

# El genocidio de Rwanda, ¿un punto de inflexión de la seguridad colectiva?

*Estanislao A. Zawels\**

**E**l año 1999 ha sido testigo de un acontecimiento paradigmático en el contexto de la seguridad internacional. La intervención militar del Tratado del Atlántico Norte (OTAN) en la República Federal de Yugoslavia –sin la autorización del Consejo de Seguridad– como consecuencia de la violación sistemática de los derechos humanos de la población albano-kosovar por parte del gobierno yugoslavo.

Durante la campaña aérea y luego de haber finalizado esta con la capitulación de Yugoslavia, muchos analistas todavía buscan las razones “reales” o “estratégicas” de la intervención del Pacto Atlántico sin advertir que en la decisión de los diecinueve países que integran la OTAN primaron sobre todas las demás las consideraciones relativas a la defensa de los derechos humanos de la población albano-kosovar.

Para comprender de qué manera la comunidad internacional alcanza esta situación es necesario examinar un acontecimiento previo y traumático ocurrido en la década de los '90. Se

\* Funcionario del Servicio Exterior de la Nación. Las opiniones vertidas en el presente artículo no representan necesariamente la posición del Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio Internacional y Culto.

trata del genocidio ocurrido en la República de Rwanda en abril de 1994, que cegara la vida de alrededor 800 mil personas, en su mayoría miembros de la minoría tutsi.

Para ello se intentará, en el marco de lo señalado durante el Seminario de África Subsahariana, brindar un breve panorama de la seguridad internacional en el continente africano, así como del papel de la comunidad internacional en los esfuerzos de mantenimiento de la paz; describir los antecedentes del caso rwandés, el desarrollo de los acontecimientos que llevaron al genocidio y las consecuencias posteriores de dichos acontecimientos en la región de los grandes lagos.

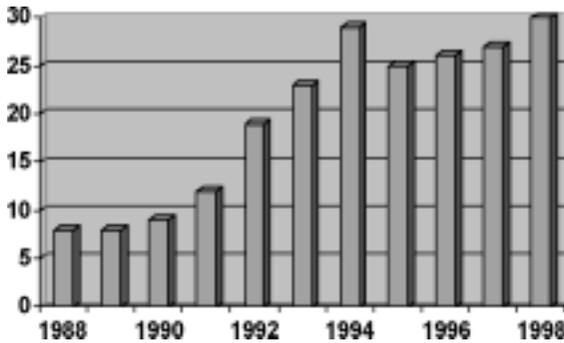
Finalmente, se ensayará una explicación de lo ocurrido entonces como un punto de inflexión en la seguridad colectiva a fines del Siglo XX. O dicho de otro modo evaluar si lo ocurrido en Rwanda constituye un cambio en la tendencia en la seguridad colectiva que permite explicar acontecimientos como los de Kosovo.

### **La seguridad colectiva en el continente africano en la década del los '90**

El término “seguridad colectiva” debe interpretarse en el marco del sistema previsto por la Carta de las Naciones Unidas en sus Capítulos VI, VII y VIII, respectivamente relativos al “Arreglo Pacífico de Controversias”, a la “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión” y a los “Acuerdos Regionales”. Un concepto ideal de la seguridad colectiva implicaría una definición diferente a la implícita en la Carta de la ONU<sup>1</sup>.

1. YORAM DINSTEIN, (1994), “War Aggression and self-defence”, Grotius Publications, Cambridge University Press. El autor define la seguridad colectiva como un sistema que “... postula la institucionalización del uso legal de

Gráfico 1  
Cantidad de conflictos tratados por el Consejo de Seguridad



En la década de los '90, luego de la finalización de la Guerra Fría, el Consejo de Seguridad – órgano encargado de implementar el sistema de seguridad colectiva – aumentó considerablemente su actividad y efectividad. Este hecho se ejemplifica en su agenda que aumentó significativamente como se ilustra en el gráfico anterior.

Los años '88, '89 y '90 son ilustrativos del nivel de actividad del período de la Guerra Fría, en cambio a partir de 1991 se observa un aumento importante en los temas tratados por el Consejo de Seguridad.

En el caso africano los temas usualmente bajo examen del Consejo de Seguridad en el período de la Guerra Fría habían sido la Cuestión en Sudáfrica y en Namibia y desde el año 1988 la Situación en Angola. A partir de 1991 aparece en la agenda del Consejo una gran cantidad de temas africanos que son objeto de atención y debate por parte de este Órgano. Estos son: Angola, Burundi, Chad/Libia, Comoros, Etiopía/Eritrea, Guinea Bissau,

---

la fuerza por parte de la comunidad internacional. Implico la creación de un tratado internacional que crea una agencia internacional con capacidad para emplear la fuerza contra un agresor”.

Liberia, Libia, Mozambique, República Centroafricana, República del Congo, República Democrática del Congo (ex-Zaire), Rwanda, Sahara Occidental, Sierra Leona, Somalia, Sudáfrica y Sudán.

La mayor parte de estos temas conciernen conflictos de característica intraestatal. Los únicos casos de conflictos interestatales se limitaron a la implementación del acuerdo entre Chad y Libia sobre la Franja de Aouzou y la confrontación armada, vigente a mediados de 1999, entre Etiopía y Eritrea.

La mayor parte de estos conflictos se caracterizan por factores que se describen a continuación<sup>2</sup>.

### La herencia colonial

El Congreso de Berlín de 1885, firmado por las potencias coloniales de la época<sup>3</sup>, se repartió África y fijó prácticamente los límites territoriales definitivos del África contemporánea. Dichos límites fueron cristalizados por la Organización de la Unidad Africana que, en su Carta constitutiva, declara la intangibilidad de las fronteras.

El proceso de descolonización se realizó con cierta rapidez pocos años después de la Segunda Guerra Mundial, a pesar del régimen de mandatos de la Sociedad de Naciones y del Consejo de Administración Fiduciaria del sistema de las Naciones Unidas, la mayor parte de estos Estados alcanzaron su independencia con una muy débil tradición política y una fuerte escasez de cuadros universitarios en todas las disciplinas.

Muchas de las ex-potencias coloniales siguieron estrechamente ligadas a estos Estados, a través de sus agencias de co-

2. ESTANISLAO A. ZAWELS, (1999) "Los conflictos intraestatales en África", Revista del Circulo Militar n° 3, agosto.

3. Alemania, Bélgica, España, Francia, Portugal y Reino Unido, entre otros.

operación nacionales o multilaterales<sup>4</sup> y en la explotación económica de los recursos naturales. Algunas ex-potencias coloniales apoyaron a veces a gobiernos abiertamente corruptos y dictatoriales, como en el caso del Zaire y la República Centroafricana, entre otros.

Otro factor que algunos autores<sup>5</sup> otorgan a la herencia colonial es la tradición autoritaria de los líderes africanos. Señalan que la misma se deriva del sistema de gobierno colonial que era autoritario y que basaba su hegemonía sobre el pueblo colonizado en la dominación.

### El nivel de desarrollo humano

El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo ha elaborado un índice de desarrollo humano que tiene en cuenta factores económicos y sociales<sup>6</sup>. Este índice se publica todos los años. Salvo Sudáfrica que tiene un índice de desarrollo humano medio, todos los demás Estados identificados en este análisis están calificados como de bajo desarrollo<sup>7</sup>.

En general, con la excepción de Sudáfrica, se trata de países de producción primaria agrícola o mineral con bajos sectores secundarios y terciarios. Varios de estos países cuentan con importantes recursos minerales como petróleo y diamantes, que son objeto de interés para grupos económicos transnacionales.

4. Convenciones de Lomé firmadas entre Europa y países en desarrollo de África, Caribe y Pacífico (ACP).

5. CORNWELL, Richard, (1999) "The collapse of the African State" en "Peace, Profit and Plunder?" "The Privatisation of Security in War-Torn African Societies", editado por Jakkie Cilliers y Peggy Mason, IISS, Sudáfrica.

6. UNDP, (1998), "Human Development Report 1998", Oxford University Press.

7. En los casos donde no existe registro para el Índice de Desarrollo Humano de PNUD se ha tomado como indicador el índice del PNUD sobre Producto Bruto Nacional *per capita*, con base de 1995.

## Las crisis de gobernabilidad

Este fenómeno que no es nuevo se ha agudizado en la década del '90 como consecuencia de un nuevo contexto internacional. Este contexto que algunos definen como globalización y otros como mundialización, afecta tanto a la producción, comercio, finanzas, comunicaciones y valores políticos y morales como al respeto de los derechos humanos.

En este contexto, los Estados con bajo nivel de desarrollo humano, mono productores de materias primas, bajos niveles de educación y una crónica debilidad de sus instituciones políticas y gubernamentales, son propensos a desarrollar crisis de gobernabilidad.

## Los factores primordiales o relativos a la identidad

Son aquellos que se manifiestan a través de las vertientes étnicas o religiosas. En el caso de África se trata en general de factores étnicos.

Estos factores primordiales se dan en sociedades duales o de tipo mosaico<sup>8</sup> y son datos y autopercepciones de la existencia social que se manifiestan a través de la identificación de los pueblos en factores como la sangre, la raza, la lengua, la región, la religión o la tradición. Estos factores entran en tensión con el Estado cuando éste se debilita o, dicho de otro modo, cuando se profundiza una crisis de gobernabilidad<sup>9</sup>.

El descontento civil encuentra su vía natural de salida en la apropiación, legal o ilegal, del aparato del estado. El descontento

8. En Estados donde existen dos o más grupos que se pueden distinguir o se auto distinguen por estos valores primordiales.

9. GEERTZ, Clifford (1991), "La interpretación de las culturas", Gedisa editorial, Buenos Aires.

primordial es más profundo y no se satisface fácilmente. Los focos alrededor de los cuales suelen cristalizarse estos descontentos son varios y, en algunos casos, concurrentes y combinados. Estos son los supuestos vínculos de sangre, raza, lengua, región, religión o costumbres<sup>10</sup>.

### Las consecuencias regionales

Estas crisis que ponen en peligro los estados nacionales alentando la aparición de fuerzas desintegradoras tienden a tener consecuencias más allá de sus fronteras, afectando a las subregiones respectivas. El factor étnico o tribal, que puede ser común a diferentes Estados, puede ser objeto de contagio regional. El conflicto étnico entre Tutsis y Hutus en Rwanda tuvo y tiene efectos profundamente desestabilizadores para la República Democrática del Congo.

Otro factor que influye significativamente en los países vecinos a un conflicto es el flujo de refugiados que éstos producen. Estos movimientos pueden alcanzar cifras considerables, como en Rwanda –que desarrollaremos más adelante– donde aproximadamente tres millones de refugiados se asentaron en el Zaire y Tanzania. En Estados que no cuentan con recursos ni instituciones preparadas para atender estos movimientos, los efectos de los mismos pueden ser desestabilizadores. Según datos del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) de enero de 1998, existen en la actualidad más de cinco millones de refugiados en África.

El tráfico ilegal de armas –en particular las portátiles y municiones– que producen estos conflictos afectan a sus respectivas regiones o subregiones. Esta situación ha sido recientemente

10. GEERTZ, Clifford (1991), Op. Cit.

considerada por el Consejo de Seguridad, que alienta a los Estados africanos a adoptar legislación y mecanismos de control que afecten a dicho tráfico y pide a los países fabricantes que limiten sus ventas a los países en conflicto<sup>11</sup>.

## Rwanda, un fracaso de la seguridad colectiva

### El conflicto entre Hutus y Tutsis<sup>12</sup>

Rwanda –como Burundi, ex colonia alemana– fue colocada bajo mandato belga por las Sociedad de las Naciones en 1922 y luego, en 1946, bajo administración fiduciaria de las Naciones Unidas. En 1962, Rwanda proclama su independencia. Su población está formada de dos etnias principales, los Hutus, que constituyen el 80 por ciento de la población y los Tutsi, que alcanzan el 16 por ciento. Los bosquimanos constituyen la tercera etnia, pero muy minoritarios. La economía rwandesa es exclusivamente agrícola y el café constituye su mayor producto de exportación.

Los belgas, durante la colonia, utilizaron a los tutsis para la formación de sus cuadros. En 1959, en pleno período de independencia, los belgas –siguiendo las tendencias democratizadoras– comienzan a entregar el poder a la mayoría hutus. Se producen, entonces, los primeros movimientos de refugiados tutsis principalmente hacia Uganda.

En 1963, los tutsis emigrados se organizan y vuelven a Rwanda por la fuerza donde finalmente son detenidos cerca de la capital, Kigali. Se producen, en consecuencia, las primeras

11. Resolución del Consejo de Seguridad 1209 (1998).

12. BERNARD LUGAN, “Histoire du Rwanda. De la Préhistoire á nos jours”, Bartillat, 1997.

persecuciones y masacres de tutsis. En 1973, el General Juvenal Habyarimana llega al poder por medio de un golpe de estado.

En 1990, los tutsis, organizados en el Frente Patriótico Rwandés (FPR), vuelven a entrar a Rwanda desde Uganda. Se producen nuevas matanzas de tutsis. Francia, ex potencia colonial en África, juega un papel importante en Rwanda brindando apoyo económico y militar a las fuerzas gubernamentales.

A partir de la reanudación de la guerra civil en 1990, Tanzania y la OUA trataron, sin éxito, de lograr un acuerdo entre Rwanda y Uganda. El Secretario General de las Naciones Unidas decide enviar en marzo de 1993 una misión de buena voluntad a Rwanda. Como consecuencia de la misma, el Consejo de Seguridad autoriza la creación de una Misión de Observación de las Naciones Unidas para Uganda y Rwanda (UNOMUR).

Mientras tanto, se firman los Acuerdos de Arusha, en agosto de 1993. Constituyen un acuerdo comprensivo que incluye, además de un cese del fuego, la decisión de llevar a cabo elecciones democráticas. En ese marco, el Consejo de Seguridad establece la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Rwanda (UNAMIR).

El 6 de abril de 1994, víctima de un atentado, se estrella en Kigali el avión que conducía a los jefes de estado de Rwanda y Burundi que regresaban de una reunión en Tanzania convocada en el contexto de los Acuerdos de Arusha. Como consecuencia, los elementos más radicales del gobierno dieron la orden de comenzar una masacre sistemática de los pobladores de origen tutsi. El genocidio se llevó a cabo en pocas semanas y se calcula que perecieron entre medio millón y un millón de personas. UNAMIR se vio desde el comienzo desbordada y el Consejo de Seguridad decidió reducir la misión. Mientras tanto, las fuerzas del FPR aceleraron su ofensiva capturando la capital y poco tiempo después la totalidad del país.

Francia, con la aquiescencia del Consejo de Seguridad otorgada a través de la resolución 929 (1994), estableció una

zona de protección para los desplazados hutus. Estos, alrededor de dos millones, se establecieron como refugiados en Zaire y Tanzania. En dichos campos de refugiados, pocas semanas después, se produjo una fuerte crisis humanitaria que llevó a una intervención la comunidad internacional, en particular de los Estados Unidos, a través de programas de ayuda humanitaria.

A fines de 1996 se produjo una nueva crisis humanitaria de gran envergadura en los campos de refugiados rwandeses en el Zaire. Ello como consecuencia de enfrentamientos armados entre las ex milicias gubernamentales de Rwanda y las tropas del FPR. Este hecho dio lugar a una intervención humanitaria liderada por Canadá. El Consejo de Seguridad autorizó, a través de la resolución 1080 (1999), la creación de una operación multinacional que no terminó de desplegarse como consecuencia del desbande de los campos de refugiados y la caída de Mobutu de manos de líder rebelde Laurent Kabila, apoyado por el FPR y Uganda.

### **El tratamiento por parte del Consejo de Seguridad**

El Consejo de Seguridad estaba activamente involucrado en el seguimiento de la crisis rwandesa. Ello a través de UNAMIR y una gestión de buenos oficios del Secretario General en apoyo de los Acuerdos de Arusha.

Cuando se produce el atentado que costara la vida al presidente Habyarimana (6 de abril de 1994), rápidamente empezaron a llegar informes de las primeras masacres cometidas por las fuerzas gubernamentales. La propia UNAMIR fue víctima de estos atentados y diez cascos azules belgas fueron torturados y asesinados (7 de abril de 1994), cuando defendían al entonces asesinado Primer Ministro Uwilingiyimana, de tendencia moderada.

El Consejo de Seguridad estaba constituido, además de los miembros permanentes<sup>13</sup>, por Argentina, Brasil, España, Djibouti, Pakistán, Nigeria, Omán, Nueva Zelanda, República Checa y Rwanda. Este último país había ingresado al Consejo de Seguridad elegido por su grupo regional en enero de 1994. En consultas informales del Consejo de Seguridad uno de los primeros temas en ser tratados fue el destino de UNAMIR que se vio rápidamente debilitada por el retiro unilateral del contingente belga, afectado por la masacre antes mencionada. Se intentó, sin éxito, encontrar otros países contribuyentes de tropas para reemplazar al Batallón belga.

Una vez que empezaron a llegar los informes que daban cuenta de asesinatos sistemáticos de la población de origen tutsi, el Consejo, en consultas informales<sup>14</sup>, tuvo que decidir si lo que estaba ocurriendo en el terreno constituía un Genocidio. Esta definición era particularmente relevante. Veremos porqué.

La “Convención para la prevención y la sanción del delito del genocidio”, aprobada por la Asamblea General de la ONU en 1948 define el Genocidio como “*Cualquiera de los actos mencionados a continuación, cometidos con el propósito de destruir, total o parcialmente, a un grupo nacional, étnico, racial o religioso, ta-*

13. De acuerdo al Artículo 23.1 de la Carta de la ONU estos los miembros permanentes del Consejo de Seguridad son: China, Estados Unidos, Federación Rusa, Francia y Reino Unido.

14. La práctica de las consultas informales del Consejo de Seguridad data de la década del 70 y consiste en reuniones del Consejo en una pequeña sala contigua a la sala del Consejo de Seguridad. Allí, a diferencia de lo que ocurre en las sesiones formales no se levantan actas de lo que allí se dice o hace, tampoco se permite el ingreso de los no miembros del Consejo, ni siquiera de las partes de un conflicto examinado por el Consejo y por supuesto menos aún del periodismo. (Ver ESTANISLAO A. ZAWELS, (1998) “Procedimientos y métodos de trabajo del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas” Documento de Trabajo N°26 del Instituto del Servicio Exterior de la Nación.

*les como a) matanza de miembros del grupo, b) producción de graves daños corporales o mentales a los miembros del grupo, c) sumisión deliberada del grupo a condiciones de vida calculadas para producir su destrucción física total o parcial, d) imposición de medidas encaminadas a evitar los nacimientos dentro del grupo, e) transferencia forzada de niños de un grupo a otro.”*

Esta misma Convención en su Artículo 8, establece la posibilidad que *“toda parte contratante pueda recurrir a los órganos competentes de las Naciones Unidas a fin de que éstos tomen, conforme a la Carta de la ONU, las medidas que juzguen apropiadas para la prevención y la represión de actos de genocidio o de cualquier de los otros actos enumerados en el Artículo 3.”*

Dicho de otro modo, la “Convención para la prevención y la sanción del delito del genocidio” permitía que el Consejo de Seguridad actuase para prevenir el genocidio que se estaba cometiendo en Rwanda.

En el marco de las consultas informales del Consejo de Seguridad se intentó definir lo que ocurría en Rwanda como un genocidio. El Embajador de Rwanda, representante del gobierno que estaba cometiendo el genocidio, convenció a los restantes miembros “no alineados” del Consejo de que argumentaran que lo que estaba ocurriendo en ese país era un asunto interno. Un país “no no alineado”<sup>15</sup> apoyó también dicha posición. Dos miembros permanentes del Consejo –entre ellos uno de sus miembros occidentales– se expresaron a favor de la tesis no alineada. Los restantes miembros permanentes no emitieron juicio al respecto, apoyando con su silencio la tesis del Embajador de Rwanda. Sólo cuatro países “no no alineados”, pidieron -sin éxito- definir las masacres en Rwanda como un genocidio. Estos países fueron Argentina, España, Nueva Zelanda y República Checa.

15. Grupo informal de países dentro del Consejo de Seguridad que no pertenecen ni al Movimiento de Países No Alineados ni son miembros permanentes.

Pocos días después se completaba el genocidio en Rwanda, sin duda el hecho más traumático de la década en lo referido a la acción del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.

### Consecuencias del genocidio en la región

La crisis en Rwanda y el genocidio afectaron duramente a toda la región denominada de los grandes lagos. Brevemente listaremos las principales consecuencias de estos acontecimientos:

- a) **Los refugiados:** más de dos millones de refugiados se instalaron en los países vecinos, Tanzania y el Zaire. Más allá de la muy grave situación humanitaria de los propios refugiados, estos deterioraron las ya difíciles realidades económicas y sanitarias de los países huéspedes.
- b) **Rwanda:** la situación en Rwanda sigue siendo precaria. La minoría tutsi controla el gobierno pero debe en el mediano plazo, para asegurar la viabilidad del sistema político, incorporar a la mayoría hutu. La reconciliación nacional depende del equilibrio que pueda mantener el gobierno. Además de la difícil situación económica de este país existe un grave problema judicial relacionado con el enjuiciamiento de los culpables del genocidio. El gobierno ha creado instancias judiciales que se contradicen con el Tribunal Penal Internacional para Rwanda, creado por el Consejo de Seguridad en 1994.
- c) **Burundi:** En Burundi, Estado vecino de Rwanda con características similares en cuanto a su conformación étnica, lo ocurrido en Rwanda desestabilizó el ya difícil equilibrio cí-

vico-militar. Se produjeron una serie de masacres que elevaron peligrosamente la tensión. Esta situación pudo ser desactivada, aunque no eliminada.

- d) **Zaire/República Popular del Congo:** En el caso de este país la presencia de refugiados sirvió de detonante para el desencadenamiento de una guerra civil que terminó con el derrocamiento de Mobutu y que se mantiene latente con el involucramiento de tropas de países vecinos, incluyendo Rwanda, Uganda (a favor de los rebeldes) y Zambia, Angola y Zimbabwe (a favor del gobierno de Kabila).
- e) **Tanzania:** La presencia de refugiados llevó a sus límites la capacidad de este país en materia de compartir sus recursos. En 1996, Tanzania decidió acelerar la repatriación de estos refugiados.
- f) **Áreas de influencias:** La zona de los grandes lagos fue tradicionalmente un área de influencia de Francia, ex potencia colonial en Africa<sup>16</sup>, en particular en Zaire/República Popular del Congo y en Rwanda. Estos acontecimientos han provocado un cambio y la aparición de los Estados Unidos como potencia influyente.

## Rwanda en el marco de la seguridad colectiva

### ¿Por qué no intervino el Consejo de Seguridad?

Los acontecimientos en Rwanda significaron el más importante fracaso del Consejo de Seguridad en la década del '90. En

16. Paradójicamente Francia no era la potencia colonial de la región de los grandes lagos. Si lo fueron Alemania, Bélgica y el Reino Unido.

especial porque resultó una situación atípica en momentos en que la comunidad internacional estaba activamente involucrada en la resolución de conflictos en distintas regiones del mundo, sobre todo en África, como hemos visto.

Para entender la parálisis del Consejo de Seguridad hay que recordar un hecho previo que sin duda le fue traumático, pero mucho más aún para los Estados Unidos, principal potencia militar y política de la era. Desde 1992, la comunidad internacional se involucró muy activamente en Somalia, donde se había producido una catástrofe humanitaria como consecuencia de la desintegración del sistema político de ese país. El Consejo de Seguridad y los Estados Unidos, en especial, decidieron participar activamente no sólo en el terreno político sino a través de recursos económicos y tropas.

Este gran esfuerzo de la comunidad internacional y en especial de los Estados Unidos, fracasó por la resistencia de las partes de Somalia en aceptar la presencia militar extranjera, por más que fuera bajo la bandera de la ONU. El fuerte contingente de los Estados Unidos en Somalia tuvo que retirarse precipitadamente a fines de 1993, luego que sufriera bajas, que —a través de los medios de difusión masiva— repercutieran negativamente en la opinión pública norteamericana. Poco tiempo después todo el esfuerzo de la ONU terminó retirándose aceptando su fracaso en mantener la paz en Somalia.

Esta situación llevó al gobierno de los Estados Unidos a una virtual parálisis en su accionar político en el Consejo de Seguridad que progresivamente fue también paralizando la efectividad de dicho órgano. El deterioro de la situación en Bosnia y Herzegovina y en Croacia —donde la ONU estaba fuertemente comprometida con fuerzas militares— acentuó la crisis política del Consejo de Seguridad. Crisis que perduró hasta la firma de los Acuerdos de Dayton para Bosnia y Herzegovina, a fines de 1995 y el creciente uso de la OTAN como instrumento militar. Este hecho mostró un cambio de actitud por parte de los Estados Unidos.

Por lo antedicho se interpreta la falta de voluntad política de los Estados Unidos de utilizar el instrumento de la ONU luego de Somalia, constituye una de las explicaciones más racionales de porque el Consejo de Seguridad no pudo intervenir en Rwanda.

### Consecuencias de Rwanda para la seguridad colectiva

Paradójicamente, el genocidio en Rwanda reforzó en las conciencias de los Estados occidentales en el criterio de que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos dentro de un Estado se habían convertido en una causal de quebrantamiento de la paz y seguridad internacionales.

Durante la década del '90 el Consejo de Seguridad invocó repetidamente la necesidad del respeto de los derechos humanos y propició medidas coercitivas en casos contrarios. Es lo que los franceses denominan como del deber de injerencia humanitaria y que Juan Bautista Alberdi ya propiciaba hace más de un Siglo en su obra póstuma, "El crimen de la guerra"<sup>17</sup>. A continuación se destacan algunos de los casos más resonantes de dicha acción:

**Irak:** Resolución 688 (1991) relativa a los derechos humanos de la población kurda. Piedra angular del derecho de injerencia.

17. JUAN BAUTISTA ALBERDI, (1997) "El Crimen de la Guerra", Universidad Nacional de Quilmes: El autor señala en el Capítulo X: "*Así cuando uno o muchos individuos de un estado son atropellados en sus derechos internacionales, es decir, de los miembros de la sociedad de la humanidad, aunque sea por el gobierno de su país, ellos pueden, invocando el derecho internacional, pedir al mundo que lo haga respetar en sus personas, aunque sea contra el gobierno de su país*".

**Somalia:** Resolución 794 (1992) Operación *Restore Hope*, se decide por razones humanitarias.

**Ex –Yugoslavia:** Resolución 770 (1992) autoriza el uso de la fuerza para proteger el suministro humanitario. El Tribunal Internacional Penal para juzgar los crímenes de guerra en la ex -Yugoslavia (1993).

**Haití:** A partir de 1993 hasta 1994, fue objeto de reiteradas intervenciones del Consejo de Seguridad por razones de derechos humanos y de defensa de la democracia.

**Rwanda:** Resolución 929 (1994) Operación Turquesa, se decide por aparentes razones humanitarias. El Tribunal Internacional Penal para juzgar los crímenes de guerra en Rwanda (1994).

**Ex Yugoslavia:** los Acuerdos de Dayton de 1995 y el despliegue de fuerzas militares y policiales de la OTAN y otros Estados.

**Zaire:** en 1996 como consecuencia de una catástrofe humanitaria en los campos de refugiados rwandeses en el Este del Zaire, el Consejo de Seguridad autorizó a través de su resolución 1080 (1996) el envío de una Operación Multinacional liderada por Canadá.

**La Corte Penal Internacional:** creada en Roma el 17 de julio de 1998.

Estos diferentes antecedentes, sin embargo, no fueron suficientes para que las Naciones Unidas adopten oficialmente el criterio de la violación de los derechos humanos como un causal de intervención de la comunidad internacional o, dicho de otro modo, que la violación de los derechos humanos por un

gobierno no puede ser resguardado por el principio de no-intervención en los asuntos internos.

Entre los propios miembros permanentes del Consejo de Seguridad, dos de ellos, la Federación Rusa, pero en particular la República Popular China, no aceptan explícitamente dicho criterio e interpretan que el mismo constituye una violación del derecho de no-intervención en los asuntos internos de los Estados, que está recogido en la Carta de la ONU<sup>18</sup>.

Sin embargo en el mundo occidental, y en particular en los Estados Unidos lo ocurrido en Rwanda ha constituido una dura lección aprendida. El propio Presidente Bill Clinton, en una breve escala en Kigali en 1997, reconoció ante las autoridades rwandesas que la actitud de su país en 1994 había sido un error.

En el caso de Kosovo, donde se estaba produciendo una situación muy similar a la ocurrida en Rwanda, la Alianza Atlántica no dudó demasiado en intervenir para defender los derechos humanos de la población albanos-kosovar. Esta contradicción entre las normas y la práctica creciente deberá ser resuelta<sup>19</sup> a través de los mecanismos de construcción de consensos de la ONU, en particular en el Consejo de Seguridad entre los miembros permanentes<sup>20</sup> y en la Asamblea General.

18. Artículo 2, 7: *“Ninguna disposición de esta Carta autorizará a las Naciones Unidas a intervenir en los asuntos que son esencialmente de la jurisdicción interna de los Estados, ni obligará a los Miembros a someter dichos asuntos a procedimientos de arreglo conforme a la presente Carta; pero este principio no se opone a la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII.”*

19. CARLOS PEREZ LLANA: (1999) “Sobre las cenizas de Kosovo”, Archivos del Presente, N° 16. El autor propone que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y la ONU acuerden la suspensión del derecho de veto en casos donde exista una violación grave y repetida de los derechos humanos por parte de un Estado y que se permita a la comunidad internacional, voluntariamente, intervenir en su defensa.

20. Los miembros permanentes hacia el final del periodo de la Guerra Fría constituyeron un grupo informal de negociación o formación de consenso denominado P-5, que se deriva inglés de “cinco miembros permanentes”.

## Evaluación

1. - El genocidio de Rwanda constituyó un trágico acontecimiento que pudo haber sido prevenido y evitado antes que este se consumiera. El despliegue tardío de la Operación Turquesa por parte de Francia es una muestra de la capacidad de la comunidad internacional para intervenir militarmente cuando existe la voluntad política.

Además de las partes directas de este conflicto y las potencias europeas involucradas en Rwanda, la comunidad internacional, las Naciones Unidas y en particular el Consejo de Seguridad cargan con una parte de la responsabilidad de esta catástrofe humanitaria.

2. - La crisis de Kosovo ocurrida en el primer semestre de 1999, parece mostrar que la comunidad internacional aprendió la lección de lo ocurrido en Rwanda. Sin embargo, nuevamente el Consejo de Seguridad quedó al margen de la acción internacional que se llevó a cabo a través de la OTAN.

El papel de las organizaciones regionales en el campo de la seguridad internacional, previstas en el Capítulo VIII de la Carta debe ser revalorizado y adecuado a la acción del Consejo de Seguridad, no solo a la luz de la experiencia en Yugoslavia, pero también a lo que ocurre en el continente africano donde la Organización de la Unidad Africana tiene un papel activo, así como en otras organizaciones regionales como la Comunidad Económica del África Occidental (CEDEAO) que participa en varias operaciones de mantenimiento de la paz en dicha región<sup>21</sup>.

21. La CEDEAO participa a través de su brazo armado el Grupo de Observación Militar (ECOMOG) en los esfuerzos de mantenimiento de la paz en Liberia, Guinea Bissau y Sierra Leona. En la República Centroafricana interviene la Misión Interafricana de Supervisión de los Acuerdos de Bangui (MISAB).

3. - Rwanda y ahora Kosovo demostraron que el sistema de seguridad colectiva previsto por la Carta de la ONU se encuentra en crisis. Esta crisis debe llevar a los miembros de la comunidad internacional a buscar la manera de actualizar los principios y mecanismos que sustentan las acciones de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales.  
En particular el reconocimiento de que las violaciones sistemáticas de los derechos humanos o el genocidio no pueden resguardarse tras el principio de no-intervención en los asuntos internos de un Estado.
  
4. - Si la comunidad internacional toma conciencia de lo antes mencionado se deberá desarrollar el concepto de la prevención en lugar de la reacción, como ya lo señalara el ex Secretario General de la ONU Boutros Ghali en 1994 en su informe "Un programa de paz"<sup>22</sup>.  
Para ello deberá generarse la conciencia en los tomadores de decisión, en particular de los miembros democráticos de la comunidad internacional, que es preferible y mucho más racional asignar recursos a la prevención que a la reacción.  
Por lo general las grandes catástrofes humanitarias muestran señales con mucha anticipación. Esto ha sido el caso en Rwanda, pero también en Kosovo. La comunidad internacional debiera contar con la capacidad para la alerta temprana de estas situaciones y los medios para neutralizar estos procesos destructivos.
  
5. - La historia del Siglo XX ha sido testigo de distintos genocidios, habiendo sido los últimos el Holocausto en la Europa de los cuarenta, el de Camboya del Khmer Rouge, en 1978 y finalmente el de Rwanda.

22. Documento ONU A/48/403-S/26450, del 14 de marzo de 1994.

Ello muestra que esta forma extrema y organizada de la violencia no es privativa de continentes, raza o religión. Posiblemente en cada proceso de violencia interestatal o intraestatal se encuentra el germen de un genocidio que es necesario evitar.

A comienzos de Siglo XXI los límites entre la violencia interior de un Estado y la violencia internacional son cada vez más difíciles de determinar, entre otros factores por la transnacionalización del crimen organizado<sup>23</sup>.

6. - En este comienzo de Siglo que comienza, en el mundo globalizado o mundializado que nos toca vivir y que se caracteriza entre otros aspectos descriptos en este análisis, por el flujo generalizado de la información en tiempo real, es previsible imaginar que la comunidad internacional será cada vez menos indiferente a los procesos de violencia sistemática que vayan aconteciendo, no importando donde. En consecuencia la seguridad colectiva debería adaptarse a este nuevo contexto, incorporando, entre otros aspectos los medios y normas necesarios para evitar que se cometan las violaciones sistemáticas de los derechos humanos.

23. ERIC DE LA MAISONNEUVE, (1998) "La metamorfosis de la violencia, ensayo sobre la guerra moderna", Editorial Nuevo Hacer, Buenos Aires.