos destacar

- la elaboración de directrices sobre excepciones humanitarias
- la elaboración de criterios estandarizados
- la elaboración de mecanismos que logren más transparencia, eficacia, rapidez e imparcialidad
- la mejora en mecanismos de adopción de decisiones y de recurso de los Estados afectados⁴¹
- la creación de mecanismos para que organismos y estados destinatarios u objeto de sanciones puedan explicar y presentar su punto de vista
- el análisis periódicos de la aplicación de las sanciones, envío de informes y recomendaciones al Consejo de Seguridad

Finalmente, algunos Estados han insistido en la necesidad de exámenes periódicos acerca de la idoneidad de las medidas adoptadas para el logro de los objetivos marcados, la mejora de los mecanismos de aplicación y vigilancia y la mayor participación de los Estados afectados en el análisis, en las deliberaciones y en la adopción de decisiones

Concluamos destacando un vez más, la existencia de consenso en cuestiones de procedimiento y de publicidad, mientras que en las de participación de los Estados afectados éste no existe.

IV. FUNCIONAMIENTO DEL RESTO DE LOS ÓRGANOS SUBSIDIARIOS

A lo largo de los últimos años, el CSNU ha hecho buen uso de su capacidad para crear órganos que le sirvan en el cumplimiento de sus funciones. De hecho, junto a los Comités Permanentes, los Comités Ad hoc, los Comités de Sanciones y los tribunales internacionales debemos contar con las 18 misiones en curso y añadir los grupos de trabajo que sobre distintos temas se han creado. Sin embargo, esta proliferación de órganos no ha implicado una mayor eficacia. Esta circunstancia ha sido destacada en muchos de los documentos del Grupo de Trabajo en los que se pide la reconsideración de la existencia de alguno de ellos así como que se evite crear nuevos órganos para cumplir funciones que ya estén siendo adecuadamente cumplidas por otro, o en su caso, que se refuerce la capacidad de acción de éstos para asumirlas. Sin embargo, no todo es decrecer, en los primeros años de funcionamiento del Grupo de trabajo, se pidió la creación

⁴¹ Propuesta Singapur párr. 11.

de una serie de órganos que analizasen cuestiones específicas⁴². Algunos de ellos efectivamente fueron creados, y esta demanda desapareció de los debates de este órgano⁴³. Pero además, ha seguido en la dinámica de la creación de órganos, siendo los últimos el grupo de trabajo sobre la situación de los niños en los conflictos armados y la Comisión de consolidación de la Paz.

Por otro lado, la labor de estos órganos se ha caracterizado por su secretismo y su carácter restringido. De ahí que la petición de apertura y transparencia no sea novedosa. Es cierto que, progresivamente se han ido incorporando, con carácter puntual, algunas medidas que intentan paliar estas deficiencias⁴⁴, pero ellas han sido consideradas como totalmente insuficientes por los Estados y las propuestas van en esta línea. Así, al analizar el debate y las propuestas realizadas destaca el análisis conjunto que a todos estos órganos se hace, al tiempo que el clamor popular que existe sobre su carácter elitista, su opacidad y su proliferación. Prueba de ello son las siguientes propuestas que nos gustaría destacar y que progresivamente son asumidas por el Consejo de Seguridad:

- La necesidad de evitar la proliferación no sólo de estos órganos subsidiarios sino también de sus mecanismos de apoyo⁴⁵,
- el incremento de las vías comunicación con Estados miembros y no miembros del Consejo⁴⁶,
- una mayor transparencia y apertura en la labor de estos órganos⁴⁷. En concreto, se pide que tanto el presidente del Consejo como los de los órganos subsidiarios ofrezcan oportunidades informales a los Estados que no forman parte de estos órganos para que puedan hacer aportaciones al trabajo de éstos⁴⁸,

⁴² A/58/47, párr. 65.

⁴³ El Grupo de trabajo oficioso relativo a la prevención y solución de conflictos en África, el Grupo de trabajo relativo a las cuestiones generales de sanciones y el Grupo de trabajo sobre las operaciones de mantenimiento de la paz.

⁴⁴ Por ejemplo en el Comité de Lucha contra el terrorismo o en las misiones especiales del Consejo de Seguridad, donde de los 24 informes existentes, 13 son de los últimos 3 años.

⁴⁵ A/59/47 párr. 18.

⁴⁶ Por ejemplo a través de las sesiones informativas de los presidentes de los distintos órganos al Consejo de Seguridad en sesión pública.

Entre marzo 2005 y marzo 2006 se han producido 5 reuniones de este tipo: Exposiciones a cargo de los presidentes de los órganos subsidiarios de Consejo de Seguridad que se encargan de los siguientes temas: Conflictos en África, terrorismo, proliferación de armamento, Somalia, Irak, República Democrática del Congo, Sierra Leona y Ruanda, y cuatro en los que se presentaron informes de los tres órganos subsidiarios dedicados a cuestiones vinculadas a al terrorismo.

⁴⁷ También en Singapur par. 7.

⁴⁸ A/59/47 párr. 18.

- la necesidad de incrementar la información "suficiente y oportuna" de sus actividades, así como "sucinta y detallada" de sus deliberaciones⁴⁹,
- la necesidad de incrementar la cualidad y frecuencia de los informes formales e informales sobre el trabajo de todos los órganos subsidiarios⁵⁰,
- la ampliación en la composición de los órganos subsidiarios⁵¹, en especial, los grupos de trabajo⁵² a Estados no miembros del Consejo, en especial, aquellos especialmente interesados y con experiencia probada⁵³.

Está claro, por lo tanto, que las carencias presentadas y las propuestas hechas están vinculadas a los tres problemas que hemos mencionado al principio y que están en la base de toda la reforma: democracia, transparencia y eficacia.

V. LAS REUNIONES DEL CONSEJO DE SEGURIDAD

De lo que se trata aquí es de mejorar el formato y desarrollo de las reuniones del Consejo, la información que sobre ellas se proporciona, el proceso de adopción de decisiones y, en general, su trabajo⁵⁴. Como línea conductora vuelve a destacar lo que ha sido una tendencia clara en las cuestiones hasta ahora mencionadas: la opacidad y la falta de apertura de estas reuniones a la participación de terceros Estados.

Ambas cuestiones han sido un caballo de batalla de todos los Estados no miembros permanentes del Consejo de Seguridad prácticamente desde el inicio del funcionamiento de la organización en la medida en que afectan a la democracia, transparencia y eficacia de su labor y, con ello, a su plena eficacia. Sin embargo, sólo desde hace unos años estos intereses se han reflejado en documentos de trabajo y han permitido un importante avance en este campo⁵⁵ que,

⁴⁹ A/59/47 párr. 18.

También en documento: Singapur.

La memoria anual del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas a la Asamblea General ofrece información sobre las reuniones llevadas a cabo por estos órganos (día y lugar) en la Primera parte (Actividades relacionadas con todas las cuestiones examinadas por el Consejo de Seguridad en el contexto de su responsabilidad de mantener la paz y la seguridad internacionales (Capítulo VIII. Sesiones celebradas por órganos subsidiarios del Consejo de Seguridad). así mismo, se dedica un capítulo a describir el trabajo de estos organismos Parte sexta: la labor de los órganos subsidiarios). (Véase al respecto: Informe del Consejo de Seguridad 1° de agosto de 2004 a 31 de julio de 2005 comprendido entre el 1° de agosto de 2004 y el 31 de julio de 2005. UN.Doc. A/60/2).

⁵⁰ Propuesta Singapur párr. 8.

⁵¹ Propuesta A/59/L.64 y A/60/L. 46.

⁵² A/58/47, párr. 65.

⁵³ A/59/47 párr. 18 y Propuesta Singapur.

⁵⁴ O. Fleurence, *La réforme du Conseil...* Op. cit., pp. 159 y ss.

⁵⁵ El interés del Consejo en destacar estos avances queda reflejado en una serie de documentos de este órgano como la Nota del Presidente del Consejo de Seguridad 7 de febrero de

en todo caso, sigue siendo considerado como insuficiente para garantizar un adecuado funcionamiento de este órgano y con él, de la ONU.

De entre los avances logrados hasta ahora sobresalen:

- el incremento sustancial de las sesiones públicas⁵⁶,
- la transformación del Presidente del Consejo en un mecanismo importante de comunicación con terceros Estados. Destaca la celebración de reuniones de información entre el presidente y los Estados no miembros⁵⁷ y la publicación de las declaraciones a la prensa del presidente en nombre del Consejo de Seguridad como comunicados de prensa⁵⁸,
- la apertura de las sesiones a terceros Estados, en especial: la implantación de sesiones híbridas (privadas pero abiertas a los Estados que lo

2006 en la que se recopilan las medidas adoptadas (UN.Doc S/2006/78); El anexo V del informe del grupo de trabajo de 2003 A/57/47 o el informe del Secretario General de 6 de julio de 2002/603 sobre la evolución de los procedimientos del Consejo de Seguridad en 2001 y su anexo. En ellos se tocan los avances en todos los campos, pero se presta especial atención a las reuniones de Consejo y a la documentación de las mismas. Véase al respecto E. M. Rubio Fernández, *La pretendida reforma del Consejo de Seguridad: ¿Un órgano legítimo y eficaz para el siglo XXI* Tesis doctoral defendida en la Universidad de Murcia el 21 de octubre de 2004, pp. 409 y ss.

⁵⁶ Véase al respecto Declaración del Presidente del Consejo de Seguridad de 16 de diciembre de 1994 (UN.Doc S/PRST/1994/81).

"El Consejo de Seguridad ha escuchado las opiniones de los miembros del Consejo y muchos otros Estados Miembros de las Naciones Unidas sobre el tema que se examina. De esas opiniones se desprende que hay apoyo generalizado a que se recurra con mayor frecuencia a la celebración de sesiones públicas del Consejo y que los miembros del Consejo tienen clara voluntad de actuar en consecuencia. Por lo tanto, como parte de los esfuerzos por aumentar la corriente de información y el intercambio de ideas entre los miembros del Consejo y otros Estados Miembros de las Naciones Unidas, el Consejo se propone recurrir con mayor frecuencia a la celebración de sesiones públicas, especialmente en la etapa inicial del examen de un tema".

⁵⁷ Nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 30 de diciembre de 1999 (UN.Doc. S/1999/1291).

En ella, además, se indica que:

"3. Los miembros del Consejo de Seguridad han tomado nota de la importancia de la práctica de la presidencia de celebrar reuniones de información con los Estados que no son miembros del Consejo. Están de acuerdo en que esas reuniones sean sustantivas y detalladas y comprendan elementos que la presidencia haya comunicado a los medios de prensa. Están de acuerdo también en que esas reuniones de información tengan lugar poco después de la celebración de consultas oficiosas del plenario. Siempre que se dispusiera de ellos, habría que proporcionar servicios de interpretación a esas reuniones. Los miembros del Consejo exhortan al Presidente del Consejo de Seguridad a que en esas reuniones de información, o lo antes posible después de su celebración, siga facilitando a los Estados que no son miembros del Consejo copias de las declaraciones hechas por él a la prensa tras la celebración de consultas oficiosas".

⁵⁸ Nota del Presidente de 29 de junio de 2001 (UN.Doc S/2001/640).

soliciten⁵⁹), la instauración de la fórmula arria (que permite participar a actores no estatales⁶⁰),

- el incremento de la información acerca de las reuniones antes y después que se celebren. Así podemos destacar: la indicación en el diario de Naciones Unidas del orden del día provisional⁶¹, la formulación descriptiva de los temas a tratar y su presentación en sesiones públicas⁶²,
- dentro de las medidas destinadas a lograr una mayor eficacia destaca el diseño de mecanismos destinados a mejora en la calidad de la información recibida y la adecuación de las deliberaciones y la efectiva implantación de sus decisiones: (petición al Secretario que proporcione informes más analíticos, por periodos de 6 meses, y en tiempo y forma más adecuado envío de misiones a zonas objeto de examen por ellos mismos, etc...)

Sin embargo, todo ello es insuficiente y las propuestas de los Estados en este campo son las más numerosas.

Entre ellas destaca una serie de medidas que intentan profundizar en lo que ya se han adoptado, como aquellas que insisten en que las sesiones deben tener carácter público⁶³ siendo las sesiones privadas la excepción⁶⁴; lo mismo por lo que se refiere a la presentación de informes, pidiéndose que se hagan, como norma general, en sesiones públicas; las que piden el incremento en la utilización de las reuniones informales⁶⁵, en especial las que utilizan la fórmu-

⁵⁹ Nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 30 de diciembre de 1999 (UN.Doc. S/1999/1291) párr. 5.

⁶⁰ Véase al respecto: J. Paul, "The Arria Formula", *Global Policy Forum*, revised October, 2003 (www.globalpolicy.org).

⁶¹ Nota del presidente del Consejo de Seguridad de 27 de julio de 1993 UN. Doc S/26175). En esta línea destaca también el establecimiento de un mecanismo para indicar a los Estados no miembros del Consejo de la celebración de sesiones no previstas o de emergencia (Nota del Presidente del Consejo de Seguridad de 30 de octubre de 1998 (UN.Doc 1998/1016).

Puesta a disposición de los Estados tanto del borrador del programa de trabajo como el programa de trabajo provisional (Notas del Presidente del Consejo de Seguridad de 27 de julio de 1993 (UN. Doc. S/26176) y de 30 de abril de 1998 (UN.Doc. S/26176).

⁶² Notas del Presidente de 29 de noviembre de 1993 (UN.Doc S/26812) y de 26 de marzo de 2002 (UN.Doc. S/2002/316),1.

⁶³ Entre marzo del año pasado y marzo de este año de las reuniones, de 257 reuniones llevadas a cabo, 40 fueron privadas (15%) Lo cual supone un ligero descenso si lo comparamos con los datos del año 2001 (el 17% de las reuniones fueron privadas).

⁶⁴ A/59/47 párr. 6.

⁶⁵ Para las reuniones formales ya tenemos el art.39 del reglamento provisional que indica que "El Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas podrá invitar a que le proporcionen información o le presten ayuda en el examen de los asuntos de su competencia a miembros de la Secretaría o a otras personas a quienes considere calificadas para este objeto.

la arria⁶⁶ o una interpretación generosa del Art. 31 de la Carta para permitir una mayor participación de terceros Estados en las consultas oficiosas⁶⁷.

Si seguimos hablando de la apertura de las reuniones, se insiste, además, en la participación de Estados no miembros del Consejo en sesiones informativas del Secretario, sus enviados o representantes especiales a este órgano y se coincide en la necesidad de celebrar debates abiertos en el momento oportuno. Asimismo, se ha planteado, sin que haya voces en contra, la necesidad de que se consagre la posibilidad de celebrar reuniones abiertas a nivel ministerial. Sin embargo, algunos Estados van más allá pidiendo el establecimiento de mecanismos normalizados para convocar los debates abiertos⁶⁸, y otros inciden en aspectos puntuales que, no obstante, son cruciales para el logro de los objetivos perseguidos, por ejemplo, el anuncio de las reuniones con suficiente antelación (incluso en las reuniones de urgencia⁶⁹), la participación de terceros Estados afectados al comienzo de la reunión, limitación de la duración de las intervenciones⁷⁰, la previsión de la posibilidad de hacer aportaciones al proceso de adopción de decisiones⁷¹.

Otra cuestión que ha sido planteada, pero que no es muy del agrado de los miembros permanentes es la de la participación más o menos directa de terceros Estados en el proceso de decisiones. En este sentido, se ha hablado de la necesidad de una previa consulta con aquellos Estados que tengan que aplicar una decisión del Consejo de Seguridad antes de la decisión final, así como el establecimiento de garantías de que su capacidad para aplicarlas es tenida en cuenta en el proceso de decisión de la misma⁷².

También es necesario avanzar más, puesto que es crucial para que los Estados puedan participar adecuadamente en las reuniones del Consejo e incluso hacer aportaciones valiosas, en la divulgación del Programa de trabajo. Así, hay acuerdo sobre la necesidad de publicar en el DNU del orden del día provisional

⁶⁶ Hay algunas propuestas sobre su formalización en el Reglamento provisional del Consejo de esta fórmula. Sin embargo parte de los Estados prefieren que mantenga el carácter atípico que tiene en la actualidad y que le permite una gran simplicidad y flexibilidad, circunstancia esta que le ha convertido en un instrumento valioso del Consejo.

⁶⁷ A/59/47.

También en A/58/47 anexo IV párr 53.

⁶⁸ Propuesta Singapur.

⁶⁹ A/57/47.

⁷⁰ A/58/47.

En la nota del presidente del Consejo de Seguridad de 6 de junio de 2002 *Evolución de los procedimientos del Consejo de Seguridad* (UN.Doc: S/2002/603) se destaca que ya en esa época hay iniciativas al respecto como la del presidente del Consejo que el 23 de abril de ese año que manifiesta su deseo (que parece cumplirse) de que las declaraciones fuesen "concretas y operacionales y que se limitaran a cinco minutos".

⁷¹ A/59/47 párr. 6.

⁷² Propuesta Singapur.

detallado y sustantivo⁷³ y la puesta a disposición de todos los Estados del borrador del programa de trabajo y del calendario provisional aprobado del mes siguiente lo antes posible (al mismo tiempo en que se presenta a los Estados miembros del Consejo⁷⁴).

Ya hemos visto que se quiere potenciar el papel del Presidente del Consejo como vehículo de comunicación, en este sentido, se incide en la necesidad de que éste ponga a disposición de los Estados los proyectos de resolución, declaración u otros documentos que él o terceros Estados presenten al Consejo de Seguridad (lo antes posible, una vez examinados por el Consejo de Seguridad e incluso antes⁷⁵). Se pide además, la convocatoria de reuniones para informar sobre estos proyectos, la celebración de reuniones "frecuentes, completas y de calidad" sobre actividades y deliberaciones del Consejo de Seguridad⁷⁶, la puesta a disposición oportuna al resto de los Estados de los informes del Secretario al Consejo con la suficiente antelación, la celebración periódica de reuniones sustantivas y analíticas de recapitulación del Presidente al final de su presidencia⁷⁷ y la presentación de evaluaciones sobre lo mismo⁷⁸. Se pide, en esta línea, la participación de Estados no miembros del Consejo en reuniones informativas del Secretario con el Presidente. Por último, también se ha sugerido que el presidente entrante del Consejo debe informar al resto de los Estados sobre la programación semestral⁷⁹.

CONCLUSIONES

Para finalizar me gustaría destacar una serie de ideas sobre las cuestiones analizadas y otras sobre la reforma del Consejo en general:

⁷³ A/57/47.

⁷⁴ A/57/47.

⁷⁵ A/57/47.

⁷⁶ Los miembros del Consejo de Seguridad han tomado nota de la importancia de la práctica de la presidencia de celebrar reuniones de información con los Estados que no son miembros del Consejo y han convenido "en que el Presidente del Consejo o la persona por él designada debería ofrecer oportunamente información sustantiva y detallada a los Estados Miembros. Las reuniones informativas deberían celebrarse poco después de las consultas oficiosas del plenario" *ibid* párr. 3.

⁷⁷ Se han celebrado alguna de estas reuniones, pero sin continuidad o periodicidad, la última de ellas es de 30 de marzo de 2005 (Debate de recapitulación de la labor del Consejo de Seguridad en el mes de marzo (UN. Doc S/PV.5156).

⁷⁸ En este caso de lo que se trata es de formalizar una práctica que, viene produciéndose desde finales de los años 90, aunque la presentación de estas evaluaciones se produzca entre 1 y 3 meses después del fin de la presidencia y el contenido de las evaluaciones sea en general más descriptivo que analítico.

Esta propuesta aparece en el informe del grupo de trabajo de 2004 (UN.Doc; A/58/47 Párr. 53d del anexo IV.

⁷⁹ Propuesta Singapur.

Por lo que se refiere a las *carencias*, parece claro que la mayor parte de ellas están vinculadas a un funcionamiento viciado del Consejo de Seguridad durante la Guerra fría y que tocan todos los sectores afectados por la reforma: legitimidad, transparencia, democracia y eficacia.

Por lo que se refiere a las *medidas adoptadas*, suponen ciertamente un avance muy importante en la mejora del funcionamiento del Consejo y no han planteado problemas en su aplicación, pero se hace necesaria su recopilación e incorporación al reglamento Consejo.

Si de lo que hablamos es de las *medidas consensuadas*, nos gustaría destacar que ninguna de ellas requiere reforma de la Carta sino, en todo caso, su adecuada aplicación y que la mayor parte de ellas se refieren a la transparencia en su funcionamiento y la publicidad de la documentación.

En todo caso, las medidas en las que hay acuerdo van incorporándose paulatinamente a la práctica del Consejo y ello acelera la mejora del funcionamiento de este organismo. Desde esta perspectiva, y para aclarar la situación, es de elogiar el que periódicamente el Consejo, a través de Notas del Presidente, vaya reflejando los adelantos logrados y los compromisos adquiridos.

Por su parte, las *medidas propuestas que no tienen el consenso* hacen referencia en su mayor parte a la participación de terceros Estados en proceso de adopción de decisiones y a medidas que permitan (aparte de transparencia) una mayor rendición de cuentas o control de la labor del Consejo. Aquí algunos Estados no dan su brazo a torcer.

Las dificultades para llegar a un consenso en estas cuestiones reflejan un problema que se manifiesta también en otros campos de la reforma de este órgano, en concreto la voluntad de los miembros permanentes de seguir disponiendo del máximo poder sin control y la máxima libertad sin límites.

La mayor parte de los avances no hacen más que acercar al Consejo a la situación que la Carta le quiso dar dentro de la estructura institucional creada.

Sin embargo, han sido necesarios más de 50 años para que muchas de estas medidas, a todas luces lógicas y necesarias se estableciesen. En este caso, no creo que fuese un problema sólo de los miembros permanentes, sino más bien de un funcionamiento corrompido en el marco de la guerra fría.

Si no se adoptan medidas en los otros campos, estos avances no harán sino paliar mínimamente un problema de fondo y además, enmascarar la necesaria reforma en cuanto a la representación y poderes de los miembros del Consejo.

Es necesario separar este debate (para el que no hace falta reforma de la Carta) del debate sobre la composición del Consejo y el Derecho de veto (para el que sí hace falta reforma de la Carta) y evitar falsos triunfalismos o reformas a medias que no satisfagan a la Comunidad Internacional e impidan el funcionamiento adecuado del principal órgano encargado del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales que es, no olvidemos el principal objetivo de las Naciones Unidas y un requisito fundamental para el adecuado funcionamiento de las Relaciones Internacionales en el siglo XXI.

Finalicemos con unas palabras del Secretario General que, en mi opinión resumen de forma muy adecuada el sentimiento de la Comunidad Internacional acerca de la necesidad de la Reforma del Consejo de Seguridad.

“La eficacia del sistema mundial de seguridad colectiva, al igual que la de cualquier otro mecanismo jurídico, depende en última instancia no sólo de la legalidad de las decisiones sino también de que haya una idea común de que son legítimas y de que se adoptan sobre la base de pruebas sólidas y por buenas razones, tanto morales como jurídicas.

205. Si el Consejo de Seguridad ha de ganarse el respeto con que debe contar en su calidad de órgano primario del sistema de seguridad colectiva, es esencial que sus decisiones más importantes e influyentes, las que surten efectos de vida o muerte en gran escala, se adopten de mejor forma, estén mejor corroboradas y haya mejor comunicación”⁸⁰.

⁸⁰ Informe del Secretario General “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos. Informe del grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio”, párr. 204.