



URUGUAY EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

reflexiones en el marco del
primer año de membresía
no permanente

Renzo Pomí
Alejandra Umpiérrez

Compiladores

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG



URUGUAY EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

reflexiones en el marco del
primer año de membresía
no permanente

Renzo Pomi
Alejandra Umpiérrez

Compiladores

**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

Compiladores

Renzo Pomi es doctor en Derecho y Ciencias Sociales por la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (Universidad de la República) y tiene una maestría en Derechos Humanos y Derecho Internacional por la Harvard Law School (Escuela de Derecho de Harvard). Representa a Amnistía Internacional ante Naciones Unidas en Nueva York.

Alejandra Umpiérrez es licenciada en Filosofía por la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación (Universidad de la República). Es consultora del Programa de Derechos Humanos de la Fundación Friedrich Ebert Uruguay (FES-Uruguay) en relación con el trabajo de la Fundación sobre Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas y Examen Periódico Universal (EPU).

Friedrich-Ebert-Stiftung
Representación en Uruguay
Plaza Cagancha 1145, piso 8
Casilla 10578, Suc. Pluna
e-mail: fesur@fesur.org.uy
<http://www.fesur.org.uy>
Tels.: [+598] 2902 2938 / 39 / 40
Fax: [+598] 2902 2941

Corrección de estilo: María Lila Ltaif

Diseño y diagramación: www.glyphos.com

El uso comercial de todos los materiales editados y publicados por la Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) está prohibido sin previa autorización escrita de la FES.

Las opiniones expresadas en esta publicación no representan necesariamente las de la Friedrich-Ebert-Stiftung (o las de la organización para la que trabajan los autores y las de las entidades que auspiciaron la investigación).

Índice

Prólogo	
<i>Rodolfo Nin Novoa</i>	7
Introducción	9
Funcionamiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas	
<i>Alejandra Umpiérrez</i>	11
Funciones y poderes	11
Procedimiento	12
Agenda	12
Uruguay en el Consejo de Seguridad	
<i>José Luis Cancela</i>	15
1. Introducción	15
2. Razones que impulsaron la candidatura al Consejo de Seguridad	16
3. Contribuciones concretas de Uruguay al sistema	20
4. Aportes sustantivos que Uruguay entendió que podía realizar	22
5. Proceso de obtención de apoyos	22
Consideración final	24
2016. Primer año de la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas	
<i>Martín Vidal</i>	25
1. Estado	25
2. Principios	26
3. Equipo	27
Conclusión	28
Uruguay en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: disensos y consensos con el <i>statu quo</i> internacional	
<i>Observatorio de Política Exterior del Uruguay, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República</i>	29
1. Datos globales de la participación de Uruguay	31
2. Casos particulares	34
A modo de conclusión	36
Bibliografía	37

Uruguay en el Consejo de Seguridad, año 1	
<i>Renzo Pomi</i>	41
Introducción	41
Consistencia en aguas turbulentas	43
Apoyo a medidas que tiendan a proteger los derechos de las personas afectadas por conflictos armados y los instrumentos con los que cuenta la comunidad internacional para ello	43
Promoción de transparencia en la actuación del Consejo	48
Conclusión	49
Mujer, paz y seguridad	
<i>Louise Allen</i>	51
Enseñanzas de la elección de António Guterres	
<i>Voker Lehmann</i>	54
Impulso para transformar los procedimientos de selección	55
Audiencias y diálogos informales	56
Sondeos de voto y candidaturas en el Consejo	56
Logros y desafíos por delante	57
Sociedad civil, las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad	
<i>Renzo Pomi</i>	60

Durante el período 2016-2017, Uruguay integra por segunda vez el Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas en calidad de miembro no permanente.

La cualificación uruguaya para ese cargo, avalada por una trayectoria de política exterior enfocada en la promoción y protección de los derechos humanos, permitió que se rebasara ampliamente la mayoría especial que establece la Carta de las Naciones Unidas para la elección de miembros no permanentes del Consejo de Seguridad

En la actual coyuntura mundial, resulta de la mayor relevancia el fortalecimiento del sistema internacional, en particular sostener la guía del derecho internacional de los derechos humanos y otras disciplinas aplicables, como el derecho internacional humanitario, el derecho internacional de los refugiados y el derecho penal internacional.

Un tema central de vigilancia por parte de la sociedad civil que monitorea el trabajo del Consejo es el contralor de las decisiones de este en función de su consistencia con ese sistema de valores y jurisprudencia.

La Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FESUR), en cooperación con la red mundial de la FES y su oficina en Nueva York en particular, tiene una línea de trabajo para la promoción del conocimiento y la apropiación colectiva de diferentes instrumentos de derecho internacional de derechos humanos.

En acuerdo con el Ministerio de Relaciones Exteriores, el Poder Legislativo, la academia y actores de la sociedad civil nacional y transnacional, se realizaron actividades con la finalidad de despertar el interés y calificar el conocimiento público sobre la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

Al concluir el presente período, nos parece oportuno ofrecer esta publicación que reúne información y opiniones sobre la participación uruguaya provenientes de personas claves en las instituciones nacionales, así como una serie de reflexiones acerca de un conjunto de temas cruciales en el actual panorama mundial.

Sebastian Sperling
Representante de FES en Uruguay

Prólogo

Primer año de Uruguay en el Consejo de Seguridad La mitad de la promesa cumplida

Hace poco más de un año, luego de ser elegidos para integrar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas por el período 2016-2017, decíamos que se trataba de una circunstancia histórica para el país, que nos encontrábamos ante un desafío enorme, pero a la vez ante una gran oportunidad para realizar un aporte sustantivo y constructivo en el órgano de Naciones Unidas que posee la responsabilidad primaria por el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales. Una oportunidad para mostrar el verdadero carácter y personalidad de nuestro país.

En ese momento, también adelantábamos cuál sería el perfil del posicionamiento que Uruguay llevaría al Consejo de Seguridad, al indicar que este se apoyaría en la trayectoria histórica del país dentro de la comunidad de naciones y en los valores y principios que nos identifican.

En ese sentido, anunciábamos que la defensa del derecho internacional, incluyendo los principios de la Carta de Naciones Unidas, la promoción y protección de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, la búsqueda de soluciones sobre la base del diálogo constituirían nuestro marco de actuación para una agenda que se presentaba sumamente compleja y extensa.

En definitiva, prometimos que Uruguay llevaría al Consejo sus valores, sus principios, su experiencia y sobre todo su sentido de humanidad.

Luego del primer año en el Consejo de Seguridad, con tranquilidad podemos afirmar que esa promesa ha sido cumplida.

La agenda de trabajo ha sido sumamente intensa y compleja, como imaginábamos y hasta un poco más, pero no por eso Uruguay se apartó de una postura que ha procurado permanentemente ser consistente y coherente con estos principios, llevados a la práctica dentro de un contexto y una dinámica del Consejo de Seguridad que son principalmente de naturaleza política.

Este contexto y esta dinámica explican los límites que el Consejo de Seguridad, como cualquier órgano intergubernamental, posee. Y ciertamente no estamos del todo conformes con su funcionamiento en 2016. ¿Cómo conformarnos ante los pocos avances





que, por ejemplo, se han podido alcanzar con relación al brutal y prolongado conflicto en Siria? Pero esta es la realidad del Consejo, y es la responsabilidad de un país como Uruguay, que históricamente ha defendido la causa del derecho internacional humanitario y la protección de civiles en conflictos armados, alzar la voz y promover, con los instrumentos disponibles, el respeto de estas normas en este y otros conflictos, que no son otra cosa que las reglas más básicas de civilidad y humanidad, mientras promovemos una mayor eficiencia, rendición de cuentas y coherencia en el accionar de este organismo.

Con esta responsabilidad hemos cumplido en este primer año y lo seguiremos haciendo en 2017.

En este sentido, estamos sí muy conformes con la actuación de Uruguay en el primer año, por lo que aprovecho para reconocer el excelente y dedicado esfuerzo realizado por todos quienes trabajan a diario en este importante desafío, en particular el equipo de la misión permanente de Uruguay ante Naciones Unidas en Nueva York, que, con la orientación desde capital, día a día y tema tras tema, procura traducir esos principios y valores en posicionamientos concretos en temas sumamente diversos, sensibles y complejos.

Esta participación, si bien directamente ha recaído principalmente en la Cancillería y en el Poder Ejecutivo, ha involucrado a diversos actores. Con la visión de que esta tarea sería una cuestión de Estado, intentamos trabajar, procurando el diálogo con distintos actores dentro del país, a fin de alcanzar un respaldo amplio y sólido a esta participación.

En este sentido, han sido importantes y constructivos los intercambios mantenidos con el Parlamento nacional y representantes de los partidos políticos, instancias que nos han permitido tanto informar lo que estábamos haciendo en el Consejo como enriquecernos y hasta calibrar mejor el posicionamiento en algunos casos.

Asimismo, valoramos muy positivamente las instancias promovidas por FES Uruguay y Amnesty International en las que se tuvo la oportunidad de interactuar con representantes de la sociedad civil y el sector académico.

Esta participación en el Consejo de Seguridad será muy importante para consolidar la imagen de la contribución que Uruguay brinda a la comunidad internacional como Estado nación. Debemos seguir muy atentos en el segundo año de participación, para mantener la línea de trabajo a pesar de los enormes desafíos que el sistema multilateral tendrá en 2017 y en los próximos años.

Somos conscientes de que hoy más que nunca se precisa que la voz de países como Uruguay, que promueven el cumplimiento de las reglas y el respeto a las instituciones tanto a nivel nacional como internacional a fin de lograr una convivencia pacífica entre las personas y las naciones, sea escuchada y tenida en cuenta.

Rodolfo Nin Novoa
Ministro de Relaciones Exteriores

Introducción

Demasiado a menudo he visto propuestas con amplio apoyo bloqueadas en nombre del consenso por unos pocos países o a veces uno solo.¹

Ban Ki-moon
Secretario general de las Naciones Unidas
2007-2016

En el año 2008, Uruguay confirmó su intención de presentar su candidatura por un lugar como miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (CSNU) para el período 2016-2017. De ser elegido, sería la segunda vez que el país serviría en el Consejo; la primera había sido en el período 1965-1966.

En los meses previos a la elección, el entonces canciller de la República, Luis Almagro, afirmó que Uruguay contaba con un amplio número de apoyos confirmados, lo que indicaba que las posibilidades de elección del país como miembro del CSNU eran ciertas.² Dicha elección tuvo lugar en octubre de 2015, en el marco del 70.º período de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas. Durante la campaña que culminó en la elección de Uruguay, las autoridades pertinentes manifestaron que la política exterior del país, enfocada en la promoción y protección de los derechos humanos, sería aplicada también durante su actuación en el CSNU. Una postura del tipo que implicaba que Uruguay promoviera aproximaciones o componentes de derechos humanos en las resoluciones y otras decisiones del Consejo sería bienvenida por la sociedad civil que monitoreaba el trabajo de este órgano.

Tomando en consideración el contexto de la candidatura de Uruguay al CSNU, la Fundación Friedrich Ebert en Uruguay (FES Uruguay), en conjunto con Amnesty International (AI), decidió desarrollar, a partir del año 2015, un proyecto de capacitación y

1 Extraído del último discurso ante la Asamblea General de las Naciones Unidas, setiembre de 2016.

2 De acuerdo al artículo 18 de la Carta de las Naciones Unidas, la decisión de la Asamblea General en relación con la elección de miembros no permanentes del CSNU debe ser tomada por una mayoría especial de dos tercios de miembros de Naciones Unidas presentes y votantes (con la admisión del último miembro de Naciones Unidas —Sudán del Sur—, el total de miembros llega hoy a 193). El artículo 18.2 de la Carta dispone que «[l]as decisiones de la Asamblea General en cuestiones importantes se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los miembros presentes y votantes. Estas cuestiones comprenderán: [...] la elección de los miembros no permanentes del Consejo de Seguridad». De acuerdo al artículo 18.3, «[l]as decisiones sobre otras cuestiones, incluso la determinación de categorías adicionales de cuestiones que deban resolverse por mayoría de dos tercios, se tomarán por la mayoría de los miembros presentes y votantes».



sensibilización en torno a dicha membresía a efectos de establecer un diálogo permanente entre todos los actores relevantes en la materia y propiciar ámbitos de monitoreo y rendición de cuentas relativos a la potencial actuación de Uruguay en el Consejo.

Entre los actores involucrados, se destacan los ministerios de Relaciones Exteriores y de Defensa Nacional, el Parlamento, sectores académicos, el Sistema de Naciones Unidas en Uruguay, medios de comunicación y periodistas interesados en la materia, así como organizaciones de la sociedad civil local e internacional.³

La presente publicación pretende reflejar los temas considerados durante las actividades realizadas como parte de este proyecto y generar conocimiento en cuanto al trabajo de un órgano fundamental de Naciones Unidas como es el CSNU. Al mismo tiempo, se propone realizar un análisis inicial de lo que ha sido el primer año de membresía de Uruguay en el Consejo. Se entiende pertinente resaltar que las contribuciones que integran esta publicación fueron solicitadas a noviembre de 2016, razón por la cual las temáticas abordadas por la agenda del Consejo durante diciembre de 2016 no fueron relevadas.

3 Además de FES y AI, el presente proyecto contó con la invalorable colaboración de las organizaciones no gubernamentales internacionales Security Council Report y el Grupo de Trabajo de Organizaciones No Gubernamentales relativo a Mujer, Paz y Seguridad, cuya colaboración se ve reflejada en esta publicación.

Funcionamiento del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas

Alejandra Umpiérrez

La Carta de Naciones Unidas establece seis órganos⁴ principales de las Naciones Unidas. Uno de ellos es el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU), cuya responsabilidad primaria es el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

El CSNU llevó adelante su primera sesión el 17 de enero de 1946 en Church House, Westminster, Londres. Luego de esa primera reunión, el Consejo ha sesionado permanentemente en la sede de las Naciones Unidas en Nueva York y ha tenido sesiones itinerantes en otras ciudades tales como Adís Abeba, Etiopía, Ciudad de Panamá, Panamá, y Ginebra, Suiza.

El Consejo está integrado por 15 miembros de las Naciones Unidas de los cuales cinco son permanentes: China, Francia, la Federación Rusa, el Reino Unido y Estados Unidos. Los 10 miembros restantes son no permanentes y son elegidos por la Asamblea General por un término de dos años.

Funciones y poderes

El artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas establece las funciones y poderes del CSNU. Estos son:

- Mantener la paz y seguridad internacionales de acuerdo a los principios y propósitos de las Naciones Unidas.
- Investigar toda disputa o situación que pueda llevar a un conflicto internacional.
- Recomendar métodos o términos de acuerdos para resolver tales disputas.
- Diseñar planes para el establecimiento de un sistema que regule el armamento.

4 De acuerdo al artículo 7 de la Carta de Naciones Unidas, los seis órganos principales de la organización son: la Asamblea General, el Consejo de Seguridad, el Consejo Económico y Social, el Consejo de Administración Fiduciaria, la Corte Internacional de Justicia y la Secretaría. Las operaciones del Consejo de Administración Fiduciaria fueron formalmente suspendidas el 1.º de noviembre de 1994.



- Determinar la existencia de una amenaza a la paz o cualquier acto de agresión y recomendar la acción que debería ser llevada a cabo.
- Realizar un llamamiento a los miembros a aplicar sanciones económicas y otras medidas que no incluyan el uso de la fuerza para prevenir o detener agresiones.
- Tomar acción militar contra un agresor.
- Recomendar la admisión de nuevos miembros.
- Ejercer funciones administrativas fiduciarias de las Naciones Unidas en áreas estratégicas.
- Recomendar a la Asamblea General el nombramiento del secretario general y, junto con ella, elegir los jueces de la Corte Internacional de Justicia.

Procedimiento

En 1946, y tal como lo establece el artículo 30 de la Carta de Naciones Unidas, el CSNU adoptó sus Reglas Provisionales de Procedimiento, las cuales han sido modificadas en diversas ocasiones; la última revisión fue en 1982.⁵

Estas reglas de procedimiento establecen la periodicidad de las reuniones, la agenda, la representación y credenciales, la Secretaría, la dirección de los debates, el voto, los idiomas de trabajo, la publicidad de las reuniones y el registro de estas, la admisión de nuevos miembros y el relacionamiento con otros órganos de Naciones Unidas.

Agenda

La agenda del CSNU incluye asuntos temáticos y situaciones de países. Cada mes el Secretariado de Naciones Unidas prepara un programa de trabajo para el CSNU, el que se discute entre sus miembros y el presidente del mes.⁶ Una vez que ha sido acordado, el documento es hecho público en la página de internet de ONU.⁷ Este documento es de todas maneras solo un programa provisional, dado que reuniones formales o informales extras pueden ser programadas cada mes de acuerdo a distintas situaciones que puedan surgir.

► *Uso del veto*

El veto solo puede ser utilizado por los cinco miembros permanentes del CSNU, lo cual les da la capacidad de prevenir la adopción de cualquier resolución sustantiva. El veto no puede ser aplicado a votos de procedimiento, por lo cual los miembros permanentes

⁵ S/96/Rev.7.

⁶ La presidencia del Consejo rota mensualmente entre sus miembros conforme al orden alfabético en inglés de los nombres de los Estados miembros.

⁷ [www.un.org /es/sc/programme/](http://www.un.org/es/sc/programme/)

pueden votar en contra de una propuesta de resolución sobre procedimiento sin que ello signifique bloquear su adopción por el Consejo.

Esta utilización del veto por los miembros permanentes los habilita a impedir la acción del CSNU, por ejemplo en situaciones en las que genocidio, crímenes de guerra o crímenes contra la humanidad estén sucediendo o estén a punto de suceder.⁸

Actualmente, hay iniciativas que buscan posibilitar que el CSNU no se vea impedido de actuar en esas situaciones debido al uso irresponsable del veto por algunos de sus miembros. Estas iniciativas incluyen la propuesta francesa de que los miembros permanentes decidan voluntariamente renunciar al uso del veto en dichas circunstancias y la propuesta del grupo de países ACT (Accountability, Coherence, Transparency),⁹ que busca que los Estados miembros de ONU, ya sea miembros del CSNU o candidatos a servir en él, se comprometan mediante la firma de un Código de Conducta a apoyar acciones destinadas a prevenir o a responder a situaciones en las que los referidos crímenes se estén cometiendo o por cometer.

► *Mantenimiento de la paz y seguridad*

Cuando el CSNU recibe una denuncia concerniente a una amenaza a la paz, la primera acción que toma es la de mediador entre las partes, intentando que estas alcancen un acuerdo a través de medios pacíficos.

En este sentido, el Consejo debe:

- establecer los principios para esos acuerdos;
- llevar adelante una investigación y promover la mediación;
- designar una misión;
- nominar enviados especiales;
- pedir al secretario general que intervenga para alcanzar un acuerdo pacífico ante el conflicto generado.

Cuando una disputa aumenta y trasciende la hostilidad, el Consejo debe tratar de finalizarla lo antes posible. En este sentido, podrá tomar las siguientes medidas:

- lanzar directivas de cese al fuego que puedan ayudar a prevenir el conflicto;
- designar observadores militares o una fuerza de mantenimiento de la paz para ayudar a minimizar las tensiones, separar las fuerzas opuestas y establecer un punto de calma para el acuerdo de paz.

8 Casos recientes de uso irresponsable del veto incluyen los vetos dobles interpuestos por China y la Federación Rusa en cuanto a Siria en mayo del 2014, y antes en febrero y julio del 2012. Hay que agregar un nuevo veto, al menos, en 2016.

9 Los miembros del grupo de países ACT son: Austria, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Gabón, Ghana, Hungría, Irlanda, Jordania, Liechtenstein, Luxemburgo, Maldivas, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Perú, Portugal, Ruanda, San Vicente y las Granadinas, Arabia Saudita, Eslovenia, Suecia, Suiza, Tanzania y Uruguay. Los Países Bajos y España también han expresado apoyo al proyecto de Código de Conducta.

En caso de que el Consejo deba optar por medidas de ejecución, estas pueden incluir:

- sanciones económicas, embargos de armamentos, restricciones y penas financieras, prohibiciones de viaje;
- rupturas de relaciones diplomáticas;
- bloqueo;
- acción militar colectiva.

► *Elección del secretario general¹⁰ de las Naciones Unidas*

Entre las funciones y poderes que tiene el CSNU detalladas anteriormente, se destaca su rol en la elección del secretario general de las Naciones Unidas.

El CSNU tiene la potestad de recomendar el candidato a secretario general a la Asamblea General de las Naciones Unidas. La selección del secretario general está sujeta a veto de cualquiera de los cinco miembros permanentes del Consejo.

El período de mandato del secretario general es de cinco años. Aunque técnicamente no hay un límite sobre la reelección del secretario general, ninguno de los secretarios ha estado por un período mayor de 10 años.

En ocasión de la selección del nuevo secretario general en 2016, se llevó a cabo la campaña global denominada «1 por 7 mil millones»,¹¹ la cual promovió una reforma del proceso de selección del secretario general de Naciones Unidas para que esta sea abierta, pública y transparente.

► *El Consejo de Seguridad y la Corte Penal Internacional*

La Corte Penal Internacional (CPI) puede jugar un papel fundamental para la promoción de la paz y la protección de los derechos humanos de las personas en conflictos armados. En casos en que se haya documentado la comisión de presuntos crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o genocidio en situaciones que están a estudio del CSNU, y cuando la jurisdicción de la CPI no se haya establecido por otros medios, de acuerdo a lo establecido en el Estatuto de Roma el CSNU puede referir dichas situaciones al fiscal de la CPI.¹²

Hasta el momento, el CSNU ha remitido dos situaciones a la CPI: la situación en la región de Darfur en Sudán y la situación en Libia. En el 2014, el CSNU consideró la remisión a la CPI del conflicto en Siria, donde se estima que han muerto más de 250.000 personas desde el inicio. Sin embargo, esta decisión no prosperó en el Consejo debido a los vetos impuestos por Rusia y China al proyecto de resolución que establecía esta remisión.

10 Por cuestiones de simplificación en la redacción y de comodidad en la lectura, se ha optado por usar términos generales como *el secretario general* y otros, sin que ello implique discriminación de género.

11 Por más información: <www.1for7billion.org>.

12 Artículo 13 sobre el ejercicio de la competencia de la CPI.

Uruguay en el Consejo de Seguridad

La candidatura de Uruguay al Consejo de Seguridad

Período 2016-2017

*Emb. José Luis Cancela*¹³

1. Introducción

Desde el 1.º de enero de 2016, Uruguay ocupa por segunda vez en la historia de la Organización de las Naciones Unidas un asiento no permanente en el Consejo de Seguridad (CSNU). El período para el cual nuestro país fue elegido es de dos años y finalizará el 1.º de diciembre de 2017.

Se entiende oportuno realizar una reseña a modo de introducción acerca de los aspectos más relevantes que se tomaron en consideración al momento de presentar la citada postulación, así como del proceso que condujera a la obtención del referido puesto.

Antes todo, es importante señalar que una candidatura de esta naturaleza, al órgano principal de la organización más relevante del mundo contemporáneo, refleja el grado de madurez del compromiso de Uruguay con el sistema multilateral y con los objetivos que tal sistema persigue.

La política exterior del Uruguay y su tradición diplomática —como brazo ejecutor— son por demás conocidas, sobre todo en lo que tiene que ver con la voluntad nacional de trabajar junto con la comunidad internacional en aras de alcanzar soluciones comunes y coordinadas a los desafíos globales, principalmente en lo que atañe al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la promoción y protección de los derechos humanos, el Estado de derecho y la supremacía del derecho internacional.

Asimismo, cabe mencionar que, en el marco de las acciones emprendidas para lograr el citado asiento, se llevó a cabo un interesante proceso en el que al prestigio internacional del país se sumaron su capacidad negociadora y una coordinada gestión ante los gobiernos de los Estados miembros de las Naciones Unidas, sus representaciones diplomáticas ante los diversos foros y reuniones internacionales, a efectos de promocionar la candidatura uruguaya y obtener el respaldo necesario a ella.

13 Subsecretario de Relaciones Exteriores de la República Oriental del Uruguay.



El punto de partida fue el 17 de julio de 2008, fecha en que se presentó formalmente la candidatura para el período 2016-2017.

En este contexto, interesa resaltar que se utilizaron mecanismos de monitoreo a modo de evaluaciones de medio término, que fueron reflejando la obtención de los votos y sirvieron de base para el seguimiento de las gestiones relativas a reafirmar los apoyos concertados y el seguimiento cercano a las diligencias ante países de los cuales no se había recibido manifestación expresa de aval.

Al respecto, hubo dos secuencias de tiempo que vale la pena resaltar: junio de 2014, cuando la medición reflejaba un total de 85 apoyos, y junio de 2015, fase en la que se registraban 128 apoyos.

Sin perjuicio de que, tal como es de estilo, se pensaba solicitar el endoso del Grupo Latinoamericano y del Caribe (GRULAC) a los efectos de que la candidatura uruguaya tuviera el peso del importante respaldo regional, se consideró conveniente abrir una campaña de apoyos con el conjunto de la membresía a fin de tratar de garantizar un piso de votos que nos acercara a los dos tercios de la Asamblea General requeridos para resultar elegido y que señalara también el perfil universal de nuestra candidatura.

Finalmente, como resultado del proceso referido *ut supra*, al mes de octubre de 2015 se llegó con 185 apoyos a la candidatura uruguaya. Esto derivó en que el día 15 de ese mes, cuando se llevaron a cabo las elecciones, la postulación, que contaba con el endoso del GRULAC, recibió un muy alto número de apoyos, marcando un hito en lo que a nivel candidaturas país refiere en la trayectoria diplomática uruguaya.

Por otra parte, obtuvo el segundo mayor número de apoyos de los cinco miembros permanentes, siendo superado únicamente por Senegal, que conquistó 187 votos.

De esta forma, a partir del 1.º de enero de 2016, Uruguay ocupó su asiento no permanente en el CSNU, con el desafío y la responsabilidad de ejercer su presidencia, y legitimado por la casi totalidad de la membresía de las Naciones Unidas.

En otro orden, como parte de las responsabilidades otorgadas a nuestro país al ingresar al CSNU, le fueron asignadas las presidencias, durante el año 2016, del Comité de Sanciones de Guinea Bissau y Costa de Marfil, así como del Grupo de Yugoslavia.

2. Razones que impulsaron la candidatura al Consejo de Seguridad

Al momento de la decisión de presentar la postulación, se entendió que la presencia de Uruguay en el órgano en el que se ha depositado el sistema de seguridad colectiva actualmente vigente en el mundo potenciaría la capacidad del país de incidir y hacer sentir su voz en los temas más importantes de la agenda multilateral y por ende aumentaría considerablemente su poder, prestigio y capacidad de negociación en el concierto de las naciones.

En ese sentido, entre los principales motivos que sustentaron la candidatura se estimó del caso hacer especial mención a los siguientes aspectos del Uruguay:

- Un Estado que ha hecho del respeto a los principios y propósitos de la Carta de Naciones Unidas, al derecho internacional y al Estado de derecho el norte de su política exterior.
- Un fiel defensor del multilateralismo, del rol de Naciones Unidas en el orden internacional en general y del sistema de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas en particular.
- El principal contribuyente de tropas per cápita del mundo y uno de los principales contribuyentes en términos absolutos en la última década a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas.
- Un país contribuyente de tropas con experiencia en la implementación de los mandatos más complejos y en los escenarios más difíciles.
- Un país comprometido con la protección y promoción de los derechos humanos, el derecho internacional humanitario y las libertades fundamentales.
- Un Estado comprometido con el desarme y la no proliferación.
- Un miembro que abogará siempre por una mayor transparencia y una permanente mejora de los métodos de trabajo del CSNU con miras a fortalecer la legitimidad y efectividad de dicho órgano.
- Un actor conciliador, promotor de diálogos y constructor de entendimientos entre posiciones divergentes, que defiende de manera permanente la solución pacífica de las controversias.
- Un país en desarrollo, comprometido con el desarrollo sostenible y con la eficacia y eficiencia de la gobernanza global en general y del Sistema de Naciones Unidas en particular.

Además, la candidatura encontró su principal fundamento en los siguientes puntos:

a. Mantenimiento y consolidación de la paz

- En su visita a Uruguay, en julio de 2011, el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, manifestó que «el compromiso del Uruguay con el mantenimiento de la paz global no tiene rival». Esta afirmación se fundamentó en el extenso e intenso compromiso demostrado por nuestro país al aportar tropas a las operaciones de mantenimiento de la paz de las Naciones Unidas desde 1952, totalizando más de 42.000 efectivos desplegados desde entonces. De hecho, Uruguay participó en las operaciones de mantenimiento de la paz aún antes de que fueran denominadas de esa manera.
- Uruguay es el principal contribuyente de tropas per cápita a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas (770 efectivos por millón de habitantes), con cerca de 30 % de sus fuerzas operativas de defensa destinadas a este esfuerzo.
- En los últimos 10 años, Uruguay se ubicó casi siempre entre los 10 primeros contribuyentes de tropas en términos absolutos y fue el primero de América



Latina y el Caribe, con un despliegue permanente de más de 2.300 cascos azules y en algunos de los escenarios más difíciles.

- Con más de 120 mujeres desplegadas, es el quinto país en inclusión de género y es citado como ejemplo en ese sentido, por desplegar tropa y oficiales femeninas en funciones de combate.
- Ha tenido presencia en la gran mayoría de las operaciones de mantenimiento de la paz, y en particular en MINUSTAH (Haití) desde 2004 y en MONUC-MONUSCO (República Democrática del Congo) desde 2001, donde han participado miles de efectivos que han acumulado una invaluable experiencia en la implementación de mandatos complejos. Previamente, se destaca la presencia de contingentes uruguayos en las operaciones de mantenimiento de la paz en Camboya (UNTAC) 1992-1993, en Mozambique (ONUMOZ) 1992-1994 y en Angola (UNAVEM) 1995-1999.
- Asimismo, en la actualidad tiene una participación de menor escala en las siguientes misiones: UNMOGIP (India-Paquistán), ONUCI (Costa de Marfil), MINURSO (Sahara Occidental), UNMIL (Liberia) y UNMISS (Sudán del Sur).
- Fue miembro de la Comisión de Consolidación de la Paz entre 2009 y 2012 y ha desarrollado un cúmulo de tareas de consolidación temprana de la paz, principalmente mediante su participación multidisciplinaria en las operaciones de mantenimiento de la paz en apoyo al Estado receptor.

b. Protección de civiles

- Uruguay ha demostrado un compromiso serio con la protección de civiles y contribuye de manera tangible a la protección de estos en conflictos armados, tanto a nivel operativo en el terreno como en las discusiones políticas en Nueva York.
- En el terreno, los cascos azules uruguayos cumplen a diario tareas de protección de civiles bajo peligro inminente de violencia física en el este de la República Democrática del Congo, bajo el mandato de MONUSCO.
- En Nueva York, Uruguay ha sido un actor proactivo y constructivo para lograr consensos políticos y mejores entendimientos entre todos los actores involucrados en la aprobación, planificación e implementación de los mandatos de protección de civiles.

c. Derechos humanos

- El compromiso de Uruguay con la promoción y protección de los derechos humanos, además de estar reflejado internamente de manera clara al ser el centro de todas las políticas públicas impulsadas por el gobierno, tiene un componente externo muy importante, que se aprecia en su participación activa en las diversas instancias del sistema internacional de promoción y protección de los derechos humanos.
- Ha integrado el Consejo de Derechos Humanos de manera ininterrumpida desde su creación en 2006. Uruguay considera que la creación de dicho Consejo es uno de los avances más importantes que ha tenido el sistema multilateral de protección de los derechos humanos.

- Ejerció la presidencia del Consejo de Derechos Humanos en el período 2011-2012, durante el cual promovió una nueva cultura de diálogo en materia de derechos humanos y participó en las propuestas para revisar y fortalecer el mecanismo del Examen Periódico Universal (EPU), una herramienta esencial del sistema multilateral de protección.
- Uruguay se expresa con una voz proactiva y constructiva con relación a la respuesta del Sistema de Naciones Unidas ante situaciones de graves violaciones de los derechos humanos como el genocidio, la limpieza étnica, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra.
- Otorga especial énfasis a la defensa de los derechos de los niños, y a este respecto ha sido tradicionalmente el cofacilitador de la Resolución de los Derechos del Niño de la Asamblea General de las Naciones Unidas.
- Ha sido reconocido por el Comité de Protección de los Derechos de los Trabajadores Migrantes y de sus Familiares por los avances en la instrumentación de los estándares establecidos por la convención internacional sobre la protección de los citados derechos.
- Promueve el fortalecimiento y la preservación de las normas del derecho internacional humanitario a fin de asegurar la plena vigencia de los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, defendiendo primordialmente el acceso rápido e ininterrumpido del personal humanitario, así como condiciones adecuadas de seguridad para el cumplimiento de sus tareas.
- Uruguay es parte del Estatuto de Roma y ha sido el primer país de América Latina en implementar completamente el Estatuto de la CPI mediante una legislación modelo sobre la cooperación con este organismo.

d. Desarme y no proliferación

- Uruguay es Estado parte de la primera Zona Libre de Armas Nucleares en el planeta (Tratado de Tlatelolco) desde su establecimiento y no integra ningún grupo de abastecedores nucleares.
- Apoya el fortalecimiento del multilateralismo en su acción a favor del desarme universal y completo, así como el fortalecimiento del régimen del Tratado de No Proliferación (TNP).
- Uruguay ejerció la presidencia de la Comisión de Desarme y Seguridad Internacional de Naciones Unidas en 2009 y ocupó una de las vicepresidencias de la Conferencia de Revisión del TNP.
- Ha sido un activo participante en las negociaciones para la conclusión de un Tratado sobre el Comercio de Armas jurídicamente vinculante.

e. Terrorismo

- Uruguay está comprometido con el combate al terrorismo. En materia de prevención del lavado de activos y financiamiento al terrorismo, Uruguay cuenta con legislación preventiva desde el año 2000, cuando adhirió, como fundador, al acuerdo del Grupo de Acción Financiera del Sud (GAFISUD).
- Desde 2010, la Unidad de Inteligencia Financiera de Uruguay está operativa y le permite acceder a la información necesaria para la investigación de casos



de lavado de activos o financiamiento al terrorismo en poder de unidades del extranjero, brindando además condiciones de mayor rapidez y seguridad para el intercambio de información a través de la red segura que se ha establecido a nivel internacional a tales efectos.

- De manera similar, un grupo de trabajo interministerial se encuentra abocado a la actualización de la legislación nacional en materia de terrorismo, que busca incorporar todas las responsabilidades emanadas de los compromisos nacionales asumidos en el ámbito multilateral, incluidas las decisiones adoptadas en el CSNU en esta materia.

3. Contribuciones concretas de Uruguay al sistema

- Uruguay es miembro fundador de las Naciones Unidas y un país respetuoso del Estado de derecho, tanto en lo nacional como en lo internacional, con antecedentes de apoyo a iniciativas anteriores multilaterales, como la Sociedad de Naciones, con lo que ha demostrado históricamente su voluntad multilateral y su concepción internacional de las relaciones entre Estados.
- Fue el primer país en aceptar la jurisdicción obligatoria de la Corte Permanente de Justicia Internacional (año 1921), la cual en 1946 se transformó en la Corte Internacional de Justicia.
- Es parte del Estatuto de Roma de la CPI y ha sido el primer país de América Latina en implementarlo completamente, mediante una legislación modelo sobre la cooperación con la Corte.
- Uruguay ha realizado importantes contribuciones de calidad en las siguientes áreas de trabajo del CSNU: mantenimiento de la paz, protección de civiles, promoción y protección de los derechos humanos, desarme y no proliferación y respeto al derecho internacional.
- Uruguay ha contribuido al mantenimiento de la paz en forma activa, no solo con el despliegue de tropas y equipamiento en las diferentes misiones, sino también con la participación en los debates e iniciativas multilaterales relacionados con el tema, en particular en lo que tiene que ver con la evolución y el futuro de las operaciones.
- Asimismo, ha sido históricamente uno de los principales contribuyentes de tropas a las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, con cerca de 20 % de sus fuerzas operativas de defensa destinadas a este esfuerzo.
- Con presencia en diversas operaciones de mantenimiento de la paz, especialmente en MINUSTAH y en MONUC-MONUSCO, Uruguay ha acumulado una invaluable experiencia en la implementación de los mandatos multidimensionales más complejos.
- En la MONUSCO, participa con más de 1.000 efectivos que abarcan las tres fuerzas (Ejército, Armada y Fuerza Aérea).
- En la MINUSTAH, Uruguay participa con 270 efectivos, ha estado involucrado desde el inicio con actividades de mantenimiento y consolidación de la paz y preside el Grupo de Amigos de Haití, en Nueva York, desde 2009.

- El total de efectivos desplegados a la fecha es de 1.457, correspondientes en su mayoría a soldados.
- Como miembro de la Comisión de Consolidación de la Paz entre 2009 y 2012, Uruguay ha desarrollado un cúmulo de tareas de consolidación temprana de la paz, de apoyo al Estado anfitrión.
- En este ámbito, otorga importancia primordial a la protección de civiles y contribuye de manera tangible a resguardar sus vidas en situaciones de conflicto donde Naciones Unidas despliega operaciones de mantenimiento de la paz, tanto a nivel operativo en el terreno como en las discusiones políticas en Nueva York.
- Uruguay es un actor proactivo y constructivo para lograr consensos políticos y mejores entendimientos entre todos los actores involucrados en la aprobación, planificación e implementación de los mandatos de protección de civiles.
- Asimismo, promueve el fortalecimiento y la preservación de las normas del derecho internacional humanitario para asegurar la plena vigencia de los principios de humanidad, neutralidad, imparcialidad e independencia, a los efectos de defender el acceso rápido e ininterrumpido del personal humanitario y condiciones adecuadas de seguridad para el cumplimiento de sus tareas.
- Los cascos azules uruguayos cumplen a diario tareas de protección de civiles bajo peligro inminente de violencia física en el este de República del Congo, bajo el mandato de MONUSCO.
- Después del devastador terremoto del 2010, la misión (MINUSTAH) movilizó recursos logísticos para ayudar en la labor de atender a las víctimas, contener y abordar el brote de cólera de octubre de 2010 y apoyar la labor para la recuperación, reconstrucción y estabilidad del país.
- Uruguay se encuentra comprometido con la promoción, protección y defensa de los derechos humanos, habiendo dado pasos sustantivos en los últimos años para asegurar la implementación de los compromisos internacionales asumidos en esta materia. Esto le ha otorgado un lugar preponderante en el escenario mundial, que lo califica para impulsar la defensa de estos principios como línea transversal a toda acción internacional.
- Nuestro país integró el Consejo de Derechos Humanos desde su creación en 2006 hasta el 2012 y ejerció su presidencia durante el período 2011-2012, cofacilita la Resolución de los Derechos del Niño (Nueva York, Asamblea General y Ginebra, Consejo de Derechos Humanos) y ha apoyado diversas iniciativas a nivel regional.
- Además, ha demostrado su compromiso con el instituto del refugio y recientemente ha reasentado a refugiados sirios, en lo cual el componente derecho del niño fue explícito. Dicho compromiso se encuentra igualmente reflejado internamente al ser el centro de todas las políticas públicas impulsadas por el gobierno.
- Por otro lado, mantiene una voz proactiva y constructiva en relación con la respuesta de las Naciones Unidas a las graves violaciones de derechos humanos como genocidio, limpieza étnica, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra.
- Es de destacar que Uruguay es Estado parte del Tratado de Tlatelolco, primera Zona Libre de Armas Nucleares del planeta, desde su establecimiento, y no integra ningún grupo de abastecedores nucleares.

- Apoya el fortalecimiento del régimen del Tratado de No Proliferación, defendiendo en todos los foros de desarme el fortalecimiento del multilateralismo en su acción a favor del desarme universal y completo.
- Uruguay está altamente comprometido en la lucha contra el tráfico ilícito de armas pequeñas y ligeras, especialmente teniendo en cuenta que su acumulación tiene un efecto desestabilizador y su uso indebido amenaza a las poblaciones civiles, principalmente mujeres y niños.
- Asimismo, es uno de los 50 países que posibilitaron la entrada en vigor del Tratado sobre el Comercio de Armas (depósito de instrumento de ratificación el 25 de setiembre de 2014).

4. Aportes sustantivos que Uruguay entendió que podía realizar

- Mantenimiento y consolidación de la paz en sus aspectos teóricos de debate, prácticos de participación activa y de articulación de voluntades dentro de la comunidad internacional.
- Protección de la población civil (incluyendo niños en conflictos armados; mujer, paz y seguridad; poblaciones vulnerables).
- Asegurar la inclusión del componente *derechos humanos* en misiones de paz.
- Asegurar la inclusión de elementos de asistencia humanitaria en conflictos armados.
- Prevención y mediación.
- Negociación en materia de mejora de los métodos de trabajo.

5. Proceso de obtención de apoyos

- El gobierno de la República, a través de su misión permanente ante las Naciones Unidas, oficializó la candidatura con fecha 17 de julio de 2008.
- Como se refiriera antes, esta contó con el endoso del GRULAC, lo cual constituyó un paso decisivo y valioso para acceder al asiento no permanente en el CSNU. Al mes de junio de 2014, la candidatura contaba con 85 apoyos.
- A efectos de ejemplificar la evolución del cuadro de apoyos, es interesante señalar que de los países integrantes del Grupo de los 77 y China a dicha fecha ya habían comprometido su voto a la postulación uruguaya los siguientes 48 países:
- Arabia Saudita, Argentina, Bangladesh, Baréin, Bután, Bolivia, Bosnia Herzegovina, Brasil, Burkina Faso, Camerún, Chile, Colombia, Costa Rica, República Democrática del Congo, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Emiratos Árabes Unidos, Eritrea, Filipinas, Gambia, Guatemala, Haití, Honduras, India, Jordania, Kenia, Kuwait, Líbano, Malasia, Maldivas, Marruecos, Mongolia, Nicaragua, Nigeria, Pakistán, Panamá, Paraguay, Perú, Samoa, San Vicente y las Granadinas, Senegal, Sierra Leona, Singapur, Tailandia, Túnez, Uganda, Venezuela.

- Siguiendo con la descripción por fases, a continuación se relata otra forma en que se analizó el detalle de apoyos, tomándolo según regiones y estableciendo su medición a la fecha 26 de junio de 2015. En dicha instancia, el total de apoyos ascendía a 128, según el siguiente desglose:

► *África (apoyos a dicha fecha: 21)*

Angola, Burkina Faso, Camerún, Cabo Verde, República Democrática del Congo, Egipto, Guinea Ecuatorial, Eritrea, Etiopía, Gambia, Kenia, Lesoto, Madagascar, Mauritania, Marruecos, Namibia, Nigeria, Senegal, Sierra Leona, Túnez, Uganda.

► *Asia-Pacífico (apoyos a dicha fecha: 32)*

Baréin, Bangladesh, Bután, Brunéi, Camboya, India, Irán, Japón, Jordania, Kazajstán, Kuwait, Kirguistán, Líbano, Malasia, Maldivas, Mongolia, Myanmar, Pakistán, Palaos, Filipinas, Catar, República de Corea, Samoa, Arabia Saudita, Singapur, Sri Lanka, Tayikistán, Tailandia, Timor Oriental, Turkmenistán, Emiratos Árabes Unidos, Uzbekistán.

► *Europa del Este (apoyos a dicha fecha: 22)*

Albania, Armenia, Azerbaiyán, Belarús, Bosnia y Herzegovina, Bulgaria, Croacia, República Checa, Estonia, Georgia, Hungría, Letonia, Lituania, Montenegro, Polonia, República de Moldova, Rumania, Serbia, Eslovaquia, Eslovenia, República de Macedonia, Ucrania.

► *América Latina y el Caribe (apoyos a dicha fecha: 32)*

Antigua y Barbuda, Argentina, Bahamas, Barbados, Belice, Bolivia, Brasil, Chile, Colombia, Costa Rica, Cuba, Dominica, República Dominicana, Ecuador, El Salvador, Granada, Guatemala, Guyana, Haití, Honduras, Jamaica, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, San Cristóbal y Nieves, Santa Lucía, San Vicente y las Granadinas, Surinam, Trinidad y Tobago, Venezuela.

► *Europa Occidental y otros Estados (apoyos a dicha fecha: 20)*

Australia, Bélgica, Canadá, Dinamarca, Finlandia, Alemania, Grecia, Israel, Italia, Luxemburgo, Mónaco, Nueva Zelanda, Noruega, Portugal, San Marino, España, Suecia, Suiza, Turquía.

- Como se mencionara anteriormente, al finalizar el proceso, Uruguay recibió un total de 185 votos a su candidatura, los cuales fueron gestionados y acordados a través de apoyos unilaterales en algunos casos, y en otros a través de la red de intercambios de apoyos que opera entre países en el ámbito global de candidaturas.

- 
- Importa señalar que en el proceso de elección de los miembros no permanentes del CSNU los llamados P5 —miembros permanentes— no se expresan con relación a las candidaturas, de manera que, siguiendo su propia costumbre, no se pronunciaron sobre la candidatura uruguaya en dicha instancia.

Consideración final

A modo de conclusión, podría decirse que ocupar, después de 50 años, un asiento no permanente en el CSNU, en una época en que la agenda internacional se satura con conflictos de naturaleza no convencional, con la aparición de actores no estatales con gran capacidad de desestabilización y con serios problemas interestatales y subregionales en algunas zonas del mundo, iba a ser un desafío no menor para Uruguay.

No obstante, la experiencia acumulada de nuestro país en el ámbito internacional, la fuerte vocación por la paz que nos caracteriza, el compromiso y la responsabilidad que sentimos con la defensa del sistema multilateral, la solidez de las instituciones del país y el respeto al Estado de derecho abonaron la idea de que Uruguay podía estar a la altura de las circunstancias, definiendo que una candidatura al CSNU era de alguna manera una legitimación de lo que ya estaba —en la práctica— llevando a cabo.

He dicho en más de una oportunidad que el Uruguay es internacional o no es. La estrecha vinculación del contexto internacional con la propia existencia del país hace que no se pueda concebir un Uruguay de espaldas al mundo y sus conflictos. Aspirar a formar parte del máximo órgano responsable de la paz y seguridad del mundo fue percibido como el desafío siguiente que Uruguay debía enfrentar.

Así nació la candidatura, así se desarrolló y así culminó con el respaldo casi unánime de las Naciones Unidas.

2016. Primer año de la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas

La perspectiva de la preparación desde Cancillería

*Emb. Martín Vidal*¹⁴

El trabajo que llevó a cabo Cancillería como preparación hacia la participación de Uruguay en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) y una vez en él, a partir del 1.º de enero de 2016, giró en torno de tres ejes fundamentales: Estado, principios y equipo.

1. Estado

Por distintas razones y factores, resultaba evidente que esta era una oportunidad única para ejercer un enfoque de Estado. En las discusiones que tendrían lugar en el CSNU, los temas serían de una importancia y sensibilidad tales que resultaba altamente conveniente contar con un respaldo lo más amplio posible a los posicionamientos que Uruguay llevaría. Lo que menos se quería era que ese espacio tan esperado y buscado para fortalecer la imagen de Uruguay en el concierto internacional generara divisiones internas profundas que terminaran debilitando el mensaje y el posicionamiento que el país llevaría.

La gran ventaja para aplicar este enfoque estuvo en la visión con la que el canciller Nin Novoa afrontó no solo este desafío, sino en general toda la gestión de la política exterior del país, liderada por el presidente de la República y caracterizada por el diálogo y la consulta continua con los distintos partidos políticos a través de sus referentes, con el Poder Legislativo, así como con actores no estatales.

Este ida y vuelta permanente y, sobre todo, el haber tenido realmente en cuenta los comentarios, preocupaciones y sugerencias recibidos no solo mostraron que aquel no era un ejercicio *pour la gallerie*, sino que enriqueció la posición nacional de manera efectiva y definitivamente la fortaleció, porque todos o la gran mayoría de los actores

14 Embajador de Uruguay ante Canadá.



interesados se sintieron representados, una vez que los grandes posicionamientos fueron el resultado de intercambios sustantivos.

Este ejercicio fue particularmente crítico en las vísperas de ingresar al CSNU y durante las primeras semanas de su membresía, cuando, queriéndolo o no, se debía marcar el perfil de lo que sería nuestra participación, ya que por obra del destino nos tocaba asumir la presidencia del Consejo el 1.º de enero de 2016, el primer día que nos sentábamos en la silla que nos habíamos ganado. Y digo queriéndolo o no porque en ese mes de presidencia Uruguay por un lado debía hacer frente a las expectativas y descubrir a qué temas dentro de la agenda del Consejo otorgaría especial destaque, y por otro debía tomar posición en profundidad sobre cuestiones respecto a las cuales hasta el momento no había tenido la oportunidad o la necesidad de expresarse abiertamente.

Fue así que, por un lado, se generó un amplio y sólido consenso para que Uruguay enarbolará la bandera de la defensa y promoción del derecho internacional humanitario y su aplicación práctica relativa a la protección de civiles en conflictos armados, incluyendo las operaciones de mantenimiento de la paz de Naciones Unidas, lo que llevó a que durante la presidencia uruguaya se convocara a un importante debate sobre la protección de civiles, el cual fue presidido por el subsecretario José Luis Cancela.

Por otro lado, se alcanzó un amplio consenso sobre la posición que el canciller Rodolfo Nin Novoa llevaría al debate abierto sobre la cuestión de Medio Oriente, incluyendo especialmente el conflicto entre Israel y Palestina.

Dicho debate abierto, que formaba parte de la agenda establecida del Consejo, fue elevado a nivel ministerial por decisión de Uruguay, lo que brindó aún más exposición a la temática y en consecuencia a la participación del canciller. En su intervención, reconocida de manera positiva por los distintos actores, se abordaron todas las cuestiones sensibles de dicho conflicto y de otras situaciones que amenazan la paz y seguridad en esa región, de manera sustantiva y con un amplio y sólido respaldo a nivel nacional, por lo que constituye un excelente ejemplo del procurado enfoque de Estado señalado.

2. Principios

Si a las razones para desarrollar un enfoque de Estado se les agregaba la perspectiva histórica, no quedaban mayores dudas de que, para llevar a cabo una participación sólida y sostenible, el rol de Uruguay y sus posicionamientos debían tener como referentes aquellos principios de derecho internacional y de política exterior que son a la vez la guía con la que tradicionalmente se ha manejado a nivel internacional y el reflejo hacia fuera de los valores nacionales.

El respeto al derecho internacional, a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario, al Estado de derecho, a la solución pacífica de las controversias, a la no intervención en los asuntos internos, sin que ello implique la indiferencia, mediante un abordaje constructivo, tolerante e inclusivo constituye, entre otros, un referente histórico constante del Uruguay.

El alineamiento con estos principios y valores no solo ayudaría a amalgamar posicionamientos nacionales sólidos, ya señalados, sino que también serviría de escudo ante presiones que seguramente llegarían para influenciar la posición nacional hacia uno u otro lado del argumento.

La consistencia absoluta en materia de posicionamientos de política exterior resulta muy difícil en la práctica para cualquier país, pero hay que procurarla y defenderla siempre. Y la credibilidad de un país, especialmente para uno como Uruguay, al que le importa mucho ser creíble, depende en buena medida de la estabilidad de sus posicionamientos y políticas.

Las ventajas inmediatas que una postura determinada basada en una conveniencia coyuntural podría generar no son nada comparadas con el desprestigio que acarrearía una actitud inconsistente y sin rumbo.

Por ello, sin olvidar la necesaria dosis de pragmatismo que se requiere en cualquier empresa, esta requería ser enmarcada de manera inequívoca en el respeto a aquellos principios que nos definen como Estado y nación.

Este enfoque fue tenido en cuenta en cada situación y decisión difícil que Uruguay debió tomar en este primer año y es lo que explica la inexistencia de un alineamiento automático del país en ningún caso. La posición de Uruguay en cuanto a la importancia de los principios plasmados en la Carta de Naciones Unidas y su vigencia en el mundo de hoy está claramente esbozada en el discurso pronunciado por el representante permanente de Uruguay en el debate abierto convocado por la presidencia venezolana del Consejo el 15 de febrero de 2016.

3. Equipo

Hacer frente a este desafío de manera efectiva requería, por un lado, disponer de los recursos humanos y materiales mínimamente necesarios en niveles a los que la Cancillería no estaba acostumbrada. Duplicar el personal que trabaja en la misión permanente ante Naciones Unidas en Nueva York era una cuestión básica —y se hizo—, aunque no la única ni la más importante.

Tan o más importante que el número era la calidad de funcionarios que debían designarse. En los meses previos al ingreso al Consejo, se conformó un muy buen grupo humano, que combina experiencia, juventud y equilibrio de género, respaldado por un proceso basado en los méritos de cada individuo, que se sumó a colegas que ya se encontraban desempeñando eficientemente sus tareas en Nueva York, formando un equipo que a partir de diciembre de 2015 pasó a encabezar el embajador Elbio Rosselli como representante permanente, diplomático de dilatada trayectoria, reconocido y respetado tanto a nivel nacional como en distintos foros multilaterales.

Pero estos dos factores, cantidad y calidad de funcionarios, tampoco eran suficientes para asegurar una dinámica efectiva y eficiente. Además era necesario forjar una modalidad de trabajo cooperativa, de permanente respaldo y confianza entre Nueva York y



Montevideo, y que también integrara a otras misiones y embajadas de la República que podían realizar aportes importantes a esta labor. En definitiva, se requería trabajar con mentalidad de equipo. Y esto también se logró, tanto a nivel de jerarcas como a nivel más operativo y de expertos temáticos, entre la Cancillería y la misión permanente en Nueva York.

Este trabajo en equipo ha permitido generar una dinámica ágil y a la vez sustanciada para la toma de decisiones, respuestas consistentes ante las distintas *démarches* recibidas tanto en Nueva York como en Montevideo y una actualización permanente de lo que ocurre en las reuniones del Consejo para satisfacer las demandas de información locales.

Conclusión

Uruguay ingresó al CSNU con la ilusión de hacer su aporte y marcar su perfil en los temas de la agenda del órgano con la responsabilidad primaria para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, pero con los pies sobre la tierra respecto a la influencia efectiva que como miembro no permanente podría tener dentro de un órgano que mantiene la excepción más flagrante al principio de igualdad jurídica de los Estados como es el «derecho de veto» de los cinco miembros permanentes.

Al cabo del primer año, si bien es difícil no sentir frustración ante algunas situaciones por la falta de efectividad del Consejo (caso de Siria), sentimos que el rol que juegan los miembros no permanentes, especialmente aquellos que llevan al Consejo un importante bagaje de principios, es muy valioso y necesario, especialmente en las discusiones temáticas transversales que van sedimentando marcos y parámetros que se transforman en referencias importantes a la hora de atender casos concretos.

Países como Uruguay, que pueden mantener posturas objetivas y basadas en principios, son y seguirán siendo necesarios para el Consejo y sus deliberaciones, como la conciencia lo es para la acción de los individuos.

Para el 2017, segundo y último año de Uruguay en el CSNU, Naciones Unidas tendrá el enorme desafío de volver a enfrentar una agenda internacional muy compleja, con conflictos y situaciones país entre dramáticos y muy tensos en Medio Oriente y varios países de África. Con una polarización entre sus Estados miembros que ha ido creciendo y con jugadores nuevos en el tablero, como el recientemente elegido secretario general, António Guterres, y un nuevo gobierno en los Estados Unidos de América, que presenta *a priori* un perfil muy distinto del actual en diversos aspectos vinculados a la labor de Naciones Unidas.

En este contexto imprevisible y delicado, es responsabilidad de los actores constructivos, amantes de la paz y promotores del diálogo, del respeto a los derechos humanos, el Estado de derecho y la democracia hacerse oír y contribuir con su grano de arena.

Uruguay en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: disensos y consensos con el *statu quo* internacional

Observatorio de Política Exterior del Uruguay¹⁵

Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República

En enero de 2016, Uruguay ingresó al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) como miembro no permanente, banca que ocupará durante el bienio 2016-2017. Esta situación ofrece al país la posibilidad de proyectarse hacia el mundo, influir en el sistema internacional y contribuir a la paz y seguridad mundiales (Benavides, 2016). Como ha señalado Álvarez Goyoaga, uno de los principales especialistas uruguayos sobre el Sistema de Naciones Unidas, «[e]l Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas es el órgano central, pivote, del sistema de relaciones internacionales contemporáneo» (2014: 25). El Observatorio de Política Exterior Uruguay (programa de investigación que los autores integran) durante 2016 ha realizado un seguimiento detallado de la participación uruguaya en el organismo, considerándola un aspecto central de la política externa del país para el mencionado bienio.¹⁶

Asumiendo esta perspectiva de política externa, el trabajo interpreta las interacciones de Uruguay en el seno del CSNU durante el período enero-octubre de 2016, haciendo énfasis en la presentación de *datos empíricos* generados a partir de las sesiones del Consejo. Dada la brevedad del texto, se opta por privilegiar la exposición sistemática de un panorama de datos sobre el conjunto de las sesiones, profundizando luego puntualmente en el análisis más detallado de aquellas en las que Uruguay asumió una posición excepcional.

15 Diego Hernández Nilson, profesor de Estudios Internacionales, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República; Juan Martín Benavides, licenciado en Relaciones Internacionales, Facultad de Derecho, Universidad de la República; Santiago Teperino, licenciado en Relaciones Internacionales y candidato a magíster en Derecho Internacional Público, Facultad de Derecho, Universidad de la República. Los tres autores son miembros del equipo del Observatorio de Política Exterior Uruguay de la Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de la República <observatorio.pe@cienciassociales.edu.uy>.

16 Desde agosto de 2016, se realizan informes mensuales que sistematizan toda la información sobre la participación uruguaya en el CSNU <observatoriopoliticaexterioruruguay.wordpress.com/2016-6/>. A su vez, se publicó un Boletín Trimestral con un dossier sobre el tema (véase Benavides, 2016).

A nivel teórico, el análisis incorpora elementos de la *teoría de la hegemonía internacional*, que permiten comprender los procesos de legitimación que se gestan en el CSNU: «La noción gramsciana de hegemonía, que remarca las interacciones entre coerción y consenso, y el poder y los valores involucrados en el proceso de mantener el orden social, aparece como una interpretación del orden internacional menos elegante pero más convincente que las teorías neorrealistas o neoliberales predominantes, las cuales oscurecen los procesos de legitimación en la sociedad internacional como artefactos de poder o interés» (Blaney, 1994: 283).¹⁷ Robert Cox, el principal teórico de la hegemonía en este campo de estudios, explica que las instituciones como el Consejo «pueden convertirse en el ancla para este tipo de estrategia hegemónica dado que permiten la representación de intereses diversos y la universalización de políticas» (Cox, 2013: 143).

Ian Clark, de la escuela inglesa, explica que el CSNU es una institución característica de la actual hegemonía internacional. «Muchas de las construcciones teóricas asociadas a la hegemonía, tanto como los cambios políticos que enfrenta su práctica, pueden ser encontradas en las formas y en el comportamiento del Consejo» (Clark, 2011: 154). Entre otros aspectos que hacen al CSNU una institución particularmente pertinente para las prácticas hegemónicas, se destaca la llamada *ambigüedad* del multilateralismo del Consejo (Clark, op. cit.). Esta se fundamenta en las diferentes formas de representación que asumen las partes: los cinco miembros permanentes (P5) tienen derecho al veto y lideran el proceso decisorio, mientras que los miembros no permanentes tienen una jerarquía menor. De esta forma, las resoluciones surgen de procesos que no son democráticos, ni transparentes, ni representativos de la totalidad del sistema interestatal. Sin embargo, la legitimidad que les concede el consenso de los miembros no permanentes las inviste de un manto de legitimidad (que posibilita su pretensión de universalidad): «Una de las facilidades ofrecidas por el Consejo a las grandes potencias es la de “blanquear” sus políticas preferidas, permitiéndoles pasar a través de sus “máquinas legitimadoras”» (Hurd, 2007: 128-129 *apud.* Clark, op. cit.: 152). En un sentido parecido, Álvarez Goyoaga denomina *rodillo legitimador* (2014: 30) al sistema instrumentado por la Carta de San Francisco, que dotó a las potencias triunfantes de la posguerra de ciertos beneficios en el CSNU. Comprendiendo de esta forma al CSNU como una institución asociada a las prácticas hegemónicas, se estima que las acciones de Uruguay en el Consejo pueden interpretarse como un refuerzo del consenso legitimador del *statu quo* hegemónico o, por el contrario, como un cuestionamiento a este.

El texto se organiza de la siguiente forma: en la primera parte se analiza el conjunto de la participación uruguaya en el período, principalmente a través de variables cuantitativas relativas al conjunto del período: tamaño de la misión y frecuencias estadísticas sobre la participación uruguaya en el total de sesiones (asistencia, uso de la palabra, patrocinio de resoluciones y posiciones ante las votaciones). En los casos en que es posible y pertinente, estos datos son analizados en perspectiva comparada en relación con otros países. En la segunda parte, se abordan los casos que, a partir de la relativa homogeneidad que se registra en el anterior conjunto de sesiones, parecen ser excepcionales: votos negativos y abstenciones. Para ello se apela a datos cualitativos, profundizando en el estudio de la intervención oral del representante uruguayo en cada ocasión, especialmente en las razones que fundamentan el voto divergente.

17 Las citas textuales cuyo original estaba en inglés fueron traducidas por los autores.

1. Datos globales de la participación de Uruguay

Un primer dato a valorar, antes de comenzar a analizar las sesiones, es el *tamaño de la representación permanente* ante la ONU. La misión uruguaya actualmente cuenta con 18 integrantes, cuando tradicionalmente no supera los ocho miembros. El dato ilustra la importancia asignada por el gobierno a la membresía del CSNU. No obstante, en términos comparados con respecto a los demás miembros no permanentes, la misión uruguaya es bastante reducida, apenas supera a la de Malasia. La misión de Venezuela, el otro miembro de la región, cuenta con 27 integrantes, pero, por otro lado, la más reducida de la última década fue la guatemalteca (2012-2013), con solo siete integrantes. De esta forma, el enfoque comparado permite valorar el tamaño de la misión en diversos sentidos. Por un lado, comparándolo con la representación uruguaya en años anteriores, muestra la responsabilidad con que el país asume el desafío del CSNU. Además, la comparación con el tamaño de las misiones de los otros miembros no permanentes evidencia otra cuestión: Uruguay es el único país pequeño en la actual integración del CSNU. Así, la misión no es tan pequeña si se la considera en relación con la población o con el presupuesto de cada miembro.¹⁸

Pasando al análisis del período enero-octubre, detallado en el cuadro 1, la segunda variable considerada es la de las *asistencias* a las sesiones. Este es un dato poco importante, ya que, como era esperable, Uruguay asistió a la totalidad de las sesiones. En el cuadro 1 también se observa la tercera variable considerada: el número de *intervenciones orales* de los representantes uruguayos. En el período intervinieron en 84 sesiones abiertas, lo que representa un 45 % del total. Es difícil interpretar este dato, ya que, en general, cuando se abre la lista de oradores, la mayoría de los miembros intervienen. Sin embargo, se estima que el dato refleja una participación proactiva del país. Además, como se ve en la gráfica 1, hay una tendencia sostenida a aumentar la cantidad de sesiones en las que el representante uruguayo interviene, lo que da la impresión de que la representación está ganando confianza. Incluso en octubre el representante uruguayo intervino en varias sesiones informativas en las que generalmente no acostumbra haber oratoria de los miembros del CSNU.

Independientemente de estas cifras, también puede intentarse un *abordaje cualitativo* de las intervenciones de la representación uruguaya profundizando en el contenido de los discursos. Si bien el volumen de datos es muy amplio, es posible destacar algunas observaciones desde el punto de vista de la política exterior uruguaya. En primer lugar, se observa una esperable tendencia a reivindicar el cumplimiento de los *principios* sobre los que se anunció que se basaría la participación uruguaya en el CSNU: fortalecimiento del multilateralismo, desarme y no proliferación, defensa de los derechos humanos y del derecho internacional, consolidación de la paz y seguridad, y protección de civiles en conflictos, particularmente «mujeres y niñas».¹⁹ Este conjunto conforma en

18 Datos tomados del sitio en internet de cada delegación en la página web del CSNU y de las estadísticas del Global Policy Forum <www.globalpolicy.org/images/pdfs/size_of_Missions2012_1.pdf>.

19 Discurso del canciller Rodolfo Nin Novoa «El Uruguay y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas». Centro de Formación para la Integración Regional (CEFIR). Montevideo, 26/08/2016. Plan Estratégico 2015-2020. Bases para la política exterior del Uruguay. MRREE, 2015. Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas. Balance del primer semestre del año 2016. MRREE, 2016.

general una serie de principios que aparentemente se alinean con el discurso hegemónico que el CSNU propone para el sistema internacional. Sin embargo, analizando sistemáticamente los discursos de los representantes uruguayos, se verifica que la demanda de uno de estos muchas veces implica un cuestionamiento al *statu quo*: la cuestión del multilateralismo.

Este aspecto se considera particularmente sugestivo, pues justamente la mencionada ambigüedad del *multilateralismo* del CSNU es lo que lo hace una entidad tan eficaz para la reafirmación hegemónica, ya que su operativa posibilita que la falta de consenso legitimador (al que idealmente aspira) no sea óbice para que se imponga la posición de los poderosos: «En ningún lugar esta interacción entre configuraciones de poder material y patrones de autoridad legítima ha sido mejor ilustrada que en la operativa del Consejo de Seguridad» (Clarck, 2011: 150). En este sentido, se verifican repetidos reclamos de los representantes uruguayos de respeto a los miembros no permanentes mediante la instrumentación de procedimientos de transparencia en el proceso decisorio del CSNU. Estos reclamos en la mayoría de los casos se efectúan en sesiones que no están particularmente destinadas al tema del funcionamiento del CSNU, sino a otros temas específicos, pero el desarrollo del debate y del proceso decisorio igualmente hace pertinentes los reclamos uruguayos.²⁰ En este sentido, cabe recordar que Uruguay es un país fundador del Grupo de Rendición de Cuentas, Coherencia y Transparencia (ACT), que vela por el cumplimiento de estos principios en el accionar de la ONU y del CSNU en particular. La Cancillería uruguaya ha mencionado la voluntad de dejar como legado de la membresía uruguaya del CSNU la activa reivindicación del cumplimiento de estos principios.

Además, es interesante constatar que en estos discursos los reclamos de transparencia y respeto al multilateralismo se asocian a reclamos de avances en la *reforma del CSNU* y del Sistema de Naciones Unidas en general. Desde el enfoque teórico asumido, este dato posibilita interpretar el disenso verbalmente expresado por el país como parte de una disputa a la actual hegemonía internacional, en la que Uruguay asume una posición potencialmente contrahegemónica como parte del *sur global* y también como aliado íntimo de Brasil (justamente, uno de los principales propulsores de la reforma desde el *sur global*).²¹

Otro aspecto que también interesa destacar con relación a los principios invocados en los contenidos de los discursos es la *cuestión de la mujer*. Así, por ejemplo, en un debate abierto sobre la agenda «Las mujeres y la paz y la seguridad», el representante uruguayo afirmó que el país ha estado «manifestando en reiteradas ocasiones la esencialidad de la participación de las mujeres en la prevención y solución de los conflictos armados», puesto que deben ser vistas como «actores importantes con posibilidades de influir en la solución de los conflictos y agentes de cambio; en definitiva, constructoras

20 Incluso, como se explica más adelante, la única abstención de Uruguay hasta el momento, en ocasión de una moción presentada por Rusia sobre la situación en Siria, se fundamentó en los inconvenientes que generan este tipo de prácticas.

21 En este sentido, en una reunión conjunta que se realizó en Brasil entre los BRICS y la Unasur en julio de 2014, el presidente José Mujica asumió el papel de *follower* y escudero en este tema, señalando que «América Latina debe tener a alguien que integre el Consejo de Seguridad de la ONU para llevar la batalla adelante» (*El País*, 16/07/2014). Disponible en <elpais.com.uy/informacion/america-latina-debe-miembro-consejo.html>.

de paz».²² Sin embargo, este discurso se contrapone a la falta de paridad de género que en los hechos muestra la delegación uruguaya. Si bien estas dos cuestiones no están irremediabilmente ligadas, por motivos de legitimidad podría esperarse que la práctica diplomática uruguaya otorgue a las mujeres la misma presencia que es reclamada en los discursos en el CSNU. A su vez, esta práctica paritaria es la que el país oficialmente apoya a nivel internacional, en el marco de la Plataforma de Acción Mundial de la IV Conferencia Mundial sobre la Mujer Beijing 1995 y su seguimiento.

Esto se observa en el cuadro 2, que expone una cuarta variable cuantitativa: la cantidad de veces que han representado a Uruguay en el Consejo los diversos diplomáticos uruguayos que en alguna oportunidad han asumido tal tarea. Los datos son elocuentes al respecto. En primer lugar, del total de ocho representantes uruguayos que han hablado en las sesiones, solo dos son mujeres: Cristina Carrión y Beatriz Núñez. Segundo, estas ocupan, junto con dos hombres, la mitad inferior de las jerarquías más bajas de dicho conjunto (representante alterna y ministra). Tercero, quizás lo más llamativo, en ese conjunto las dos mujeres son las que menos han ingresado a las sesiones a representar a Uruguay (una sola vez cada una). A su vez, los hombres que comparten la misma jerarquía que ellas han ingresado bastante más. Incluso, el ministro consejero que ha ingresado lo ha hecho en más ocasiones que ambas, a pesar de que ellas tienen una jerarquía mayor en el escalafón del servicio exterior.²³

Una quinta variable considerada es el *patrocinio* o copatrocinio de mociones de resolución. Como se observa en la gráfica 2, Uruguay también ha mostrado una participación muy proactiva en esta variable, patrocinando 13 resoluciones, 23 % del total de resoluciones adoptadas. Además, como presidente de tribunales internacionales fue el único patrocinador de las resoluciones sobre el Mecanismo Residual Internacional de los Tribunales Penales (2269) y el tribunal de la ex-Yugoslavia (2306). Tanto estas dos resoluciones como el resto de las copatrocinadas coinciden con los principios que Uruguay busca promover en su membresía: el multilateralismo, el derecho internacional y la protección de civiles en conflictos armados.²⁴ Además, las resoluciones refieren a temas en los que Uruguay ha mostrado liderazgo y ha comprometido recursos concretos (ya sea mediante participación en misiones de paz, equipos negociadores o integración de tribunales internacionales). Una última observación es que, en el caso particular de la resolución 2269, que contó con las abstenciones de Angola, Egipto, Rusia y Senegal, se manifiesta la tensión entre multilateralismo y soberanía, que en otros casos también ha dejado a Uruguay en la vereda de enfrente de otros miembros no permanentes.

Por último, la sexta variable cuantitativa escogida para presentar el panorama de la participación de Uruguay son las *votaciones* en el Consejo. Al respecto, como se observa en el cuadro 1, Uruguay asistió a 56 sesiones de adopción de resoluciones, en 54 de las cuales votó a favor de la moción presentada (96 %). Solo en dos votaciones Uruguay se apartó de esta práctica: una abstención en un borrador de resolución relativo a Siria (S/2016/847) y un voto en contra de una resolución adoptada sobre la misión en el

22 Discurso de Luis Bermúdez en la sesión S/PV.7658, sobre «Las mujeres y la paz y la seguridad», 28/03/2016. Disponible en <<http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2016.shtml>>.

23 Debe subrayarse que estas cuestiones no escapan a los problemas de paridad percibidos cotidianamente en otros ámbitos de representación de la política uruguaya (Johnson, 2013).

24 Tema este al que también se refirió el Debate Abierto organizado por Uruguay durante su presidencia.



Sahara Occidental (resolución 2285). Es decir, en casi todos los casos el país apoya las propuestas presentadas y aprobadas.

Esta cuestión puede ser interpretada de diversas formas. En este trabajo, desde una perspectiva de la hegemonía, se opta por interpretar los votos de los países como apoyo (o no) a la generación de consenso en el CSNU. Esto es: si, de acuerdo a la bibliografía mencionada, se valora al CSNU como un ámbito de construcción de legitimidad, la expresión mediante el voto de un alineamiento consensual con la mayoría es valorada como un consentimiento de la hegemonía existente. De esta forma, se legitima el liderazgo del P5 (de Estados Unidos en particular) y, en los hechos, también el «ambiguo multilateralismo» del CSNU.²⁵ El dato del voto en mayoría es particularmente interesante en la actual coyuntura: para el período aquí considerado ya hubo siete resoluciones adoptadas sin unanimidad, mientras que en 2015 se adoptaron ocho resoluciones sin unanimidad, la cifra más elevada desde 2000.²⁶

En la gráfica 3 se cotejan las votaciones en las que los miembros no permanentes no acompañaron a la mayoría. Metodológicamente, se opta por centrar el análisis en esta categoría *no voto en mayoría*, considerándola indicador de disenso.²⁷ Se verifican en la gráfica dos subconjuntos: uno mayor de países que más frecuentemente votan en mayoría, que podríamos denominar *followers* (entre los que se incluye Uruguay), y otro de países díscolos, integrado por Angola, Egipto y Venezuela (a los que frecuentemente se suman China y Rusia), que prácticamente triplican a los países del primer grupo en cuanto a ocasiones en las que se apartan de la mayoría del CSNU.²⁸ De esta forma, la comparación ratifica la idea de que Uruguay en general colabora a lograr consensos en el Consejo, aunque, entre los países del primer subconjunto, es el país que más veces no ha votado en mayoría.

2. Casos particulares

Entonces, si por un lado puede interpretarse el voto en mayoría de Uruguay como un alineamiento con el *statu quo* expresado por el Consejo, por el otro lado resulta interesante profundizar en los casos *en que no se acompañó a la mayoría del CSNU*. Una observación común a ambos casos es que en los dos el voto divergente de Uruguay apunta en parte a reforzar el multilateralismo y la autoridad de la ONU. Esta situación representa un matiz con respecto a la tendencia predominante en el conjunto de países díscolos, cuyo no voto en mayoría generalmente apunta a no apoyar lo que parecen valorar como

25 Esto sin perjuicio del mencionado malestar verbalmente expresado en varias intervenciones de Uruguay en relación con la poca transparencia con la que el P5 actúa.

26 <securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2016-02/in_hindsight_the_security_council_in_2015_high_activity_less_consensus.php>.

27 La categoría *no voto en mayoría* no resulta muy intuitiva, pero es la mejor expresión del disenso; agrupa abstenciones, votos a favor y votos en contra, siempre que se hagan en minoría. Se evita así asimilar voto a favor y votos en mayoría, pues en ocasiones hay borradores de resolución que son rechazados por la mayoría (ejemplo: el borrador S/2016/847, presentado por Rusia, en el que Uruguay se abstuvo). A su vez, se descarta la alternativa de utilizar la categoría *voto en minoría*, pues expone a confusiones en torno a cómo interpretar la abstención.

28 A su vez, profundizando en el caso del otro miembro no permanente de la región, se observa que en 2015 Venezuela se abstuvo en ocho ocasiones, lo que refuerza su identificación en la categoría de díscolo.

excesos de multilateralismo en temas que consideran cuestionamientos a la soberanía de un Estado.

El primer caso considerado es el voto negativo de Uruguay en la resolución 2285, que extiende el mandato de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental (MINURSO), que tuvo dificultades en el cumplimiento de su mandato debido a que Marruecos, unilateralmente, había expulsado de la zona a su personal civil (en respuesta a una afirmación de Ban Ki-moon de que el Sahara Occidental estaba «ocupado»). En la fundamentación de la posición uruguaya, se subraya una valoración positiva de la MINURSO, pero se detallan varios problemas sustantivos y de forma. Estos últimos refieren a la escasa anticipación con que se presentó el documento y a la imposibilidad de que todos los miembros participaran en la negociación del texto, lo que nuevamente remite a la falta de transparencia en el CSNU (la intervención alude incluso a que Uruguay integra el grupo ACT). Sobre lo sustantivo, Rosselli afirma que la resolución «no brinda los instrumentos ni las garantías necesarios para el cumplimiento de su mandato. Por ello, mi Gobierno se ha sentido en la necesidad de votar en forma negativa», y agrega que «[e]n lugar de tantos rodeos, cuánto más sencillo hubiese sido incluir una oración que estipulase algo así como “instar al Gobierno de Marruecos a facilitar de inmediato la recomposición completa de la Misión de las Naciones Unidas para el Referéndum del Sahara Occidental”, de manera que pueda cumplir la totalidad del mandato establecido por el Consejo de Seguridad».²⁹ De esta forma, la oposición se fundamenta en dos problemas diferentes. En lo sustantivo, el predominio de lo que Rosselli llama la «decisión soberana, pero unilateral, de Marruecos» por sobre el multilateralismo, lo que atenta además directamente contra las herramientas de este (en este caso, las misiones de la ONU). En lo formal, la falta de transparencia con la que se procedió en la decisión, que posiblemente se apoye en la negociación entre los miembros del P5 de una declaración no muy fuerte para con Marruecos, so riesgo de enfrentar la oposición de Francia. El ejemplo permite visualizar perfectamente las articulaciones que se dan en el CSNU entre fuerza y generación de consenso, y entre problemas de transparencia y de respeto al multilateralismo.

La resolución también contó con el voto contrario de Venezuela y con las abstenciones de Angola, Nueva Zelanda y Rusia. Comparando la posición uruguaya con la de otros miembros no permanentes, el caso analizado permite visualizar varios puntos. En primer lugar, que en este caso el irrespeto al multilateralismo se combina con un aspecto sensible para países como Uruguay, Angola o Nueva Zelanda: el riesgo del predominio de la fuerza unilateral de poderosos países vecinos por sobre el respeto al multilateralismo y al derecho internacional (este punto es esbozado en el discurso angoleño).³⁰ En segundo lugar, más allá de la oposición multilateralismo-soberanía, la cuestión también implica una situación de colonización (de hecho, la argumentación venezolana se centró en eso), contra la que Uruguay también tiene un tradicional compromiso. Por último, un tercer componente que eventualmente puede agregarse a la preocupación

29 Discurso de Elbio Rosselli en la sesión S/PV.7684 sobre «La situación en el Sahara Occidental», 29/04/2016. Disponible en <<http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2016.shtml>>.

30 Sobre la abstención de Nueva Zelanda, esta es la única votación en la que un integrante del Grupo Regional de Europa Occidental y otros Estados no vota en mayoría (es decir, no legitima el consenso buscado por Estados Unidos, lo que de hecho es destacado en el discurso neozelandés).



uruguay por el tema es la valoración de un mecanismo multilateral para apoyar la democracia (el referéndum) que se ve violentado por una monarquía.

El segundo caso considerado es la abstención de Uruguay en el borrador de resolución relativo a Siria presentado por Rusia (S/2016/847) durante la acalorada sesión celebrada en medio del auge de la crisis humanitaria en Aleppo, en la que los bombardeos impedían el acceso de ayuda humanitaria.³¹ En la ocasión se presentó una moción de resolución patrocinada por Francia y España que demandaba un inmediato cese a todo bombardeo aéreo y vuelo militar sobre la ciudad de Aleppo, que recibió 11 votos afirmativos (incluyendo el de Uruguay), 2 abstenciones (Angola y China) y 2 votos negativos (Venezuela y Rusia, esta última ejerciendo su poder de veto). Por su parte, el texto redactado por Rusia, por el cual el Consejo habría exigido un inmediato cese de todas las hostilidades, recibió 4 votos a favor (China, Egipto, Rusia, Venezuela), 2 abstenciones (Angola y Uruguay) y 9 en contra, por lo que también fue rechazado.

Esta abstención también se fundamentó en razones tanto de forma como de contenido. Respecto a las primeras, se identificaron los mismos problemas que en el caso de la resolución sobre el Sahara Occidental: «En cuanto al procedimiento, esta resolución fue presentada ayer sobre las 17.00 horas, y no para ser discutida, sino para ser aceptada en su integridad o no».³² Con respecto a lo sustantivo, el borrador no incluía algo esencial: poner fin al bombardeo en Aleppo para permitir la llegada de ayuda humanitaria. El discurso también reafirmó el dolor de Uruguay ante el impacto de la guerra sobre las poblaciones civiles, que, como se mencionó, es uno de los ejes de la participación uruguaya en el CSNU. Un último elemento interesante a valorar de esta discusión es la forma en que Uruguay toma distancia del alineamiento acrítico con el consenso hegemónico, evitando votar en contra de la propuesta rusa.

A modo de conclusión

La brevedad del texto y el carácter parcial del período considerado obligan a ser cautelosos antes de arriesgar conclusiones generales sobre el tema. A su vez, el encuadre teórico utilizado no permite valorar suficientemente muchas de las aristas del desafío de la membresía uruguaya.³³

Sin embargo, el análisis anterior permite esbozar algunas observaciones que se estima pueden ayudar a comprender el rol jugado por Uruguay en estos 10 meses, así como los posicionamientos que posiblemente mantenga el país para el resto del bienio. En primer lugar, se observa que la participación ha sido muy responsable. Uruguay participa en todas las instancias, asumiendo frecuentemente una actitud proactiva.

³¹ El 28 de abril falleció en un bombardeo el último pediatra que quedaba en Aleppo.

³² Discurso de Elbio Rosselli en la sesión S/PV.7785 sobre la situación en Medio Oriente, 08/10/2016. Disponible en <<http://www.un.org/en/sc/meetings/records/2016.shtml>>.

³³ Así, por ejemplo, Álvarez Goyoaga explica que «[u]n tema del que no se habla demasiado y que no ha sido estudiado como correspondería, es el del *onus* material de la participación de los Estados en el Consejo de Seguridad como miembros no permanentes. [...] Pero lo realmente interesante de la ecuación económica del CSNU es la relacionada con el eventual aumento de la cooperación internacional que reciben los países en el período de dos años en el cual son miembros del Consejo» (2014: 413-414).

En segundo lugar, se evidencia que la participación de Uruguay no se limita a consensuar las propuestas de los países más poderosos, sino que reclama con firmeza que el CSNU asuma un funcionamiento más equitativo y transparente, manifestándose constantemente en tal sentido durante la ronda de intervenciones orales. A su vez, cuando a estos problemas de forma se suman cuestiones de fondo que se oponen a los principios que el país se ha propuesto impulsar durante su membresía, el desacuerdo también se manifiesta en las votaciones. De esta forma, los disentimientos discursivo y resolutivo parecen ser dos formas de evitar legitimar las decisiones del CSNU, apelando a la segunda en los casos extremos en que el desacuerdo no se limita a la formas, sino que se extiende a aspectos sustantivos de política del CSNU. En este sentido, se estima que la participación uruguaya refleja la imagen de un país que valora y ejerce su soberanía política para expresarse con compromiso sobre situaciones que, lejos de solo afectar el interés nacional en su sentido más inmediato, le son sensibles a la humanidad en su conjunto.

Bibliografía

- ÁLVAREZ GOYOAGA, Gustavo (2014). *El Uruguay y el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 1989-2010*. Montevideo: Diser.
- BENAVIDES, Juan Martín (2016). La mayor vitrina. Uruguay en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas 2016-2017. *Boletín Trimestral de Política Exterior Uruguaya*. 9: 2016.3, 12-15. Disponible en <<https://observatoriopoliticaexterioruruguay.files.wordpress.com/2016/04/boletin-trimestral-de-politica-exterior-uy-2016-3-1.pdf>>.
- BLANEY, David L. (1994). Gramscian Readings of the Post-Cold War Transition. *Mershon International Studies Review*, 38, 2, 282-284.
- CLARK, Ian (2011). *Hegemony in International Society*. Oxford: Oxford University Press.
- COX, Robert (2013). Fuerzas sociales, Estados y órdenes mundiales: Más allá de la teoría de relaciones internacionales. *Relaciones Internacionales UAM*, 24, 129-162.
- HURD, Ian (2007). *After anarchy: legitimacy and power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- JOHNSON, Niki (2013). *Hacia una democracia paritaria*. Montevideo: FCS-Cotidiano Mujer.



Cuadro 1. Resumen acumulativo de la participación de Uruguay en el CSNU (enero-octubre 2016)

	Ene	Feb	Mar	Abr	May	Jun	Jul	Ago	Set	Oct	Totales Ene-Oct	Totales en %
Total sesiones CSNU	16	21	24	19	19	23	20	12	14	15	183	100 %
Intervenciones Uruguay	5	8	6	8	10	7	10	7	10	13	84	45 %
Total votaciones CSNU	4	6	9	6	5	6	7	2	5	6	56	100 %
Votaciones en mayoría de Uruguay	4	6	9	5	5	6	7	2	5	5	54	96 %
Votaciones en minoría de Uruguay	0	0	0	1	0	0	0	0	0	0	1	2 %
Abstenciones Uruguay	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	1	2 %

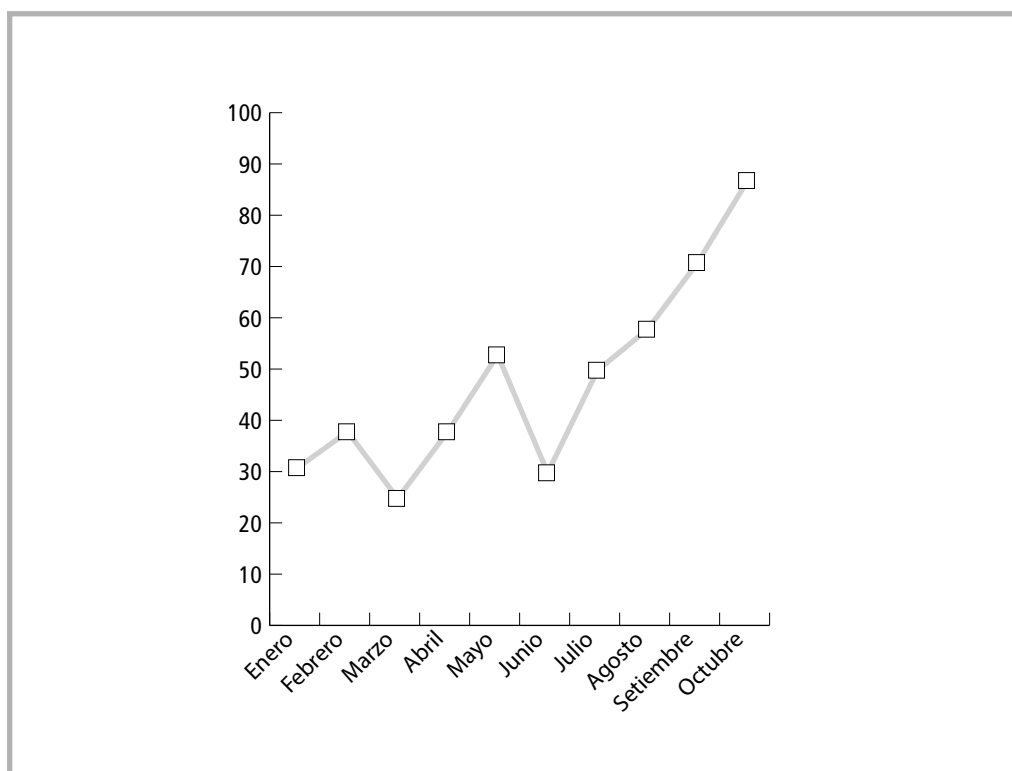
Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de «www.un.org».

Cuadro 2. Participaciones de representantes como delegados de Uruguay en el CSNU

Representante	Cargo	N.º de participaciones	% de participaciones
Rodolfo Nin Novoa	Ministro de Relaciones Exteriores	4	2 %
Luis Cancela	Subsecretario de Relaciones Exteriores	2	1 %
Elbio Rosselli	Representante permanente	98	54 %
Luis Bermúdez	Representante permanente alterno	75	41 %
Cristina Carrión	Representante permanente alterna	1	0,5 %
Beatriz Núñez	Ministra	1	0,5 %
José Luis Rivas	Ministro consejero	2	1 %
TOTAL		183	100 %

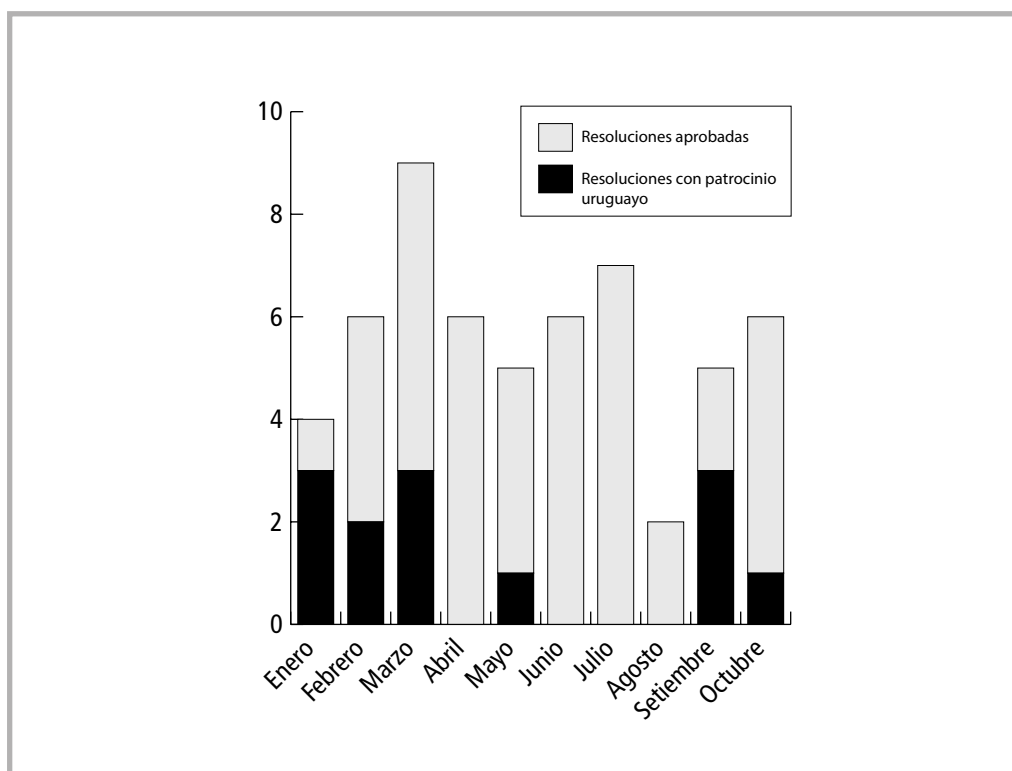
Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de «www.un.org».

Gráfica 1. Evolución del porcentaje de intervenciones verbales de Uruguay sobre el total de sesiones abiertas



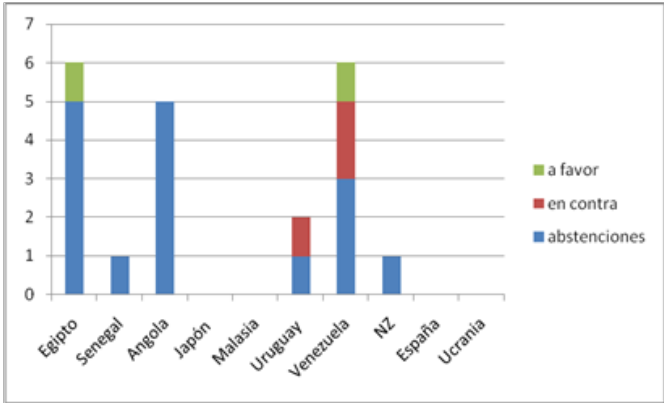
Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de «www.un.org».

Gráfica 2. Patrocinio y copatrocinio uruguayo sobre total de resoluciones aprobadas



Fuente: Elaboración propia en base a información extraída de «www.un.org».

Gráfica 3. No voto en mayoría de miembros no permanentes



Uruguay en el Consejo de Seguridad, año 1

Renzo Pomi

Introducción

En octubre de 2016, 10 meses después de haber asumido como miembro elegido del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) y cerca de completar el primer año de su mandato, Uruguay se sumó a un grupo de 69 países, entre ellos nueve miembros del Consejo, que enviaron una carta al presidente de la Asamblea General de Naciones Unidas expresando su desaliento por la falta de acción del órgano en relación con el conflicto en Siria y pidiéndole que citara a una reunión plenaria de la Asamblea General para que esta considerara la situación.³⁴ Esta carta no solo constituyó un desafío al principio de la primacía del CSNU en relación con temas sobre los cuales ya esté desempeñando funciones,³⁵ sino que denotó claramente el nivel de frustración existente entre muchos de sus miembros dada la imposibilidad de tomar medidas útiles para resolver conflictos o enfrentar sus consecuencias.

El *impasse* en cuanto a Siria no era el único motivo de desaliento: en julio, la Misión de Paz en Sudán del Sur (UNMISS), mandatada prioritariamente para proteger a la población civil, actuó como mero espectador de la tragedia que se desenvolvía frente a sus ojos: ejecuciones extrajudiciales, saqueos, violaciones sexuales, todas perpetradas en Juba, la capital del país, donde se encuentra la sede de la misión. Desafortunadamente, esta no era la primera vez que algo así sucedía en ese país durante la membresía de Uruguay en el Consejo. Unos meses antes, en la ciudad de Malakal, cascos azules fueron acusados de dejar entrar a personas armadas a un campo de desplazados que custodiaban y de no intervenir cuando estos comenzaron la matanza.

34 El texto de la carta puede ser consultado en <<http://www.un.org/pga/71/wp-content/uploads/sites/40/2015/08/Informal-briefing-on-the-situation-of-Syria.pdf>>.

35 Véase, en especial, artículo 12.1 de la Carta de Naciones Unidas, que reza: «Mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación, a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad». El texto completo de la Carta puede encontrarse en <<http://www.uy.undp.org/content/dam/uruguay/docs/marco-legal-uy/undp-uy-carta-nnuu.pdf>>.



Las situaciones enunciadas más arriba —y otras en las que el Consejo exhibe una preocupante parálisis—³⁶ parecían confirmar los peores miedos que se tenían antes y durante la campaña que llevó adelante Uruguay para acceder al CSNU: ¿por qué querría un país como Uruguay meterse en un embrollo de esta magnitud si no tiene intereses geopolíticos que recomienden la necesidad de hacerlo? ¿Por qué participar en un órgano en el cual unos pocos Estados —los miembros permanentes— son los que hacen y deshacen, relegando a los demás a la condición de meros espectadores, en el mejor de los casos, o de acompañantes de decisiones que no comparten pero que apoyan debido a presiones de los que ostentan el poder en el Consejo?

Aun reconociendo la validez de estos temores y los desafíos que significaba para Uruguay participar como miembro del Consejo, mi apreciación fue desde el principio que el rol de países de la estatura de Uruguay en él puede ser valioso mucho más allá de su peso específico político, económico, militar o de otro tipo. Para que esta premisa fuera cierta, algunas circunstancias eran necesarias:

- 1) que el país tuviera una política exterior claramente basada en las normas y principios del derecho internacional y en la intención de avanzar en la promoción y protección de los derechos humanos;
- 2) concomitantemente, que Uruguay adoptara una posición intransigentemente principista basada en el respeto y la promoción y protección de dichos derechos durante su actuación en el Consejo, y
- 3) que estuviera dispuesto a cumplir a cabalidad las promesas de la campaña electoral que finalmente lo llevó a asegurarse la silla en el Consejo y que reflejaban los puntos anteriores. Ese cumplimiento debería estar asegurado por un apoyo político sostenido no solamente por el Poder Ejecutivo a través de Cancillería, sino por otros poderes del Estado, en especial el Parlamento, y por un monitoreo constante de su actuación por parte de la sociedad civil y los medios de comunicación mediante sistemas claros de rendición de cuentas.

Es mi opinión que, luego de un año de membresía del Consejo, Uruguay ha logrado mantener un curso claro basado en principios también claramente definidos, lo que le ha posibilitado navegar aguas difíciles con más éxitos que sinsabores, a pesar de que institucionalmente el Consejo fue incapaz de hacer frente de manera unida y efectiva a las crisis más importantes que afectan la paz y la seguridad internacionales, traicionando así tanto el mandato que la Carta le diera a este órgano como las expectativas que razonablemente las distintas poblaciones afectadas tenían en su intervención. Lo que sigue pretende dar algunos datos que quizás puedan fundamentar esta apreciación y opinar sobre lo que pueda esperarse de Uruguay y del Consejo en 2017.

36 Esta parálisis se manifiesta también en la incapacidad del Consejo para lograr la implementación de sus decisiones. Véase, por ejemplo, la resolución 2303 (2016) sobre Burundi, que crea una fuerza policial que nunca ha llegado a desplegarse en el país debido a la oposición del gobierno. Véase también la resolución 2304 (2016) sobre Sudán del Sur, por la que decide desplegar una fuerza de protección regional por un período inicial que terminaría el 15 de diciembre de 2016. A comienzos de febrero de 2017, dicha fuerza dista de ser creada y mucho menos de ser desplegada en Sudán del Sur.

Consistencia en aguas turbulentas

Difícilmente Uruguay podría haber elegido un momento más difícil para ser miembro del CSNU. No me toca a mí explicar el contexto en el cual esa membresía se produce, pero simplemente permítaseme ofrecer algunos ejemplos. Uruguay llega al Consejo en el quinto año de un conflicto —el de Siria— que ha resultado en cientos de miles de muertos y alimentado una crisis migratoria casi sin precedentes, en el que miembros del Consejo son partisanos y no honestos mediadores, y en el que cualquier posibilidad de solución dista de ser cierta. El uso del veto para impedir la acción del Consejo se volvió moneda corriente, y más y más países se inclinaban a elegir gobiernos populistas y nacionalistas, lo que hacía elusivo prever un apoyo consistente a soluciones globales en el futuro. Navegar estas aguas turbulentas implicaba para una embarcación pequeña —el Uruguay— mantener firme el timón de la política exterior que se había propuesto.

Uruguay cumplió con sus promesas en dos sentidos: primero, al proponer y apoyar medidas que tendían a proteger los derechos de las personas afectadas por conflictos armados y fortalecer los instrumentos con los que cuenta la comunidad internacional para ello, y, segundo, al promover la transparencia en la actuación del Consejo para asegurarse de que dichas medidas —y su propia actuación en el Consejo— sean conocidas y valoradas y que haya rendición de cuentas en un órgano que no está acostumbrado a rendirlas. No estoy en condiciones de asegurar que todas las posturas asumidas por Uruguay hayan sido las correctas —desde un punto de vista de derechos humanos—, pero sí puedo apuntar las siguientes actitudes que fundamentan lo que recién expresara:

Apoyo a medidas que tiendan a proteger los derechos de las personas afectadas por conflictos armados y los instrumentos con los que cuenta la comunidad internacional para ello

► *Sahara Occidental*

Quizás la muestra más clara de la posición independiente y principista de Uruguay tuvo lugar en abril, cuando el CSNU debía considerar la renovación del mandato de la MINURSO (Misión de las Naciones Unidas sobre el Referéndum en el Sahara Occidental). En la oportunidad, Uruguay, junto con Venezuela, decidió votar en contra de la resolución introducida por Estados Unidos. Otros tres países —Angola, la Federación Rusa y Nueva Zelanda— decidieron abstenerse. Aunque la resolución fue finalmente adoptada —por haber recibido 10 votos a favor de los nueve requeridos como mínimo—, el mensaje enviado por los países que no acompañaron la resolución fue inequívoco: el CSNU no puede renunciar a cumplir con su responsabilidad y actuar como si no existieran circunstancias excepcionales que amenazaban la vida misma de la misión de paz y el bienestar de la gente que depende de ella. Marruecos había, en una decisión unilateral, conminado a los funcionarios civiles de la misión a que se retiraran de la zona de despliegue, poniendo en duda la continuación de esta. En breve, lo que estaba en juego para Uruguay, más allá de la situación en el Sahara Occidental, eran principios fundamentales de Naciones Unidas, el futuro de las operaciones de paz y la autoridad y credibilidad del CSNU.



Durante el debate abierto luego de la adopción de la resolución 2285 (2016), que renovara el mandato de MINURSO, el embajador Rosselli fundamentó su voto negativo mediante una declaración que, desde mi punto de vista, representa una de las más candidas y honestas protestas en contra del *statu quo* existente en el Consejo. El contenido y la manera en que se manifestó significaron para los espectadores una corriente de aire fresco en un ambiente normalmente reservado para discursos preparados y frases hechas, y un llamado de atención para el resto de la membresía del Consejo, en especial para ciertos miembros permanentes.³⁷

La postura de Uruguay en este caso no solo fue principista, sino de defensa concreta de los instrumentos con los que cuenta el Consejo para cumplir con su labor, en especial las operaciones de paz. Fue además una postura que enfrentó a Uruguay a países con los cuales tiene buenas relaciones, incluyendo a Marruecos, pero también a los que apoyaron a Marruecos en detrimento del rol de Naciones Unidas en el Sahara Occidental, como Francia, Egipto, Senegal y España. Es bueno resaltar además que esta no fue simplemente una postura asumida en el momento de la renovación del mandato, sino que desde que la resolución fuera adoptada Uruguay ha insistido con que la Secretaría brinde información al Consejo sobre el retorno a la funcionalidad plena de MINURSO, esto es, sobre el cumplimiento de la resolución 2285 (2016).

► *Protección de instalaciones y personal médico*

Si bien el caso del Sahara Occidental es quizás el más llamativo de una posición firme y principista, Uruguay ha estado consistentemente a favor o al frente de iniciativas en pro de los derechos humanos o de la protección de civiles. Una de esas iniciativas fue la introducción y negociación, como parte de un grupo de miembros no permanentes que incluía además a España, Japón, Malasia y Nueva Zelanda, del texto que se convertiría en la resolución 2286 (2016) sobre protección de instalaciones y personal médico en conflictos armados.

Esta resolución, que recibió 80 adhesiones y patrocinios de miembros y no miembros del Consejo, condena los ataques y amenazas dirigidos en contra de enfermos o heridos, de personal médico o trabajadores humanitarios, así como contra medios de transporte, equipamiento e instalaciones utilizadas por personal médico o humanitario en situaciones de conflicto armado, y demanda el fin de la impunidad de aquellos que sean responsables. La resolución insiste en la necesidad de respetar el derecho internacional, incluyendo el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho internacional humanitario, por todas las partes de conflictos armados.

Durante el debate de adopción, el representante uruguayo manifestó: «debemos tener presente que gran parte de los hechos que tratamos de corregir con esta resolución son cometidos por fuerzas armadas de algunos de los Estados de esta Organización». En un ambiente de muy cuidadas declaraciones, lo afirmado por Uruguay no dejaba de ser de cierta manera radical: significaba señalar a países sentados alrededor de la mesa del

37 El discurso del embajador Rosselli durante dicha sesión del CSNU puede encontrarse en el siguiente enlace, pp. 11-13: <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.7684>>.

Consejo de cometer los crímenes a los que se refiere la resolución (no debemos olvidar que algunos de esos Estados sindicados por atacar instalaciones sanitarias o personal de emergencia son miembros permanentes del Consejo o Estados con influencia sobre él).

Quizás sea bueno decir aquí lo siguiente: países pequeños como Uruguay difícilmente puedan tener una influencia determinante en situaciones de países sometidas al Consejo —estas situaciones son normalmente un coto cerrado de los miembros permanentes, los que lideran en prácticamente todos los temas de la agenda que tienen que ver con conflictos en países determinados—, por lo que el camino que normalmente queda abierto para los miembros no permanentes es el de liderar y presentar iniciativas en cuanto a asuntos temáticos, como el de protección de civiles y, más precisamente, protección de personal humanitario. La tragedia es que claramente existe una brecha entre lo manifestado en resoluciones temáticas y lo que hace el Consejo en situaciones concretas de países. Mientras que es relativamente —solo relativamente— fácil que los miembros del Consejo se pongan de acuerdo en resoluciones u otras manifestaciones de carácter general, es sumamente difícil que ese acuerdo se dé cuando se trata de situaciones de países en las cuales los miembros permanentes tienen posiciones diametralmente distintas basadas en intereses también distintos. El desafío es, entonces, traducir lo decidido en resoluciones temáticas en medidas específicas en el terreno. No otra cosa quiso decir Uruguay cuando, en el mismo debate, expresó su deseo de que la resolución que se adoptaba no fuera «un ejercicio vacuo para expresar compromisos que luego no son cumplidos en el terreno. Estamos muy preocupados porque tanto los derechos humanos como el derecho internacional humanitario están siendo continuamente vulnerados e ignorados con total impunidad en varias regiones de nuestro planeta».³⁸

► *Explotación y abuso sexual (SEA)*

Uruguay ha tenido una postura consistente en cuanto a explotación y abuso sexual por cascos azules y otros funcionarios de operaciones de paz, ya sea de Naciones Unidas o de fuerzas autorizadas por Naciones Unidas. En expresión de esta postura, Uruguay apoyó y fue activo participante en las negociaciones que llevaron a la adopción de la resolución 2272 (2016), relativa a la prevención y combate de la explotación y el abuso sexual. Es importante que un país contribuyente de tropas asuma esta postura y no le tema a la rendición de cuentas, y que, en vez de escudarse en la impunidad, como parecen hacer otros,³⁹ se abra a procesos de investigación transparentes y justos. Fue muy importante que Uruguay expresara su compromiso contra la explotación y abuso sexual, el que se fundamenta «en el respeto de los derechos humanos y la dignidad de las víctimas [que] es el principal motivo por el cual se debe trabajar hasta que no se produzca nunca más un solo caso» y en la necesidad de proteger a las Naciones Unidas del «impacto negativo que tienen estos casos en la credibilidad y la imagen de las operaciones de paz y en el efecto negativo que conllevan en cuanto a la capacidad de cumplimiento de sus mandatos».

38 Véase la intervención de Uruguay en <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.7685>>.

39 Otros países contribuyentes de tropas miembros del Consejo, como Egipto, se resistieron a la adopción de las medidas que la resolución propone, y el socio regional de Uruguay —Venezuela— no fue precisamente un abanderado en el tema (apoyó una enmienda hostil presentada por Egipto).

► *Protección de civiles en general*

Al inicio mismo de su membresía y habiendo asumido dos semanas antes la presidencia, el 19 de enero Uruguay organizó un debate abierto de alto nivel del CSNU sobre protección de civiles. La intención de Uruguay fue la de insistir en la centralidad del derecho internacional humanitario en los esfuerzos para proteger a la población civil. También, discutir con los miembros del Consejo y de la membresía de ONU en general las maneras en que las operaciones de paz pueden proteger más efectivamente a los civiles, de acuerdo a estudios llevados adelante recientemente.⁴⁰ Los debates abiertos del Consejo son... bueno, debates. No es necesario atribuirles más importancia que la de foros en los cuales los miembros de Naciones Unidas tienen la oportunidad de dar su posición nacional sobre los distintos temas en la agenda del Consejo, muchas veces sin ningún producto que puedan mostrar como resultado del debate. Sin embargo, la circunstancia de que habían pasado ya siete meses desde que el secretario general había presentado su informe sobre protección de civiles —que oficiaría como base para la discusión en el debate—, sin que ninguno de los presidentes anteriores hubiera convocado a un debate al respecto, le dio una significación especial al hecho de que un país que recién había llegado al Consejo, y para colmo asumido como presidente en su primer mes de membresía, hubiera decidido organizarlo.

Organizar el debate dejó a varios miembros y anteriores presidentes del Consejo en una situación embarazosa y los impulsó a aceptar que, en el futuro, los informes del secretario general sobre protección de civiles debían ser presentados anualmente en mayo y que el debate abierto sobre este debía tener lugar dentro de un plazo fijo, a efectos de evitar situaciones como la que se diera esa vez.⁴¹

► *Colombia*

El 25 de enero, el CSNU adoptó la resolución 2261 (2016), que establecía una misión política conformada por observadores internacionales desarmados que tendrían a cargo la verificación del desarme y la coordinación del mecanismo tripartito que haría el monitoreo y la verificación del acuerdo definitivo de cese del fuego y fin de hostilidades acordado por las partes. Esta resolución tiene una significación histórica muy importante, en especial para los latinoamericanos. Era la primera vez en 50 años que el CSNU se dignaba a actuar sobre Colombia en cuanto a la solución del conflicto armado e indicaba precisamente que su solución podía estar finalmente al alcance de la mano. Fue, por supuesto, un privilegio para Uruguay el haber presidido la sesión en la que la resolución fue adoptada. Sin embargo, no sería adecuado dar mayor crédito a Uruguay por este acontecimiento histórico, dado que el Consejo —no solo Uruguay, sino el cuerpo conformado por todos sus miembros— simplemente refrendó lo que las partes —en particular el gobierno de Colombia— le pedían. Tal deferencia hubo para con la postura del gobierno colombiano que la resolución omitió incluir en el mandato de la misión de

40 La revisión más reciente y comprensiva sobre operaciones de paz y su futuro fue la realizada por el Grupo Independiente de Alto Nivel sobre las Operaciones de Paz, cuyo informe final puede encontrarse en <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=A/70/95>>.

41 El Consejo decidió que los debates abiertos sobre el tema debían tener lugar antes del fin del período de sesiones corriente de la Asamblea General, esto es, antes de la tercera semana de setiembre.

verificación temas que son ya de costumbre parte del mandato de operaciones de paz. Me refiero, en particular, al tema de los derechos humanos, que fue completamente ignorado. El aumento el año pasado de los asesinatos y amenazas contra defensores de los derechos humanos y líderes comunitarios debe hacer pensar a los miembros del Consejo en la necesidad de no ignorar temas que pueden luego, como ha sucedido en el pasado, atentar contra una posible exitosa culminación del proceso de paz.

► *La cuestión de Palestina*

Uruguay apoyó la resolución 2334 (2016), referida a la ilegalidad de los asentamientos impulsados por Israel en los territorios palestinos ocupados desde 1967, incluido Jerusalén oriental, que constituyen una flagrante violación del derecho internacional y un obstáculo a la visión de dos Estados viviendo uno al lado del otro en paz y seguridad dentro de fronteras reconocidas internacionalmente. Uruguay consideró que la resolución era una medida adecuada ante un «contexto de particular relevancia en este largo y sinuoso camino hacia la paz». Tanto la aprobación de la resolución 2334 (2016) como la realización de la conferencia de paz organizada por Francia constituían «dos claras muestras de la urgencia que la comunidad internacional asigna a la conclusión pacífica y exitosa de este proceso». Al mismo tiempo, reafirmó su «apoyo indeclinable al derecho de Israel y de Palestina a vivir en paz, dentro de fronteras seguras y reconocidas, en un ámbito de cooperación, renovado y libre de cualquier amenaza o acto que quebrante la paz».⁴²

Esta era, sin duda, una oportunidad única, no solo por la dificultad del tema, sino por las circunstancias en que la resolución se adoptó —al fin de una administración americana y pocas semanas antes de que una nueva asumiera el poder en Estados Unidos, seguramente una que apoye aún más incondicionalmente a Israel y que esté dispuesta a interponer el veto ante cualquier resolución que ese país interprete como inaceptable—. Fue, así, importante que Uruguay la aprovechara de la manera en que lo hizo, aunque ello le generara críticas inmerecidas de un aliado como Israel, al que Uruguay ha demostrado apoyo durante toda su vida independiente.

► *Mujer, paz y seguridad*

Uruguay ha apoyado consistentemente la agenda de mujer, paz y seguridad. Uno de los puntos altos y más originales en ese apoyo vino el 5 de diciembre, cuando decidió organizar una reunión abierta tipo fórmula Arria con el objetivo de analizar las sinergias entre las resoluciones del CSNU sobre este tema y la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer. En su discurso de apertura de la reunión, el embajador Rosselli destacó que resultaba esencial mejorar la coordinación entre los órganos y mecanismos que se ocupan de cuestiones de derechos humanos dentro del sistema, alentando una relación más activa entre el CSNU, el Consejo de Derechos Humanos y los órganos de supervisión de tratados. Otro colega va a referirse en

42 Las declaraciones realizadas durante el debate pueden verse en <<http://www.un.org/es/comun/docs/?symbol=S/PV.7863>>.



esta publicación al tema mujer, paz y seguridad y la postura de Uruguay al respecto, pero permítaseme decir cuán importante es que Uruguay apoye actividades como la referida, que tienden a romper la estricta y desafortunada separación que tradicionalmente ha existido entre el Consejo de Derechos Humanos y el CSNU o, dicho de otra manera, entre Ginebra y Nueva York.

Promoción de transparencia en la actuación del Consejo

Uruguay ha promovido consistentemente la transparencia en el Consejo. En particular, ha sido notorio que Uruguay ha intentado siempre expresar su opinión en sesiones abiertas, y no solamente en las consultas a puertas cerradas. De esa manera, la opinión pública nacional e internacional puede conocer directamente —a través del *webcast* o leyendo *a posteriori* las actas de las sesiones— la postura de Uruguay en los temas más diversos. Este puede parecer un tema menor, pero no lo es. A pesar de que ha habido una evolución moderadamente positiva de la actuación del Consejo,⁴³ este es todavía uno de los órganos de Naciones Unidas más reservados en cuanto a sus actuaciones. Por ejemplo, es costumbre que el Consejo realice una reunión abierta a efectos de escuchar el informe de los representantes especiales del secretario general sobre la situación en un determinado país y la actuación de la misión de paz que dirigen, y que, una vez que este informe es presentado, los miembros del Consejo se retiren a otra sala a realizar consultas privadas sobre lo que acaban de escuchar. Esta práctica impide que la opinión pública escuche directamente de los miembros del Consejo su postura sobre los distintos temas y aquilatar los argumentos que se brinden. La postura uruguaya de intervenir en las sesiones abiertas la mayor cantidad de veces posible rompe en cierta manera con esa costumbre y genera un ejemplo que otros países deberían seguir.

El apoyo de Uruguay a una mayor transparencia del Consejo también se expresó mediante su respaldo a los cambios en el proceso de selección del secretario general⁴⁴ y la apertura que ha tenido hacia las organizaciones de la sociedad civil en Nueva York. En cuanto a este último tema, a pesar del intenso trabajo que significa ser miembro del Consejo, en especial para un país con una representación relativamente pequeña ante Naciones Unidas,⁴⁵ Uruguay ha mantenido una política de puertas abiertas que es de destacar. Una de las manifestaciones de esa política fue la reunión que el embajador Rosselli mantuvo con el Grupo de Trabajo de las Organizaciones No Gubernamentales sobre el CSNU. Estas reuniones son oportunidades sumamente importantes para mantener un diálogo franco, *off the record*, entre dichas organizaciones y los miembros del Consejo sobre todos los puntos en la agenda de este. A pesar de que Uruguay solo realizó una reunión de este tipo con el Grupo de Trabajo, los participantes valoraron la

43 De acuerdo a la organización Security Council Report, en el año 2016 hubo un incremento notorio de reuniones abiertas del Consejo. Según la mencionada organización, en 2016 el Consejo pasó 160 horas en 24 sesiones abiertas, mientras que en 2006 solo había mantenido 13 debates abiertos de una duración total de 67 horas. El informe en inglés está disponible en http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-02/the_security_council_in_2016.php.

44 Véase el artículo al respecto en esta publicación.

45 En cuanto a la intensidad del trabajo del CSNU, véase el informe de la organización Security Council Report que indica que el año 2016 fue uno de los años de trabajo más intenso del Consejo desde el fin de la Guerra Fría (http://www.securitycouncilreport.org/monthly-forecast/2017-02/the_security_council_in_2016.php).

calidad y transparencia del intercambio y es de esperar que otras reuniones similares puedan realizarse antes de que Uruguay abandone el Consejo, a fines de diciembre.

Conclusión

Como expresáramos anteriormente, Uruguay arriba al CSNU cuando la humanidad enfrenta desafíos extraordinarios y cuando las estructuras de gobernanza internacional —en particular las Naciones Unidas— presentan carencias graves que ponen en tela de juicio su propia credibilidad. Uruguay no podía honestamente aspirar a tener un rol determinante en la superación de esas carencias, pero podía contribuir a que estas fueran enfrentadas a partir de la promoción de principios y valores comunes y de la convicción de que era esencial para la humanidad que esas estructuras existieran y que funcionaran bien. Lamentablemente, la presencia de Uruguay en el CSNU coincidió con uno de los puntos más bajos en cuanto a la efectividad —y concomitante credibilidad— del Consejo, cuando la falta de consenso entre las principales potencias mundiales significó la perpetuación de varios conflictos y la muerte innecesaria de cientos de miles de seres humanos. Eso hizo claramente más difícil la labor uruguaya en el Consejo, pero de todas maneras fue importante, al menos en el primer año de su membresía, que existiera en él un país del sur que demostrara una postura independiente y principista y que contribuyera, con su propia presencia, a reafirmar la importancia del derecho internacional, el multilateralismo y el diálogo para la solución de los problemas que enfrenta la humanidad.

Como miembro del CSNU, durante 2016 Uruguay se posicionó claramente en el campo de los países que intentaron que el Consejo actuara para cumplir con los propósitos y principios establecidos en la Carta de Naciones Unidas. Apoyó y hasta tomó la iniciativa en relación con la adopción de medidas que protegieran los derechos de los civiles afectados por conflictos armados y el fortalecimiento de los instrumentos con los que la comunidad internacional cuenta para ello. Al mismo tiempo, promovió que la actuación del Consejo sea más transparente, que es otra manera de asegurar que este actúe y deba rendir cuentas cuando no lo hace. Se podrá decir que son victorias moderadas cuando se las compara con las terribles consecuencias de la falta de actuación del Consejo del que Uruguay forma parte. Es posible que así sea, pero la otra opción es no involucrarse, y desde un punto de vista de derechos humanos esa opción nunca existe.

En 2017 Uruguay es, entre los miembros no permanentes, uno de los «veteranos». Debe usar la experiencia acumulada durante el primer año para influir sobre los nuevos miembros para que estos también abracen las causas impulsadas por Uruguay y se sumen al grupo de países que intentan que el Consejo supere la inacción y vuelva a tener la relevancia que la humanidad necesita. Como veterano, su acción puede ser más decidida. Esto es fácil de decir pero difícil de hacer, pero al menos Uruguay debe evaluar a conciencia su labor en 2016, identificar los ajustes que deba realizar y definir unas pocas áreas en las cuales poner la mayor parte de su esfuerzo para que su actuación pase de ser un testimonio reflejado en una publicación a ser un precedente que nuevas configuraciones del Consejo apliquen en beneficio de aquellos que lo necesitan.



Más arriba decía que los desafíos que se enfrentaban eran extraordinarios. Pues bien, las cosas solo parecen empeorar. El nuevo gobierno de Estados Unidos puede generar una situación en el CSNU en la cual posturas como las expresadas por Uruguay durante 2016 sean aún menos bienvenidas. Uruguay debe estar listo para sobrellevar estos meses que restan sin caducar ante nuevas presiones que seguramente vendrán. Hay una cuestión de urgencia aquí: urgencia porque los temas que el Consejo trata son urgentes —la vida de miles de personas— y urgencia porque las pequeñas ventanas de oportunidad parecen continuar cerrándose, y quizás se cierren completamente para cuando Uruguay llegue al final de su mandato. En la evaluación que sugeríamos más arriba, es prioritario que Uruguay incluya la nueva situación instalada a partir del 20 de enero en Estados Unidos y redoble sus esfuerzos para que el camino de la cooperación internacional y los derechos humanos se mantenga abierto y no se cierre.

Mujer, paz y seguridad

*Louise Allen*⁴⁶

La agenda sobre mujeres, paz y seguridad se estableció formalmente en el año 2000, cuando el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) aprobó por unanimidad la resolución 1325 (2000), tras una movilización sin precedentes de activistas y políticos motivada en el convencimiento de que la paz y la seguridad nunca se lograrían sin la participación del 50 % de la población, y que los derechos humanos y la igualdad de género son principios fundamentales de sociedades estables. En los pasados 16 años, el CSNU ha aprobado otras siete resoluciones que codifican y detallan su compromiso de garantizar, tanto en el debate como en la acción, especialmente en el mandato de las operaciones de mantenimiento de la paz, de asuntos políticos y de consolidación de la paz, que se priorice la igualdad de participación de las mujeres en la prevención y resolución de conflictos, en las actividades de reconstrucción y en los esfuerzos por proteger a mujeres y niñas.

Se han sumado pruebas, surgidas de estudios realizados en los últimos 16 años, de que la participación plena y verdadera de las mujeres en la adopción de decisiones, así como su empoderamiento, tiene efecto positivo en los buenos resultados económicos y políticos de los países y está explícitamente vinculada a la obtención de procesos de paz duraderos y a la construcción de comunidades resilientes. En el contexto de los procesos de paz, por ejemplo, la participación de las mujeres no solamente aumenta la probabilidad de que se llegue a un acuerdo, sino que también aumenta en un 35 % la probabilidad de que el acuerdo de paz dure 15 años. La presencia de mujeres en la función policial y militar dentro de las fuerzas nacionales y locales y en las operaciones de mantenimiento de la paz ayuda a generar confianza con las comunidades locales y fortalece el resultado de las operaciones. Con respecto a los países en reconstrucción, los estudios demuestran que la creciente participación de las mujeres en la producción, el comercio y otros emprendimientos es motivo fundamental del crecimiento económico. La presencia de las mujeres en instituciones electorales y políticas a menudo se relaciona con la formulación de políticas más eficaces y eficientes, resulta más inclusiva y conduce a mejores resultados. Las mujeres y los grupos de mujeres han operado reiteradamente como mecanismo preventivo contra el creciente extremismo en las comunidades mediante la lucha contra ideologías y discursos extremistas.

46 Coordinadora ejecutiva de NGO Working Group on Women, Peace and Security, Nueva York.

La promoción y protección de los derechos de las mujeres durante los conflictos y después de ellos, en particular en sistemas constitucionales y legislativos, suele ser la mejor y única oportunidad para consolidar la igualdad de género y la igualdad de derechos en países que están reconstruyendo sus instituciones. Por ejemplo, la violencia doméstica en comunidades que se recuperan de un conflicto violento es a menudo una continuación de la violencia experimentada por las mujeres antes y durante el conflicto. Por eso es esencial consagrar la protección a quienes sobreviven a la violencia doméstica y responsabilizar inmediatamente a los autores. Se ha demostrado una y otra vez que la promoción de enfoques integrales para abordar las violaciones de los derechos humanos, incluida la violencia sexual y de género, que incluye reformas legislativas, capacitación para todos los agentes del sector judicial y de seguridad y la prestación de servicios a sobrevivientes, da los mejores resultados para sobrevivientes y comunidades.

En 2015, tres estudios sobre paz y seguridad de las Naciones Unidas, incluido el estudio mundial sobre la resolución 1325 (2000) del CSNU, ratificaron las recomendaciones formuladas previamente por la sociedad civil de dar prioridad a la prevención de conflictos, fortalecer la participación de las mujeres en todas las decisiones sobre temas de paz y seguridad, aumentar considerablemente la aplicación de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad e incrementar la inversión en organizaciones de mujeres. En el examen de alto nivel del año pasado de la resolución 1325 (2000) del CSNU y en el debate abierto de este sobre mujeres, paz y seguridad hubo participación récord de Estados miembros. De las 105 declaraciones realizadas por los Estados miembros, el 65 % contenían compromisos concretos o declaraciones positivas sobre el avance de la participación cabal de las mujeres en los procesos de paz, seguridad y políticos, y el 59 % enfatizaban la importancia de prevenir conflictos y el papel que en ello deben tener las mujeres. A pesar de la retórica y de los reiterados compromisos, el CSNU, los Estados miembros y el Sistema de las Naciones Unidas están lejos de aplicar cabalmente la agenda sobre mujeres, paz y seguridad, tanto en la política como en la práctica.

El CSNU, como órgano supremo de las Naciones Unidas encargado de las cuestiones de paz y seguridad, tiene una función fundamental que cumplir en la aplicación y promoción de la agenda sobre mujeres, paz y seguridad y en garantizar que se identifiquen los elementos de género en cada crisis, conflicto y respuesta humanitaria. Está claro que el CSNU todavía no logra reconocer y apoyar de manera sistemática la participación y el empoderamiento de las mujeres como principio fundamental para lograr una paz y una seguridad holísticas. También está claro que difiere mucho el grado en que las mujeres, la paz y las cuestiones relacionadas con la seguridad se incorporan y se consideran, este depende mucho del conflicto o crisis de que se trate.

Los miembros del CSNU, incluido Uruguay, tienen que trabajar con especialistas en cuestiones de género y con la sociedad civil en general para asegurar que se identifiquen y aborden los elementos específicos de género en cada crisis, conflicto y respuesta humanitaria. Esto abarca, por ejemplo: promover la participación de las mujeres nigerianas en los esfuerzos para combatir la amenaza planteada por Boko Haram; garantizar que las mujeres formen parte del seguimiento del proceso de paz y del proceso de desarme en Malí; abogar por la inclusión de mujeres y la consulta a mujeres en Sudán del Sur, República Democrática del Congo y República Centroafricana en la elaboración y aplicación de estrategias de protección; exhortar a que se consulte a las mujeres locales sobre las evaluaciones humanitarias de la situación en Siria y Yemen, y propugnar

que los formuladores de políticas internacionales y los donantes respalden la verdadera participación de las mujeres en procesos de paz como los de Siria, Afganistán, Myanmar y Colombia.

En el tiempo que le queda en el CSNU, Uruguay puede tener una actuación fundamental para garantizar que las mujeres, la paz y la seguridad estén integradas en toda la labor del organismo. En 2017, Uruguay copreside el Grupo Informal de Expertos sobre Mujeres, Paz y Seguridad en el CSNU. Este grupo establecido a finales de 2015 tiene el objetivo de mejorar la afluencia de información relacionada con mujeres, paz y seguridad al CSNU y consolidar la calidad del análisis de género relacionado con conflictos que tienen a disposición los miembros del Consejo. A finales de 2016, Uruguay también encabezó una reunión del CSNU para discutir cómo incorporar mejor en los procesos de toma de decisiones de paz y seguridad en Nueva York los análisis y las recomendaciones que realiza el Comité de las Naciones Unidas para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW, por su sigla en inglés), con sede en Ginebra.

En 2017, se alienta a Uruguay a asegurar que la agenda sobre mujeres, paz y seguridad se integre en todas las declaraciones y resoluciones presidenciales específicas de cada país, incluidos los mandatos de las operaciones de mantenimiento de la paz, de asuntos políticos y de consolidación de la paz; aumentar la participación de representantes de la sociedad civil en las deliberaciones, tanto en Nueva York como en el terreno, para asegurar que las decisiones reflejen las necesidades y recomendaciones de las comunidades locales, y promover los derechos de las mujeres como fundamentales para la prevención a largo plazo de conflictos y para una paz perdurable.

Enseñanzas de la elección de António Guterres

*Volker Lehmann*⁴⁷

54

El 13 de octubre de 2016, la Asamblea General de las Naciones Unidas designó por aclamación a António Guterres próximo secretario general de las Naciones Unidas (ONU). Pese a cierto descontento porque la opción final ponía de nuevo a un hombre al frente de la ONU, hubo muchos elogios por la selección de una persona con vasta experiencia en múltiples esferas muy necesarias para el que ha sido considerado «el trabajo más difícil del mundo».

A los 67 años de edad, la historia política de Guterres abarca cuatro décadas en el Parlamento nacional (1976-1993), como primer ministro de Portugal (1995-2002) y en puestos internacionales, incluyendo el de presidente de la Internacional Socialista. El puesto ocupado por Guterres de más relevancia para este nuevo cargo es su actuación como Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) entre 2005 y 2015. Como en ese período se vivieron algunas de las crisis de desplazamiento más graves en décadas debido a los conflictos armados en Siria, Irak y Yemen, Guterres ganó respeto por su gestión al frente de los esfuerzos en la atención de la mayor cantidad de personas que huían del conflicto y la persecución. En esta actividad, gozó de la credibilidad no solamente de las personas sobre el terreno, sino también de sus compañeros de trabajo dentro de la ONU. Pero también aprovechó su puesto para denunciar la falta de liderazgo político en Siria y no rehuyó exhortar a la Unión Europea a hacer más para contener la crisis humanitaria a sus puertas.

Por lo tanto, si bien hay muchos buenos motivos para aplaudir a la persona que resultó elegida, las mejoras en el proceso electoral son igualmente importantes. A lo largo de la historia de la ONU, la selección del secretario general no se ha fundado en criterios claros en cuanto a los méritos o antecedentes profesionales del candidato, ni existía escrutinio público, ni una hoja de ruta oficial con miras a la selección. Lo único que establece la Carta de las Naciones Unidas es que «[e]l Secretario General será nombrado por la Asamblea General por recomendación del Consejo de Seguridad».⁴⁸ Ello significó en la práctica que la Asamblea General dejó esta función en manos de los cinco miembros permanentes con derecho a veto (P5) del CSNU. Se llegó incluso a que los cinco miem-

⁴⁷ Senior Policy Analyst, FES Nueva York.

⁴⁸ Carta de las Naciones Unidas, capítulo 15, artículo 97.

bros permanentes decidieran a puertas cerradas sobre su candidato preferido, quien luego era recomendado a la Asamblea General para una aprobación de mero trámite.⁴⁹

Eso fue lo que ocurrió también en 2006, cuando el CSNU presentó a los Estados miembros de la ONU el nombramiento de Ban Ki-moon como un hecho consumado. Sin embargo, para su sucesión, ya a fines de 2014 cobró importancia el impulso hacia la transparencia y la inclusión. Los cambios históricos que acaecieron desde entonces fueron posibles debido a una combinación de esfuerzos: de la sociedad civil global con campañas como «1 por 7 mil millones»;⁵⁰ de una renovada Asamblea General de la ONU con el decidido liderazgo de su 70.º presidente; de agrupaciones de Estados miembros de las Naciones Unidas, como el grupo ACT, y de renombrados líderes políticos como The Elders.⁵¹

Impulso para transformar los procedimientos de selección

Los actores mencionados apoyaron un proceso de selección más abierto e inclusivo que permitiera una verdadera participación de todos los Estados miembros de las Naciones Unidas y de la sociedad civil. Se argumentó que un secretario general que no fuera el resultado del mínimo común denominador entre los cinco miembros permanentes del CSNU tendría un mandato más fuerte frente al público mundial, lo que a su vez aumentaría el apoyo a la ONU, mejoraría su eficacia y credibilidad, y reafirmaría su autoridad global y aceptación general.⁵²

Estas recomendaciones se fortalecieron en diciembre de 2015, cuando el presidente de la 70.ª Asamblea General, Mogens Lykketoft, de Dinamarca, abrió oficialmente el proceso de selección en una carta conjunta con la presidenta del CSNU de ese momento, la embajadora de Estados Unidos, Samantha Power.⁵³ La carta llamó a presentar candidaturas y ofreció la oportunidad de diálogos informales con todos los Estados miembros de la ONU. Si bien existía cierta postura sobre el derecho del Grupo de Europa Oriental a tener su turno en la Secretaría General, ello no impidió que otros países presentaran sus candidatos. De hecho, solamente nueve de los 13 candidatos que fueron nominados procedían de Europa Oriental. Del mismo modo, a pesar de la predominancia masculina de larga data para el puesto, no todos los países nombraron candidatas femeninas. Sin embargo, por primera vez en la historia de la ONU hubo más candidatas mujeres (7) que varones (6). También por primera vez, y en una indicación de la importancia que los Estados miembros de la ONU asignan a este cargo, entre los candidatos se encontraban varios exjefes de Estado y de gobierno: además de Guterres, estaban Danilo Türk (expresidente de Eslovenia) y Helen Clark (ex primera ministra de Nueva Zelanda). En la contienda por el puesto también estuvieron experimentadas figuras directivas de la

49 Véase «Ban Ki-moon Successor: A Democratic UN Starts With a Democratic Election of its Leader», *FES Perspective*, junio 2015. <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/usa/11476.pdf>> (en inglés).

50 Véase <www.1for7billion.org> (en inglés).

51 Véase <www.theelders.org> (en inglés).

52 Véase <<http://www.1for7billion.org/why/>> (en inglés).

53 Véase <http://www.un.org/pga/70/wp-content/uploads/sites/10/2015/08/15-Dec-2015_Appointment-of-Secretary-General-15-December-2015.pdf>.



ONU como Irina Bokova (Bulgaria, directora general de la UNESCO) y Christiana Figueres (Costa Rica, ex secretaria ejecutiva de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático).⁵⁴

Audiencias y diálogos informales

A partir de abril de 2016, todos los candidatos tuvieron la oportunidad de discutir su visión, competencia, objetivos y conocimientos con toda la familia de Estados miembros de las Naciones Unidas. Al comienzo se temía que se diera un pésimo intercambio de eslóganes prefabricados, pero pronto resultó ser el intercambio más sincero que el órgano mundial hubiera visto sobre la función del secretario general y de las Naciones Unidas. Además, llegaron aportes y preguntas procedentes de los Estados miembros y también de la sociedad civil de todo el mundo. La ONU utilizó un procedimiento novedoso y participativo para agrupar cientos de preguntas por temas y representatividad y luego presentar una selección de ellas a los candidatos mediante mensajes de video. Otra innovación vino de la misión del Reino Unido, que durante las audiencias llamó a realizar preguntas a través de Twitter que luego se presentaban a los candidatos en tiempo real. También fuera de la ONU los candidatos tuvieron numerosas oportunidades y plataformas para presentar y dialogar sobre sus méritos y visiones con un público más amplio: dichos debates públicos fueron organizados en Ginebra, Londres y Nueva York, entre otros, por UNA-UK y *The Guardian*. Aunque António Guterres fue considerado por muchos observadores el candidato más fuerte, franco y elocuente, al comienzo no hubo indicios de en qué medida los miembros del Consejo compartían esta impresión.

Sondeos de voto y candidaturas en el Consejo

Después de un escrutinio sin precedentes de los candidatos frente al público global, el siguiente paso en la selección tuvo una accesibilidad mucho más restringida. Al igual que en las candidaturas anteriores a secretario general, el CSNU en un momento dado realizó un sondeo de votos no oficial sobre la aprobación de los candidatos por los miembros que lo integraban. A partir de julio, estos sondeos se hicieron en sesiones cerradas, pero todas las veces los resultados se filtraron en cuestión de minutos. Ello constituyó un recordatorio de lo difícil que es para el Consejo continuar con su opaca diplomacia de puerta trasera en tiempos en que la comunicación en los medios sociales es permanente. Los primeros cinco sondeos de voto hasta el 26 de setiembre dividían las opiniones de los miembros solamente entre *se alienta*, *se desalienta* o *no opina*, sin identificar el voto de los miembros permanentes del CSNU. Pero, como en cualquier decisión del CSNU, el veto recién se aplicaría cuando existieran por lo menos nueve votos afirmativos. Guterres resultó ser el único candidato que constantemente tuvo por lo menos 11 opiniones de *se alienta*. Otros candidatos que fueron considerados contendientes fuertes al comienzo, en especial Helen Clark y Danilo Türk, pronto decayeron. Además, cuando Irina Bokova empeoró en las encuestas, Bulgaria nombró a un segundo candidato, algo que también ocurría por primera vez en la historia de la ONU. En un esfuerzo de última hora por presentar a una candidata femenina proveniente de

54 Puede consultarse la lista completa en <<http://www.1for7billion.org/candidates/>>.

Europa Oriental, la respetada comisaria de la Unión Europea, Kristalina Georgieva, fue agregada a la lista a finales de setiembre.

Pero su nombramiento llegó demasiado tarde para cambiar la carrera. En ese momento habría sido técnicamente factible que uno de los miembros permanentes del Consejo con derecho a veto bloqueara la candidatura de Guterres, sin embargo el costo político habría sido considerable. Y el 5 de octubre, cuando el Consejo tuvo su primer sondeo de votos con código de colores (indicando las posiciones de sus cinco miembros permanentes), Guterres fue el único competidor sin un voto de *se desalienta* de los miembros permanentes, al tiempo que recibió 13 *se alienta*. En una desacostumbrada medida de unidad, inmediatamente después de la votación el presidente del CSNU, el embajador de Rusia, Churkin, anunció a la prensa, junto con los otros 14 embajadores del Consejo, que habían aceptado a Guterres. Hay distintas opiniones sobre los motivos de esta repentina armonía: la interpretación más optimista puede estar en consonancia con la declaración de la embajadora de Estados Unidos, Samantha Power, quien afirmó que la transparencia lograda gracias a las audiencias de «la Asamblea General y otros diálogos moldearon las percepciones, informando al Consejo y a los miembros de las Naciones Unidas más ampliamente desde el principio». Si fue eso lo que ocurrió, es posible que Rusia haya calculado los costos políticos que habría significado rechazar a un candidato que muchos consideraban muy preparado y que tenía mucha aceptación, o que simplemente no le preocupara lo suficiente el peso que puede tener un secretario general. En todo caso, se trató también de un truco de relaciones públicas por parte de Rusia como presidente del CSNU en octubre el anunciar que Guterres estaba en carrera.

Si bien Rusia tuvo su gesto de unidad y su muestra de liderazgo exitoso en el Consejo, aún no está claro qué tipo de concesiones —si las hubo— pudo obtener a cambio de su apoyo a Guterres. Según rumores no confirmados, Rusia exigía volver a estar representada en las altas esferas de la ONU mediante el liderazgo de uno de los grandes departamentos de la Secretaría, como el Departamento de Asuntos Políticos (actualmente a cargo del estadounidense Jeffrey Feltman). El margen de maniobra de Guterres se puede beneficiar de que inicialmente no fue el candidato favorito de Estados Unidos (que apoyaba a Susana Malcorra, ministra de Relaciones Exteriores de Argentina) ni de Rusia (que favorecía a Irina Bokova).

Logros y desafíos por delante

Durante todo el proceso de selección del secretario general hubo cierto sentido de crítica entre los Estados miembros de las Naciones Unidas en relación con el papel del CSNU y, en particular, de los cinco miembros permanentes en el proceso de selección. Si bien la mayoría de los países estaban de acuerdo en general en que el procedimiento electoral para la elección del secretario general necesitaba una revisión y una mayor transparencia, también empezaron a surgir otras iniciativas con exigencias más específicas. Por ejemplo, Colombia estableció un grupo de amigos para elegir una mujer como secretaria general, que estaba integrado por 56 Estados miembros.⁵⁵ Unirse a este grupo era una forma relativamente fácil e incuestionable para que varios países

55 Véase <<http://www.ngocsw.org/wp-content/uploads/2016/04/Group-of-Friends-WSG.pdf>> (en inglés).

(como Uruguay y Alemania) demostraran su apoyo a la reforma, mientras no se comprometían de otro modo. El grupo ACT, una alianza de 27 Estados miembros pequeños y medianos de las Naciones Unidas que desde 2013 tratan de mejorar la responsabilidad, la coherencia y la transparencia en las actividades del CSNU, emprendió otros esfuerzos conjuntos más activos.⁵⁶ Algunos países, como Costa Rica y Liechtenstein, entre otros, trataron de ampliar los límites convencionales sobre asuntos contenciosos. En consonancia con The Elders y la campaña «1 por 7 mil millones», estos países exigieron que el CSNU recomendara a la Asamblea General al menos dos candidatos, que el siguiente secretario general fuese nombrado por un período no renovable de siete años y que los Estados miembros poderosos no pidieran puestos de categoría superior a cambio del apoyo a los candidatos a secretario general. Al final, sin embargo, estas demandas que más bien reflejaban aspiraciones perdieron frente a la satisfacción y la fatiga con lo que se había logrado en este ciclo electoral.

Con el proceso de selección en 2016, la ONU avanzó en alcanzar un nuevo nivel de transparencia y un proceso basado en méritos para la selección de su máximo funcionario. En vista de la participación oficial de alto nivel del presidente de la 70.^a Asamblea General, los avances obtenidos serán difíciles de revertir en futuros procesos de elección del secretario general. Y aunque quizás este procedimiento todavía no sea ideal para encontrar al mejor candidato para el cargo —solo la historia lo dirá—, al menos fue percibido por la mayoría de los observadores como una garantía para eliminar a los candidatos débiles y menos adecuados. Además, el vaso de las Naciones Unidas parece estar por lo menos medio lleno en comparación con el de las instituciones de Bretton Woods, a las cuales Estados Unidos y Europa siguen tratando como sus respectivas esferas de influencia. Este año, el presidente del Banco Mundial, el estadounidense Jim Yong Kim, y la directora del Fondo Monetario Internacional, la francesa Christine Lagarde, fueron nuevamente nombrados sin el más mínimo esfuerzo en pos de la transparencia y mucho menos un debate sobre candidatos alternativos.

Sin embargo, el tema de la reelección pondrá a prueba en el futuro a Guterres. Con el nuevo anhelo de transparencia y mientras no se resuelva la cuestión a más largo plazo, no está claro cómo se van a relacionar entre sí en un futuro proceso de selección los nuevos candidatos y el titular de la Secretaría General. A esta altura es obvio que los Estados miembros de las Naciones Unidas no lo han pensado muy a fondo, dado que todavía se niegan a discutir un período de mandato único para el secretario general.

Cuando António Guterres ocupe el piso 38 en la Secretaría de la ONU, en enero de 2017, es probable que esté bien preparado. Su equipo de transición (tres mujeres y dos hombres), si bien no tiene peso político real, indica una voluntad de mérito, diversidad y paridad de género.⁵⁷

Por lo general se da por supuesto que nombrará a una mujer del sur político como subsecretaria general. También sería aconsejable que capitalizara el interés manifestado por la sociedad civil global en su selección. Mucho dependerá de que Guterres pueda

⁵⁶ Véase <<http://centerforunreform.org/sites/default/files/FACT%20SHEET%20ACT%20June%202015.pdf>> (en inglés).

⁵⁷ Véase <<http://www.eurasiareview.com/17102016-women-dominate-in-new-un-chief-guterres-transition-team/>> (en inglés).

movilizar amplias coaliciones para revigorizar a la ONU y hacer frente a los enormes desafíos que tiene por delante. Esto es lo más importante, habida cuenta de los cambios en curso en el paisaje geopolítico. Si bien Ban Ki-moon a menudo se vio obstaculizado por la intransigencia rusa, particularmente en lo que respecta a la crisis siria, durante los últimos ocho años al menos pudo aprovechar una actitud de apoyo general hacia la ONU de la Casa Blanca. Con la elección de Donald Trump como presidente de Estados Unidos, esa actitud está a punto de terminar, exactamente en el momento en que la Secretaría General entrante podría utilizar ese respaldo más que nunca.



Sociedad civil, las Naciones Unidas y el Consejo de Seguridad

Renzo Pomi

60

La relevancia de la labor de las organizaciones no gubernamentales (ONG) para el trabajo de las Naciones Unidas ha sido reconocida y enfatizada, al menos en varios ámbitos, dentro y fuera de las Naciones Unidas. En otros, como por ejemplo el Comité sobre ONG del Consejo Económico y Social (ECOSOC), precisamente el comité encargado de estudiar el otorgamiento de estatuto consultivo y la contribución de las ONG al trabajo de Naciones Unidas, la opinión generalizada parecería ser que las ONG son entidades nocivas a las que es mejor mantener fuera de las Naciones Unidas.

El reconocimiento de la insustituible labor de las ONG fue reafirmado en mayo del 2016 por el secretario general de las Naciones Unidas, Ban Ki-moon, durante la última sesión de la Conferencia DPI-NGO celebrada en Gyeongju, República de Corea. En su discurso al inicio de la Conferencia, el secretario general remarcó que el trabajo incansable de incidencia de las ONG ha ayudado al mundo a decretar la prohibición del uso de las minas terrestres y de las bombas de racimo (*cluster bombs*). El incesante esfuerzo de las organizaciones no gubernamentales ha promovido la igualdad de género, la acción sobre el cambio climático y la lucha por los derechos humanos. Sin la participación de las ONG y otros grupos de la sociedad civil, ninguna iniciativa —continuó el entonces secretario general—, no importa cuán visionaria sea, es posible o puede ser completamente alcanzada.

Pero, en la misma ocasión, Ban —un autoconfesado «fuerte creyente en las ONG»— se sintió en la necesidad de hacer un llamado a los gobiernos a expandir el espacio, ya sea político, económico o social, en el cual las ONG operan sin limitaciones. Este llamado partía de la constatación de una reducción del espacio democrático, que había que revertir, lo que incrementaba la necesidad de otorgar mayor libertad a las organizaciones de la sociedad civil y a las ONG, y en especial a los defensores de derechos humanos.

Desafortunadamente —concluyó Ban—, esa libertad está bajo amenaza incluso en el último lugar donde ello debería ocurrir: las Naciones Unidas.⁵⁸

58 El discurso completo del secretario general de las Naciones Unidas durante la 66.^a conferencia DPI-NGO está disponible en <<https://www.un.org/sg/en/content/sg/statement/2016-05-30/secretary-generals-remarks-opening-66th-un-dpingo-conference>>.

Como mencionara al inicio, el principal obstáculo para el acceso de las ONG a las Naciones Unidas es, precisamente, el organismo encargado de darles la bienvenida, el Comité sobre ONG de ECOSOC. Este comité, perpetuamente conformado por una mayoría de países con dudoso récord en cuanto a espacios democráticos y participación de la sociedad civil,⁵⁹ ha hecho suyo el cometido de impedir el ingreso al ámbito de Naciones Unidas de cualquier organización no gubernamental cuyas posturas considere contrarias a sus intereses nacionales, o que promuevan derechos humanos o temas que no cuentan con el apoyo de las elites políticas, religiosas o de otra índole en dichos países. En general, estos temas incluyen orientación sexual o identidad de género, derechos de las personas LGBTI, libertad de expresión y de prensa, entre otros.

En mayo del 2016, 230 ONG nacionales, regionales e internacionales escribieron a los miembros de ECOSOC denunciando la manera politizada en la cual el Comité sobre ONG consideraba las aplicaciones de estatuto consultivo de parte de organizaciones de derechos humanos y pidió a todos los miembros de las Naciones Unidas que este respetara y cumpliera con el derecho a la libertad de expresión y asociación y acordara el debido proceso a los solicitantes de estatuto consultivo. La carta mencionaba que críticas similares a las vertidas por las ONG habían sido expresadas por algunos países, entre los que se contaba Uruguay.⁶⁰

Aun expertos de las Naciones Unidas se sumaron a estas demandas. En su informe de 2014 a la Asamblea General, el relator especial sobre el derecho a la libertad de reunión pacífica y de asociación, Maina Kiai, criticó la labor del Comité y manifestó que los Estados y las Naciones Unidas tienen la obligación legal de fortalecer la participación de la sociedad civil en las Naciones Unidas, incluso asegurando que las personas puedan ejercitar su derecho de reunión pacífica y de asociación en el ámbito internacional.⁶¹

Lamentablemente, las dificultades para la participación de las ONG en el ámbito de Naciones Unidas no terminan con la superación de la valla que representa el Comité sobre ONG de ECOSOC. Esto por varias razones, entre ellas:

- las posibilidades de participación⁶² formal, efectiva, en debates con gobiernos es prácticamente nula en Naciones Unidas en Nueva York;⁶³
- no existe previsión de participación de ONG en sesiones regulares de los principales órganos de Naciones Unidas, en especial la Asamblea General y el Consejo de Seguridad (CSNU); a menudo determinados Estados niegan la participación de

59 Los actuales miembros del Comité sobre las ONG de ECOSOC son: Azerbaiyán, Burundi, China, Cuba, Grecia, Guinea, India, Irán, Israel, Mauritania, Nicaragua, Pakistán, Federación Rusa, Sudáfrica, Sudán, Turquía, Estados Unidos de América, Uruguay y la República Bolivariana de Venezuela.

60 El texto de la carta está disponible en <https://www.ishr.ch/sites/default/files/documents/final_eco-soc_ngo_committee_english.pdf>.

61 Documento A/69/365 (<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N14/523/22/PDF/N1452322.pdf?OpenElement>).

62 Cuando uso el término *participación* me estoy refiriendo a la posibilidad de, al menos, hacer uso de la palabra durante reuniones oficiales de los distintos órganos de Naciones Unidas. Las ONG con estatuto consultivo pueden en general presenciar reuniones abiertas de dichos órganos, pero como simples testigos, sin la posibilidad de intervenir de manera significativa.

63 Las posibilidades de participación en Ginebra, aun cuando son limitadas, son mayores que en el ámbito de Naciones Unidas en Nueva York.



ciertas ONG en conferencias especializadas, muchas veces organizaciones cuya experiencia habría contribuido significativamente a los debates de la conferencia del caso;⁶⁴

- finalmente, reformas en las normas de acceso a las instalaciones de Naciones Unidas, normalmente justificadas por preocupaciones en cuanto a la seguridad, han significado para las ONG más y más restricciones y dificultades de acceso físico a las instalaciones de Naciones Unidas.

En este contexto general de limitación en el acceso y participación, el caso del CSNU siempre fue especial. Ha sido, tradicionalmente, uno de los órganos más cerrados y de acceso más limitado para la participación de las ONG y otros representantes de la sociedad civil. Por décadas, desde la formación de las Naciones Unidas, y a pesar del rol que las ONG jugaron precisamente en su formación, el CSNU se mantuvo como un coto cerrado, reservado para los Estados miembros. Hasta la segunda mitad de los años 90, cualquier interacción entre los miembros del CSNU y las ONG no solo era casi inexistente, sino que era desalentada tanto por Estados miembros como por oficiales de Naciones Unidas. Algunas organizaciones —como la que represento, Amnistía Internacional— tenían representación ante Naciones Unidas desde los 70 y lograban cierta interacción con miembros individuales, pero la comunicación ONG-Consejo de Seguridad era sumamente limitada. Todo esto cambió por la labor visionaria de algunos compañeros de ONG y por la buena voluntad de algunos diplomáticos que fungían en el Consejo y cuyos gobiernos mantenían una relación constructiva con las organizaciones de la sociedad civil. Esta labor y cooperación resultó en la constitución y comienzo de actividades del Grupo de Trabajo de las ONG sobre el CSNU (NGOWG-SC), lo que representó, de muchas maneras, el comienzo del fin del hermetismo de ese organismo.⁶⁵

Como afirmara anteriormente, el NGOWG-SC comenzó sus contactos con miembros del CSNU en los años 90, cuando algunos delegados comprendieron la importancia que tenía para el Consejo la información que las ONG proveían y su protagonismo como socios esenciales de las Naciones Unidas en operaciones en el terreno. Así, las organizaciones que formarían el Grupo de Trabajo comenzaron diálogos con miembros del Consejo que ofrecieron su apoyo, entre los cuales se encontraban algunos de los actuales miembros de ese órgano, como Italia y Suecia. Fue precisamente el embajador Paolo Fulci, de Italia, el primero que aceptó, en enero de 1997, después de que terminara su presidencia en diciembre de 1996, mantener un diálogo privado, *off the record*, con las ONG que formaban parte del NGOWG-SC para discutir los temas en la agenda del CSNU. La reunión o *briefing* con el embajador Fulci representó no solo la primera del tipo con las organizaciones que conforman el NGOWG-SC, sino que es considerada hoy el inicio del NGOWG-SC. El Grupo de Trabajo, que tanto ha hecho por abrir el Consejo a las organiza-

64 Por ejemplo, en la conferencia a la que nos referíamos más arriba y en la nota al pie 1, el secretario general Ban expresó su oposición a la exclusión de organizaciones LGBT de la Reunión Naciones Unidas de Alto Nivel sobre el sida. Dijo: «Estas ONG son cercanas a las comunidades afectadas por la epidemia y deben ser parte de la respuesta». («These NGOs are close to communities affected by the epidemic and they must be part of the response». Traducción del autor).

65 Más información acerca del NGOWG-SC disponible en el siguiente enlace: <<http://www.ngowgsc.org/>>.

ciones de la sociedad civil y por la transparencia de su actuación, está cumpliendo este año, entonces, sus primeros 20 años de actividad.⁶⁶

El NGOWG-SC está integrado por la mayoría de las organizaciones no gubernamentales con actuación en las Naciones Unidas en Nueva York. Entre sus miembros, que incluyen representantes de 37 organizaciones, se encuentran grupos tales como Amnistía Internacional, la Federación Internacional de Derechos Humanos, OXFAM, Care International, Médicos sin Fronteras, el Consejo Mundial de Iglesias, el International Crisis Group, Human Rights Watch, Caritas Internationalis, Save the Children, la Friedrich-Ebert-Stiftung, el Grupo de Trabajo sobre Mujer, Paz y Seguridad y la Coalición Internacional por la Corte Penal Internacional.⁶⁷

La principal función del NGOWG-SC es la de servir como vehículo de diálogo con los miembros del CSNU y otros actores relevantes. Las reuniones son estrictamente *off the record*, lo que permite en general un diálogo abierto y honesto sobre temas delicados y de preocupación internacional. El NGOWG-SC no adopta posturas comunes sobre temas específicos, por lo tanto las reuniones con representantes permanentes y otros funcionarios no son para incidir sobre dichos temas, sino para fomentar el diálogo e incrementar la transparencia del Consejo.

A 20 años de su formación, la labor del NGOWG-SC es todavía esencial y debe ser apoyada. El NGOWG-SC se reunió con el embajador Rosselli, de Uruguay, el 20 de abril de 2016. La manera franca y abierta en que la reunión fue conducida fue sumamente apreciada por el Grupo. Una manera relativamente sencilla de apoyar al NGOWG-SC sería que Uruguay hiciera un esfuerzo para reunirse con el Grupo dos veces este año, una durante este semestre y la segunda antes de que termine su mandato. También sería importante que considerara organizar la reunión de presentación de los miembros elegidos para el período 2018-2019 que tradicionalmente organiza un miembro saliente en coordinación con el NGOWG-SC.⁶⁸

El apoyo de Uruguay a la labor de las ONG y su contribución al CSNU deben ser una manifestación más de una postura tradicional uruguaya de apertura y cooperación con las organizaciones de la sociedad civil. Hago votos para que el esfuerzo común de países como Uruguay y las ONG logre finalmente derribar las barreras que todavía limitan arbitrariamente la posibilidad de que todas las voces —las voces de los «pueblos de las Naciones Unidas»—⁶⁹ sean escuchadas en Nueva York.

66 Una breve historia del NGOWG-SC (en inglés) se encuentra disponible en <<http://www.ngowgsc.org/content/short-history-ngo-working-group>>.

67 La lista completa de los miembros del Grupo de Trabajo está disponible en <<http://www.ngowgsc.org/content/members-ngo-working-group-security-council>>.

68 Esta es una tradición llevada adelante por el Grupo cada año, luego de que los nuevos miembros son elegidos y antes de que asuman sus funciones, en enero del año siguiente. En 2016, Malasia fue el país que generosamente organizó una cena en su misión para presentar a los nuevos miembros y para dar la oportunidad al NGOWG-SC de iniciar una comunicación con ellos que comúnmente se mantiene por los dos años de membresía.

69 Preámbulo de la Carta de las Naciones Unidas (http://www.cooperacionespapola.es/sites/default/files/carta_de_naciones_unidas.pdf).

