

# El Ecuador en el Consejo de Seguridad de Las Naciones Unidas durante 2023-2024

Egas, M., Fiallos, A., Montalvo, A.

\* Miembros de la Misión Permanente del Ecuador ante la ONU, Nueva York.

Egas, M., Fiallos, A., Montalvo, A.

*De qué sirve aquí la diplomacia o la búsqueda de una avenencia? Todo este plan es una maniobra propagandística de relaciones públicas, dictada en gran medida por las preocupaciones políticas nacionales, y lamentamos se haya involucrado una vez más al Consejo de Seguridad en una situación de este tipo<sup>1</sup> –sentenció el Embajador Vasili Nebenzia, Representante Permanente de Rusia–, durante la reunión 8476 del Consejo de Seguridad.*

Y es que la más icónica de las salas de las Naciones Unidas ha sido testigo de las discusiones más difíciles de la diplomacia mundial, sobre los temas más álgidos de los últimos 75 años, desde la crisis de los misiles hasta la más reciente agresión militar contra Ucrania; pasando por la primera guerra de Iraq tras la invasión a Kuwait y por la Invasión de Iraq debido a la supuesta existencia de armas de destrucción en masa. También ha sido

testigo de los debates sobre terrorismo tras los ataques del 11 de septiembre de 2001, en los que colapsaron las torres gemelas en Nueva York, y de hechos como el endoso del acuerdo suscrito entre los Estados Unidos y los talibanes<sup>2</sup> el 28 de febrero de 2020 o el agravamiento de la crisis política y humanitaria en Afganistán, tras la salida de las tropas de ese país.

El hemiciclo, a pesar de haber sentado por tres cuartos de siglo a la diplomacia más experimentada, ha sido también arena de batalla y fuego cruzado entre las grandes potencias. Y de eso se trata. En esa sala el armamento son los discursos y las municiones, los argumentos. Cuando el Consejo ha sido efectivo, las tensiones se han quedado en él y se ha mostrado capaz de resolver o evitar crisis de escala mundial. Sin embargo, sus esfuerzos no han sido igual de efectivos para solucionar o evitar conflictos de menor escala, que

<sup>1</sup> Vasili Nebenzia, Representante Permanente de Rusia ante las Naciones Unidas, S/PV.8476, p.13, <https://undocs.org/es/S/PV.8476>

<sup>2</sup> El acuerdo fue suscrito con el Emirato Islámico de Afganistán, conocido como el Talibán.

en la actualidad alcanzan una centena, en sesenta países, con la participación de al menos cien grupos armados no estatales<sup>3</sup>.

El Ecuador procura contribuir a esos esfuerzos a partir de tres puntos esenciales. El primero es el impulso de una reforma del Consejo de Seguridad, que no se limite a la ampliación del número de miembros, sino que incluya reglas y mecanismos de trabajo modernos. El segundo es el apoyo a los trabajos del Consejo de Seguridad, aun cuando no ocupe una plaza en el mismo, tanto para mejorar los métodos de trabajo antes y después de la pandemia, como para temas sustantivos. La contribución relativa a los métodos de trabajo se ha fortalecido con el ingreso de Ecuador al Grupo sobre la rendición de cuentas, la coherencia y la transparencia (ACT), desde mayo de 2021. Y el tercero, que corresponde al tradicional aporte ecuatoriano a los esfuerzos de paz y seguridad internacionales, se refleja también en el interés del Ecuador por ocupar un puesto no permanente en el periodo 2023-2024.

Este artículo se enfocará en la estructura y funcionamiento actual del Consejo de Seguridad, en el contexto del mundo contemporáneo, poniendo en perspectiva los cambios suscitados desde la última ocasión en la cual el Ecuador sirvió en dicho órgano. Abordaremos los desafíos y oportunidades para nuestro país, en función de los retos actuales y emergentes para la paz y la seguridad internacionales.

## I.- Los períodos anteriores del Ecuador en el Consejo de Seguridad

El Ecuador ha sido miembro no permanente del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas en tres ocasiones: 1950-1951, 1960-1961 y 1991-1992.

En el primer período, es decir, en el primer quinquenio de existencia de la Organización de las Naciones Unidas, el Ecuador sirvió en medio de la reconfiguración de un orden mundial todavía agitado por la Segunda Guerra Mundial.

En el segundo período las labores del Consejo de Seguridad se desarrollaron en medio de las tensiones de la Guerra Fría. El Ecuador fue uno de los cuatro países que, en 1960, presentó una resolución con la cual el Consejo recomendó a los Gobiernos de Estados Unidos, Reino Unido, Francia y la entonces Unión Soviética buscar una solución negociada o por otros medios pacíficos, luego de que fracasaran en la Cumbre de París de 1960, que procuraba resolver sus mayores diferencias.

En el último período, el Ecuador sirvió dentro de un Consejo de Seguridad ampliado por la primera reforma vigente desde 1965 y en medio de cambios en la configuración política global, así como de conflictos abiertos en América Latina y El Caribe. Para la diplomacia ecuatoriana, el entonces problema limítrofe con el Perú,

resuelto con la firma de los Acuerdos de Paz de 1998, presentaba un reto particular en toda su gestión.

La defensa del derecho internacional, las soluciones pacíficas de las controversias, el derecho a la autodeterminación de los pueblos, el respeto irrestricto a la integridad territorial, de la protección del ser humano y la no proliferación de armas de destrucción en masa fueron la base común de la acción del Ecuador en los tres períodos, pese a su contexto diferente, lo que también puede afirmarse en la actualidad.

## II.- El Consejo de Seguridad de hoy en el que servirá el Ecuador<sup>4</sup>. Composición y estructura

El Consejo de Seguridad, órgano principal de la Organización de las Naciones Unidas, se compone de cinco permanentes (P5)<sup>5</sup> y diez no permanentes (E10) elegidos por la Asamblea General, por periodos de 2 años y sin derecho a reelección inmediata.

Del 1 de enero al 31 de diciembre de 2023, el Consejo de Seguridad estaría compuesto por los cinco permanentes más Albania, Brasil, Gabón, Ghana y Emiratos Árabes Unidos, que fueron elegidos en junio de 2021, y por Japón, Malta, Mozambique, Suiza y Ecuador, candidatos para las

elecciones del 9 de junio de 2022. El Ecuador presidirá el Consejo de Seguridad en diciembre de 2023.

Entre el 1 de enero y el 31 de diciembre de 2024, además de Ecuador, Japón, Malta, Mozambique, Suiza y los P5, es muy probable que Corea del Sur y Guyana integren el Consejo, junto con otro país africano y uno árabe (africano o asiático), aún por definirse. Por Europa del Este compiten Eslovenia y Belarús para el período 2024-2025.

El Consejo de Seguridad se compone, además, de órganos subsidiarios que, de conformidad con el artículo 29 de la Carta de las Naciones Unidas, son parte integral del mismo y son indispensables para el desempeño de sus funciones. En general, esos órganos cuentan con una presidencia y dos vicepresidencias a cargo, sobre todo de los E10.

Entre ellos se encuentran los Comités relativos a Somalia, Iraq, República Democrática del Congo, Sudán, Sudán del Sur, Mali, Guinea Bissau, República Centroafricana, Libia, Yemen, Corea del Norte, el Comité relativo a la lucha contra el terrorismo, el Estado Islámico en Iraq y el Levante (Dáesh) y Al-Qaida, Siria y Líbano, los Talibanes y el 1540 sobre no proliferación.

Adicionalmente, forman parte de sus labores los Grupos de Trabajo sobre Operaciones

<sup>3</sup> Maurer Peter, ICRC, 2020, <https://www.icrc.org/en/document/six-essential-lessons-pandemic-response-humanitarian-settings>

<sup>4</sup> Subtítulo y contenido tomado del documento de trabajo de los mismos coautores, elaborado en función de la Carta de las Naciones Unidas, Capítulo V, artículo 23, y la información contenida en la página del Consejo [www.un.org/securitycouncil/files/subsidiary\\_organ\\_factsheets.pdf](http://www.un.org/securitycouncil/files/subsidiary_organ_factsheets.pdf)

<sup>5</sup> Estados Unidos, Rusia, Reino Unido, Francia y China

de Mantenimiento de la Paz; los grupos sobre Prevención y Solución de Conflictos en África; sobre el examen de medidas contra personas y grupos involucrados en actividades terroristas y sobre posible indemnización de víctimas y familias; sobre Niños y Conflictos Armados. Otros Grupos de Trabajo oficiosos establecidos por decisión del Consejo y centrales en sus labores son el de la Documentación y Otras Cuestiones de Procedimiento, el de los Tribunales Internacionales, el de Mujer, Paz y Seguridad, y el de protección de civiles. Esta estructura se complementa con los grupos, mecanismos y paneles de Expertos que operativizan y apoyan la labor de los órganos subsidiarios<sup>6</sup>.

Del lado de la Secretaría General está la División de Asuntos del Consejo de Seguridad (SCAD), del Departamento de Asuntos Políticos y de Consolidación de la Paz de las Naciones Unidas (DPPA), y la unidad de apoyo de los trabajos del Consejo. Esta se compone de tres subdivisiones: una subdivisión de Secretaría, que acompaña el trabajo diario en sala, en los aspectos logísticos y de procedimientos, así como en los frecuentes desplazamientos a misiones en el terreno, que son parte de los trabajos de las delegaciones del Consejo; una subdivisión de órganos subsidiarios y otra de investigaciones sobre las Prácticas del Consejo de Seguridad y sobre la Carta. Además, por disposición de la Carta de la ONU, el Comité de Estado Mayor

asesora y asiste al Consejo de Seguridad en cuestiones relativas a necesidades militares.

## 2.2.- Funciones y funcionamiento

La responsabilidad primordial del Consejo es mantener la paz y la seguridad internacionales.<sup>7</sup> Los poderes se definen con claridad en la Carta de la ONU, que le otorga un rol central *en el arreglo pacífico de controversias*<sup>8</sup>, pero también en sus capacidades de prevención y acción de fuerza coercitiva<sup>9</sup>. En ambos casos puede recurrir a acuerdos regionales.

La Carta también otorga al Consejo de Seguridad la capacidad de recomendar la admisión de nuevos miembros a la ONU, recomendar la suspensión de los derechos y privilegios de un miembro, restituir el ejercicio de tales derechos y privilegios, recomendar la expulsión de un miembro de la ONU, solicitar la convocatoria a sesiones extraordinarias de la Asamblea General, recomendar la elección del Secretario General y elegir, conjuntamente con la Asamblea, los jueces de la Corte Internacional de Justicia.

A partir de marzo de 2020 el Consejo adoptó procedimientos excepcionales y métodos de trabajo especiales como consecuencia de las limitaciones que impuso la situación

sanitaria derivada de la pandemia. Entre las novedades se registra la posibilidad de votación por escrito, o las sesiones telemáticas, a pesar de que en la actualidad ha retornado de manera consistente a las reuniones en sala. Por lo demás, las reglas de procedimientos provisionales que siguen guiando la labor de ese órgano datan de 1982. Cada mes el presidente del Consejo define, con el acuerdo del resto de los miembros, la metodología y modalidades que enmarcan el trabajo de dicho órgano. Las prácticas y métodos de trabajo se pueden ver reflejados en Notas –como la 507– que buscan ampliar la transparencia, la inclusividad y la eficacia del Consejo, pero también se han regulado por medio de las cartas mensuales de presidencia.

El Consejo de Seguridad se pronuncia por medio de una serie de instrumentos que tiene a su disposición, como las declaraciones de presidencia, los comunicados de prensa o los elementos para la prensa, todos ellos por consenso, por lo que requieren de una negociación intensa y, por lo general, con plazo limitado.

Además, adopta decisiones y resoluciones por votación, de preferencia por unanimidad, pero con frecuencia también con votos divididos, siempre que ninguno de los miembros permanentes vote en contra y siempre que no más de seis miembros elegidos voten en contra o en abstención, tomando en cuenta que para que una resolución se adopte se requieren 9 votos afirmativos (5 permanentes y por lo

menos otros 4 no permanentes).

Los miembros permanentes no disponen del derecho a veto en la toma de decisiones de procedimiento que pueden adoptarse con por lo menos 9 votos afirmativos. Así, por ejemplo, a pesar de que Rusia votó en contra de llevar a cabo la reunión sobre la situación con Ucrania el 31 de enero de 2022, la misma tuvo lugar debido al voto afirmativo de 10 de los miembros.

## III.- El Consejo de Seguridad de hoy no es el Consejo de 1991

La primera reunión del Consejo de Seguridad se realizó hace 76 años, el 17 de enero de 1946, en Londres, y el 31 de enero de 1992 –hace apenas 30 años– se llevó a cabo por primera ocasión una reunión a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, a propuesta del entonces Presidente de Francia François Mitterrand. En esa reunión Rodrigo Borja, como Presidente del Ecuador, ya anotó el incremento de los riesgos no militares para la seguridad. Al concluir su intervención, dijo que con el fin de la guerra fría se daba inicio a «nueva etapa histórica».<sup>10</sup>

El Consejo de Seguridad en 2022 es muy diferente al de hace 10 años, y la diferencia es todavía mayor con relación al Consejo de Seguridad de 1991-1992. Esa es la perspectiva de funcionarios de la Secretaría, así como de diplomáticos que sirvieron en más de una ocasión en el Consejo. Dadas las actuales circunstancias del contexto internacional que enfrenta directamente

<sup>6</sup> SC Report, The UN Security Council Handbook, 2019, p.41-64.

<sup>7</sup> Capítulo V art. 24.1 de la Carta de la ONU.

<sup>8</sup> Capítulo VI: Arreglo pacífico de controversias.

<sup>9</sup> Capítulo VII: Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión.

<sup>10</sup> <https://undocs.org/es/S/PV.3046>

a los P5 y pone en riesgo la paz y seguridad internacionales, el período 2023-2024, en que el Ecuador ejercerá su mandato, será un período complejo.

La Agenda en el Consejo de Seguridad ha sufrido un aumento exponencial en los últimos años, no solo por la incorporación creciente de asuntos sustantivos y agendas de protección de las personas o de los esfuerzos para afrontar las amenazas emergentes, sino también por la suma de conflictos y desafíos internacionales que exigen una labor permanente, incluso, en contextos post-crisis.

A eso se añade el impacto del desarrollo tecnológico dado por el uso masivo del internet y, más recientemente, de las plataformas de comunicación instantánea, de teléfonos inteligentes y aplicaciones de *WhatsApp* o *telegram*, por poner algunos ejemplos. Esto revolucionó las capacidades de comunicación instantánea, favoreciendo la atención urgente de las crisis, pero también multiplicando las iniciativas y los procesos, con lo cual también se complejizó la labor de las delegaciones. Antes, una iniciativa de la presidencia mensual debía estar definida por lo menos dos semanas antes del inicio de la presidencia, precisamente por el tiempo de consultas internas que requería

la logística de ese momento. Hoy, se agendan actividades en plazos de 72 horas o menos, según la urgencia.

Solo en 2021 se llevaron a cabo 378 reuniones del Consejo de Seguridad, de las cuales 164 fueron en sala, 147 videoconferencias (90 públicas y 57 privadas) y 67 consultas. El Consejo abordó 45 temas de agenda, 23 situaciones específicas de países o regiones, 22 asuntos sustantivos temáticos. 91 reuniones se enfocaron en países del África; 58 en Medio Oriente, 13 en Asia, 112 en Latinoamérica y 10 en Europa. Se adoptaron 57 resoluciones, 24 declaraciones de presidencia, 40 notas de presidencia y emitió 169 cartas del Presidente; de esas, 37 conciernen al África; 7 a Medio Oriente; 4 a Asia; 4 a Europa y 4 a las Américas. Solo una resolución fue vetada (sobre Clima y Seguridad).

Si se agregan las reuniones informales de gestión o de negociación, entonces, con facilidad se superan las 1000 reuniones al año en distintos niveles de la delegación y, según los 50 temas abiertos en la agenda del Consejo<sup>11</sup>, están las reuniones periódicas de los 16 Comités y 8 Grupos de Trabajo.

La delegación ecuatoriana tendrá sin duda su propia identidad en función de las prioridades que el Ecuador se encuentra ya

**Si se agregan las reuniones informales de gestión o de negociación, entonces, con facilidad se superan las 1000 reuniones al año en distintos niveles de la delegación y, según los 50 temas abiertos en la agenda del Consejo, están las reuniones periódicas de los 16 Comités y 8 Grupos de Trabajo.**

definiendo para su mandato en el Consejo, y también dependerá de los órganos subsidiarios que presida o co-lidere, lo cual estará supeditado al consenso de los 15 miembros actuales y de los 5 entrantes, en un proceso de distribución que, de acuerdo con la práctica establecida, será presidido por Albania.

#### IV.- Conclusión

Desde el 27 de marzo de 2011, Ecuador es candidato a un puesto no permanente en el Consejo de Seguridad de la ONU para el período 2023-2024. Las elecciones se llevarán a cabo el 9 de junio de 2022. Esta será la cuarta ocasión en la que el país ocupe una vacante en ese órgano principal. Pero será la primera en el mundo post 9/11 y la primera de este siglo.

Se espera que el 1 de enero de 2023 el Ecuador se incorpore como miembro

elegido (E10) del Consejo de Seguridad de la Organización de las Naciones Unidas y que, en el ejercicio de esta responsabilidad, actúe en nombre de toda la membresía, en concordancia con lo establecido en la Carta de la organización.

Con ello, el Ecuador volverá –luego de 31 años– al único órgano principal de la ONU con poderes coercitivos. Tal como en los tres períodos anteriores, la contribución del Ecuador estará marcada tanto por factores propios –sobre los que tiene control– como por factores exógenos.

El período 1991-1992 fue clave para el Consejo de Seguridad y para la ONU. La valiosa contribución del Ecuador se dio en el contexto de una época de relativa distensión, por el fin de la Guerra Fría pocos años antes. Sin embargo, la delicada participación del Ecuador se enmarcaba en otras complejidades, como lo era entonces la diferencia limítrofe con el Perú. Por ejemplo, en la primera guerra del Golfo, por la invasión de Irak a Kuwait, la delegación ecuatoriana –a pesar de las presiones– dejó sentada una posición de principios votando en abstención en la resolución 687 (1991), al considerar que el Consejo de Seguridad no tenía la potestad para disponer el trazado de una frontera<sup>12</sup>.

La actual coyuntura, *contrario sensu*, es de renovada tensión, alcanzándose probablemente el punto más álgido con la reciente crisis en la frontera de Rusia y Ucrania.

<sup>11</sup> Entre los 50 temas de la agenda se encuentran la situación entre Iraq y Kuwait; las situaciones en Somalia; Bosnia y Herzegovina; Haití; Burundi; Afganistán; los Grandes Lagos, la República Democrática del Congo; Sudán; Sudán del Sur; República Centroafricana; Guinea Bissau; Medio Oriente, Palestina; la región de África Central; África Occidental; la Paz y la Seguridad en África; Libia; Irak; Mali; Colombia; Haití; Venezuela; Ucrania; Myanmar; Corea del Norte; Mujer, Paz y Seguridad; Niños y Conflictos Armados; Protección de Civiles; Armas Pequeñas y Ligeras; Mecanismo Residual Internacional de Tribunales Penales; Amenazas a la paz y la seguridad internacionales causadas por actos terroristas; promoción y el fortalecimiento del estado de derecho en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales; no proliferación de armas de destrucción masiva; Consolidación y sostenimiento de la paz, entre otros.

<sup>12</sup> Embajador José Valencia, Los principios del derecho internacional, política exterior del Ecuador y la guerra del Golfo 1991, Revista AFESE, edición 64, 2016, página 39.

En lo regional, el Ecuador concurrirá el primer año con Brasil, que inició su mandato en 2022 y lo termina en 2023, y el segundo con Guyana, país que de ser electo se integraría al Consejo en 2024. La cambiante coyuntura política de la región tiene peso en el análisis de la participación ecuatoriana en el Consejo de Seguridad, lo que también debe ser valorado en su justa dimensión. Un eje de seguimiento permanente para los miembros del GRULAC son los casos de Haití y Colombia principalmente, que son abordados de manera periódica por el Consejo. El caso de Venezuela también se encuentra en la agenda, aunque en 2019 resultó altamente controversial, con un proyecto de resolución vetado<sup>13</sup> y otro que no alcanzó los 9 votos requeridos.

***Es claro que el Ecuador, como E10 del Consejo de Seguridad, asumirá una grave responsabilidad, que ha demandado una prolija preparación, avanzada y todavía en curso.***

Es claro que el Ecuador, como E10 del Consejo de Seguridad, asumirá una grave responsabilidad, que ha demandado una prolija preparación, avanzada y todavía en curso. Las presiones –o incluso, la tentación de asumir posiciones dictadas por una determinada coyuntura o la improvisación– solo pueden enfrentarse o, al menos, mitigarse con una labor inteligente,

pragmática e informada sobre la realidad política y el derecho internacionales. Por tanto, el Ecuador busca llegar al Consejo con una base sólida que garantice un accionar deliberativo, constructivo, claro y propositivo, con voz y posiciones propias.

El Ecuador, ni va a sucumbir ante presiones de diversa naturaleza ni se convertirá en un intrascendente observador tras décadas de ausencia en ese órgano de importancia clave para las relaciones internacionales. Por el contrario, el Ecuador tiene la oportunidad de construir sobre su propio legado diplomático de paz y de apoyo al multilateralismo.

---

<sup>13</sup> Op. cit. S/PV.8476