

Un análisis de las resoluciones del Consejo de Seguridad de la ONU ante el principio de la responsabilidad de proteger

An analysis of the United Nations Security Council's resolutions within the framework of the "responsibility to protect" principle

SERGIO GARCÍA MAGARIÑO

tresycinco@yahoo.es

Globernance Universidad Pública de Navarra

Resumen:

El propósito de este artículo es analizar la supuesta imparcialidad del funcionamiento del sistema de seguridad colectiva de ONU, tomando como indicador la atención prestada desde el Consejo de Seguridad –representada por el número de sus resoluciones– a los mayores casos de violencia política de la segunda mitad del siglo XX, casos donde se habría de activar el principio de responsabilidad de proteger. Este estudio se enmarca, no obstante, en un marco más amplio, el de las condiciones sociales que permitieron la emergencia de los Estados modernos. La tesis subyacente indica que tales condiciones también habrían de estar presentes para emergencia de organismos internacionales con capacidad de mediación efectiva en asuntos de índole internacional. Es por ello que se recurre a la experiencia del Instituto para la Efectividad de los Derechos Humanos en el desarrollo de un indicador de efectividad de dichos derechos.

Palabras clave: sistema de seguridad colectiva, orden internacional, violencia política, responsabilidad de proteger, indicadores de efectividad, Consejo de Seguridad.

Abstract:

This paper explores the apparently fairness of the United Nations' collective security system, through an indicator: the attention paid, in terms of amount of resolutions, by the Security Council to the major episodes of political violence within the second half of twentieth century where the principle of "responsibility to protect" should have been activated. This study, however, is embedded into a wider context: the social conditions which allowed for the emergence of the modern State. The underlying thesis points out that those same conditions had to be present at the international before a global organism with real capacity to order the world may appear. Along this line of thought, the paper resorts to the experience of the Human Rights Effectiveness Institute in the process of developing a human rights effectiveness index.

Key words: collective security system, international order, political violence, responsibility to protect, effectiveness indicators, Security Council.

Índice

1. La pertinencia de indicadores de efectividad
2. Correlación de las resoluciones del Consejo de Seguridad con los mayores episodios de violencia política de la segunda mitad del siglo XX
3. Tratamiento por parte del Consejo de Seguridad
4. Conclusiones preliminares
5. Bibliografía

1. La pertinencia de indicadores de efectividad

En una previa investigación más amplia¹, apoyándonos en Norbert Elias y Tocqueville principalmente, hicimos un paralelismo entre, por un lado, el surgimiento de los Estados modernos –con la consecuente reducción de los conflictos dentro del contexto de sociedades feudales con altos niveles de violencia en la vida cotidiana–, y, por otro, los intentos por establecer sistemas sociales internacionales –como el de seguridad colectiva de la ONU– con capacidad para resolver conflictos entre Estados y de responder ante amenazas y cuestiones internacionales, es decir de “reducir la violencia en la vida cotidiana de una sociedad global”. En ese momento hicimos referencia a una serie de condiciones sociales que parece que fueron fundamentales en este proceso, a saber: el progresivo monopolio de la violencia legítima por parte de una autoridad central, la autosuficiencia fiscal, la unificación legislativa –que permitió un derecho calculable– así como la jurisdiccional, y unas pretensiones de legitimidad efectivas. Si este planteamiento teórico² –contrastado con investigaciones empíricas– para la reducción de la violencia y la efectividad de los derechos humanos dentro de Estados nacionales nos sirviera para el ámbito internacional, considerando el mundo como la sociedad contemporánea cuya violencia sería sensible de ser reducida, diríamos que esas mismas condiciones serían requisitos previos para la emergencia de mecanismos internacionales efectivos para la regulación de conflictos y para abordar cuestiones que afecten a la comunidad internacional –tales como las categorías de amenazas colectivas tipificadas por la ONU: pobreza, subdesarrollo, degradación medioambiental y enfermedades contagiosas; conflictos entre Estados; guerras civiles, genocidios y otras atrocidades a gran escala; cambio climático; terrorismo internacional; crimen transnacional organizado; armas biológicas, nucleares, químicas y de destrucción masiva.

En esta tesitura, el desarrollo de indicadores que objetiven estos procesos y que analicen su efectividad es una tarea importante a la que la sociología jurídica ha intentado ofrecer respuesta, especialmente en materias tales como los derechos humanos, la democracia y la gobernanza. En este

1 Sergio García (2011): “Evolución de la noción de seguridad colectiva a la luz de ciertas circunstancias históricas: hacia un enfoque más centrado en las personas” en *Filosofías subterráneas*, Madrid, CSIC.

2 Para más información sobre un modelo acerca de las condiciones previas para que los derechos humanos se hagan efectivos en un territorio ver: Ignacio Aymerich (2001): *Sociología de los derechos humanos: un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

artículo se recurre a la experiencia del Instituto para la Efectividad de los Derechos Humanos³. Desarrollar un indicador precisa una conceptualización previa sobre la que construir dicho indicador. La consistencia del indicador depende en gran medida de dicha conceptualización⁴. La precisión de la medición y de los datos pueden en ocasiones aparentar un rigor inexistente, debido a la ausencia de una buena teorización, ya que algunas preguntas tales como ¿qué se quiere medir?, ¿por qué medir eso es importante?, ¿cuáles son los factores fundamentales que contribuyen al proceso de se quiere cuantificar?, han de ser respondidas para proceder al desarrollo metodológico de la medición. Además, un indicador puede irse refinando paulatinamente, a medida que se acrecienta el entendimiento acerca de los factores decisivos que contribuyen a un proceso X (efectividad de los derechos humanos, desarrollo humano, democracia, etc.). Sin embargo, este refinamiento que inevitablemente se irá haciendo con el paso del tiempo, no es óbice para no realizar un esfuerzo consistente previo de análisis y de conceptualización.

En el ámbito del desarrollo social y económico ha habido quizá mayores esfuerzos que en el de los derechos humanos por desarrollar un indicador y es por ello que hoy día el Índice de Desarrollo Humano (IDH) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) está bastante aceptado, menos por cierto número de economistas. No obstante, el desarrollo social y económico comenzó midiéndose en términos de Producto Interior Bruto (PIB). Paulatinamente, a medida que se veían las carencias de dicha medición y que se tenían en cuenta otros factores importantes para el desarrollo social y económico, emergieron otro tipo de indicadores que tenían en cuenta otros aspectos. El actual IDH se basa en las medias nacionales de renta per cápita, esperanza de vida y educación. A pesar de esta aceptación generalizada, que permite tanto análisis comparativos entre Estados como estudios diacrónicos, el índice cada vez se va complementando más. En el 2010, se elaboró por primera vez el IDH ajustado por desigualdad, donde se tenían en cuenta también las diferencias por segmentos poblacionales para cada una de las variables (salud, renta per cápita y escolarización). El IDH ajustado por desigualdad también está siendo complementado por el Índice de Desigualdad de Género (IDG) y el Índice de Pobreza Multidimensional (IPM)⁵. Obviamente, además de tener en cuenta estos factores que serían representativos del nivel de desarrollo –porque nunca podrían medirlo todo–, detrás existe toda una metodología para medir con rigor lo que se pretende y, por último, unas bases de datos fiables. A este último respecto, el IDG y el IPM están teniendo problemas con la carencia de datos fiables. Esto sólo ha sido un ejemplo de un proceso relativamente exitoso para desarrollar un indicador. Existen otros ámbitos donde ha habido también éxito. En economía hay muchos ejemplos, comenzando con el indicador para medir la variación de los precios: la inflación. Gracias a una metodología específica se puede determinar con bastante

3 El Instituto para la Efectividad de los Derechos Humanos es un centro de investigación vinculado a la Universidad Jaime I de Castellón, dirigido y fundado por Ignacio Aymerich, y que colabora con varias instituciones, entre ellas Gubernance, en el proceso de desarrollar un indicador consistente para determinar la efectividad de los derechos humanos.

4 Ignacio Aymerich, *Sociología de los derechos...*, op. cit., p. 374.

5 PNUD, *Informe sobre desarrollo humano, 2011*. <http://hdr.undp.org>.

fidelidad la variación estimada de los precios sin necesidad de medir todos los precios de todos los productos de todos los lugares de un país.

Con estas ideas preliminares en mente, pasemos a los indicadores sobre efectividad de derechos humanos y, en particular, a un indicador que pueda basarse en la conceptualización a la que hemos hecho referencia de Ignacio Aymerich presentada en *Sociología de los derechos humanos*. Tal como él mismo constata⁶, y como señala Todd Landman⁷, ha habido muy diversos esfuerzos por elaborar indicadores sobre derechos humanos sin existir uno todavía universalmente aceptado. No es nuestro propósito analizar aquí esas iniciativas, sino describir la tarea en marcha para desarrollar un indicador basado en las condiciones sociales necesarias expuestas para hacer efectivo todo el sistema de derechos humanos, a saber, monopolio legítimo de la violencia, autosuficiencia fiscal, unificación de las función legislativa así como de la jurisdiccional y pretensiones de legitimidad efectivas. Estas condiciones habrían de darse dentro del territorio nacional, ya que los Estados siguen siendo los principales responsables, por lo que el indicador mediría el nivel de efectividad de los derechos humanos en su territorio. Quizá sea oportuno reiterar que el indicador no mide todo lo relacionado con los derechos humanos, sino solo aquellos elementos fundamentales para el proceso, en este caso el de la capacidad de hacerse efectivos. En esta línea, y a pesar de que algunos emprendimientos como el del proyecto *Minorities at risk* de la universidad de Maryland⁸ y *Genocides and politicides since 1945*⁹ podrían considerarse muy buenos comienzos para evaluar cuantitativamente el monopolio legítimo de la violencia, hicimos algunos esfuerzos personales por cuantificar el primero de los factores, el monopolio de la violencia legítima por parte del Estado. Haremos un breve recuento de esta tentativa, todavía no finalizada, desde su inicio hasta su situación actual.

Iniciamos creando cuatro tipos ideales de Estados en relación a la mayor o menor capacidad de monopolio de la violencia legítima:

1. Monopolio de la violencia legítima por parte del Estado.
2. Poderes rivales dentro del territorio pero muy desiguales.
3. Poderes rivales dentro del Estado que hacen que el número de víctimas al año sea muy alto.
4. Poderes rivales dentro de un territorio.

Después ello, se intentó utilizar esas categorías para clasificar a los diferentes países de Europa. Como el elemento central de la clasificación era la presencia o no de grupos que desafiaran el monopolio de la violencia del Estado, las bases de datos que buscamos fueron bastante simples: la página de la UE sobre presencia de grupos terroristas y algunas otras páginas oficiales como las

6 Ignacio Aymerich, *Sociología de los derechos humanos*, op. cit., pp. 376, 494.

7 Todd Landman y Häusermann, Julia (2003): Informe final para la Comisión Europea: *Map-making and analysis of the main International initiatives on developing indicators on democracy and good governance*.

8 <http://www.cidcm.umd.edu/mar/data.asp>

9 <http://www.gpanet.org/content/genocides-politicides-and-other-mass-murder-1945-stages-2008>

de la Guardia Civil española. Sin embargo, a medida que se avanzaba con la clasificación, se veía que hay otro tipo de grupos no considerados terroristas que podrían desafiar también el monopolio de la violencia, como las organizaciones criminales y las pandillas, aunque en menor grado. Es por eso que se buscaron también según bases de datos de ámbito policial, esos grupos que estaban funcionando en Europa. (-Se pueden ver los resultados de una primera clasificación preliminar de los países europeos en el anexo 1.-)

Tras esta primera clasificación se pusieron de manifiesto diferentes casuísticas importantes desde el punto de vista de los derechos humanos que no habían sido contempladas. Por ejemplo, un grupo terrorista quizá no pueda tener el mismo estatus que un grupo de crimen organizado, porque el grupo terrorista suele estar deliberadamente en contra del Estado, cosa que no sucede con las bandas del crimen organizado. Por otro lado, aquellos casos en los que el Estado ejerce la violencia ilegítimamente contra su población desde el punto de vista de los derechos humanos todavía son más graves, por lo que habría que contemplar esta figura. Así, las categorías iniciales se refinaron y surgieron las siguientes:

1. Monopolio legítimo de la violencia.
2. Delincuencia, mafia, etc.
3. Terrorismo.
4. Violencia de Estado.
5. Guerra civil.

De nuevo, una vez redefinidas las categorías, para ver su capacidad de análisis se intentaron clasificar diferentes países por continente. En ese proceso, se vio la necesidad de cuantificar más los criterios, especialmente en relación a la segunda categoría para darle más rigor a la clasificación.

(-En el anexo 2 se ve un ejemplo de esta categorización para algunos países de Europa y de América. -)

Estas categorías se siguen revisando y se las está intentando dotar de valores numéricos a cada una con el fin de que, en último término, esta primera condición social para la efectividad de los derechos humanos, la del monopolio legítimo de la violencia por parte del Estado, se pueda objetivar y medir. Esta objetivación permitiría hacer análisis diacrónicos por año para observar patrones. El mismo proceso de cuantificación se está llevando a las otras condiciones, aunque presenta el desafío añadido de los cuatro o cinco indicadores sean agregables para constituir un solo índice. Sin embargo, vamos a dejar nuestro ejemplo aquí, ya que lo que queríamos ilustrar era, por un lado, la complejidad de elaborar de un indicador basado en una conceptualización más o menos sólida para el ámbito nacional, y por otro, peraltar la dificultad añadida cuando se pretende elaborar un indicador de efectividad para el sistema de seguridad colectiva de la ONU.

A este último respecto, cabe mencionar que es fácilmente perceptible que las condiciones sociales para la emergencia de los Estados modernos no están presentes en el ámbito internacional. No obstante, como señalé en otro artículo¹⁰, parece haber un proceso en marcha para la cristalización de estructuras internacionales que puedan abordar cuestiones de índole global con efectividad. Los esfuerzos por establecer un sistema de seguridad colectiva nos parecen los más representativos cuando se trata de abordar amenazas a la colectividad. Además, a pesar de que las condiciones sociales a las que hemos hecho referencia no están presentes en su totalidad, se podrían observar avances y retrocesos si las analizáramos por separado. Por ejemplo, la autosuficiencia fiscal parecería ser determinante para la constitución de un ejército propio que facilitara el monopolio de la violencia legítima. Aunque la autosuficiencia no sea total, los Estados miembros contribuyen voluntariamente con cuotas al sistema para dotarlo de recursos. Con estos recursos limitados, la ONU actúa. Por poner otro ejemplo, aunque la ONU no tenga un ejército propio, cuando el Consejo de Seguridad resuelve intervenir militarmente en algún territorio, se hace uso de los ejércitos nacionales o de los organismos regionales; y en cuestión de misiones de paz, los cascos azules pueden considerarse un pequeño ejército muy limitado al servicio directo de la ONU.

Sin aspirar a desarrollar un indicador para la efectividad del sistema de seguridad colectiva de la ONU, tener en cuenta los procesos que condujeron al establecimiento de los Estados modernos nos puede ser de utilidad. Es por ello que en la siguiente sección, se toma un elemento del sistema de seguridad colectiva de la ONU, el de la responsabilidad de proteger, y se intenta objetivarlo atendiendo simplemente a la visibilidad que se les da a casos con similares número de víctimas desde las resoluciones del Consejo de Seguridad. Para ver la efectividad de la respuesta ante otras amenazas a la colectividad –aspecto central para la articulación del sistema–, como el terrorismo internacional, hemos recurrido al caso de Al-Qaeda en otro trabajo pendiente de publicación¹¹. No obstante, el modelo teórico introducido para la efectividad de los derechos humanos en el ámbito nacional podría aplicarse a la efectividad del sistema de seguridad colectiva de la ONU en el ámbito internacional. Cuantificar esto y desarrollar un indicador, sin embargo, es una tarea que está más allá de lo posible dentro de esta investigación.

2. Correlación de las resoluciones del Consejo de Seguridad con los mayores episodios de violencia política de la segunda mitad del siglo XX

Una forma de observar si las resoluciones del Consejo de Seguridad en materia de seguridad siguen los mismos principios es analizando la correspondencia entre dichas resoluciones y los mayores episodios de violencia política. Como ya observamos sucintamente, uno de los casos

¹⁰ Sergio García (2011): “Evolución de la noción de seguridad colectiva a la luz de ciertas circunstancias históricas”, en *Seguridad y Defensa en el actual marco socio-económico*, Madrid, Instituto General Gutiérrez Mellado.

¹¹ Sergio García (2013): *Desafíos del sistema de seguridad colectiva de la ONU: análisis sociológico de su efectividad ante las amenazas globales*, Tesis Doctoral, UPNA.

donde la comunidad internacional se compromete a actuar o, en otros términos, una amenaza a la colectividad que se considera imprescindible abordar, es la de riesgos de genocidios o masacres a las poblaciones civiles. En estos casos, cuando el número de civiles en riesgo es muy alto y el Estado en cuestión no puede cumplir con su “responsabilidad de proteger”, el compromiso es intervenir para defender a estos civiles. Si hubiera una misma o similar aplicación de principios a situaciones parecidas, las resoluciones del Consejo de Seguridad deberían coincidir con aquellos casos donde el número de víctimas civiles haya sido muy elevado. En esta sección analizaremos, en primer lugar, la correlación entre esas resoluciones y los mayores episodios de violencia política en el pasado siglo; y, en segundo lugar, el tratamiento que el Consejo de Seguridad habría dado a esos episodios.

Para ello, intentaremos correlacionar los mayores episodios de violencia política desde 1946 hasta el 2011 con las resoluciones del Consejo de Seguridad durante ese mismo período. Utilizaremos la base de datos del Center for Systematic Peace¹² que se introduce en los anexos en la Tabla 1, y los documentos de la ONU donde se encuentran todas las resoluciones del Consejo de Seguridad desde 1946¹³. Para comenzar y facilitar el ejercicio de correlación veamos, sin embargo, una tabla resumen donde aparecen los casos en los que el número de víctimas supera los 500.000.

AÑOS		PAÍS	TIPO DE CONFLICTO
1945	1954	Vietnam	Independencia indochina
1946	1948	India-Pakistan	“Partición”--Musulmanes vs. Hindús/Sikhs
1946	1950	China	Guerra civil china
1950	1951	China	Represión a los propietarios de tierras
1950	1953	North Korea South Korea	Guerra civil coreana
1956	1972	Sudan	Conflicto étnico (Musulmanes vs. africanos)
1958	1975	North Vietnam South Vietnam	Guerra civil de Vietnam
1965	1966	Indonesia	Represión de chinos comunistas
1966	1975	China	“Revolución cultural”
1971	*	Bangladesh Pakistán	Conflicto étnico (Independencia bengalí)
1974	1991	Etiopía	Conflicto étnico (Eritreos y otros)
1975	1978	Cambodia	Represión de Khmer Rouge a disidentes
1975	2002	Angola	Guerra civil (UNITA)
1978	2002	Afganistán	Guerra civil
1980	1988	Iran -Irak	Guerra internacional
1981	1992	Mozambique	Guerra civil (RENAMO)
1983	2002	Sudan	Conflicto étnico (Musulmanes vs. africanos)
1994	*	Ruanda	Violencia étnica (Hutus contra Tutsis)
1996	2011+	Rep. Dem. Del Congo (Zaire)	Guerra civil

12 <http://www.systemicpeace.org/warlist.htm>

13 <http://www.un.org/es/documents/sc/>

En relación al primer caso, el de Vietnam e Indochina, donde murieron más de 500.000 personas, de 1946 a 1954, no existe una sola resolución de la ONU que haga mención siquiera a esta cuestión.

En lo referente al conflicto entre 1946 y 1948 entre India y Pakistán, donde murieron alrededor de un millón de personas, no fue hasta 1948 cuando el Consejo de Seguridad emitió resoluciones, cuatro en particular (Resoluciones nº 38, 39, 47 y 51). Una primera, llamando a los gobiernos a impedir la violencia. Otra, creando una comisión de investigación e invitando a representantes de India y Pakistán a tomar parte en la consulta siguiente del Consejo de Seguridad sobre este tema. Otra más, recomendando ciertas medidas concretar para solventar el conflicto y, una última, ampliando las funciones de la Comisión mediadora y recomendando la incorporación de un representante de la India y otro de Pakistán en la Comisión. Hasta 1950 no vuelve a haber otra resolución (Resolución nº 80). En esta, se dan ciertas recomendaciones para iniciar un proceso de desmilitarización en las regiones afectadas de Jammu y Cachemira, se elogia a la Comisión y se nombra a un representante para supervisar el proceso, entre otras cosas.

Entre 1946 y 1950, durante la guerra civil China, murieron alrededor de un millón de personas. No hubo ni una sola resolución del Consejo de Seguridad durante ese período. Posteriormente, en 1951, murieron millón y medio de personas en este mismo país como represalia del régimen. Tampoco se encuentra ninguna resolución.

La guerra civil de Corea entre 1950 y 1953 dejó más de un millón de víctimas. En esta ocasión, el Consejo de Seguridad actuó con rapidez. En 1950 emitió una serie de resoluciones de intensidad progresiva (Resoluciones nº 82, 83, 84, 85) en las que se acusaba de cargos de agresión contra la República de Corea y se instaba a los miembros de la ONU a emprender acciones militares dirigidas por EEUU para ayudar a la naciente Corea del Sur. En 1951 hubo una resolución (nº 90) condenando a Corea por agresión, y posteriormente otras resoluciones, pero no pueden tenerse muy en cuenta porque estas eran tomadas sin Rusia y China, países que lucharon con Corea del Norte contra las tropas de la ONU.

Sudán experimentó conflictos étnicos atroces entre 1956 y 1972 que acabaron con la vida de medio millón de personas. No obstante, no existe ninguna resolución del Consejo de Seguridad durante ese mismo período.

Durante el tiempo que duró la sangrienta guerra civil en Vietnam (1958-1975), y a pesar de la ingente cantidad de víctimas (dos millones), el Consejo no hace ninguna mención a ello en sus resoluciones. Posteriormente analizaremos el porqué de este tipo de situaciones.

El episodio acontecido en Indonesia entre 1965 y 1966 (medio millón de muertos) tampoco

aparece reflejado en ninguna de las resoluciones del Consejo de Seguridad durante ese mismo período.

Durante la denominada “Revolución Cultural China” (1966-1975), más de medio millón de personas perdieron la vida de forma violenta. Además de esto, y a pesar de no haber datos oficiales, se estima que cerca de treinta millones de personas murieron de inanición o problemas relacionados. De nuevo, no existe una sola mención en las resoluciones del Consejo de Seguridad sobre este tema.

En 1971 inicia una guerra étnica (o de independencia) entre Pakistán y Bangladesh en la que morirían más de un millón de personas. No se halla ninguna resolución del Consejo de Seguridad ni en ese año, ni en los anteriores ni en los posteriores. Sin embargo, en 1971 el Consejo sí que emite dos resoluciones (Resoluciones nº 303, 307) relativas a un conflicto entre India y Pakistán por las mencionadas regiones de Cachemira y Jammu, a pesar de que el número de víctimas estaba siendo muchísimo menor. En este caso, seguramente lo que pretendía era evitar tensiones entre dos potencias nucleares. Esta amenaza se consideraba mayor que la muerte de civiles bengalíes.

Los 750.000 muertos por luchas étnicas en Etiopía entre 1974 y 1991 también pasaron totalmente inadvertidos, o al menos no hay rastro de esta cuestión en las resoluciones durante ese lapso.

En Camboya se produjo una represión de disidentes del régimen entre 1975 y 1978 que provocó más de millón y medio de muertos. En ese período no hay ninguna mención al respecto en las resoluciones del Consejo. La única mención hecha viene doce años después, en 1990 (Resolución nº 668), animando a un Consejo de transición y a las partes que han estado en conflicto, así como a los Estados colaboradores, a efectuar un proceso pacífico de estabilización política.

Se puede decir que Angola vivió un estado de guerra civil de facto, desde 1975 hasta el 2002, que acabó con la vida de más de un millón de personas. En 1976, Angola es aceptada como nuevo miembro de la ONU (Resolución nº 397). En ese mismo año el Consejo de Seguridad había emitido una resolución (nº 376) acusando de agresión a Sudáfrica por intervenir en los asuntos internos de Angola, exigiéndole una multa incluso, pero no menciona nada de la guerra civil interna. En 1978, se vuelve a hacer mención en una resolución a Angola (nº 428), pero de nuevo para acusar a Sudáfrica por atacar la población angoleña y oprimir al pueblo de Namibia. En esta ocasión, se amenaza a Sudáfrica con una posible actuación bajo el capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas, relativo al uso de la fuerza. En 1979, hay dos nuevas resoluciones (nº 447 y 454) condenando a Sudáfrica por los mismos cargos y llamando a los países miembros a apoyar a Angola en su defensa, así como instando al Secretario General a hacer un seguimiento cercano. En 1989, la Resolución 475 introduce o refuerza más medidas punitivas contra Sudáfrica, lamentando la pérdida de tantas vidas en Angola. En 1983, la Resolución 545 sigue condenando a Sudáfrica por agredir a Angola,

pero no introduce más medidas punitivas. Lo que hace es exhortar a los países miembros a no introducir medidas que menoscaben la soberanía de Angola. En 1984, (Resolución nº 546) se vuelven a reforzar las medidas ya tomadas contra Sudáfrica, que persiste atacando a la población en Angola, y se solicita de nuevo a los países miembros que cumplan las resoluciones anteriores concernientes al embargo de armas contra Sudáfrica y al apoyo en las tareas defensivas de Angola. En 1985, otras cuatro resoluciones (nº 567, 571, 574 y 577) condenan a Sudáfrica por las agresiones a Angola y llaman a los Estados miembros a tomar medidas, que parece no están siendo efectivas. Se observa que el número de víctimas cada vez es mayor, así como la impotencia, y que las infraestructuras económicas están siendo muy dañadas. Sudáfrica sigue introduciéndose en otros territorios como Namibia.

En 1987 se emiten otras dos resoluciones (nº 602 y 706) condenando a Sudáfrica por el comportamiento en Angola, pero sin introducir más medidas. En 1988, una resolución (nº 626) hace mención a Angola, refiriendo al acuerdo entre Cuba, Sudáfrica y Angola para sacar las tropas cubanas del país y estableciendo una comisión de verificación. En 1989, se vuelve a elogiar el acuerdo entre estos países (nº 628). En 1992, en una clara intensificación del funcionamiento del sistema de seguridad colectiva por el entusiasmo producido tras la caída del comunismo soviético, las resoluciones 747, 785, y 793 comienzan a hacer referencia a la tensión interna vivida en el país por un conflicto partidario, instando a las partes a detener la violencia, entablar diálogos y sentar las bases de un proceso electoral. Las comisiones y equipos de supervisión siguen presentes, pero se llama a los Estados miembros a no intervenir individualmente para evitar generar más tensión. Aunque no es espacio este para extenderse demasiado sobre el significado de estos hechos, baste decir que el apoyo de EEUU junto con China, España y otros países a UNITA y de Cuba, Rusia y otras potencias al gobierno (antes al MPLA) sólo enconaba aún más el problema.

Tras las elecciones de 1992, y el no reconocimiento de las mismas por parte de UNITA, el conflicto se agrava. Las cinco resoluciones del Consejo en 1993 (nº 811, 823, 834, 864 y 890) reflejan esta situación, así como la frustración de la ONU al no poder detener la escalada de violencia que afecta incluso a las tropas internacionales que son atacadas sistemáticamente. Se prorrogan los mandatos de la misión de la ONU (la UNAVEM), se exhorta a los Estados a que no colaboren con UNITA a que incrementen sus sanciones contra la organización y se solicita ayuda humanitaria constantemente ante la situación de emergencia. En 1994 existen otras seis resoluciones (903, 922, 932, 945, 952 y 966) para extender los mandatos de la UNAVEM II y animar a que se sigan los acuerdos de paz. En 1995, las tres resoluciones (nº 1045, 1075 y 1087) siguen la misma línea pero pidiendo ya que se cree un ejército nacional cumpliendo los acuerdos y anunciando la próxima retirada de los cascos azules. La última resolución, la nº 1087, refleja que los Estados siguen apoyando y dando armas a UNITA, a pesar de las restricciones impuestas por las resoluciones anteriores. Entre 1997 y 2002, se emiten 32 resoluciones en las que se ve que la ONU sigue siendo

atacada en Angola, que los Estados siguen apoyando con armas el conflicto, y que la situación es alarmante. Desafortunadamente, solo el asesinato del líder de UNITA logra poner fin a esta guerra civil y desalmada.

La guerra civil de Afganistán, entre 1978 y 2002, dejó más de un millón de muertos. De 1978 a 1998, solo hay dos resoluciones del Consejo (nº 622 y 647) en las que se habla de una misión de buenos oficios, en la que han de participar militares de la ONU, para observar la situación en Pakistán y Afganistán. En 1998, la resolución nº 1193 enuncia la preocupación por injerencias extranjeras, injerencias que el Secretario General y la Asamblea General venían denunciando hacía tiempo y solicitando que cesaran, ante el silencio del Consejo de Seguridad. En esta larguísima resolución, se enfatiza la estricta necesidad de no utilizar medios violentos por parte de los otros países en orden a solucionar el conflicto existente. Se llama la atención a la necesidad de recibir ayuda humanitaria y se condena, muy suavemente, a los talibanes por discriminación, ataques a las misiones de la ONU y a la embajada de Irán. Pero no es hasta el año 2000, cuando ya Bin Laden, a quien se supone que acogen los talibanes, había cometido varios ataques terroristas en el extranjero, cuando se constata (o se abren los ojos) la financiación de talibanes y Al-Qaeda mediante el cultivo y comercialización de opio, cuando persiste la ocupación de la embajada de Irán en Afganistán y se peraltan las violaciones recurrentes de derechos humanos por los talibanes, que el Consejo de Seguridad, en su resolución nº 1333, bajo el amparo del capítulo VII de la Carta de la ONU, eleva el tono de amenaza e impone restricciones a los talibanes. En julio de 2001, (Resolución nº 1362) se afianzan unas medidas muy férreas para aislar a los talibanes, y finalmente, en noviembre (Resolución nº 1378), tras los ataques de Nueva York y la invasión de EEUU a Afganistán, aduciendo el artículo 51 de la Carta de las Naciones Unidas sobre legítima defensa, el Consejo de Seguridad hace un llamamiento a todos los países miembros para que participen en el proceso de reconstrucción del país. Ese mismo año, la resolución nº 1383 reitera el llamamiento al apoyo y, por último, la nº 1386 crea una Fuerza Internacional de Asistencia para la Seguridad con el fin de apoyar a la Alianza Afgana en el proceso de transición por un periodo de seis meses. En el 2002, como es de esperar, las resoluciones se disparan (hay siete) para poder hacer seguimiento a esta movilización internacional, levantar algunas restricciones a compañías aéreas, establecer otra misión de asistencia, prorrogar la mencionada fuerza internacional para la seguridad, etc.

La guerra entre Irán e Irak (1980-1988), también dejó un registro trágico de 500.000 víctimas. Tras dos años de conflicto, en 1982, el Consejo emitió la primera resolución (nº 514) exhortando a ambas partes a realizar un alto el fuego y retirarse hacia sus fronteras nacionales. También se resolvía el envío de observadores de la ONU y se instaba a los países miembros a no tomar partido ni agudizar la tensión. Ese mismo año se emitió otra resolución en los mismos términos. En 1983, también hubo otra resolución (nº 540) similar que además hacía referencia a permitir la navegación comercial. En 1984, se resuelve (nº 552) condenar a Irán por atentar contra buques comerciales

hacia Arabia Saudí y Kuwait y se le exige no repetir los hechos. En 1986, se enfatizan las medidas previas (nº 582) y denuncia la utilización de armas prohibidas contra civiles, como ciertos gases. También se les llama a ambas partes a aceptar la mediación de la Cruz Roja, poniéndose de manifiesto la magnitud de la tragedia. En 1987, se insiste en las mismas medidas (nº 598) y, en 1988, tras la finalización del conflicto armado, las tres resoluciones del Consejo (nº 616, 619 y 620) abarcan temas diversos como el envío de observadores militares de la ONU o la condena a ambas partes por utilizar armas químicas durante la guerra.

El medio millón de muertos en la guerra civil de Mozambique (1981-1992), no fue objeto de ninguna resolución del Consejo de Seguridad. Solo después de los acuerdos de paz llegaron las resoluciones (en 1992: nº 783 y 797; y en 1993), apoyando el proceso de transición y las posteriores elecciones.

El millón de bajas causadas por las guerras étnicas en Sudán, entre 1983 y 2002, parece que pasó desapercibido para el Consejo, ya que no se encuentra ninguna referencia explícita en sus resoluciones de esos años.

El caso de Ruanda, prácticamente abierto desde 1994 hasta hoy, ha dejado al menos medio millón de muertos por violencia entre grupos étnicos. Este caso fue estrechamente supervisado por la ONU y objeto de reflexión permanente por parte del Consejo de Seguridad, pero con escasa efectividad a la hora de detener sus consecuencias. No obstante, junto con el conflicto de los Balcanes, impulsó al Consejo a refinar el sistema de seguridad colectiva introduciendo la figura de la Corte Penal Internacional encargada de juzgar individuos acusados de crímenes de lesa humanidad. Estas cortes penales *ad hoc* para Ruanda y los Balcanes, allanaron el camino para el establecimiento de la permanente Corte Penal Internacional.

Ya en 1993, el Consejo de Seguridad emitió varias resoluciones (nº 812, 846, 872, 891) abarcando diferentes temas como los acuerdos de paz, llamamientos a la cooperación con las fuerzas de la ONU, exigencias de cese de mediación de otros países, establecimiento de misiones de observadores internacionales para Uganda y Ruanda, creación de la operación para el mantenimiento de la paz UNAMIR, o intentos de fusión de las diferentes misiones de la ONU en el país. En 1994, encontramos muchas resoluciones (nº 893, 909, 912, 918, 925, 928, 929, 935), haciendo patente la intensidad de la violencia. Se amplía el número de efectivos de la UNAMIR y se amplía su mandato debido al deterioro de la seguridad y de la demora del gobierno de transición. Debido al asesinato de los presidentes de Uganda y Ruanda y a la escalada de la violencia, las mismas tropas de la ONU comienzan a ser amenazadas, así como el personal de las organizaciones de ayuda humanitaria. También se solicita más apoyo de la comunidad internacional debido a la gran crisis humanitaria y se impone un embargo de armas a Ruanda cuya efectividad fue muy baja. De hecho, ese mismo

año, haciendo explícito el capítulo VII de la Carta bajo el que se actuaba, se volvía a insistir en la necesidad de que los países colaborasen en el embargo de armas. La UNAMIR recibe más apoyo e incluso se amplían sus funciones para fortalecer la legítima defensa ante la situación de amenaza constante, se introducen más unidades humanitarias, se crea otra misión de apoyo y, finalmente, tras el establecimiento de una Comisión de expertos para examinar las graves violaciones del derecho internacional humanitario, se instituye la corte penal para Ruanda, con el fin de enjuiciar a los responsables de genocidio en Ruanda y los países aledaños, solicitando para ello el apoyo de todos los Estados.

En 1995 encontramos seis resoluciones, demostrando así una atención importante al caso por parte del Consejo. En ellas, se desarrolla la Corte (Resolución nº 977, 989), se insta a la detención por parte de los Estados a personas acusadas (Resolución nº 978), se amplían los mandatos de las misiones (Resolución nº 997, 1028), se ordena la entrega de explosivos y tecnología para las labores de detección y eliminación de minas antipersonas, se amplían las ayudas y se intenta monitorizar un proceso de repatriación segura y voluntaria de ruandeses (Resolución nº 1029).

El año 1996 es crítico. Aunque hay menos resoluciones (dos), se evidencia el desastre en que se ha convertido el caso. En lo que respecta a la financiación y apoyo por parte de los países miembros, la Resolución nº 1050 muestra la desesperación del Consejo al ser imposible que las operaciones de derechos humanos y las diferentes misiones cubran y protejan a la población del país. De hecho, incluso la seguridad de los integrantes de dichas misiones es precaria. En relación al embargo de armas, no solo no está dándose, sino que terceros Estados financian y arman al antiguo gobierno del país, haciendo imposible la pacificación de la región. Ni siquiera hay apoyo por parte de los Estados con la comisión de investigación, por lo que el Consejo se plantea medidas adicionales (Resolución nº 1053).

De 1997 al 2000, la atención a Ruanda parece disminuir, al menos en lo que respecta al número de resoluciones. Encontramos cinco en este periodo, y una de ellas ni siquiera es sobre Ruanda específicamente sino sobre la efectividad del Consejo en garantizar el mantenimiento de la paz y seguridad internacional en África (2000: nº 1318). En 1997, la Resolución nº 1161 peralta la gran matanza de civiles en la región, denuncia la prosecución de venta de armas al antiguo gobierno de Ruanda por parte de algunos Estados, y anuncia la disolución de la comisión de investigación por motivo de seguridad de sus miembros. Las otras tres resoluciones solo se centran en el desarrollo de la corte *ad hoc* (nº 1165, 1200, 1241). La imbricación de intereses por parte de terceros Estados miembros de la ONU e incluso del Consejo de Seguridad dificultaron sobremanera la mediación de la comunidad internacional para evitar tamaña tragedia.

Este episodio es uno de los más escarnecedores, tanto por número de víctimas como por la

incapacidad de la comunidad internacional de mediar efectivamente, a pesar del estrecho seguimiento por parte del Consejo de Seguridad. Desde 1996, hasta hoy, ha habido más de dos millones y medio de víctimas.

En 1996, se hacen llamamientos a los Estados para dejar de apoyar las milicias rebeldes, y a respetar la soberanía e integridad territorial de este país. También se establece una fuerza multinacional con fines humanitarios, prestando especial atención a la condición de los refugiados de Ruanda (1978, 1980). En 1997, una resolución encarece la colaboración con la Organización de la Unidad Africana (OUA) para la retirada de milicias y mercenarios (Resolución nº 1097). En 1998, varias resoluciones (nº 1196, 1197, 1209) llaman la atención sobre la necesidad de efectuar el embargo de armas, porque siguen entrando a la región. Además, se intenta fortalecer las estructuras regionales de seguridad en África. 1999 se convierte en un año crítico. Se ponen de manifiesto múltiples irregularidades que enconan la violencia: tráfico ilícito de armas en Grandes Lagos, nuevas violaciones de soberanía e integridad territorial, colaboración de algunos Estados con milicias y grupos armados rebeldes que atentan contra la seguridad, etc. Por otro lado, se exhorta a dichas milicias y grupos armados a cesar el fuego, se ruega a la comunidad internacional que colabore en una campaña humanitaria para vacunar a niños y se lleva un enviado especial del Secretario General a una conferencia de paz para Grandes Lagos (Resolución nº 1234). Este mismo año, se emiten otras resoluciones para celebrar el temporal acuerdo de cese del fuego, crear una fuerza militar mixta en el país (CMM) y aumentar la seguridad del personal de ayuda humanitaria (Resolución nº 1258); para prorrogar los enlaces militares de la ONU y estudiar la viabilidad de incrementar el personal militar (Resolución nº 1275); y, finalmente, con el fin de asegurar el cumplimiento del alto el fuego, fortalecer la ayuda humanitaria, y estudiar las graves violaciones de los derechos humanos, se crea una misión especial de la ONU (MONUC) para tres meses.

En el año 2000, cinco resoluciones revelan la tragedia y complejidad del caso. Se solicita ayuda incluso solo para el despliegue efectivo de las fuerzas del MONUC; se pide que las fuerzas del MONUC colaboren con la comisión militar mixta de países africanos a la que hemos hecho referencia (CMM); se permite la utilización de armas al MONUC para proteger las tropas de la ONU y a civiles, especialmente niños; y se alerta de afluencia ilícita continua de armas, de la explotación ilegal de recursos naturales y de la permanente violación de soberanía por parte de muchos Estados (Resolución nº 1291). En la Resolución nº 1304, se condena explícitamente a dos países, Ruanda y Uganda, y se les pide reparación de daños. Además, se condena la gran masacre y bajo el capítulo VII de la Carta se exige la retirada de Uganda y Ruanda del país y el cese de hostilidades por parte de la Oposición Armada Congoleña. Las otras tres resoluciones del mismo período (nº 1316, 1323, 1332) muestran la preocupación por la situación humanitaria, por la incesante explotación ilegal de recursos naturales y por la falta de seguridad para el despliegue del MONUC, prorrogando su mandato; lamentan la falta de colaboración con la ONU; detestan la escalada de asesinatos, de

violaciones, la trasmisión veloz del SIDA, la utilización de niños soldado, la lamentable situación de las mujeres y prevén la introducción de más tropas de infantería. Los llamamientos se suceden, demostrando solo su futilidad.

En el 2001, en las tres resoluciones (nº 1341, 1355, 1376) se observa más alarma, preocupación, frustración y la gravedad de la amenaza de este episodio para la seguridad internacional. Enfatizando de nuevo el capítulo VII se exige a Ruanda y Uganda que detengan sus operaciones, se condenan de nuevo las matanzas, se ordena el respeto a las fronteras entre Ruanda, Burundi, Uganda y la República Democrática del Congo (RDC) y se amenaza con más sanciones a quienes no cumplan las exigencias. Se amplía la MONUC, tanto en el tiempo como en dispositivos civiles y militares y, finalmente, se observa, al terminar el año, algún avance en materia de desmovilización, desarme y respeto de soberanía. Pero es solo momentáneo. Al inicio del 2002, se condena la reanudación del conflicto (Resolución nº 1399), se prorroga la MONUC, se celebran algunos avances y se crea un grupo de expertos para investigar la explotación ilegal de recursos (Resolución nº 1417) y, finalmente, se celebran los acuerdos entre la RDC, Uganda y Ruanda, aunque la situación humanitaria debido a los conflictos étnicos en regiones aisladas se agrava notablemente sin posibilidad de intervenir. En el 2003, en siete resoluciones, se lamenta la persistencia de la violencia y se crea una fuerza multinacional provisional de emergencia para apoyar la MONUC (nº 1457, 1468, 1484, 1489, 1493, 1499, 1501).

Las resoluciones del Consejo de Seguridad han continuado anualmente hasta 2011, sin poder detener las consecuencias de este conflicto abstruso. Ya sea por la persistencia de las milicias y su mutación permanente, por la colaboración de grupos extranjeros, por los asesinatos extrajudiciales, por las escaladas de violencia étnica, por la explotación de recursos ilegalmente, por la financiación extranjera o por otros numerosos motivos, la misma seguridad de las tropas de la ONU, a pesar de obtener permiso para utilizar con mayor amplitud la violencia, ha estado en entredicho. Seguramente, todo el tratamiento desde la comunidad internacional ha mitigado parte del sufrimiento potencial, pero el sistema de seguridad colectiva no ha podido evitar la masacre generalizada.

3. Tratamiento por parte del Consejo de Seguridad

Los dieciocho casos que hemos escogido en esta sección se correspondían con los episodios de violencia tras la Segunda Guerra Mundial donde el número de víctimas¹⁴ igualaba o superaba las quinientas mil muertes por causa de conflictos violentos. El Consejo de Seguridad de la ONU es el principal responsable de implementar el sistema de seguridad colectiva, aunque las resoluciones, y mucho menos las intervenciones, no son los únicos mecanismos. Por ello, sin embargo, correlacionar estos casos con las resoluciones del Consejo durante el período en que acontecieron dichos episodios, nos podría dar luces acerca del tratamiento que han tenido casos similares, al menos en lo

14 Datos del Center for Systemic Peace.

que a número de víctimas atañe. El sistema de seguridad colectiva pretende dar respuesta a aquellas amenazas a la colectividad que no pueden ser abordadas exclusivamente desde el ámbito nacional. Entre esas amenazas a la colectividad se encontraban la guerra civil, guerra entre Estados, o casos de posibles genocidios por diferentes motivos donde los Estados no podían ejercer su responsabilidad de proteger a la población civil. En este sentido, todos los casos estudiados aquí deberían haber recibido un tratamiento similar por constituir todos ellos ocasiones donde un número ingente de civiles estaba siendo eliminado ante la incapacidad de un Estado por velar por su seguridad. Sin embargo, no ha ocurrido así. En primer lugar analizaremos el tipo de tratamiento, y posteriormente exploraremos algunas de las posibles causas por las que, en caso de haber desigualdades, estas se produjeron.

El tratamiento ofrecido por el Consejo de Seguridad¹⁵ a los diferentes episodios escogidos puede dividirse en tres. Por un lado, estarían los conflictos para los que no hubo tratamiento alguno. Por otro lado, aquellos casos que recibieron cierta atención, pero poca o tardía. Por último, tendríamos aquellos episodios que sí fueron objeto de atención detenida por parte del Consejo. De los dieciocho casos, diez no recibieron ninguna resolución por parte del Consejo de Seguridad para detener la escalada de la violencia: Indochina-Vietnam (1946-1954), China (1946-1950), China (1966-1975), Sudán (1956-1972), Sudán (1983-2002), Vietnam (1958-1975), Indonesia (1965-1966), Pakistán-Bangladesh (1971), Etiopía (1974-1991), Camboya (1975-1978) y Mozambique (1981-1992). En algunos de estos, como Camboya o Mozambique, se encuentran resoluciones del Consejo años después para apoyar los procesos de transición y acuerdos de paz.

Podría haber algunas razones para justificar la inexistencia de resoluciones en algunas situaciones. Por ejemplo, en los casos de Indochina-Vietnam, el primero de China y de Sudán, o incluso el de Vietnam se podría decir que debido a que se dieron pocos años después de la creación del sistema de seguridad colectiva, la inexperiencia y falta de capacidad podrían haber sido determinantes. Sin embargo, este argumento no es muy sólido porque, como veremos después, en el mismo periodo inicial de la creación del sistema de seguridad colectiva sí que se emitieron resoluciones para intentar detener o condenar otros conflictos. Otra justificación podría ser que la sensibilidad sobre el concepto de responsabilidad de proteger no fue desarrollándose hasta hace pocos años. De hecho, el sistema de seguridad colectiva en un inicio fue concebido para evitar una tercera guerra mundial, y los Estados eran el principal objeto de seguridad. Así, sería normal que en un primer momento no se tomaran medidas dirigidas a proteger a la población civil, porque ni siquiera estas ideas estaban bien cristalizadas en el ámbito discursivo.

Otras razones, menos justificables, serían la fuerza de los intereses nacionales durante el periodo de la Guerra Fría, la relación de algunos de estos países con miembros del Consejo de Se-

15 En término de resoluciones.

guridad, y la prioridad que el Consejo de Seguridad parece mostrar a la hora de mediar en conflictos cuando estos involucran diferentes estados. Por ejemplo, la inexistencia de resoluciones sobre China parecería obvia debido a que China es miembro permanente del Consejo de Seguridad con derecho a veto, por lo que sería imposible alcanzar una resolución diferente a la visión de China. El caso de Vietnam estaría vinculado con la relación de EEUU con ese país y con esa guerra, siendo EEUU otro país miembro permanente del Consejo de Seguridad con derecho a veto que impediría cualquier abordaje de este caso diferente al suyo. También los países comunistas, representados en ese momento por Rusia principalmente, otro miembro permanente con derecho a veto, tendrían intereses en la zona también.

En la segunda categoría “tratamiento parcial o tardío” caerían tres casos, el de Afganistán fundamentalmente y en menor medida los de Irán-Irak e India-Pakistán. El caso de Afganistán es paradigmático. Aunque los episodios de violencia se extienden de 1978 al 2002 (en la base de datos), entre 1978 y 1998 solo encontramos dos resoluciones del Consejo de Seguridad. La lucha de intereses por parte de los miembros del Consejo de Seguridad (entre EEUU y Rusia), en la región parecería ser la razón más determinante de este silencio. Este era uno de los problemas estructurales del sistema identificado previamente. Sin embargo, tras la caída del comunismo soviético y el incremento de la actividad del Consejo de Seguridad tampoco se ve una intensificación de la atención que este caso suscitaba a pesar de la muerte de civiles, represión y violencia interna bajo el régimen de los talibanes. No obstante, el secretario general de la ONU y la Asamblea General sí que habían alarmado a la comunidad internacional acerca de la injerencia extranjera constante en ese país. Pero estos organismos no tienen poder real. De hecho, las resoluciones de la Asamblea General, el organismo más representativo de la ONU, solo tienen carácter de recomendación. El Consejo de Seguridad se mantuvo en silencio prácticamente hasta el año 2000, cuando, debido a la asociación de Bin Laden con ciertos atentados terroristas y a su estrecha vinculación con el régimen de los talibanes en Afganistán, comenzó a emitir resoluciones imponiendo medidas coercitivas de progresiva agresividad contra este Estado. Se establecieron embargos de armas, sanciones contra compañías aéreas, congelación de fondos, etc. Tras los atentados del 11 de septiembre de 2001 en EEUU, el Consejo emitió una resolución condenando los ataques, pero nunca dando la orden de intervenir de forma armada contra Afganistán. EEUU lideró una operación militar que fue considerada por la comunidad internacional como legítima defensa. No hay referencia a ello en las resoluciones del Consejo. A partir del 2002, las resoluciones del Consejo se centran en recabar el apoyo internacional para contribuir a la reconstrucción del país. Aquí se observa que solo cuando los intereses de países con peso en el Consejo de Seguridad están en entredicho, se actúa con determinación severa, incluso bordeando la ilegalidad.

El caso de Irán e Irak también recibió atención parcial. Pasaron dos años de guerra hasta que el Consejo de Seguridad emitiera una resolución. Se decidió entonces, mediante dos resolucio-

nes de ese año, enviar observadores y pedir un alto el fuego al que ninguna de las partes atendió. Hasta 1984, a pesar de no detenerse la guerra, no se emitió ninguna otra resolución, en este caso para condenar a Irán por unos ataques a buques comerciales de Kuwait y Arabia Saudí. Dos años después, se denuncia la utilización de armas prohibidas contra civiles, al igual que en 1987. Sin embargo, no se toman medidas firmes para detener la escalada de violencia. Tras el alto el fuego en 1988, se emiten tres resoluciones para condenar a ambas partes por la utilización de armas prohibidas durante la guerra y organizar una misión de observadores militares. El tratamiento parcial de este caso por parte del Consejo, a pesar de su potencial desestabilizador para la paz y seguridad internacionales, probablemente se deba al apoyo que terceros Estados brindaron a ambas partes, principalmente mediante el aporte o venta de armas. A pesar del embargo de armas que el mismo Ronald Reagan propició, EEUU vendió armas a Irán y con ese dinero financiaba a las Contras en Nicaragua. Al mismo tiempo, Arabia Saudí, Kuwait, EEUU, Rusia y Francia proporcionaban y vendían armas a Irak. Parece que las armas químicas que Saddam Hussein utilizó con Irán fueron provistas por compañías americanas. Al mismo tiempo, Irán conseguía armas alemanas y chinas, e incluso israelíes. Este tipo de situaciones son las que menoscaban la legitimidad del sistema de seguridad colectiva y hacen cuestionar cualquier intento de las potencias internacionales de granjearse el título de garantes de la paz, el orden, la democracia y los derechos humanos en el mundo. La falta de un ejército al servicio de las resoluciones del Consejo de Seguridad que obligue a los Estados a cumplir las resoluciones es un gran problema, como ya señalamos. La fragmentación que invade la vida social, a la que también hicimos referencia, impide además conectar factores como la venta de armas con fines lucrativos a grupos que después puede que estén utilizándolas para la desestabilización de la paz.

La guerra entre India y Pakistán no fue objeto de atención hasta dos años después de su inicio (en 1948). Por ello, se ha considerado que tuvo un tratamiento parcial, aunque en ese año sí se le prestó cierta atención –ya que se emitieron cuatro resoluciones con medidas varias enfocadas en mitigar el conflicto– y habría que tener en cuenta que el sistema de seguridad colectiva estaba dando apenas los primeros pasos. Sin embargo, no es hasta dos años después cuando se vuelve a emitir otra resolución, centrada especialmente en las regiones más afectadas de Cachemira y Jammu y en propiciar cierto proceso de desmilitarización en la zona. Es sabido que la relación entre India y Pakistán ha sido objeto de atención más cercana por parte de la comunidad internacional desde que ambos países devinieron en potencias nucleares.

Por último tendríamos los cuatro casos de Corea, Angola, Ruanda y República del Congo que sí fueron objeto de múltiples resoluciones por parte del Consejo de Seguridad, especialmente en los tres últimos casos. El caso de Corea, a pesar de recibir atención inmediata del Consejo de Seguridad, está lleno de perplejidades. Tras la Segunda Guerra Mundial y la finalización de la ocupación japonesa de la península de Corea, EEUU y Rusia ocuparon el sur y el norte de esta, respec-

tivamente. Se intentaron propiciar elecciones democráticas, pero fueron un fracaso y se constituyeron de facto dos regímenes, uno comunista en el norte y otro anticomunista en el sur. A pesar de los intereses rusos en el norte y de los americanos en el sur, tras el ataque de Corea del norte a la región sur auspiciado por la URSS, el Consejo de Seguridad logró una resolución para intervenir en la guerra. En condiciones normales habría sido imposible una resolución, ya que Rusia la hubiera vetado, pero su delegado no participó en la reunión. China, por su parte, tampoco estaba muy activa porque estaba en plena revolución, lo que inhibía sus compromisos internacionales. No obstante, a pesar de la resolución del Consejo de Seguridad, algo que exigiría legítimamente el compromiso internacional, EEUU principalmente junto con potencias occidentales nutrieron la guerra apoyando al sur directamente, y Rusia y China enviaron tropas al norte. Es el comienzo sombrío de la guerra fría. Ante la impotencia de ganar la guerra por parte de ambos frentes, se fuerza un acuerdo para establecer dos países. Todavía hoy el potencial de conflicto entre los dos países yace latente, hecho que se ilustra por la inexistencia de un acuerdo de paz entre ambos.

El episodio de Angola, desde 1975 hasta 2002, como se presentó anteriormente, refleja una gran atención por parte del Consejo de Seguridad, al menos en relación al número de resoluciones, aunque los veintisiete años de duración del conflicto son de por sí explicativos. También se muestra muy poca efectividad en las resoluciones del Consejo de Seguridad, ya que solo se detuvo la escalada de violencia tras el asesinato del líder de UNITA. Sin embargo, no entraremos en valorar la efectividad, sino simplemente la atención prestada. Los motivos principales de tanta resolución, más que el número de víctimas –algo que también se repite en muchos otros casos donde no hubo ni un mínimo de seguimiento–, radicarían en el gran número de países interviniendo individualmente, con intereses particulares, en el conflicto. Este hecho, incrementaba significativamente su potencial desestabilizador en el orden internacional. Las tensiones con el Estado racista de Sudáfrica, la presencia de tropas cubanas en Angola, la financiación y apoyo de EEUU, China y España a los rebeldes de UNITA, así como de Rusia y otras potencias al gobierno de Angola, todo ello generaba una situación de amenaza inminente. Al mismo tiempo, esta complejidad de actores, pone de relieve la falta de compromiso de los Estados nacionales con el sistema de seguridad colectiva y con las resoluciones del Consejo de Seguridad, ya que no se respetaban sus directrices, ni apoyaba sus decisiones. En estas condiciones, de nuevo, la legitimidad del sistema se resquebraja y su capacidad de maniobra y de mediación se reduce considerablemente. La falta de recursos materiales de la ONU, una vez más, es manifiesta.

Ruanda representa un caso similar al anterior, ya que, a pesar de haber sido objeto de múltiples resoluciones por parte del Consejo de Seguridad, e incluso de haber suscitado la creación de una corte penal internacional *ad hoc*, preludeo de la corte penal internacional permanente, experimentó una serie de atrocidades debido, entre otros motivos, a las trabas que países como Inglaterra, EEUU, Bélgica o Francia supusieron para la implementación de medidas paliativas por parte del

Consejo de Seguridad. El genocidio de tutsis, planificado escrupulosamente por el gobierno hutu de Ruanda, no pudo ser detenido. Países miembros del Consejo de Seguridad entorpecían las resoluciones, no ofrecían información a los observadores enviados por éste, nutrían los grupos armados, en definitiva, complicaron la ya difícil tarea del sistema de seguridad colectiva de evitar la masacre de un gobierno a parte de su población. Es significativo que en 1997 el Consejo de Seguridad tuvo incluso que resolver la disolución de su comisión de investigación por motivos de seguridad. Que los intereses comerciales y geoestratégicos nacionales primaran sobre la tragedia humanitaria no puede sino carcomer la reputación de los países encargados de velar por la seguridad internacional. Además, las consecuencias de la no detención de este conflicto, como las migraciones masivas de tutsis a países aledaños, desestabilizaron la región de los Grandes Lagos, siendo el caso de la República Democrática del Congo su ejemplo paradigmático.

El conflicto vivido en la República Democrática del Congo desde 1996, que algunos denominaron la guerra mundial africana, por la cantidad de países involucrados, generó un número de víctimas desmesurado. El Consejo de Seguridad emitió decenas de resoluciones implementando medidas de diferente índole para detener el conflicto, pero la efectividad de estas parece que no fue muy alta debido a la falta de apoyo internacional y al incumplimiento de las resoluciones por parte de diferentes Estados. La explotación ilegal, sistemática y normalizada, de recursos por parte de Ruanda y Burundi principalmente en tierras congoleñas, con el apoyo explícito de gobiernos occidentales, e implícito de compañías multinacionales de tecnologías como Nokia o Sony, que compran el coltán extraído en este país, no es sino una pequeña muestra del pandemónium existente en la zona. Es difícil valorar si el Consejo de Seguridad podría haber resuelto en algún momento medidas más drásticas o de mayor efectividad. Además, todo parece indicar que en tal caso la respuesta de la comunidad internacional, dado el escaso efecto de los reiterados llamamientos del Consejo de Seguridad a los Estados miembros para recabar su apoyo, habría sido insuficiente. Seguramente sería excesivo afirmar que el mantenimiento del *status quo* en la región, a pesar de la violencia sistémica que representa para la población local y los derechos humanos, es apreciado por algunos de los Estados con intereses nacionales en la zona y que, por tanto, la respuesta ante dicha situación no es determinante. Sin embargo, se dificulta la elaboración de otra lectura. ¿Cómo puede ser que se haga tanto énfasis en la promoción de los derechos humanos y del desarrollo como estrategias centrales de la seguridad colectiva y que los Estados miembros, no solo no contribuyan a ello, sino que participen en violaciones colaterales? La reducción de armamentos nacionales y la creación de un ejército al servicio de la ONU, de su organismo más representativo, parece la única solución viable a corto plazo.

4. Conclusiones preliminares

Una vez analizados estos dieciocho casos, se podrían enunciar algunas percepciones preli-

minares relacionadas con la aplicación o no de los mismos principios por parte del Consejo de Seguridad a la hora de implementar el sistema de seguridad colectiva. Ante igual número de víctimas, por violencia política, la respuesta del Consejo de Seguridad no es igual. De hecho, existen muchos casos que ni siquiera son objeto de atención por parte de este. Podría ser que las intervenciones (no armadas) en casos de genocidios o muertes de civiles generalizadas tiendan a darse con mayor frecuencia en la última década, cuando el compromiso de la comunidad internacional de intervenir en aquellas zonas donde el Estado no cumpla con su deber de proteger a sus ciudadanos se ha hecho mayor. Por otro lado, tras el final de la guerra fría y la caída del muro de Berlín, el sistema de seguridad colectiva, medido en términos de número de resoluciones del Consejo de Seguridad, se ha activado muchísimo más, haciendo más probable que casos recientes reciban más atención que los lejanos en el tiempo. Otra percepción preliminar es que el Consejo de Seguridad tiende a prestar mayor atención a aquellos casos de violencia donde haya un mayor número de Estados involucrados, ya que el potencial desestabilizador sería superior.

Finalmente, podríamos decir que incluso en los casos de violencia masiva donde el Consejo de Seguridad ha hecho estrecho seguimiento, se entremezclan compromisos sinceros con la paz, la seguridad y los derechos humanos, con intereses nacionales que dificultan el funcionamiento del sistema. Incluso los Estados miembros que contribuyen a las resoluciones, después, en su comportamiento individual, pueden actuar en contra de la resolución si pueden sacar partido a su favor. En estos casos, sobre todo cuando los miembros permanente del Consejo de Seguridad son los involucrados, la paz, la seguridad y los derechos humanos pasan a un segundo plano, no habiendo ninguna garantía, o al menos muy pequeña, de que la ONU pueda velar por la población civil. Este comportamiento paradójico, esta tensión a la que hice referencia al inicio del artículo¹⁶, hace muy difícil que el sistema de seguridad colectiva funcione efectivamente e, incluso, genera más conflictos y amenazas de las que pretende eliminar. Quedaría abierta una línea de investigación que podría dar más luz a este tema y que consistiría en analizar durante cierto periodo histórico qué casos han recibido mayor número de resoluciones por parte del Consejo de Seguridad, y analizar el tipo de principios que se ha podido seguir en ellos. Una primera mirada a las resoluciones indica que el siguiente caso, el conflicto palestino-israelí es el que más atención ha acaparado, aunque también es cierto que es el más prolongado en el tiempo. Otro elemento a tener en cuenta en relación a este último punto es que en este análisis presentado, no se ha tenido mucha consideración por la longitud de los conflictos estudiados, pero sin duda es un factor a contemplar.

¹⁶ La ONU parece un sistema con trampa ya que, aunque encarna algunos ideales ilustrados relativos a la paz, la seguridad internacional, la justicia y la capacidad de la razón humana para crear sistemas sociales armoniosos, se crea en un momento en el que se había perdido la fe en esta misma capacidad, como resultado de las dos guerras mundiales. Por ello, aunque pretende simbolizar el ideal de seguridad colectiva, está constituida de tal manera que los intereses nacionales de los cinco miembros del Consejo de Seguridad prevalecen. Sin duda, no se puede decir que prevalecen totalmente, y que hay intereses oscuros siempre actuando, ya que el comportamiento individual de cada Estado está circunscrito a ciertas convenciones, pero el interés nacional ensombrece la capacidad de maniobra del sistema.

En la mayoría de los episodios escogidos en esta sección no queda muy clara la efectividad del sistema de seguridad colectiva para evitar la escalada de violencia. Sin embargo, determinar esto es sumamente complicado ya que, independientemente de las resoluciones y medidas del Consejo, la ONU tiene múltiples líneas de acción interrelacionadas dirigidas a mantener la paz y la estabilidad. No obstante, hay algunos problemas estructurales y de fondo que se han hecho manifiestos aquí. La Asamblea General, a pesar de ser el organismo más representativo, no podía mediar. El Consejo de Seguridad, con el déficit democrático en su seno y la influencia individual de los miembros con derecho a veto, rara vez puede ocuparse con celeridad de un caso y, cuando lo hace, tiene serias dificultades para detener el conflicto. La falta de un ejército al servicio del Consejo y de recursos materiales suficientes, hace que las resoluciones del Consejo, especialmente cuando son relativas al uso de la fuerza, sean difíciles de materializar. La incapacidad de las instituciones de justicia de la ONU, debido a la dependencia de los Estados nacionales a la hora de acatar sus dictámenes impide también que haya mediaciones efectivas. Por último, y simplemente por ilustrar una de las dificultades conceptuales subyacentes como ejemplo, la concepción de que en las relaciones internacionales el principio rector es la defensa del interés nacional, hace muy difícil que en los casos donde el bienestar colectivo ha de primar, o donde existen problemas humanitarios que no afectan directamente a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, las actuaciones son muy débiles o inexistentes. Por todo lo mencionado, parece que casos similares no reciben la misma atención por parte del Consejo de Seguridad, generando una situación en la que, conectándola con la cuarta condición para el surgimiento del Estado moderno –y criterio del indicador de efectividad de derechos humanos–, se produce un déficit de credibilidad y legitimidad para el sistema de seguridad colectiva de la ONU.

5. Bibliografía

Aymerich, Ignacio (2001): *Sociología de los derechos humanos: un modelo weberiano contrastado con investigaciones empíricas*, Valencia, Tirant Lo Blanch.

Elias, Norbert (1987): *El proceso de civilización*, Madrid, Fondo de Cultura Económica.

García, Sergio (2011): “Evolución de la noción de seguridad colectiva a la luz de ciertas circunstancias históricas: hacia un enfoque más centrado en las personas” en *Filosofías subterráneas*, Madrid, CSIC.

García, Sergio (2011): “Evolución de la noción de seguridad colectiva a la luz de ciertas circunstancias históricas”, en *Seguridad y Defensa en el actual marco socio-económico*, Madrid, Instituto General Gutiérrez Mellado.

García, Sergio (2012): Desafíos del sistema de seguridad colectiva de la ONU: análisis sociológico de su efectividad ante las amenazas globales, Tesis Doctoral, UPNA.

Landman, Todd y Häusermann, Julia (2003): Map-making and analysis of the main International initiatives on developing indicators on democracy and good governance, Informe final para la Comisión Europea del 24 de julio de 2003.

PNUD (2011): Informe sobre desarrollo humano. <http://hdr.undp.org>

Stone, John y Mennell, Stephen (1980): Alexis de Tocqueville on democracy, revolution and society, Chicaco, The University of Chicago Press.

Tocqueville, Alexis de (2006): El antiguo régimen y la revolución, México, Fondo de Cultura Económica.

ANEXO 1

1. Monopolio de la violencia legítima por parte del Estado.

Alemania.

Austria.

Bélgica.

Chipre.

Dinamarca.

Eslovaquia.

Eslovenia.

Finlandia

Hungría.

Letonia

Luxemburgo.

Malta.

Países Bajos (aunque hay presencia de una organización considerada terrorista que financia a Hamás: Stichting Al Aqsa)

Polonia (hay algo de presencia de la mafia rusa).

Portugal.

República checa (hay algo de presencia de la mafia rusa).

Rumanía (hay mafia pero no desafía el monopolio de la violencia del Estado).

Suecia.

Suiza.

2. Poderes rivales dentro del territorio pero muy desiguales.

España: ETA actúa dentro del territorio.

Francia: ETA actúa dentro del territorio.

Grecia: existe un grupo "Lucha revolucionaria", considerado una escisión del disuelto N17". El último ataque fue en el 2007, lanzando misiles contra la embajada de EEUU en Atenas.

Bulgaria: Existen grupos relacionados con la mafia organizada ("La mafia búlgara") que actúan sobre todo en Sofía.

Estonia: Existe la mafia estona.

Irlanda: Fuerza lealista del Ulster, Fuerza voluntaria del Ulster... (grupos terroristas).

Lituania: la mafia lituana.

Reino Unido: Ira auténtico e Ira de continuidad, fuerza lealista del Ulster... (grupos terroristas).

3. Poderes rivales dentro del Estado que hacen que el número de víctimas al año sea muy alto.

Italia: La red de la mafia (Cosa Nostra, Camorra...) es un poder que ejerce competencia con el Estado (podría estar en el 2).

4. Poderes rivales dentro de un territorio.

Ninguno.

ANEXO 2

Europa

1. Monopolio legítimo de la violencia

Alemania.

Austria.

Bélgica.

Chipre.

Dinamarca.

Eslovaquia.

Eslovenia.

Finlandia

Hungría.

Letonia

Luxemburgo.

Malta.

Países Bajos

Portugal

Suecia

Suiza

2. Presencia de mafia y o delincuencia común muy elevada

Polonia (mafia rusa)

República Checa (mafia rusa)

Rumanía (mafia rumana)

Bulgaria (mafia búlgara)

Estonia (mafia estona)

Lituania (mafia lituana)

Italia (grupos mafiosos: Cosa Nostra, Camorra...)

3. Presencia de grupos terroristas

España: ETA actúa dentro del territorio.

Francia: ETA actúa dentro del territorio.

Grecia: existe un grupo "Lucha revolucionaria", considerado una escisión del disuelto N17". El último ataque fue en el 2007, lanzando misiles contra la embajada de EEUU en Atenas.

Irlanda: Fuerza lealista del Ulster, Fuerza voluntaria del Ulster... (grupos terroristas).

Reino Unido: Ira auténtico e Ira de continuidad, fuerza lealista del Ulster... (grupos terroristas).

4. Violencia de Estado

España: Hay más de doscientas denuncias por torturas de la policía sin resolución la mayoría. Las detenciones en régimen de incomunicación también son problemáticas.

Informe de Theo van Boven sobre la tortura (17 de diciembre de 2002).

Primer informe de Theo van Boven - (Original en inglés) (6 de febrero de 2004).

Segundo informe de Theo van Boven (1 de septiembre de 2004).

Informe del Relator Especial sobre la promoción y la protección de los derechos humanos y las libertades fundamentales en la lucha contra el terrorismo, Martin Scheinin. Misión a España.

Otros informes de Amnistía Internacional (Sal en la herida) y HRW.

5. Guerra civil

América del Norte

1. Monopolio legítimo de la violencia.

Canadá.

EEUU (es problemático ya que las guerras o ejecuciones extrajudiciales fuera de su territorio no se toman en cuenta, ¿no? En ese caso estaría en esta categoría, aunque también lo he puesto en las cuarta).

2. Delincuencia, mafia, etc. (considerarlo cuando está por encima de 10 o hay grupos de mafia organizada?)

México (el índice de muertes violentas por 100.000 habitantes oscila entre 10 y 13 en los últimos años, según la Oficina de las Naciones Unidas para la violencia y el crimen).

3. Presencia de grupos terroristas.

4. Violencia de Estado.

EEUU. Denuncias múltiples acerca de casos de tortura. Guantánamo, etc. Ejecuciones extrajudiciales. (resulta problemático categorizarlo por falta de datos: buscar ejecuciones extrajudiciales?).

5. Guerra civil.(Habría que cuantificarlo para ver cuándo se considera guerra civil, aunque no sea declarada).

América Central

1. Monopolio legítimo de la violencia.

Antigua y Barbuda. (85.000 habitantes).

Costa Rica.

Cuba? (también lo tengo en violencia ilegítima, pero si tomamos en cuenta el tema de las muertes por violencia de Estado no caería en aquella categoría).

Dominica.

Granada.

2. Delincuencia, mafia, etc.

Bahamas (el índice de muertes violentas oscila entre 13 y 24).

Bárbados (el índice entre 8 y 18).

Belize. (ronda los 30 de media en los últimos años).

El Salvador (ronda los 60) (Hubo terrorismo de Estado con los escuadrones de la muerte) (Existen maras muy poderosas que desafían el monopolio de la violencia del Estado y algunos los consideran casi grupos terroristas).

Guatemala (ronda los 40).

Haití (más de 21).

Honduras (entre 50 y 60. Las maras son un gran problema).

Jamaica (entre 40 y 60).

Nicaragua (algo más de 10, pero poco. Los sandinistas están bien integrados en el Estado).

Panamá (algo más de 10, pero poco).

Puerto Rico (ronda los 20).

República dominicana (ronda los 20).

San Cristóbal y Nevis (ronda los 30).

Santa Lucía (ronda los 20).

San Vicente y las Granadinas (supera los 10).

Trinidad y Tobago (entre 20 y 40).

3. Presencia de grupos terroristas.

México (existen varios grupos guerrilleros en Chiapas y Guerrero. En Chiapas tienen tomado el control).

Guatemala (Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca, que incluye cuatro grupos y tienen bastante control sobre El Petén).

4. Violencia de Estado.

Cuba (pero resulta problemático ya que no hay registros de ejecuciones extrajudiciales y habría que mirar otros parámetros como torturas, etc. pero cambiaría el criterio).

5. Guerra civil.

América del Sur

1. Monopolio legítimo de la violencia.

Argentina (el índice de violencia es de 5).

Chile (ronda los 10).

Perú (la tasa es de 3-4, aunque al estar Sendero Luminoso aún activo, también lo pongo en la tercera categoría).

Surinam.

Uruguay.

2. Delincuencia, mafia, etc.

Bolivia (la tasa varía entre 1 y 42 dependiendo la fuente y el año).

Brasil (ronda los 30).

Colombia (entre 50 y 70).

Ecuador (ronda los 20).

Guyana (ronda los 20).

Paraguay (cerca de 20).

Venezuela (más de 40).

3. Presencia de grupos terroristas.

Colombia (las FARC, el ELN, paramilitares...).

Perú (pueden existir algunas células activas de Sendero Luminoso, aunque su actividad es mínima).

4. Violencia de Estado.

5. Guerra civil.