

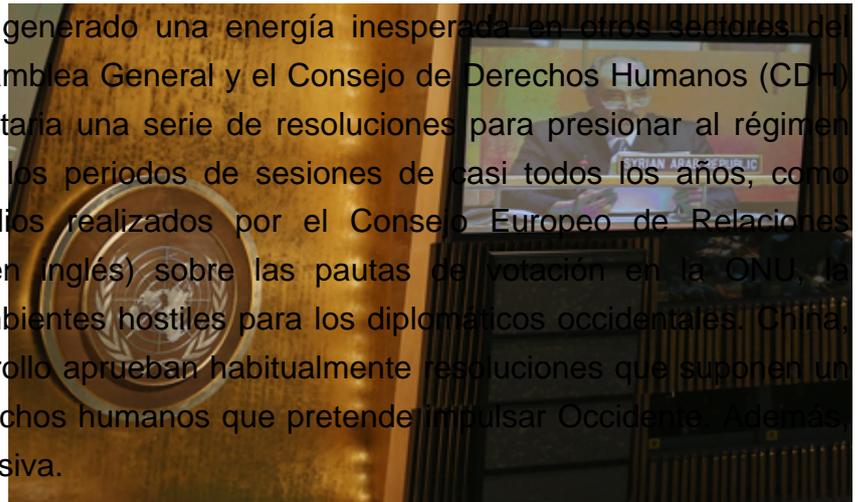
¿Quién está venciendo en la ONU?

[Richard Gowan](#)

Los tira y afloja en materia de derechos humanos en plena crisis siria.

La reunión de dirigentes mundiales que se celebra esta semana en Naciones Unidas estará salpicada de declaraciones indignadas sobre la crisis siria. Este país ha sido el tema dominante en la diplomacia de la ONU durante el pasado año, en la medida en que China y Rusia han vetado cualquier medida significativa contra Damasco en el Consejo de Seguridad. Existe la sensación generalizada de que la *ruta de la ONU* para terminar con la guerra civil no tiene ninguna posibilidad. Aunque el Consejo ha obtenido sólidos resultados en otros casos -por ejemplo, cuando evitó una guerra entre Sudán y Sudán del Sur-, el problema sirio ha dañado su credibilidad.

Sin embargo, la crisis de Siria ha generado una energía inesperada en otros sectores del sistema de Naciones Unidas. La Asamblea General y el Consejo de Derechos Humanos (CDH) han aprobado de forma muy mayoritaria una serie de resoluciones para presionar al régimen del presidente Bachar el Asad. En los periodos de sesiones de casi todos los años, como demuestran desde 2008 los estudios realizados por el Consejo Europeo de Relaciones Exteriores (ECFR, en sus siglas en inglés) sobre las pautas de votación en la ONU, la Asamblea General y el CDH son ambientes hostiles para los diplomáticos occidentales. China, Rusia y los países en vías de desarrollo aprueban habitualmente resoluciones que suponen un retroceso en el progreso de los derechos humanos que pretenden impulsar Occidente. Además, ahora China y Rusia están a la defensiva.



Algunos expertos creen que se trata del comienzo de una revolución en materia de derechos humanos en la ONU. Ted Piccone, de la Brookings Institution, [afirma](#) que Estados Unidos y sus aliados democráticos han conseguido que “los derechos humanos tengan cada vez más importancia en la agenda de la comunidad internacional y se estén produciendo avances sorprendentes, aunque lentos”. Otros son más escépticos. UN Watch, un grupo que mantiene una actitud muy crítica respecto a la ONU, [se queja](#) de que el CDH sigue acogiendo a regímenes represivos desde Angola hasta China, sin que los censuren.

Con el fin de ayudar a decidir entre estas dos posiciones y examinar qué significan para la política exterior europea, el ECFR ha actualizado su análisis de las pautas de voto y los debates en la ONU. Los hechos indican que en los foros de Naciones Unidas está

produciéndose un auténtico giro hacia las posturas occidentales en cuestión de derechos humanos, y no solo en el caso sirio, pero que las bases de ese giro son muy frágiles. Para mantener la presión sobre Siria, la UE y EE UU han trabajado en estrecha colaboración con Gobiernos, como el de Arabia Saudí, que también tienen a su vez un comportamiento dudoso en este ámbito. Si China y Rusia están en una posición vulnerable en la Asamblea General y el CDH, no parece que les importe mucho. En concreto, Moscú parece satisfecho de su impopularidad en la ONU.

¿Una nueva dinámica?

¿Está naciendo en la ONU una nueva coalición diplomática en torno a las cuestiones de derechos humanos? Las pruebas son ambiguas. Desde 2008, el ECFR calcula una “coincidencia de voto” que ofrece cierta idea del apoyo general de los Estados de fuera de la UE a las posturas europeas sobre cuestiones de derechos humanos en la Asamblea General (la [metodología](#) en la que se basa nuestro trabajo se puede ver aquí). Este año, nos encontramos con solo un 38% de apoyo a las posturas europeas, mientras que China y Rusia obtuvieron el 65% de respaldo en esas mismas votaciones, y la puntuación de Estados Unidos es casi idéntica a la de la UE. Es un resultado ligeramente peor que el de 2010-2011, cuando la Unión consiguió una coincidencia de voto del 44% y los chinos y los rusos se quedaron justo por debajo del 60%.

Pero las cifras no cuentan toda la realidad, porque varían según las votaciones sobre determinados temas, como el derecho al desarrollo y los lazos entre el racismo y el sionismo, en los que siguen existiendo las viejas divisiones ideológicas entre Occidente y los países en vías de desarrollo. Cuando observamos votaciones sobre crisis y violaciones de derechos humanos en países concretos -que suelen ser una prioridad mayor para la UE-, el panorama es mucho mejor.

Son muchos los países que han respaldado las resoluciones de la Asamblea General sobre Siria. En diciembre, la Asamblea aprobó una resolución que condenaba las violaciones de los derechos humanos en dicho país por 133 votos contra 11. En febrero, aprobó por 137 contra 12 otra resolución más enérgica que exigía una transición política y que Ban Ki-moon nombrara a un representante especial para observar la crisis. En agosto, después de que la labor diplomática del Consejo de Seguridad en la crisis se fuera al traste, el Consejo aprobó una [nueva resolución](#) por 133 contra 12. Era un documento que reclamaba la transición y al mismo tiempo lamentaba que el Consejo no fuera capaz de actuar.

En todos los casos, la UE y Estados Unidos apoyaron las resoluciones. Entre sus escasos oponentes estuvieron potencias tradicionalmente antioccidentales como Cuba y Bielorrusia. China y Rusia votaron en contra de las dos resoluciones que reclamaban una transición política, pero se abstuvieron en la que estaba más centrada en los derechos humanos.

Por suerte, Brasil, India y Suráfrica sí apoyaron las resoluciones, después de haber mostrado una postura ambigua sobre los sucesos de Siria en 2011, cuando los tres miembros de IBSA ocupaban asientos en el Consejo de Seguridad. Algunos diplomáticos occidentales han llegado a la conclusión de que esas potencias habían tomado la decisión estratégica de apoyar a Moscú y Pekín antes que Occidente, pero su postura variaba, y su cambio de actitud respecto a Siria así lo confirma.

Sin embargo, la dimensión de la mayoría en favor de las resoluciones sobre Siria fue atribuible, en parte, al hecho de que muchos Estados árabes que no suelen votar con Occidente en materia de derechos humanos -Egipto, Kuwait, Omán, Arabia Saudí y Qatar- se alinearon con ellos. Los saudíes y los Estados del Golfo no solo contribuyeron a elaborar y apoyaron estas resoluciones, sino que emplearon su influencia económica para convencer a otros Gobiernos de que se unieran a ellos e incluso enviaron mensajes muy directos a las grandes potencias como China e India sobre las posibles consecuencias negativas de apoyar al Gobierno sirio. Se unieron a la campaña casi todos los miembros de la Liga Árabe; Sudán, que suele ser uno de los adversarios más feroces de Occidente, votó contra El Assad.

La importancia de los Estados árabes en la diplomacia de la Asamblea General a propósito de Siria (reforzada por el hecho de que, en este período, la presidencia de la Asamblea, con un mandato de un año, la ocuparon los Estados árabes) es un hecho que merece ser mencionado. Muchos de los Gobiernos árabes que han desempeñado un papel importante en esta labor diplomática siguen teniendo un pésimo historial de derechos humanos. Y algunos, en especial Qatar y Arabia Saudí, están al parecer entre los principales proveedores de ayuda militar a los rebeldes sirios. Su principal objetivo ha sido debilitar al presidente Assad, que es su adversario en la región y aliado de Irán. Arabia Saudí tuvo que retirar una primera versión de la resolución de la Asamblea General en agosto porque exigía un cambio de régimen de forma demasiado directa, y Brasil y otros países latinoamericanos presentaron objeciones. Tal vez las mayorías con las que se han aprobado las resoluciones sobre Siria sirvan para explicar las luchas de poder en Oriente Medio mejor que unos compromisos más amplios de defender los derechos humanos.

Pero en otros países se ven atisbos de progreso en el campo diplomático y a propósito de las prioridades de la Asamblea General. En los últimos años, la UE y Estados Unidos han apoyado

las resoluciones anuales sobre la condición de los derechos humanos en Myanmar, Irán y Corea del Norte. Mientras que el número de Estados que votaba a favor de cada resolución ha permanecido más o menos igual en los dos últimos años, el número de los que apoyaron la resolución sobre Irán pasó de 78 a 89, y la dedicada a Corea del Norte de 106 a 123. La mayoría de los países árabes que apoyaron las resoluciones sobre Siria no respaldaron a Occidente en ninguno de esos casos (los Estados del Golfo evitan enfrentarse directamente con Irán en la ONU), si bien Libia y Túnez sí votaron a favor. Hay que felicitar a los diplomáticos estadounidenses y europeos por haber sabido formar en la Asamblea General coaliciones en materia de derechos humanos más allá del problema de Siria.

Lo mismo sucede en el Consejo de Derechos Humanos. En Ginebra, la atención ha estado centrada en Siria. Los Gobiernos árabes, al principio, no tuvieron claro que hubiera que hacer algo sobre Siria en el CDH, pero los miembros de la UE plantearon la cuestión de la crisis desde el primer momento. Después, sus aliados árabes han ido incorporándose a ese bando (India, igual que en Nueva York, se opuso al principio a presionar a Siria desde el CDH, pero posteriormente ha cambiado de postura).

Tras la matanza de Houleh, en la que las fuerzas gubernamentales asesinaron a 100 civiles, incluidos niños, los miembros europeos del CDH convocaron una [sesión especial](#) el 1 de junio, de la que salió una resolución de condena del incidente respaldada por 41 Estados (entre ellos Qatar y Arabia Saudí) y que solo tuvo el voto en contra de China, Cuba y Rusia. Otras votaciones sobre Siria han tenido resultados similares, lo cual ha animado a la Alta Comisaria de Derechos Humanos de la ONU, Navi Pillay, a mantener una actitud enérgica frente a Damasco.

Ahora bien, igual que en la Asamblea General, también aquí ha habido progresos en otros temas que van más allá de Siria. Estados Unidos y Europa lograron que se aprobara una resolución que autoriza a un experto a vigilar la situación de los [derechos humanos en Bielorrusia](#) a pesar de las objeciones rusas. Bahreín [se sometió](#) a un examen exhaustivo de su represión de las protestas en 2011 a través de la Revisión Periódica Universal, un mecanismo diseñado para seguir de forma regular la pista del comportamiento de cada país en materia de libertades (aunque aceptó más de 100 reformas propuestas, todavía no está garantizado que las vaya a llevar a la práctica). Y fue posible convencer a Sudán de que retirase su candidatura a un puesto en el CDH.

En conjunto, existen suficientes pruebas para llegar a la conclusión de que tanto la Asamblea General como el CDH se han ido aproximando a las posturas de Occidente durante el último año, si bien ha sido, en gran parte, debido a la tenaz labor diplomática con Siria. Pero muchas

de las iniciativas puestas en marcha en estos foros fueron reacciones a los fracasos en el Consejo de Seguridad, que habían demostrado que la ONU no podía salvar a Siria de la guerra civil.

El Consejo de Seguridad y Siria

Un análisis de los debates del Consejo pone de relieve lo difícil que puede ser para los europeos y sus aliados impulsar políticas en la ONU, lo cual despierta interrogantes poco tranquilizadores para el futuro.

El secretario general de la ONU, Ban Ki-Moon, ha escogido a otro veterano negociador, Lakhdar Brahimi, para sustituir a Annan. Pero, como ha reconocido el propio Brahimi, el nivel de violencia en Siria hace que sea muy difícil negociar cualquier acuerdo. Es probable que esta crisis se resuelva en el campo de batalla.

Lo más inquietante es que China y Rusia parecen dispuestas a aceptar un grado considerable de mala reputación en la ONU. Durante toda la crisis, las autoridades europeas han confiado en que Moscú y Pekín *entraran en razón* sobre Siria en algún momento. En ocasiones, ha habido esperanzas de que Pekín -preocupada por la posible pérdida de amigos y proveedores de energía importantes en Oriente Medio- pudiera distanciarse de Moscú.

En privado, algunos diplomáticos occidentales dicen que creen que los chinos, por lo menos, han convencido a los rusos para que moderasen sus posturas. También existen indicios de que China ha tratado de eludir los grandes desacuerdos sobre otros temas en la agenda de la ONU, como los Estados más frágiles de África, para no aumentar aún más las tensiones surgidas a propósito de Siria. Pero no se ve que haya habido ninguna seria brecha entre China y Rusia.

Los europeos y Estados Unidos han empleado todos los canales diplomáticos posibles para mantener las presiones sobre Moscú y Pekín. La serie de resoluciones de la Asamblea General y el CDH tenían como objetivo general dejar en evidencia a Rusia y China, y los diplomáticos europeos tampoco dejan de plantear sus preocupaciones sobre los derechos humanos en el Consejo de Seguridad. Hemos visto que India, Brasil y Suráfrica han cambiado sus posturas sobre Siria a medida que la crisis se agravaba, pero China y Rusia parecen inmunes.

Existen tres motivos probables para ello. El primero es que China y Rusia quizá piensan que las potencias occidentales estaban tan inmersas en resolver la crisis siria a través de la ONU que iban a mantener la vía diplomática a toda costa. El segundo, que los chinos y los rusos quizá teman que una exhibición de debilidad ante las críticas de la Asamblea General o el CDH

pueda debilitar su prestigio en el Consejo de Seguridad. Creen que el hecho de que no impidieran la guerra de Libia en 2011 les perjudicó de forma permanente. (Y, al fin y al cabo, EE UU está acostumbrado a afrontar e ignorar las críticas de la asamblea General y el CDH por su apoyo a Israel.) Por último, tal vez hayan llegado simplemente a la conclusión de que el daño posible a su reputación no era suficientemente grave para tomárselo en serio; China, en particular, podría permitirse el lujo de ignorar las críticas.

¿Importa algo el ‘poder blando’ en la ONU?

Desde 2009, la Administración Obama ha asumido una posición mucho más comprometida que con el gobierno anterior y Estados Unidos y Europa han logrado fortalecer de manera gradual su situación en la ONU. Se han conseguido acuerdos con países musulmanes en debates controvertidos sobre valores religiosos y derechos humanos, y se han lanzado nuevas iniciativas en temas como los derechos de los homosexuales. Aunque el progreso ha sido a menudo gradual, la Primavera Árabe y la crisis de Siria precipitaron una intensificación de la diplomacia en defensa de los derechos humanos en la ONU.

No obstante existen dos limitaciones. En primer lugar, el precio del éxito ha sido la construcción de alianzas en materia de derechos humanos con países que tienen malos historiales en este sentido dentro de sus fronteras. Se trataba de aplicar una diplomacia pragmática, pero puede resultar difícil mantener la cooperación a la larga si esta es la única base.

En segundo lugar, los acontecimientos del año pasado indican que este nuevo grado de cooperación y *poder blando* en la ONU no basta todavía para cambiar la forma de pensar de China y Rusia; y, si se ven como blancos de ataques generalizados en la ONU, podrían agravar su actitud obstruccionista en el Consejo de Seguridad, en vez de moderarla.

Los sucesos del último año han creado muchas oportunidades nuevas para que las potencias europeas, Estados Unidos y sus aliados promuevan los temas de derechos humanos en la ONU. La UE y EE UU han demostrado que saben maniobrar en el terreno diplomático y que tienen una capacidad de conseguir resultados en el sistema de Naciones Unidas que parecían a punto de perder hace unos años. Pero, si el resultado es que China y Rusia se van a negar cada vez más a afrontar las crisis importantes a través del Consejo de Seguridad -como ha ocurrido con Siria-, la ONU seguirá en una situación muy complicada.

El autor agradece a Tristan Drisbach su ayuda en el análisis de los datos de votaciones de la ONU.

Artículos relacionados

- [El eje del no.](#) **Dmitri Trenin**
- [¿Quién ha roto la ONU?](#) **Madeleine Albright**
- [La ONU debe demostrar que aún es útil.](#) **James Traub**

Fecha de creación

26 septiembre, 2012