

Guillermo MOYA BARBA

Graduado en Relaciones Internacionales por la Universidad Rey Juan Carlos de Madrid

Correo: gmoyab@yahoo.es

El Consejo de Seguridad en la construcción de paz de los Estados fallidos, una discusión doctrinal

The Security Council in peacebuilding in failed states, a doctrinal discussion

Resumen

El Consejo de Seguridad de la ONU es el órgano encargado del mantenimiento de la paz y la seguridad internacional, siendo este el único órgano que puede emitir resoluciones vinculantes para los Estados miembros de la organización. En este artículo analizaremos cuál ha sido el papel de este órgano en el denominado «proceso de construcción de paz», entendiendo por tal la construcción de paz posbélica en los denominados «Estados fallidos» o «en colapso». Para ello, rescataremos algunas teorías destacables como la teoría del mal menor de Michael Ignatieff, o la teoría de la necesidad, la codicia y el credo de William Zartman y Cynthia Arnson, y analizaremos cómo ha sido la evolución doctrinal de esta clase de Estados y qué elementos hay que tener en consideración a la hora de establecer una discusión sobre la construcción de la paz en estos territorios en el marco de actuación del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Palabras clave

Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, Proceso de construcción de paz, Estado fallido, Estado en colapso, Seguridad y paz internacionales.

Abstract

The UN Security Council is the body responsible for the maintenance of international peace and security, and is the only body that can adopt resolutions that are binding on UN member states. In this article, we will analyse the role of this body in the so-called “peacebuilding process”, which is understood as post-war peacebuilding in so-called “failed” or “collapsed” states. To this end, we will look at some notable theories such as Michael Ignatieff’s theory of the lesser evil, or William Zartman and Cynthia Arnson’s theory of necessity, greed and creed, and we will analyse the doctrinal evolution of this type of state and the elements that should be taken into account when establishing a discussion on peacebuilding in these areas within the framework of the United Nations Security Council.

Keywords

United Nations Security Council, Peacebuilding process, Failed state, Collapsed state, International peace and security.

Citar este artículo:

Moya Barba, G. (2023). El Consejo de Seguridad en la construcción de paz de los Estados fallidos, una discusión doctrinal. *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*. N.º 21, pp. 211-228.

I. Introducción

La construcción de la paz es un proceso crucial para lograr la estabilidad y el desarrollo sostenible en cualquier país afectado por conflictos armados. Sin embargo, este concepto (*peacebuilding*) es ampliamente discutido y, según el International Peace Institute (IPI), puede entenderse en dos sentidos: uno negativo, referido a la ausencia de guerra, o positivo, que engloba metas como la reparación de las estructuras sociales y políticas, poniendo el foco en la reconciliación (International Peace Institute, 2009: 4). En este sentido, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CSNU) juega un papel fundamental en la promoción de la paz y la seguridad internacional. Sin embargo, la legitimidad, credibilidad y eficacia de este órgano ha sido cada vez más puesta en entredicho conforme los acontecimientos iban sucediendo y las Naciones Unidas se mostraban inoperantes ante varios de ellos.

El fin del presente trabajo es dar luz de la acción del CSNU, principal órgano de Naciones Unidas en respecto al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, en relación a la construcción de paz de los denominados «Estados fallidos» o «Estados en colapso», presentando su evolución desde el periodo de la post-Guerra Fría hasta la actualidad con la guerra de Ucrania. Uno de los objetivos de este trabajo es mostrar cómo distintos autores han abordado la cuestión de los Estados fallidos y su integración en la agenda de securitización internacional, de la mano de Estados Unidos y, por otra, cómo han estudiado el proceso de construcción de la paz en estos territorios, teniendo a África como el principal campo de estudio.

La metodología del trabajo se basará en estudiar, de forma cronológica y desde la década de los noventa, la acción (o inacción) de las Naciones Unidas, a través del CSNU, en los diferentes acontecimientos históricos que han tenido lugar y que tienen que ver con conflictos armados que han requerido de una respuesta internacional. Durante este primer estudio, se examinarán cómo distintos autores han tratado la cuestión de los Estados fallidos y en colapso y cómo estos conceptos se integraron en la agenda de securitización internacional desde el 11-S, en el marco de la «guerra contra el terror».

En el segundo apartado trataremos de examinar cómo distintos autores, en una cronología diferente, han tratado de estudiar el fenómeno de los Estados fallidos y en colapso dentro de un campo de estudio centrado en el continente africano. De sus principales aportaciones, destacaremos los elementos más importantes de cara a que se tengan en consideración cuando hablemos del proceso de construcción de paz.

El tercer apartado del trabajo consistirá en estudiar al CSNU como órgano y saber cuáles son sus principales limitaciones para hacer valer su posición como encargado de mantener la paz y seguridad internacionales. En el transcurso del trabajo, trataremos de poner en relación y contexto los textos y autores examinados, con sus principales aportaciones para, así, entender cuál ha sido el punto de vista de la doctrina a este proceso de construcción de paz. Este apartado está estrechamente relacionado con el cuarto, puesto que realizaremos un breve *excursus* sobre qué ha supuesto la actual

guerra de Ucrania para considerar o no al CSNU como el órgano ideal en materia de construcción de la paz.

Por último, el quinto apartado irá dirigido a revisar el propio concepto de construcción de la paz y extraer de determinados autores algunas ideas clave para un entendimiento correcto del término y, al mismo tiempo, saber en líneas generales cuál es el estado de parte de la doctrina que estudia este proceso.

2. Los primeros signos de inoperancia y los Estados fallidos

El concepto de Estado fallido es usado frecuentemente en la literatura; por ejemplo, Gerald B. Helman y Steven R. Ratner, en 1992, lo concebían como aquél que es «totalmente incapaz de sostenerse como miembro de la comunidad internacional» (Helman y Ratner, 1992: 3), y la necesidad de «salvar» a estos Estados fallidos radica no tanto en proteger a las personas que habitan dentro de estos territorios, como en «contener» la expansión de la anarquía y el caos que reinan en estas áreas del planeta, que suelen ser países pertenecientes al África subsahariana o, en el momento de escribir el texto de los autores a que nos referimos, 1992-93, la zona de los Balcanes y algunas zonas del Sudeste Asiático.

Estos autores, de hecho, ponen el foco del origen de este fenómeno en el proceso de descolonización post-Segunda Guerra Mundial y la excesiva permisibilidad que se le dio al principio de autodeterminación de los pueblos entonces. En palabras de los autores, «Self-determination, in fact, was given more attention than long-term survivability» (Helman y Ratner, 1992: 4). Esta «balcanización» de la comunidad internacional, a largo plazo, no era sostenible bajo la premisa de estos autores, puesto que su supervivencia se vio amenazada una vez que resultaron «inútiles» una vez finalizada la Guerra Fría y disuelta la Unión Soviética (URSS) en 1991. No es casualidad que la década de los noventa fuera una de las etapas más inestables en la historia de la segunda mitad del siglo XX; el apoyo que recibieron estos países por parte del bloque capitalista, por un lado, y por el bloque comunista, por el otro, para garantizar la contención del bloque rival y extender las áreas de influencia que les eran propias, propició que estos Estados pudieran sobrevivir. Desde esta perspectiva, los autores ya alertaban de las deficiencias estructurales de estos Estados independientes, como la corrupción, las instituciones defectuosas, o una economía atrasada.

Es en esta etapa, 1992-1993, cuando el ex secretario general de Naciones Unidas Boutros-Ghali utilizó el concepto de *post-conflict peace-building*, desarrollándolo y en el que integraba distintas fases de actuación postconflicto: la reconstrucción de las instituciones e infraestructuras, y la creación de lazos pacíficos de beneficio mutuo entre las distintas naciones. En resumen, el concepto *post-conflict peace-building* pretende hacer referencia a todas aquellas acciones encaminadas a impedir que un conflicto que ha finalizado resurja en un territorio determinado (Boutros-Ghali, 1992: 8). El ex secretario, en este sentido, expresa el reconocimiento manifestado por la Carta de Naciones Unidas del papel preponderante del CSNU en materias

relacionadas con el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pero también expresa la importancia de otros órganos, ente ellos, de la Asamblea General (AGNU) en cuestiones de índole similar, dentro del marco de sus respectivas competencias.

Durante la década de los noventa se sucedieron numerosos conflictos intraestatales, es decir, conflictos internos, los cuales, muchos de ellos terminaron internacionalizándose (guerra del Golfo) o regionalizándose (Sierra Leona); en esencia, estos conflictos internos tuvieron consecuencias en el resto de la comunidad internacional. El papel de las Naciones Unidas en manejar estos acontecimientos ha sido tildado frecuentemente de fracaso; ejemplo de ello son autores como David Cortright y George A. Lopez (2000), Michael L. Cornell (2000) o Adam LeBor (2008). En efecto, los resultados han sido realmente contundentes y, fruto de ello fue el impulso que se le dio al concepto de «Responsabilidad de Proteger» (R2P) en la Cumbre Mundial de 2005, como medio para solventar el fracaso ocurrido en la década anterior. Bajo esta doctrina, si un Estado no quiere o no puede proteger a su población de los crímenes más atroces de la humanidad —genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad y limpieza étnica—, el deber de actuar e intervenir en aras de acabar con dichos crímenes corresponde a la Comunidad Internacional (Naciones Unidas, 2005). Se refuerza, así, la idea de que la soberanía estatal no es ilimitada, sino que ante determinados acontecimientos que violan de una forma especialmente grave las normas *ius cogens* del derecho internacional. En este sentido, cabe remarcar que el Acta fundacional de la Unión Africana del año 2000, en su artículo 4.h), establece como uno de los principios de la organización «El derecho de la Unión de intervenir en un Estado miembro por decisión de la conferencia, en algunas circunstancias graves, tales como el genocidio» (Acta fundacional de la Unión Africana, 2000).

Algunos de estos resultados tan contundentes fueron el fracaso en Somalia, actualmente un Estado sumido en el caos, Irak, con la controvertida intervención de 2003; la ex Yugoslavia y Kosovo con acontecimientos tan recordados como la matanza de Srebrenica y la intervención de la OTAN; o, por último, el genocidio de Ruanda de 1994. Realmente, durante la década de los noventa, no fueron las Naciones Unidas las que obtuvieron un mayor éxito en operaciones del mantenimiento de la paz, sino que fue en Liberia y Sierra Leona donde la Comunidad Económica de Estados de África Occidental (CEDEAO) actuó de una manera eficiente para estabilizar la situación (Ruys *et al.*, 2018: 442; Cook, 2003: 3). La actuación del CSNU fue realmente activa durante esta década, aunque incierta una vez vistos los resultados con retrospectiva. Si bien, tal como nos muestra este gráfico de *The Humdrum Use of Ultimate Authority: Defining and Analysing Chapter VII Resolutions* de Patrik Johansson, el número de resoluciones aprobadas en el marco del Capítulo VII de la Carta de Naciones Unidas aumentó notablemente, no fueron mejores los resultados y, además, hubo ocasiones en que se realizaron actuaciones sin la preceptiva autorización de este órgano, como en el caso de Kosovo (Ruys *et al.*, 2018: 597).

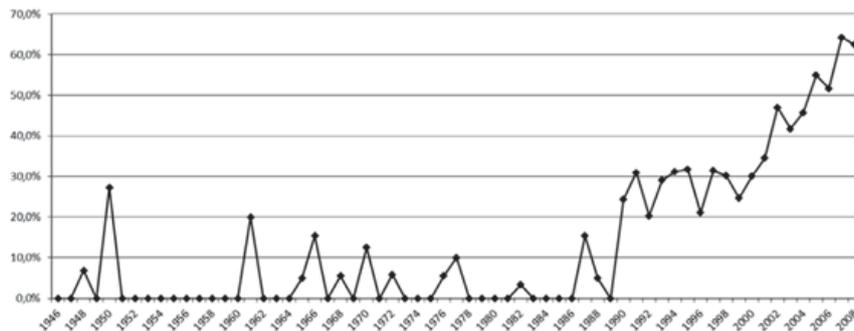


Gráfico 1. Resoluciones del Capítulo VII como porcentaje de todas las resoluciones del Consejo de Seguridad por año, 1946-2008 (Johansson, 2009: 16).

Una vez iniciado el siglo XXI, el 11 de septiembre de 2001, tuvieron lugar varios atentados terroristas en suelo estadounidense (11-S) que provocaron una gran conmoción para gran parte de los Estados de la comunidad internacional, en especial, para el principal perjudicado, Estados Unidos. La «aparición» de un nuevo enemigo, con unas características totalmente diferentes a los enemigos convencionales, puesto que esta vez carecían de una base territorial definida, hizo tener que redefinir la estrategia que se iba a seguir por parte del gigante americano. Así, la administración Bush declaró la «guerra contra el terror» y elaboró una Estrategia de Seguridad Nacional inédita, con conceptos como la guerra preventiva, o el de Estados fracasados para incorporarlos a la agenda de securitización internacional.

Con el discurso de la «guerra contra el terror», los Estados fallidos se convirtieron en parte de la agenda de securitización internacional, como una amenaza para la seguridad y paz internacionales puesto que daba pie al refugio y expansión de grupos terroristas (Mateos Martín, 2019: 55). Ya que no podían enfrentar directamente el problema (los grupos terroristas), al carecer estos de una estructura única y de una base territorial, se pretendía atacar a todos aquellos Estados propicios para albergar a esta clase de grupos disruptivos entre sus fronteras. Esta Estrategia de Seguridad Nacional atribuía a estos Estados «fracasados» ciertas características que los convertían en presas fáciles de las redes terroristas, tales como la corrupción, las instituciones débiles o la pobreza.

Todos lo sucedido durante la década de los noventa, junto con el 11-S, hizo cristalizar una grave preocupación en el artículo del politólogo Christopher Clapham en «The Challenge to the State in a Globalized World», de 2002. En esta lectura, el autor pretende integrar esta cuestión de los Estados fallidos y en colapso en un contexto más general: la evolución de la estatalidad. De esta forma lo expresa el autor en varios fragmentos: «Individual instances of state failure and collapse must be placed within a broader appreciation of the evolution of statehood within the international system» (Clapham, 2002: 775); o «Yet there were good reasons why much of the world had not previously possessed states» (Clapham, 2002: 778). Como veremos en el siguiente apartado, África fue y es el campo de estudio por excelencia para tratar la cuestión de los Estados fallidos, y Clapham no es ajeno a este hecho:

«In much of Africa —to revert to a part of the world with especially challenging problems of state formation— the historic weakness or absence of states has been compensated for through the development of

other mechanisms for assuring human welfare on the one hand, and social control on the other» (Clapham, 2002: 778-779).

Tal vez la década de los noventa fuera uno de los primeros signos del fracaso del modelo estatal en varias regiones del planeta, fundamentalmente en África como consecuencia del proceso de descolonización. ¿Cómo se traslada esto al proceso de construcción de la paz? Como observaremos, entre las propuestas para la reforma del CSNU, además de la retirada del derecho de veto (algo poco plausible), se encuentra la relativa al respeto del principio de equidad geográfica en la composición del mismo. Cuando el CSNU fue inaugurado en 1945, el número de Estados en la comunidad internacional era reducido con respecto ahora. Sin duda, el proceso de descolonización provocó un aumento significativo en el número de Estados y, por ende, de personas bajo su protección. En los próximos años, el crecimiento demográfico en África será exponencial y, si tenemos en cuenta que la mayoría de resoluciones aprobadas por el Consejo tienen como marco territorial o geográfico al continente africano, la reforma del CSNU en este sentido parece de lo más prioritaria.

3. África como campo de estudio

Desde los ataques del 11-S se sucedieron numerosas intervenciones internacionales en Estados considerados como frágiles o en colapso, como Libia, Irak o Afganistán, y se iniciaron numerosas operaciones de paz en países de África, tanto en la zona del Sahel (Mali, Sudán), operaciones autorizadas por el CSNU. Operaciones de la misma índole se sucedieron en otras zonas del globo, como en Haití, India/Pakistán o Timor Oriental (Naciones Unidas, s.f.). Sin embargo, África ha sido, sin duda, la región del planeta donde más operaciones de paz se han sucedido. A partir de este momento, distintos autores marcan los atentados del 11-S como un punto de inflexión en la securitización de los Estados fallidos y en colapso, lo que está íntimamente relacionado con otros que su objeto de estudio es el CSNU el encargado, según la Carta de Naciones Unidas, de mantener la paz y la seguridad internacionales. A partir de 2001-2002, varios autores comenzaron a publicar sus textos sobre Estados fallidos, convirtiendo a África, en el proceso, en el campo de estudio por excelencia.

Robert I. Rotberg, en 2002, en su obra *Failed States in a World of Terror*, hace referencia a que no solo hay que tener en cuenta estas causas «estructurales» para entender la naturaleza o el comportamiento de estos Estados, sino que también hay que atribuir cierta importancia al comportamiento de los individuos (Rotberg, 2002: 128). No son poco conocidos los que fueron líderes de Estados africanos como Siad Barre en Somalia, Mobutu en la República Democrática del Congo, Al-Bashir en Sudán, o Charles Taylor en Sierra Leona; las políticas de estos Estados suelen caracterizarse por ser clientelares y de patronaje, con niveles de corrupción realmente elevados (Cooper, 2019: 259). En este mismo sentido, Jesús Díez Alcalde habla de esta agencia de los líderes políticos africanos cuando afirma que

«En este contexto, los dirigentes africanos no fueron capaces de gestionar esta nueva realidad, y, además, construyeron sus proyectos nacionales de espaldas o enfrentados a la mayoría de su población, que ya sufría una endémica pobreza, se ahogaba en el subdesarrollo, y a la que difícilmente alcanzaban los parabienes de la ansiada independencia» (Díez Alcalde, 2015: 30).

La politización del estamento militar en África, por su parte, ha supuesto una tendencia regional muy elevada; incluso en actualidad, hay Estados que, aunque el gobierno sea civil, la influencia militar sigue siendo realmente notable, como en el caso de Nigeria, desarrollado por el profesor Eduardo Carreño Lara en *¡Soldados, a sus cuarteles! Hacia una Gobernanza Política en Nigeria*. En este contexto, el profesor Lara habla de la necesidad de una «reforma de las relaciones cívico-militares» (Carreño Lara, 2015: 10), factor esencial que debe ser tenido en cuenta en el proceso de construcción de la paz en Estados donde la presencia de lo militar haya sido o sea de gran influencia en la sociedad. El clima de violencia generado por las sucesivas guerras civiles acontecidas, por la pobreza derivada en necesidad y en codicia, genera un comportamiento individual y colectivo predeterminado y basado en la supervivencia y en el propio interés, dejando en un segundo plano principios morales o los valores denominados «democráticos». Es en esta pugna por promover valores relacionados con los derechos humanos, la democracia o la libertad de mercado que organizaciones regionales como la Unión Africana o la Asociación de Naciones de Asia Suroriental (ASEAN) encuentran grandes obstáculos.

Cuatro años después, Cynthia Arnson y William Zartman publicaron *Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia*, donde establecen una interesante interrelación estructura-agencia, en donde la debilidad del Estado, cuestión estructural, se interrelaciona con la codicia, un factor de los individuos situados en la cúspide de la administración política estatal, y que en muchas ocasiones, en los Estados africanos, suelen ser de la rama militar. Esta codicia resulta en el acaparamiento de recursos que resultan escasos y, por tanto, en la necesidad de las personas por recibir recursos que son esenciales para su supervivencia. El credo es usado como sinónimo de identidad; como señalan los autores, la necesidad o el credo no son suficientes, por sí solos, para desembocar en un conflicto, sino que es necesario que se presente un escenario de suma cero para ello (Arnson y Zartman, 2006: 133). A diferencia del CSNU, organizaciones regionales y subregionales como la Unión Africana o la CEDEAO, entre otras, son más cercanas a este tipo de problemáticas y, por tanto, pueden enfocar mejor las prácticas a acometer para solucionar los conflictos derivados de esta tríada (necesidad-credo-codicia). No son pocos los argumentos de los Estados africanos, ya sea por razones cuantitativas o de otra índole, para aumentar el número de asientos en el CSNU, de acuerdo con el principio de equidad geográfica que promueve la Carta de Naciones Unidas.

Timothy Raeymaekers, en su obra *Collapse or order? Questioning state collapse in Africa* (2005), se remite a las definiciones de Zartman (1995) y Clapham (2002) sobre Estado fallido y Estado en colapso. Para el primero, «Estado en colapso» es aquella

situación donde la estructura, autoridad y orden normativo se vienen abajo y deben ser reconstruidos de alguna forma (Zartman, 1995: 1). Para el segundo, «Estado fallido» es aquel incapaz de cumplir con las funciones estatales centrales, lo que requiere un estudio más profundo sobre cuáles son esas funciones (Clapham, 2002: 776); no obstante, Raeymaekers no hace mención a dichas funciones esenciales del Estado, lo que sí hacen, en cambio, Arnson y Zartman. En su citada obra, los autores señalan que «las quiebras de la gobernanza generan motivos de queja» (Arnson y Zartman, 2006: 131), una gobernanza basada en el desempeño de unas funciones básicas o, como también podemos extraer, en la provisión de unas necesidades básicas (pues en el texto los autores señalan que el desempeño de unas funciones básicas y la provisión de unas necesidades también básicas están directamente relacionados con la incidencia de los conflictos armados). Así, la función de un gobierno eficaz debe ser proveer de las necesidades básicas de su población, esto es, «cualidades generales que requieren las personas para vivir» (Arnson y Zartman, 2006: 132). Sin embargo, es necesaria una mayor concreción para poder determinar cuándo un Estado es fallido o en colapso. Los autores no dan una definición clara de lo que es una necesidad básica, lo único que aportan es que son requisitos para poder vivir. Resulta un acierto por los autores el no realizar una determinación concisa de lo que estas necesidades son o deberían ser, puesto que nos adentramos en un ámbito realmente subjetivo, pues para cada persona estos conceptos tendrán un contenido más o menos distinto.

Recientemente, los textos publicados se han basado en recoger conceptos utilizados por anteriores autores para analizar cuestiones relacionadas con los Estados fallidos y proponer nuevos enfoques o matizaciones de los mismos; principalmente con fines analíticos. En su texto *Africa and International Relations: Assembling Africa, studying the world* (2016), Rita Abrahamsen desarrolla lo que denomina el «assemblage approach», y busca exponer las falsas ideas de la biblioteca colonial, estudiando conceptos como Estado, sociedad, o «lo internacional». Por último, los autores Kevin C. Dunn y Morten Bøås (2017), y Noel Twagiramungu *et al.* (2019), publicaron sendos artículos en los que pretendían redefinir o matizar algunos conceptos que ya habían surgido en las etapas anteriores. En sus respectivas obras, los autores exponen diferentes ideas falsas del imaginario africano desde el punto de vista europeo.

Los primeros autores exponen claramente que cuando hablamos de insurgencias en el continente africano, aunque hablemos de ellas dentro de los llamados «Estados en colapso», no podemos hablar de una ausencia de gobernanza, sino de un «ambiente de modalidades competitivas de gobernanza» (Dunn y Bøås, 2017: 5). Esto es así porque estos movimientos, ya sean reformistas, secesionistas, liberacionistas o incluso el auge de los señores de la guerra —esta colectivización de movimientos insurgentes que realizan Bøås y Dunn nos ayuda a ordenar la realidad— no son ajenos a los cambios sociopolíticos, económicos y normativos, sino todo lo contrario: destruyen y crean otros sistemas de acuerdo a sus principios actuantes, pero siempre en un marco de competitividad por la gobernanza. Por otra parte, en el artículo de Twagiramungu *et al.*, los autores nos exponen la idea de que los conceptos de guerra civil y conflicto interestatal son «demasiado limitados como para capturar las particularidades de las guerras en África», así como conceptos como actores estatales

y no estatales no son tan fáciles de distinguir en un contexto de conflicto armado (Twagiramungu *et al.*, 2019: 2-6).

4. Idoneidad del Consejo de Seguridad para cumplir con su mandato

El 26 de junio de 1945 se le asignó al CSNU la responsabilidad de preservar la paz y seguridad internacionales (art 24.1 de la Carta). La importancia de este órgano se basa en las actuaciones que este realiza durante su vida, a través de sus resoluciones, en especial, las que atañen al artículo 2.4 de la Carta de Naciones Unidas, relativo a la prohibición del uso de la fuerza para el arreglo de las controversias internacionales. En dichos documentos el CSNU posee una gran discrecionalidad, muchas veces cuestionada, para autorizar medidas con el fin de hacer cumplir a los Estados una serie de obligaciones, en la mayoría de casos, relacionadas con la protección de los Derechos Humanos. El principal problema que observaremos en la práctica del Consejo, es la superioridad decisoria que poseen los cinco miembros permanentes gracias al derecho de veto del que gozan, permitiéndoles, en numerosas ocasiones impedir la salida a la luz numerosas resoluciones que, en principio, no les son favorables, anteponiendo claramente su condición de país soberano y la seguridad nacional, sobre la internacional. Es el conocido como «pecado original» del CSNU.

En este contexto de desigualdad entre Estados dentro de Naciones Unidas, Barnett y Finnemore expresan en su capítulo «Political Approaches» de 2007, el papel de la organización como una «herramienta de las grandes potencias» (Barnett y Finnemore, 2007: 43). Los autores enuncian, hacen una clara referencia —y una crítica— a los cinco miembros permanentes del CSNU con derecho a veto: Rusia, Estados Unidos, Francia, Reino Unido y China, pero no solo refiriéndose a su grado de control del CSNU, sino del aparato completo de Naciones Unidas: «as a consequence, if someone wants to know what the UN will do, the place to look is not New York, but Washington, London, Paris, Beijing and Moscow» (Barnett y Finnemore, 2007: 43).

No obstante, no podemos entender el veto y, en general, la superioridad de cinco Estados sobre los 191 restantes como algo casual, sino como un producto de la causalidad. Una teoría que deberían tener en cuenta estos autores es la «teoría del mal menor», que Michael Ignatieff desarrolla en su texto *El mal menor: Ética política en una época de terror* de 2004. Así, estos privilegios fueron aceptados por la Comunidad Internacional que decidió adherirse a la Carta, como un «mal menor» a no tener dentro de la organización a las principales potencias con armas nucleares, cuyos efectos ya fueron observados en Hiroshima y Nagasaki. Tal y como expone Ignatieff,

«Las malas consecuencias no son siempre previsibles, por lo que, al elegir el camino del mal menor, puede que tengamos que dar palos de ciego, sabiendo que, por desgracia, las buenas intenciones no pueden eximirnos de culpa cuando se produzcan malas consecuencias» (Ignatieff, 2004: 30).

Es importante destacar que la idea del derecho de veto no surge por primera vez en la Carta de las Naciones Unidas, sino que ya existía un instrumento similar en su predecesora, en la entonces Liga de Naciones. En efecto, el Consejo de la Liga requería para la aprobación de sus decisiones, la unanimidad de todos sus miembros (Pacto de la Sociedad de Naciones, 1919) (salvo en las cuestiones de procedimiento). El paso de la unanimidad total de los miembros del Consejo de la Liga, al derecho de veto parcial por varios Estados del CSNU fue, por tanto, a su vez una imposición como un acatamiento de las grandes y pequeñas potencias ante un nuevo orden internacional, el cual quedaría prefijado en los diversos actos preparatorios a la Carta de las Naciones Unidas, en concreto, las Conferencias de Dumbarton Oaks y Yalta de 1944 y 1945.

Con el inicio de la Guerra civil de Siria en 2011, en el contexto de las Primaveras Árabes, los sistemáticos vetos de Rusia (y en parte también de China) supusieron el principal obstáculo del CSNU para intervenir en el conflicto (Menéndez del Valle, 2016). Esta ausencia del órgano más importante de las Naciones Unidas para mantener la paz y seguridad internacionales en un conflicto tan devastador como ha sido (y continúa siendo) el sirio, con una trascendencia internacional realmente impactante, supuso un duro ataque al sistema de Naciones Unidas que, ya en 2003, el asesor de Bush, Richard Perle, había decretado la «muerte» de la organización (Perle, 2003). La actual guerra de Ucrania, como veremos, ha procedido a asestar otro duro golpe, no solo al CSNU, sino a todo el sistema de Naciones Unidas.

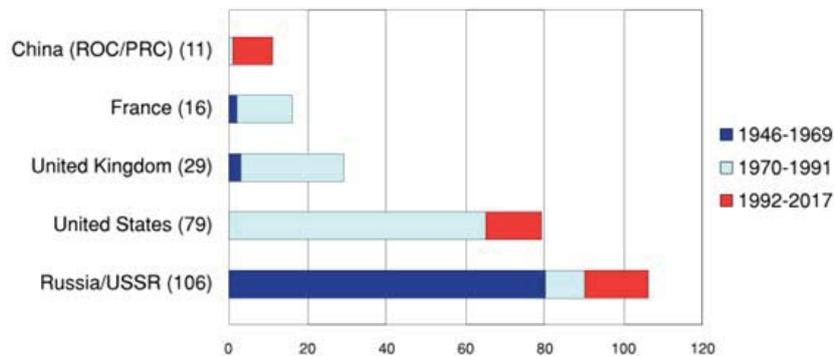


Gráfico 2. Resoluciones vetadas del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas (Fuente: Wikipedia).

Años más tarde, en 2019, Lättilä y Ylönen, publicaron *United Nations Security Council reform revisited: a proposal*; los autores no solo se centran en el veto, sino en otras deficiencias internas del CSNU, como lo son la desigualdad, la exclusividad, el sistema de asientos rotatorios, y el sistema de representación (Lättilä y Ylönen, 2019: 166). A partir de estos factores, los autores proponen un «Modelo regional a dos niveles» (*Two-Layered Regional Model*), donde plantean afrontar factores como la exclusividad, mediante la posibilidad de que todos los Estados miembros de Naciones Unidas puedan participar en los debates del Consejo; enfatizar en el principio de igualdad soberana y, por tanto, abolir el derecho de veto y cualquier otro privilegio; y reforzar la representación de los distintos grupos regionales acorde con la realidad. Junto a este modelo, los autores ponen de manifiesto otras iniciativas llevadas a cabo por determinados grupos de Estados, en aras de una futura reforma del Consejo.

Sin embargo, desde una perspectiva realista, esto parece todavía muy alejado de una posibilidad plausible.

5. La guerra de Ucrania, el último gran golpe al Consejo de Seguridad

La guerra de Ucrania, iniciada el 24 de febrero de 2022 con la invasión por parte de fuerzas militares rusas de suelo ucraniano, ha supuesto, sin lugar a dudas, una reafirmación de lo que en años se venía divisando: las Naciones Unidas son inoperantes cuando las grandes potencias así lo deciden. Una de las características más novedosas de esta guerra es que tiene como actor principal a Rusia, un miembro permanente del CSNU. En este caso, el uso de su veto estaba prácticamente asegurado, y así fue. Rusia vetó sendos proyectos de resolución en el marco del CSNU¹, lo que obligó a dictar una resolución en el marco de la «Unión pro Paz», cuyos orígenes se remontan a 1950, y que brinda la posibilidad de realzar una sesión extraordinaria en la AGNU en materias propias del CSNU cuando este devenga inoperante por abuso del derecho de veto de sus miembros permanentes. Sobre la capacidad y uso del derecho de veto ruso en sede del CSNU para bloquear los proyectos de resolución sobre Ucrania habla el profesor Ved P. Nanda (2023) e Ivan Levy (2023). El primero destaca el desafío al que hacíamos mención de que la parte agresora, reconocida internacionalmente en la AGNU, sea un miembro permanente del Consejo (P. Nanda, 2023: 306); por su parte, Levy considera que este acontecimiento ha acrecentado la necesidad de plantearnos un cambio en la composición y/o prerrogativas de los miembros más privilegiados del CSNU (Levy, 2023: 171-173). En suma, la literatura es clara respecto a la necesidad de una reforma del órgano encargado de mantener la paz y seguridad internacional, y que acontecimientos como los acaecidos en Siria y Ucrania reafirman esta posición.

Ahora bien, aunque la resolución Unión pro Paz otorga la posibilidad a la AGNU de tratar asuntos de competencia del Consejo, esta atribución de competencias no es total, puesto que esta sigue pudiendo dictar únicamente recomendaciones y, por tanto, sus resoluciones no son vinculantes para los Estados. Sin embargo, desde el punto de vista de la geopolítica, las reuniones extraordinarias de la AGNU y las votaciones de sus resoluciones de condena a la agresión por parte de Rusia, sirvieron para poner sobre el tablero las posiciones de cada uno de los Estados de la comunidad internacional, siendo muy pocos los que votaron en contra de la resolución; entre ellos, Siria y Nicaragua.

6. La construcción de paz

Tras haber examinado las lecturas referentes a la idoneidad del CSNU para hacer frente a su mandato, a los Estados fallidos y en colapso como amenaza para la paz y

¹ Estos proyectos de resolución vetados son el S/2022/155 de 25 de febrero de 2022, un día después del inicio de la agresión rusa a Ucrania; y el S/2022/720 de 30 de septiembre de 2022.

seguridad internacionales, y al contexto regional africano como campo de estudio en el proceso de construcción de la paz, pasaremos a analizar la construcción de la paz posbélica en sí misma considerada, para lo que Óscar Mateos (2019) utiliza el concepto de «paz liberal».

En primer lugar, hemos de entender que la construcción de la paz o *peacebuilding*, siguiendo el modelo de Johan Galtung en 1976, no es más que la última fase de un proceso al que la preceden dos fases anteriores: la primera, la *peacekeeping* o mantenimiento de la paz, en épocas de paz o estabilidad, y la *peacemaking*, esta concebida como aquellas políticas o esfuerzos realizados por poner fin a un conflicto armado en curso. Por tanto, llegado al estadio de la construcción de paz, significa que los anteriores intentos de mantener la paz y cesar un conflicto armado han fracasado. Además, en cada una de estas fases las actuaciones y los sujetos que las ejecutan son distintos; el CSNU toma partido en las dos últimas (*peacemaking* y *peacebuilding*), siendo prioridad de los propios Estados y, en su caso, de las organizaciones regionales e internacionales creadas para tal efecto, mantener una cierta estabilidad alejada de un posible conflicto bélico, tanto interestatal como intraestatal.

En segundo lugar, no debemos equiparar totalmente a los Estados fallidos o en colapso con los sujetos pasivos de la construcción de paz; Ucrania no es un Estado fallido pues tiene la capacidad de hacer frente a sus funciones más esenciales; tampoco es un Estado en colapso (todo esto visto con anterioridad al inicio de la guerra) pues sus instituciones gozaban de una cierta estabilidad, hecho reconocido por la Unión Europea en el marco de una posible adhesión del país europeo oriental a esta organización regional. Existen situaciones en que Estados con cierta estabilidad pueden ser parte directa de un conflicto armado, incluso en Europa. Así, la guerra de Ucrania ha demostrado ser un golpe de realidad al idealismo imperante en organizaciones como Naciones Unidas o la Unión Europea, un golpe que demuestra que, aunque la Carta de Naciones Unidas haya prohibido expresamente la guerra como un método de resolución de controversias, para ciertos sujetos continúa siendo una alternativa para proteger sus intereses más legítimos y perseguir sus intereses como último recurso.

En la construcción de paz juegan muchos factores —geográficos, climáticos y de diversidad étnica, religiosa y lingüística— que no se tienen en cuenta por los textos que se abordan, sino que la mayoría se centraba en otros, como los dilemas inherentes a la construcción de la paz (Paris y Sisk, 2011), las críticas al propio concepto de «paz liberal» (Mateos Martín, 2019), o la cuestión del género en el proyecto de construcción de paz liberal (Giménez-Arrieta, 2016). Sin embargo, como bien establecen los textos de Paris y Sisk y de Óscar Mateos, un conocimiento de la realidad local es crucial para una construcción de la paz sostenible (Paris y Sisk, 2011: 8; Mateos Martín, 2019: 61).

Siguiendo a Paris y Sisk, el proyecto de construcción de la paz en un entorno posbélico debe ser un proyecto sostenible, donde se persiga una paz positiva y no solo una mera ausencia de guerra. Este objetivo debe pretenderse llevar a cabo mediante una reestructuración del contrato social de las poblaciones de estos territorios devastados por la guerra, y para ello las «misiones sucesivas» (Paris y Sisk, 2011: 13) de las que nos habla Paris y Sisk, deben tener su propio ámbito de estudio, pues conforman un

área de análisis propia debido a su naturaleza e importancia. Pese a estar de acuerdo con este aspecto, creo que debería plantearse otro dilema: el dilema de la legitimidad, es decir, quién tiene legitimidad y bajo qué discurso para constituir tales misiones sucesivas, para iniciar la reestructuración social, y quién decide quién debe gobernar el futuro territorio posbélico.

Los dilemas inherentes a los propios participantes de construcción de la paz son igual de importantes que los inherentes a los dilemas del propio proyecto, pues hay que preguntarse quién lleva a cabo tales proyectos, y para ello el «dilema del género» debería incluirse entre los demás, puesto que en los procesos de construcción de la paz se desarrollan numerosas tomas de decisiones en órganos colegiados, mediante votaciones, y el género debe ser tenido en cuenta a la hora de incluirlo en estos órganos, como, por ejemplo, el principio de paridad en los órganos colegiados.

En relación a Óscar Mateos, como concluye en su texto, no se debe caer en la «sobreproblematización» (Mateos Martín, 2019: 77) de los proyectos de intervención humanitaria y reconstrucción de paz, pues la doctrina del mal menor que hemos mencionado tiene perfecta cabida en este sentido. Ni una visión pesimista ni optimista deberían ser las utilizadas como gafas para enfocar este proyecto, sino que debería tomarse un enfoque empírico, puesto que se trata de un proyecto que debe evolucionar y podemos analizar los efectos observables que deja a su paso, observando patrones que, si bien no deben ser extrapolados a otros terrenos debido a las múltiples diferencias que pueden haber en relación al contexto histórico, componentes étnicos y religiosos, no hacen posible la extrapolación de los métodos específicos a otros espacios. Sin embargo, un análisis empírico de los efectos de los proyectos de construcción de la paz, desde mi opinión, nos permitirá observar cuáles son las áreas de mejora y que deben reestructurarse en dichos proyectos (el género en los órganos de toma de decisiones, determinadas cuestiones de logística de las intervenciones, o cierto personal necesario en estos procesos de construcción de la paz, entre otros).

Un texto que puede ayudar a entender esta propuesta de estudio empírico es *Conflicto palestino-israelí ¿Más proceso que paz?*, del profesor Álvarez Ossorio, en el que explica la evolución del conflicto israelí-palestino desde sus inicios tras la ruptura del plan de partición propuesto por Naciones Unidas en 1947, hasta la situación en el año 2011. Durante este análisis, el profesor nos muestra las diferentes iniciativas que han tenido lugar para poner fin al conflicto, como el proceso de Oslo, o la Iniciativa de Paz Árabe entre otros, pese a que ninguno consiguió poner fin a este conflicto y alcanzar un acuerdo entre ambos bandos, ni siquiera reducir la violencia entre los contingentes (Álvarez Ossorio, 2011: 46). Esta conclusión que realiza Ossorio se basa en estudios empíricos de campo, que tienen en cuenta el número de víctimas, el número y la forma de los atentados y de los conflictos que tienen lugar. Además, en comparación con los textos de los autores anteriores, Ossorio no centra el problema en la estatalidad, sino en una relación de poderes entre actores, una relación que no ha podido ser modificada por las distintas iniciativas presentadas en su obra (Álvarez Ossorio, 2011: 46). Así, aunque el Estado se encuentre en el centro de la discusión, en el conflicto israelí-palestino la verdadera cuestión se halla en cómo modular las

relaciones de poder de los actores que habitan el territorio de dicho Estado, y cómo esas relaciones pueden influir en la creación de dos Estados, el mantenimiento del ya existente, u otra solución alternativa.

Este enfoque podría ser el adecuado para entender el actual conflicto de Ucrania, a través de un estudio de las relaciones de poder de los actores implicados, no solo Rusia y Ucrania, sino también Estados Unidos, la OTAN o la Unión Europea, entre otros. Cuando la guerra de Ucrania llegue a su fin, y sin contar con el apoyo del CSNU por cuestiones ya vistas, será fundamental tener en cuenta estas relaciones de poder, en el estado en que se encuentren al finalizar la contienda, para establecer un marco de acción en la construcción de paz.

En definitiva, el proceso de construcción de paz necesita un análisis profundo y multidimensional. Estos tres textos nos proporcionan, cada uno de ellos, una perspectiva diferente a este reto. Sin embargo, no solo se complementan entre sí, sino que otros textos, como los mencionados en la sección relativa a la idoneidad del CSNU, también son complementarios, pues no olvidemos que el proceso de construcción de paz y el mandato del CSNU están íntimamente relacionados.

7. Conclusión

La calificación de Estados como fallidos, frágiles o en colapso puede tener una doble finalidad: analítica y adjetivadora. La primera función nos permite controlar el nivel de gobernanza de los distintos gobiernos; sin embargo, aquí se plantea la pregunta de qué criterios definen una buena o mala gobernanza, y quién impone tales criterios, derivando en un problema de legitimidad. Son elementos que brillan por su ausencia en los textos abordados, y creemos que son importantes de discutir, teniendo claro que una respuesta definitiva no es posible, pues son conceptos y puntos de vista totalmente subjetivos, donde la batalla se presenta en el campo discursivo con su poder performativo.

Como hemos podido observar, la composición del CSNU llega a ser contraria a algunos principios de la Carta de Naciones Unidas, en concreto al principio de igualdad de los Estados miembros y de distribución geográfica equitativa, y en general, principio de democracia que debería regir en todos los órganos colegiados. Sin embargo, pese a estas deficiencias que han sido tratadas por numerosos autores, sigue siendo el órgano encargado de preservar la paz y seguridad internacionales, haciendo frente a las amenazas que puedan poner en peligro estos elementos. Es en este entorno institucional donde podríamos encontrar una respuesta a la cuestión de la legitimidad, siendo, a través de sus resoluciones, donde se pretenda legitimar determinadas intervenciones y acciones que, en caso necesario, penetren en la soberanía estatal sin consentimiento previo.

La materia relativa a la construcción de la paz, por su parte, corresponde —parcialmente— a la fase final de una doctrina que, aunque no haya sido tenida en cuenta

en los textos, ha tenido un progresivo desarrollo desde el año 2005. Nos referimos a la doctrina de la Responsabilidad de Proteger (R2P), afirmada por todos los Estados miembros en la Cumbre Mundial de dicho año. Pues bien, aunque el concepto de construcción de la paz recae sobre contextos más amplios, donde no tienen por qué darse tal grado de violencia, sería importante tener en cuenta esta doctrina, de la forma que ya lo hace la Unión Africana.

En suma, en los contextos de violencia más grave, la construcción de paz no solo es una cuestión de reforzar esos Estados fallidos, con motivos de la agenda de securitización internacional, sino primordialmente de proteger a la población civil que reside en estos territorios, que son quienes sufren los efectos directos del conflicto armado y sus consecuencias. Además, esta responsabilidad no solo recae en el Estado, sino, subsidiariamente, también en la Comunidad internacional representada, en este caso, por el CSNU, órgano que supuestamente cuenta con la legitimidad necesaria para imponer este tipo de medidas. Ante su incapacidad de actuar ante ciertos escenarios, las organizaciones regionales deben responder de manera activa para realizar las acciones correspondientes a la construcción de la paz de sus Estados miembros, en la medida de lo posible. La crítica anticolonial o antiimperial ante las operaciones de mantenimiento de la paz como supuestos de injerencia internacional en los asuntos internos de un Estado, o como muestra de una supuesta vulneración de la soberanía de los Estados, tiene un carácter legítimo que no puede ponerse en duda; sin embargo, ante la inacción por voluntad o por falta de medios de los gobiernos estatales de hacer frente a las tareas del peacebuilding, y ante la amenaza de que en el futuro vuelva a resurgir el conflicto, es indudable que la acción de la comunidad internacional está más que justificada, tanto desde el punto de vista ético-moral como del punto de vista legal.

Por último, quedan cuestiones todavía por resolver, cuyo campo de batalla se localiza en el campo discursivo, por lo que la creación de espacios de diálogo es esencial para ofrecer una respuesta acorde a las nuevas realidades cambiantes. Tanto dentro como fuera de las instituciones, en concreto en el campo académico, deben empezar a visualizarse materias que han sido silenciadas o poco discutidas en comparación con otras. Nos referimos, por ejemplo, a la igualdad de género en los órganos de toma de decisiones, o a la comprensión más profunda de las realidades locales, sobre todo en un ámbito previo a la intervención humanitaria en un contexto de conflicto armado.

Bibliografía

Abrahamsen, R. (2016). Africa and International Relations: Assembling Africa, studying the world. *African Affairs*, pp. 1-15.

Acta fundacional de la Unión Africana (2000).

Álvarez Ossorio, I. (2011). Conflicto palestino-israelí: ¿Más proceso que paz? *Quaderns de Construcció de Pau*. N.º 23.

- Arnson, C. y Zartman, W. (2006). Economías de guerra: la intersección de necesidad, credo y codicia. Mesa, M.; Gonzalez, M. (coords.). *Poder y democracia. Los retos del multilateralismo: Anuario CIP 2006*. Barcelona, Icaria. Centro de Investigación para la Paz, pp. 121-144.
- Barnett, M. y Finnemore, M. (2007). Political Approaches. *The Oxford Handbook of the United Nations*. Weiss & Daus. Chapter 2. pp. 41-57.
- Boutros-Ghali, B. (1992). *An Agenda for Peace*. United Nations, New York.
- C. Dunn, K. y Bøås, M. (2017). *Africa's Insurgents: Navigating an Evolving Landscape*. Lynne Rienner, pp. 1-21.
- Carta de las Naciones Unidas (1945).
- Carreño Lara, E. (2015). *¡Soldados, a sus cuarteles! Hacia una Gobernanza Política en Nigeria*. UAM Ediciones, Universidad Autónoma de Madrid.
- Clapham, C. (2002). The Challenge to the State in a Globalized World. Institute of Social Studies. *Development and Change*. Vol. 33(5), pp. 775-795
- Cook, N. (2003). *Liberia: 1989-1997 Civil War, Post-War Developments, and U.S. Relations*. CRS Report for Congress.
- Cooper, F (2019). *Africa since 1940. The past of the present*. Cambridge University Press, segunda edición.
- Di John, J. (2008). Conceptualising the causes and consequences of failed states: a critical review of the literature. *Working Paper*, N.º 25. Crisis States Research Centre.
- Díez Alcalde, J. (2015). Desafíos de seguridad en el Sahel, conflictos armados y terrorismo yihadista. *Cuadernos de estrategia*. N.º 176, pp. 23-60.
- Dodge, T. (2013). Intervention and dreams of exogenous statebuilding: the application of Liberal Peacebuilding in Afghanistan and Iraq. *Review of International Studies*. N.º 39.
- Helman, G. B. y Ratner, S. R. (1992). Saving Failed States. *Foreign Policy*. N.º 89, pp. 3-20.
- Ignatieff, M. (2004). *El mal menor: Ética política en una época de terror*. Capítulo I. La Democracia y el mal menor Princeton University Press, Taurus, pp. 15-44.
- International Peace Institute. (2009). Tasks Forces on Strengthening Multilateral Security Capacity. *IPI Blue Papers*. N.º 10.
- Johansson, P. (2009) The Humdrum Use of Ultimate Authority: Defining and Analysing Chapter VII Resolutions. *Nordic Journal of International Law*.
- Kennedy, P. (2007). *El Parlamento de la Humanidad. La historia de las Naciones Unidas*. Debate, pp. 83-155.

- Lättilä, V. e Ylönen, A. (2019). United Nations Security Council reform revisited: a proposal. *Diplomacy & Statecraft*. Vol. 30, N.º 1, pp. 164-186.
- Levy, I. (2023). The United Nations (In) Security Council: time for reform in a post-Ukraine war world? *Journal of International Affairs*. Vol. 75(1), p. 169. New York.
- Mateos Martín, O. (2019). *Pax Crítica. Aportes teóricos a las perspectivas de paz posliberal*. Capítulo 2. La «Paz liberal», el día después. Un análisis de la segunda generación de críticas a la agenda internacional de construcción de paz. Tecnos, pp. 45-79.
- Menéndez del Valle, E. (2016). *Responsabilidad de proteger: la ONU en acción*. Real Instituto Elcano. Documento de trabajo 2/2016.
- Naciones Unidas. (s.f.). *Operaciones de mantenimiento de la paz*. Disponible en: <https://www.un.org/securitycouncil/es/content/repertoire/peacekeeping-missions>
- . (2005). *Documento final de la Cumbre Mundial 2005*. Reunión Plenaria de Alto Nivel, 14-16 de septiembre de 2005.
- Pacto de la Sociedad de Naciones. (1919).
- Paris, R. y Sisk, T. D. (2011). Gestionar contradicciones: los dilemas inherentes a la construcción posbélica del estado. *Documentos para la Discusión «Postbélica»*, n.º 2.
- Perle, R. (2003). Thank God for the death of the UN. *The Guardian*.
- Raeymaekers, T. (2005). Collapse or order? Questioning state collapse in Africa. Conflict research group. *Working Paper*. N.º 1, pp. 1-10.
- Rotberg, R. (2002). Failed States in a World of Terror». *Foreign Affairs*. Vol. 81, n.º 4, pp. 127-140.
- Ruiz-Giménez Arrieta, I. (2016). *La tensión cosmopolita*. Capítulo 9. Mujeres, Paz y Seguridad: controversias feministas en torno a la paz liberal. Tecnos, pp. 322-364.
- Ruys, T. *et al.* (2018). *The use of force in International Law. A Case-based Approach*. Oxford University Press.
- Twagiramungu, N. *et al.* (2019). Re-describing transnational conflict in Africa. *Journal of African Studies*, pp. 1-15.
- Ved P. N. (2023). Power Shift: The UN Security Council Has Lost Its Clout. *Case Western Reserve of International Law*. Vol. 55, n.º 1, artículo 12.
- Zartman, W. (1995). *Collapsed States: The Disintegration and Restoration of Legitimate Authority*. Lynne Rienner Publishers.

Artículo recibido: 24 de enero de 2023

Artículo aceptado: 10 de mayo de 2023
