

La inacción del Consejo de Seguridad ante la amenaza a la paz y seguridad internacionales: el caso de Birmania

Security Council inactivity in the face of threat to international peace and security: the Burma case

RECIBIDO: 15 DE ABRIL 2010 / ACEPTACIÓN: 3 DE MAYO DE 2010

José Elías ESTEVE MOLTÓ

Profesor Asociado de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales.
Universitat de València
j.Elias.Esteve@uv.es

Resumen: Los conflictos internos permanentes en Birmania y la dictadura de la Junta Militar provocan la comisión de graves violaciones del Derecho Internacional Humanitario y reiterados ataques a los Derechos Humanos de la población civil, que han sido sistemáticamente condenados por diferentes organismos de las Naciones Unidas sin resultado positivo alguno. Además el desplazamiento masivo de refugiados y el tráfico de drogas conforman unos elementos transfronterizos que debieran ser considerados por el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas; el cual bajo el Capítulo VII de la Carta, posee autoridad para determinar la existencia de cualquier amenaza a la paz y seguridad internacionales. Este artículo muestra cómo en conflictos similares, como Ruanda, Sierra Leona o Afganistán, el Consejo de Seguridad ha intervenido, y sin embargo bajo las actuales circunstancias políticas, el caso de Birmania permanece en una impunidad total.

Palabras clave: Birmania-Myanmar, Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, amenaza a la paz y seguridad internacionales, violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, Capítulo VII de la Carta, impunidad.

Abstract: Long-running internal armed conflicts in Burma and Military Junta dictatorship provoke the commission of serious violations of International Humanitarian Law and widespread Human Rights attacks to the civilian people, that have been systematically condemned by different UN bodies with no positive result... Besides the massive outflow of refugees and drug trafficking constitutes cross border elements to be considered by the Security Council, which under Chapter VII of the UN Charter, possesses authority to determine the existence of any threat to international peace and security. This article shows how in similar conflicts, as Rwanda, Sierra Leona or Afghanistan, the Security Council, has intervened, but under the current political circumstances, the case of Burma has remained in a total impunity.

Keywords: Burma-Myanmar, United Nations Security Council, threat to international peace and security, violations of International Humanitarian Law and Human Rights, Chapter VII of the UN Charter, impunity.

Sumario: 1. INTRODUCCIÓN 2. ANTECEDENTES BÁSICOS DEL CONFLICTO BIRMANO: DE LA INDEPENDENCIA A LA DICTADURA DE LA JUNTA MILITAR 3. ELEMENTOS QUE AMENAZAN A LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES 3.1. El irresoluble conflicto interno y la grave violación del Derecho Internacional Humanitario 3.2. La sistemática violación de los Derechos Humanos de los pueblos de Birmania 3.3. Especial referencia a los masivos desplazamientos de refugiados internos y externos 3.4. La impunidad como elemento desestabilizador y favorecedor del conflicto 4. LA INACCIÓN DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS. 4.1. Las ineficaces denuncias de los órganos de las Naciones Unidas 4.2. El deber de intervención y la inacción del Consejo de Seguridad 5. Consideraciones finales

I. INTRODUCCIÓN

Desde hace décadas, la situación que padece el pueblo birmano se ha agravado de forma irreversible bajo el gobierno ilegítimo de la Junta Militar. El no reconocimiento de los resultados electorales de mayo de 1990 por los actuales mandatarios, ha provocado una sistemática violación del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos, cuyo alcance trasciende las fronteras de este país asiático. El más de medio millón de desplazados internos y refugiados que buscan asilo en países limítrofes como Tailandia, los 70.000 niños soldados y la violenta represión a la población civil disidente, constitutiva de crímenes contra la humanidad, son factores que pudieran ser considerados como amenaza a la paz y seguridad internacionales; y más aún cuando los responsables de estas graves violaciones permanecen gobernando en la impunidad.

Ante crisis de efectos similares, el Consejo de Seguridad no ha dudado en decretar medidas previstas en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, como las relativas a la creación de una Comisión de investigación, cuyas conclusiones podrían presumiblemente recomendar la remisión de los hechos acaecidos en Birmania al Tribunal Penal Internacional. En este sentido se irán desgranando cómo en otros casos (Afganistán, Sierra Leona, Liberia, Haití, Ruanda, la antigua Yugoslavia y más recientemente en Darfur), este tipo de actuaciones han justificado «el deber de proteger» de la organización, con el fin de afianzar la estabilidad internacional. Pero por el contrario, en el presente supuesto de Birmania, toda tentativa de resolución por el máximo órgano de las Naciones Unidas ha sido bloqueada por el veto de China, máximo interesado en defender su posición privilegiada en la actual Myanmar. Todo ello viene a poner de manifiesto, tanto las graves lagunas que encierra el sistema actual del Consejo de Seguridad, y por ende de la organización, como los interesados límites en la aplicación práctica y efectiva del Derecho Internacional.

2. ANTECEDENTES BÁSICOS DEL CONFLICTO BIRMANO: DE LA INDEPENDENCIA A LA DICTADURA DE LA JUNTA MILITAR

Con carácter previo a la descripción de los hechos más relevantes, que desde la independencia se han sucedido en Birmania hasta llegar a la situación actual, resulta determinante para su comprensión hacer referencia a la caleidoscópica diversidad étnica de su población.



Birmania se caracteriza por ser uno de los países con mayor diversidad étnica del mundo; de esta forma las minorías constituyen no sólo una tercera parte de la población (45 millones de habitantes), sino que habitan la mitad de toda la superficie del país. A estos efectos, la Constitución de 1974 dividía el país en siete Estados habitados por minorías étnicas, los Estados de Chin, Karen, Kachin, Kayah, Mon, Rakhine (Arakan) y Shan. Toda esta vasta multiplicidad de etnias con sus respectivas lenguas, poseen un elemento aglutinador que es el budismo theravada; más del 85 % de los pueblos birmanos practican esta religión, aunque también existen algunos grupos étnicos como los Rohingyas que profesan el Islam o los que habitan en las aisladas montañas del Estado Kachin (Mares, Yaiwins y Lisus) que son predominantemente animistas.

Precisamente desde la independencia de Birmania del dominio colonial británico en 1948, se vienen produciendo conflictos que siguen sin resolverse entre la mayor parte de las minorías étnicas del país y las autoridades centrales, las cuales no han logrado respetar en todo este tiempo los derechos de estos grupos. Aunque la Constitución birmana de septiembre de 1947 estableció un Estado Federal, en la cual expresamente se llegó a reconocer el derecho de las minorías a un alto grado de autonomía e incluso a la independencia, lo cierto es que esas demandas nunca se vieron satisfechas. Es por ello que, ante el inicio del primer conflicto armado entre el nuevo gobierno y el Partido Comunista Birmano en el mismo 1948, alguna de estas minorías étnicas se fueron sumando a ese levantamiento.

Tras esta primera etapa violenta, en marzo de 1962 la cúpula militar del país, bajo el liderazgo del General Ne Win y con el pretexto de restaurar la ley y el orden, asumió el poder tras un golpe de Estado. La nueva autoridad militar constituida en un Consejo Revolucionario consolidó una dictadura organizada en torno al único Partido: el del Programa Socialista Birmano, el cual promovió una ideología aislacionista y xenófoba conocida como «Vía Birmana al Socialismo». Durante las tres próximas décadas este régimen militar unipartidista y centralista (ratificado por una nueva Constitución de 1974) condujo a los pueblos de Birmania a una represión de los derechos fundamentales y a una ruina económica¹.

¹ Una detallada descripción de las minorías étnicas de Birmania y de estos antecedentes históricos desde la etapa colonial británica, puede consultarse en la monografía de CLEMENTS, A., KEAN, L.: *Burma's revolution of the spirit. The struggle for democratic freedom and dignity*, Ed. Aperture, Nueva York, 1994, en especial pp. 11-35.

Esta deteriorada situación, agravada con una creciente escasez alimentaria (en el país en que tradicionalmente había sido uno de los principales graneros de arroz de toda Asia), acabó provocando en la primavera de 1988 el inicio de una serie de protestas generalizadas de la población. Finalmente las manifestaciones pacíficas y las jornadas de huelgas generales fueron reprimidas violentamente por el poder limitar. Los dirigentes militares, al margen de prohibir el derecho de asociación y reunión pública, acabaron por detener a cientos de manifestantes, muchos de los cuales fueron ejecutados sumariamente o torturados en prisiones. Todo ello acabó ocasionando una presión ciudadana tan contundente que finalmente, el aún líder del país, el General Ne Win, en julio de 1988 dimitió de su cargo en el Partido y anunció la celebración de un referéndum con el objeto de volver a instaurar un gobierno democrático pluripartidista².

Efectivamente la recién creada Junta de Estado, encabezada por el nuevo Primer Ministro, el General Saw Hamhung, convocó elecciones libres, lo cual condujo a la organización de partidos opositores al régimen, entre los que destacó la Liga Nacional Democrática (LND), liderada por la actual Nobel de la Paz, Aung San Suu Kyi³. La euforia y las expectativas desatadas por este grupo aspirante al nuevo gobierno acabó con las detenciones arbitrarias de la Secretaria General de la LND y de sus máximos representantes. Con toda la oposición en la prisión, el 27 de mayo de 1990 se celebraron las elecciones generales, y más del 80% de los escaños fueron obtenidos por la LND.

Desde entonces, hace ya dos décadas, la Junta Militar sigue ostentando el poder en Birmania, y continúa sin reconocer el entonces gobierno democrático electo encabezado por Aung San Suu Kyi, que continúa en arresto domiciliario. Llegados a este punto debe ponerse de manifiesto que la no restauración de unos gobernantes elegidos democráticamente y la consecuente represión violenta de la oposición, constituyen elementos suficientes para que

² El *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Birmania*, preparado por el Sr. Yozo Yokota, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, con arreglo a la resolución 1992/58 de la Comisión (E/CN.4/1993/37, 17 de febrero de 1993), denuncia las masacres que padecieron los ciudadanos birmanos con ocasión de las revueltas de 1988.

³ Aung San Suu Kyi es hija de Aung San, que fue el Padre del Estado Birmano y líder que condujo a este país a la independencia de los británicos. Con ocasión de la celebración de las primeras elecciones libres en Birmania, destinadas a elegir un Gobierno interino, su partido, la Liga para la Libertad del Pueblo Antifascista, ganó 248 de los 255 escaños. El nuevo gabinete gubernamental, liderado por Aung San, redactó la primera constitución, aunque no pudo desarrollar su proyecto democrático, puesto que en julio de 1947, todos los miembros de esta nueva élite ejecutiva birmana fueron asesinados junto con su máximo mandatario.

el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas los valore como una amenaza a la paz y seguridad internacionales⁴.

En todo este tiempo cualquier manifestación de disidencia a los mandatos de la Junta Militar ha finalizado sin excepción con una desproporcionada represión violenta a cargo de las distintas fuerzas gubernamentales. Especialmente estas acciones cobraron una particular gravedad con ocasión de otra revuelta estudiantil en 1996, y sobretodo en el año 2003 cuando se repitieron los hechos represivos con especial virulencia en todo el país, teniendo como desencadenante, lo que se conoce como la masacre de Depayin, en la cual fueron atacados por manifestantes progubernamentales los máximos representantes de la LND⁵. Una vez más, el uso excesivo de la fuerza se aplicó de forma desproporcionada contra la población civil en septiembre y octubre de 2007, en la llamada «Revolución Azafrán»; hechos que se difundieron a nivel internacional por su gravedad y dimensiones⁶. En la actualidad, el país continúa bajo la dictadura militar, que pretende legitimar su mandato de forma fraudulenta en las elecciones generales de noviembre del 2010⁷. Así pues, a la

⁴ Las resoluciones del Consejo de Seguridad en los casos de Sierra Leona, S/RES/1132 (1997) y Haití S/RES/841 (1993), exigieron a los respectivos gobiernos militares de ambos países la restauración de los gobiernos democráticos electos.

⁵ Estos hechos del 2006 finalizaron con «más de 100 miembros y partidarios de la Liga, entre ellos miembros electos del Parlamento, monjes y estudiantes que, fueron detenidos, heridos, muertos o desaparecidos»; extremos que fueron denunciados en la *Nota del Secretario General A/58/219, de 5 de agosto de 2003* en la que se transmite a los miembros de la Asamblea General el informe provisional preparado por el Sr. Paulo Sergio Pinheiro, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Birmania, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2003/12 de la Comisión y en la decisión 2003 del Consejo Económico y Social (E/2003/23 (Part I), cap. I, secc. B, proyecto de decisión 2).

⁶ El detonante de las manifestaciones que acabó con la represión arranca el 15 de agosto de 2007, cuando el gobierno decretó un aumento de los precios de los combustibles de hasta un 500%. La situación no se agravó drásticamente hasta que se utilizó la violencia para acallar una protesta de monjes budistas en Pakokku (centro religioso muy célebre en Birmania). Como reacción de protesta se organizaron grandes manifestaciones pacíficas en todo el país, dirigidas por monjes que continuaron mostrando públicamente su descontento durante semanas, y a las cuales se unieron seglares. El uso de la fuerza contra los manifestantes finalizó con un número indeterminado de muertes, desaparecidos y más de 6.000 detenciones, cfr. HUMAN RIGHTS WATCH: *Burma crackdown. Repression of the 2007 popular protests in Burma*, Vol. 19, n° 18 (C), Nueva York, diciembre 2007 y NATIONAL COALITION GOVERNMENT OF THE UNION OF BURMA. HUMAN RIGHTS DOCUMENTATION UNIT: *Bullets in the alms bowl. An analysis of the brutal SPDC suppression of the September 2007 Saffron Revolution*, marzo 2008.

⁷ «Burma: Escalate international pressure ahead of November 7 polls. Elections a blue print for continued military rule», *Reuters*, 13 agosto 2010, <http://www.hrw.org/en/news/2010/08/13/burma-escalate-international-pressure-ahead-november-7-polls>.

suplantación violenta del orden democrático, se añaden una serie de actuaciones, que analizaremos en el siguiente apartado, las cuales constituyen elementos adicionales que van incrementando esa amenaza a la paz y la seguridad internacionales, que debiera desembocar en la correspondiente reacción del Consejo de Seguridad.

3. ELEMENTOS QUE AMENAZAN A LA PAZ Y LA SEGURIDAD INTERNACIONALES

3.1. *El irresoluble conflicto interno y la grave violación del Derecho Internacional Humanitario*

Desde la independencia de Birmania, las luchas armadas entre las tropas gubernamentales y las guerrillas pertenecientes a distintas minorías étnicas han sido causa de numerosas violaciones del Derecho Internacional Humanitario. En especial, las actuaciones del ejército liderado por la dictadura de la Junta Militar desde 1962, ha tenido un efecto devastador sobretodo entre la población civil. Junto a la precisa identificación de las partes combatientes, los hechos muestran un grado de violencia intenso; requisitos ambos «que parecen desprenderse» del artículo 3 común a los Convenios de Ginebra⁸, aplicable a los conflictos armados, como el birmano, de carácter no internacional. Pero es que además en dicho conflicto armado y en la represión a toda disidencia, participa un nuevo grupo combatiente. Se trata de la milicia Swan Ah Shin, que carece de condición jurídica, y que es una fuerza de base, integrada por civiles que cooperan en las violaciones del Derecho Internacional Humanitario con las autoridades birmanas, prestando servicios paramilitares, de represión y de inteligencia militar, aunque no se encuentran formalmente bajo la dependencia de ningún organismo gubernamental⁹.

⁸ BLANC ALTEMIR, A.: «Los conflictos internos en Georgia (Abjasia y Osetia del Sur): Derecho Internacional Humanitario y acción de las organizaciones internacionales» en RAMÓN CHORNET, C.: *El Derecho Internacional Humanitario ante los nuevos conflictos armados*, Tirant L.o Blanch Monografías, Valencia, 2005, pp. 109-111.

⁹ Los miembros integrantes de esta milicia son de procedencia tan diversa, que se ha constado que provienen de colectivos tan dispares como el cuerpo de bomberos e incluso organizaciones de primeros auxilios, así como grupos de delincuentes y reclusos puestos en libertad, y miembros de bandas locales e indigentes organizados de forma clandestina por miembros gubernamentales.

Al margen de ataques directos a la población civil, asesinatos y torturas inflingidas en el marco del conflicto, destacan por su gravedad, dos hechos constitutivos de crímenes de guerra: la violencia sexual contra las mujeres birmanas y el fenómeno de los niños soldado. Numerosos informes de distintos Relatores de las Naciones Unidas y organizaciones de mujeres birmanas de derechos humanos, denuncian la violación sistemática de mujeres pertenecientes a las minorías étnicas del país cometidas por miembros del Ejército, como parte de su política de represión contra estas poblaciones. El régimen militar birmano ha negado siempre las acusaciones. Recientemente el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer¹⁰ de las Naciones Unidas, al detenerse en el examen de la violencia sexual en los conflictos armados en el caso de Birmania, denuncia «la elevada prevalencia de la violencia sexual y otras formas de violencia, incluida la violación, perpetrados por miembros de las fuerzas armadas contra mujeres rurales de diversas etnias, entre ellas las mujeres Shan, Mon, Karen, Palaung y Chin» y pone de manifiesto la impunidad de los perpetradores de ese tipo de violencia, y las amenazas, intimidación y castigo de las víctimas.

Asimismo desde hace dos décadas los distintos Relatores Especiales de la anterior Comisión de Derechos Humanos han venido acusando a las tropas de la Junta Militar Birmana de sistemáticas violaciones; y es más, en numerosos casos como consecuencia de la violencia sexual se ha ocasionado la muerte a estas mujeres¹¹. De la misma forma estos informes de las Naciones Unidas han podido identificar, gracias al testimonio de las mujeres violadas, a los militares que han perpetrado directamente los crímenes¹².

¹⁰ *Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 7 de noviembre de 2008*, CEDAW/C/MMR/CO/3.

¹¹ *Informe sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, preparado por el Sr. Yozo Yokota, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos, con arreglo a la resolución 1992/58 de la Comisión, E/CN.4/1993/37, 17 de febrero de 1993. Tras la información obtenida en más de 30 entrevistas con mujeres musulmanas de Birmania procedentes del Estado de Rakhine y con otras mujeres de zonas en conflicto armado indicó que había habido un gran número de violaciones cometidas por grupos enteros de militares de Birmania. Muchas mujeres declararon que los militares reunían a las mujeres de las aldeas trasladadas y se las llevaban a los cuarteles donde las violaban continuamente. Las enfermeras entrevistadas por el Relator Especial informaron que en su clínica habían ingresado mujeres con heridas causadas por las violaciones y que posteriormente habían fallecido a consecuencia de hemorragias o de infecciones.

¹² En la *Nota del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar de 5 de agosto de 2003*, A/58/219, el Relator Especial denuncia que los casos documentados de violación habían sido cometidos por soldados del Tatmadaw (ejército birmano), y que en algunos casos, las víctimas sabían dónde tenían su base los autores.

La gravedad de esta situación se extiende hasta la actualidad y los informes de los distintos organismos de las Naciones Unidas, no sólo han continuado denunciando los graves incidentes de violencia sexual, que son calificados de sistemáticos, sino también la negativa de las autoridades de permitir una investigación independiente con el objeto de verificar acusaciones y depurar responsabilidades¹³. Siendo así, no sorprende que esta impunidad, de la cual se ha dado cuenta a la Asamblea General de las Naciones Unidas¹⁴, esté propiciando la reiterada comisión de estos hechos.

En definitiva, en todos estos casos, se evidencia el empleo de la violencia sexual como una estrategia de guerra implementada por los integrantes del ejército birmano¹⁵, y que en muchos supuestos se cometen como castigo por supuestamente apoyar a los grupos armados étnicos o como parte de unas acciones destinadas a aterrorizar o subyugar a la población. En ocasiones tam-

¹³ Informe del Relator Especial, Paulo Sérgio Pinheiro, sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar de 7 de febrero de 2006, E/CN.4/2006/34, denunció que seguían recibiendo informes desde todo Myanmar sobre graves incidentes de violencia sexual contra las mujeres. En las zonas de minorías étnicas siguen particularmente expuestas a la violación y al hostigamiento por parte de los agentes estatales. El Relator Especial criticó en su informe que el Gobierno no haya accedido a la realización de una investigación independiente de las alegaciones de violencia sexual sistemática en el Estado de Shan.

¹⁴ Nota del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar de 21 de septiembre de 2006 transmitiendo a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, Paulo Sérgio Pinheiro, A/61/369. En este documento se denuncia la «impunidad sistemática y constante y el elevado número de denuncias de violencia sexual contra mujeres y niñas perpetradas por miembros del ejército».

¹⁵ Distintas asociaciones de derechos de mujeres birmanas han venido denunciando estos crímenes. La Karen Women's Organization (KWO) con la colaboración del Committee for Internally, el Displaced Karen People (CIDKP), el Karen Information Center (KIC), y el Karen Human Rights Group (KHRG) publicaron un informe en el que se recogen los testimonios de las víctimas y se evidencia el empleo de la violación sexual a las mujeres karen birmanas como una estrategia de guerra, cfr. KAREN WOMEN'S ORGANIZATION (KWO) con la colaboración del COMMITTEE FOR INTERNALLY, el DISPLACED KAREN PEOPLE (CIDKP), el KAREN INFORMATION CENTER (KIC) y el KAREN HUMAN RIGHTS GROUP (KHRG): *Shattering silences*, abril 2004.

Otros casos de violaciones a mujeres de distintas etnias, se encuentran detallados en otros informes de asociaciones de derechos de mujeres birmanas, como los elaborados por la SHAN HUMAN RIGHTS FOUNDATION (SHRF) y la SHAN WOMEN'S ACTION NETWORK (SWAN): *License to rape. The Burmese military regime's use of sexual violence in the ongoing war in Shan State*, mayo 2002, Chiang Mai, Tailandia, mayo 2002, en el cual se documentan 173 casos de violaciones de mujeres de etnia shan, aunque no se identifican sus identidades por temor a represalias. Del mismo modo el informe del WOMEN'S LEAGUE OF CHINLAND: *Unsafe State. State-sanctioned sexual violence against Chin women in Burma*, marzo, 2007, describe 34 casos de violaciones por las tropas birmanas de mujeres de etnia chin

bién se obliga a las mujeres a transportar cargas o son empleadas como escudos humanos¹⁶.

En todo caso es constante la aparición del nexo con el conflicto armado, lo cual queda prohibido por el artículo 8(2)(e)(vi) del Estatuto de Roma que sanciona: «Cometer actos de violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, definido en el apartado f) del párrafo 2 del artículo 7, esterilización forzada o cualquier otra forma de violencia sexual que constituya también una violación grave del artículo 3 común a los cuatro Convenios de Ginebra».

A todo ello debe añadirse en este contexto de conflicto armado interno, que en la actualidad, Birmania es el país del mundo que tiene más niños soldados. Más de 70.000 menores han sido secuestrados por la Junta Militar, y componen el 20 % de sus tropas. Según un reciente informe del Relator Especial de las Naciones Unidas¹⁷, el ejército sigue reclutando a un ritmo alarmante a niños soldados. Tras la comunicación del Secretario General¹⁸ al Consejo de Seguridad sobre la violación del Derecho Internacional Humanitario a este respecto, se creó en enero de 2004 en este país, el Comité para la prevención del reclutamiento militar de menores. Ahora bien, a pesar de la existencia de este organismo, dicha práctica se mantiene. En este sentido el Comité de Derechos del Niño¹⁹, ha confirmado la utilización de niños menores de 15 años como soldados, tanto en las fuerzas armadas nacionales, como en los grupos armados.

Estas acciones, que violan el Derecho Internacional Humanitario²⁰, constituyen también un crimen de guerra según el Artículo 8.2.b. xxvi) del

¹⁶ Informe del Relator Especial, Sr. Rajsoomer Lallah, presentado de conformidad con la resolución 1997/64 de la Comisión de Derechos Humanos, E/CN.4/1998/70 de 15 de enero de 1998, en el cual se informa de violaciones cometidas en el contexto de trabajos forzados. En concreto se denuncian hechos acaecidos el 8 de junio de 1997, cuando las tropas de Murngpan de la Junta de Estado encargada de restablecer el orden público detuvieron a 17 aldeanos (10 hombres y 7 mujeres) en la aldea de Ter Hung y los obligaron a transportar pertrechos de la zona de Kaeng Twang a Murngpan. Cuando llegaron a Murngpan, los hombres fueron dejados en libertad y las mujeres recluidas. Durante la noche un grupo violó a todas las mujeres, que fueron puestas en libertad a la mañana siguiente.

¹⁷ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, Paulo Sérgio Pinheiro, A/HRC/4/14, de 12 de febrero de 2007.

¹⁸ Informe del Secretario General sobre los niños y los conflictos armados, A/58/546-S/2003/1053; Corr. 1 y 2.

¹⁹ Examen de los informes presentados por los estados partes en virtud del artículo 44 de la Convención. Observaciones finales: Myanmar, CRC/C/15/Add.237, de 30 de junio de 2004.

²⁰ Un pormenorizado estudio que analiza el fenómeno de los niños soldado y la normativa internacional que lo prohíbe, puede encontrarse en la monografía, ARELLANO VELASCO, M.: *La guerra no es un juego. Uso y participación de niños en conflictos armados*, Universidad Internacional de Andalucía, Sevilla, 2008.

Estatuto de Roma que prohíbe: «Reclutar o alistar a niños menores de 15 años en las fuerzas armadas nacionales o utilizarlos para participar activamente en las hostilidades». Aunque Birmania no sea Estado parte del Estatuto de Roma, los responsables de la Junta Militar por el reclutamiento de niños soldados menores de 15 años, incurrir en una responsabilidad penal internacional por comisión de crímenes de guerra según el derecho internacional consuetudinario. En este sentido, en mayo de 2004 la Cámara de Apelaciones del Tribunal Especial para Sierra Leona dictaminó que la prohibición de reclutar niños menores de 15 años había cristalizado como derecho internacional consuetudinario anterior a 1996 y que por tanto dicha infracción incurría en una responsabilidad penal²¹. Asimismo debe señalarse, que el Protocolo Adicional I a los Convenios de Ginebra en su artículo 4 protege de una manera específica los derechos de los niños en un conflicto armado²². Además el artículo 77 de este mismo instrumento internacional prohíbe expresamente el reclutamiento y el uso de los niños como soldados²³.

1.2. *La sistemática violación de los Derechos Humanos de los pueblos de Birmania*

La situación devastadora en la que ha quedado afectada la población birmana, en especial los pueblos étnicos, tras la sistemática violación del Derecho

²¹ Summary of Decision on Preliminary Motion on Lack of Jurisdiction (Child Recruitment), Prosecutor v. Sam Hing Norman, Appeals Chamber of the Special Court for Sierra Leone, May 31, 2004, Case Number SCSL-2003-14-AR72 (F).

²² BLANC ALTFMIR, A.: «El Protocolo facultativo a la Convención sobre los derechos del niño relativo a la participación de los niños en los conflictos armados: un instrumento contra el fenómeno de los niños soldado», en RAMON CHORNET, C.: *Problemas actuales del Derecho Internacional Humanitario. V Jornadas de Derecho Internacional Humanitario*, Universitat de València, Valencia, 2001, pp. 73-94.

²³ Artículo 77 del *Protocolo I, Protección de los niños*, en especial véanse los siguientes epígrafes:
«2. Las Partes en conflicto tomarán todas las medidas posibles para que los niños menores de quince años no participen directamente en las hostilidades, especialmente absteniéndose de reclutarlos para sus fuerzas armadas. Al reclutar personas de más de quince años pero menores de dieciocho años, las Partes en conflicto procurarán alistar en primer lugar a los de más edad.
3. Si, en casos excepcionales, no obstante las disposiciones del párrafo 2, participaran directamente en las hostilidades niños menores de quince años y cayeran en poder de la Parte adversa, seguirán gozando de la protección especial concedida por el presente artículo, sean o no prisioneros de guerra.»

Internacional Humanitario durante el transcurso del conflicto armado interno, ha afectado inevitablemente a la efectiva garantía del resto de los Derechos Humanos. La interdependencia de estos derechos²⁴, contribuye de manera irremediable, en primer lugar, a las gravísimas vulneraciones de los derechos civiles y políticos. Obviamente la suplantación del orden constitucional democrático del país y el gobierno de la dictadura militar constituyen de nuevo, el origen y causa de este deterioro. De esta forma el absoluto solapamiento de los poderes del Estado con la estructura de la Junta Militar, abocan irremediablemente a una total ausencia de las más elementales garantías constitucionales.

Siendo así, todo acto de disidencia política conlleva la supresión automática de los derechos de primera generación, que se traducen en innumerables detenciones arbitrarias (entre las que destaca el permanente estado de arresto domiciliario de la líder de la Liga Nacional Democrática, Aung San Suu Kyi, y de sus máximos representantes), y en estrictas prohibiciones de los derechos de reunión y asociación. Ahora bien por encima de todas estas prerrogativas denegadas, destacan las lesiones al derecho a la vida y a la integridad física de la persona. En efecto únicamente el análisis somero de las protestas pacíficas de 2007 en la llamada Revolución Azafrán y su inminente represión desde los aparatos del Estado, ponen de manifiesto estas lagunas en materia de derechos fundamentales. De esta forma, tal y como ha denunciado Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en este país, las fuerzas de seguridad, integradas por efectivos de la policía y las fuerzas antidisturbios (Lone Htein) o la policía militar, así como por miembros de la Asociación para la Solidaridad y el Desarrollo de la Unión (USDA) y la milicia Swan Ah Shin (SAS), «se excedieron en el uso de la fuerza contra los civiles, que en ocasiones fue desproporcionada y mortífera»²⁵. Esta violencia desproporcionada contra la población civil, se tradujo además, en más de 6.000 detenciones arbitrarias,

²⁴ Punto 5 de la Declaración de Viena de 25 de junio de 1993, de la Asamblea General de las Naciones Unidas, A/CONF.157/23 12 de julio de 1993, «Todos los derechos humanos son universales, indivisibles e interdependientes y están relacionados entre sí.»

²⁵ *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, de conformidad con el mandato que le confió la resolución S-5/1, aprobada por el Consejo de Derechos Humanos en su quinto período extraordinario de sesiones, A/HRC/6/14 de 7 diciembre de 2007. Entre el 26 al 29 de septiembre de 2007, el Estado y sus agentes reprimieron duramente a los manifestantes pacíficos. A través de las cámaras de los medios de comunicación internacionales, el mundo pudo ver cómo se mataba, se aporreaba brutalmente y se detenía a numerosas personas.

653 presos y 74 desaparecidos. Posteriormente se emprendió una campaña despiadada de represalias contra monjes, monjas, activistas políticos, defensores de los derechos humanos y otras personas que habían organizado las manifestaciones pacíficas o participado en ellas, así como contra sus familiares²⁶.

Además se procedió de manera sistemática a encarcelar mediante procesos sumarísimos carentes de cualquier clase de garantía procesal de defensa y a someter a distintos métodos de tortura a los presos y detenidos²⁷. Pero es que la tortura se emplea como un método común para obtener confesiones de los civiles sospechosos de realizar actividades antigubernamentales y como medio por el cual las autoridades de Birmania castigan a los ciudadanos que no obedecen sus órdenes²⁸; y en este sentido no es de extrañar que la causa más frecuente de muertes de detenidos de los manifestantes birmanos desde 1988 sea la tortura²⁹.

²⁶ HUMAN RIGHTS WATCH: *Burma crackdown*, op. cit., pp. 81-90, se describe la campaña de arrestos tras las protestas.

²⁷ En relación a los miles de detenidos de la revolución azafrán de 2007, el ya mencionado *Informe del Relator Especial A/HRC/6/14*, op. cit., denunció la práctica sistemática de la tortura. En concreto hace referencia a la cárcel de Insein conocida comúnmente como las «casetas de los perros del ejército», un complejo de nueve celdas de aislamiento minúsculas de 2 x 2 metros, permanentemente custodiadas por perros. Las celdas no tenían ventilación ni retrete, los detenidos (en su mayoría presos políticos) tenían que dormir sobre una estera delgada en el suelo de cemento y sólo podían lavarse con agua fría cinco minutos cada tres días.

²⁸ La Asociación para la asistencia de los Prisioneros Políticos Birmanos, con sede en el exilio en Mae Sot, Tailandia, en el informe ASSISTANCE ASSOCIATION FOR POLITICAL PRISONERS (BURMA): *Light seconds of silence. The death of democracy activists behind bars*, mayo 2006, Mae Sot, Tailandia, detalla el historial de 127 activistas por la democracia de Birmania muertos como consecuencia de las torturas en centros de detención, prisiones y campos de trabajo. Los detallados métodos de tortura según los testimonios de víctimas directas que han podido sobrevivir se recopilan en el informe de esta misma Asociación para la asistencia de los Prisioneros Políticos Birmanos y cuyas imágenes ilustran los hechos, cfr. ASSISTANCE ASSOCIATION FOR POLITICAL PRISONERS (BURMA): *The darkness we see. Torture in Burma's interrogation centres and prisons*, diciembre 2005, Mae Sot, Tailandia.

²⁹ Los Relatores Especiales de forma reiterada han denunciado la práctica de tortura y otros tratos crueles, inhumanos o degradantes en sus informes a la Comisión y la Asamblea General (A/47/651, párrs. 46 a 52; E/CN.4/1993/37, párrs. 97 a 114; A/48/578, párrs. 9 a 11; E/CN.4/1994/57, párrs. 48 a 50; A/49/594, párrs. 13 a 15; E/CN.4/1995/65, párrs. 114 a 117; A/50/568, párrs. 20 a 23). En estos informes se concluyó que la tortura sigue siendo práctica habitual, lo cual hace que este crimen internacional de tortura sea partícipe asimismo de un crimen contra la humanidad. Los casos de tortura y tratos inhumanos que se describieron en estos informes referenciados incluían fuertes palizas, inmovilización con grilletes, conatos de asfixia, quemaduras, puñaladas, fricciones con sal y sustancias químicas en heridas abiertas y torturas de carácter psicológico, incluidas las amenazas de muerte. Entre otros métodos de tortura figuran la agresión sexual y la violación, cuyas víctimas son principalmente las mujeres utilizadas como

Debe recordarse que la práctica sistemática de la tortura y cualesquiera otros tratos degradantes e inhumanos que ocasionan un grave daño a la salud física o mental de una persona, no sólo constituye un delito de tortura según lo previsto en dicha Convención, y con una tipificación propia en el Derecho Internacional, sino que además estos hechos pueden ser integrantes de crímenes contra la humanidad. Además las torturas y la desaparición ilegal tienen la naturaleza de un crimen internacional. Por un lado violan la Declaración Universal de Derechos Humanos (1948), en su artículo 3 (derecho a la vida, a la libertad y seguridad personal), artículo 5 (prohibición de la tortura), artículo 6 (derecho de todo ser humano al reconocimiento de su personalidad jurídica), y artículo 9 (prohibición de la detención y del exilio arbitrarios).

Es sabido que, para ser constitutivas de crímenes contra la humanidad, estas conductas tienen que haber sido realizadas, además, como parte de un ataque generalizado o sistemático contra la población civil o contra una parte de ella. Este requisito necesario para la calificación de estas acciones como crímenes contra la humanidad concurren en los hechos acontecidos en Birmania. Las matanzas sistemáticas de manifestantes pacíficos; las lesiones graves, las detenciones y arrestos sistemáticos sin revelar el paradero de las víctimas, y que implica una vulneración de las convenciones internacionales sobre derechos de los detenidos y presos, conforman unos elementos fácticos, que se desarrollan en un contexto de represión política de toda la población birmana por parte de la Junta Militar Birmana, y que son, en efecto, la expresión de una política oficial de ataque generalizado contra todo ciudadano que reivindica su disconformidad con el gobierno dictatorial.

Cuando se examinan las causas de estas violaciones de derechos civiles y políticos, de forma inevitable se interconectan con casi medio siglo de negación sistemática de los derechos sociales y económicos, que han conducido a Birmania a ser uno de los países más pobres del planeta. En concreto las primeras protestas que se dieron en agosto de 2007 venían a rechazar el au-

porteadoras. En algunos casos, las víctimas denunciaban quemaduras y amputaciones corporales (por ejemplo, de las orejas y de la lengua).

Véase asimismo el *Informe de 6 de febrero de 1997 con arreglo a la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1996/80*, E/CN.4/1997/64, en el que describe las torturas inflingidas por parte de agentes gubernamentales de Birmania a los opositores del régimen y el *Informe Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos para Myanmar*, Paulo Sérgio Pinheiro de 7 de febrero 2006, E/CN.4/2006/34, donde denunció que entre mayo y diciembre de 2005, se causaron muertes, a consecuencia de torturas, malos tratos y atención médica inadecuada.

mento del precio de los combustibles y del alimento básico de la población, el arroz. Pero de entre los hechos más evidentes, donde a todas luces se puede vislumbrar la acción de la Junta Militar afectando de forma simultánea a derechos de primera y segunda generación, son los que hace referencia a todo lo acontecido en el contexto del desastre natural del ciclón Nargis en mayo del 2008, cuando el gobierno de Myanmar no sólo fue incapaz de reaccionar ante la catástrofe, sino que llegó a bloquear la asistencia humanitaria prestada por la comunidad internacional.

1.3. *Especial referencia a los masivos desplazamientos de refugiados internos y externos*

A pesar de que en los dos últimos apartados se han examinado las violaciones al Derecho Internacional Humanitario y Derecho Internacional de los Derechos Humanos, que son motivos que por sí mismos pudieran ser calificados de amenaza a la paz y seguridad internacionales, en este punto se va a efectuar un tratamiento separado sobre el caso de los masivos desplazamientos de refugiados internos y externos. No sólo por su gravedad merecen estas violaciones un análisis específico, sino que los efectos transfronterizos de estos movimientos poblacionales, afectan a la estabilidad de los países circundantes, especialmente Tailandia y Bangla Desh, donde miles de refugiados de forma permanente se instalan, huyendo del conflicto armado y de la represión política en Birmania.

En efecto, las insurrecciones por parte de distintos grupos étnicos birmanos, en especial los karen, mon, karenni y shan, ha provocado que los desplazamientos se hayan convertido en una práctica habitual en Birmania. A todo ello debe añadirse que como consecuencia de la represión de 1988, más de un millón de birmanos fueron reasentados por la fuerza sin indemnización alguna. Además con el propósito de eliminar todo vínculo entre las guerrillas y la población civil, la Junta Militar viene obligando a trasladarse a poblaciones enteras a campos de internamiento, los cuales están bajo una estricta supervisión militar. Estos centros de detención ilegales, situados junto a dependencias militares, debido a sus condiciones precarias son focos constatados de crisis alimentarias y sanitarias entre los forzosamente reasentados, que no tienen libertad de movimiento. A todo ello debe sumarse el sometimiento de civiles a prácticas de trabajos forzosos, en particular se les obliga a ser porteadores en

las zonas de insurgencia durante meses sin remuneración alguna a cambio, lo cual incurre en otra causa de abandono de las aldeas.

Asimismo el Relator Especial de las Naciones Unidas ha venido denunciando que las tropas gubernamentales de forma habitual efectúan registros en poblaciones, colindantes a las zonas de insurgencia, en las cuales la confiscación de bienes y la destrucción de los hogares obligan de nuevo a los civiles a desplazarse de forma permanente. Del mismo modo la resistencia a estas incursiones, provoca que los habitantes de estos territorios en disputa, sean objeto de torturas y malos tratos, y detenciones arbitrarias³⁰. Según los informes de estos funcionarios de las Naciones Unidas se estima que más de un millón de personas han sido desplazadas de sus lugares de origen en la última década, habiendo documentado más de tres mil casos de destrucción o reasentamiento de aldeas completas³¹.

Por el contrario el gobierno de Myanmar no reconoce la existencia de desplazados dentro de su territorio y al mismo tiempo limita estrictamente el acceso a las víctimas, de los organismos de las Naciones Unidas y otras organizaciones humanitarias. Además la asistencia a los desplazados desde países vecinos se encuentra estrictamente controlada por el ejército birmano, impidiendo así toda injerencia externa. Igualmente el régimen ha seguido inten-

³⁰ *Informe del Relator Especial*, Rajs Moor Lallah, presentado con arreglo a la resolución de la Comisión de Derechos Humanos 1996/80, E/CN.4/1997/64, de 6 de febrero de 1997.

³¹ *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Paulo Sérgio Pinheiro, A/HRC/4/14, 12 febrero 2007 en el cual denunciaba a la Asamblea General, que desde 1948, en las zonas en conflicto del país, millones de personas se han visto desplazadas, y miles han muerto cada año, en gran parte debido a enfermedades evitables.

De forma más reciente el *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Paulo Sérgio Pinheiro, A/HRC/7/18, 7 de marzo de 2008, denuncia que la mayoría de los nuevos casos de desplazamientos internos y migraciones forzosas se han concentrado en el nordeste del Estado de Karen y en las zonas adyacentes de la división de Pegu, aún en conflicto armado. Se calcula que, en octubre de 2007, el número total de desplazados internos en Birmania oriental era de 503.000, de los cuales 295.000 se encontraban en zonas de cesación del fuego, 99.000 se habían escondido en la selva y 109.000 estaban en otros lugares del país, algunos de ellos en centros de reasentamiento.

Según el informe de este mismo Relator, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR) estima que, a fecha de 15 de febrero de 2008, el número de refugiados birmanos en Tailandia, incluida la población registrada, los solicitantes de asilo en espera de una decisión de la Junta de Admisión Provincial de Tailandia y los estudiantes, era de 130.241. Esa cifra no incluye a los 14.182 refugiados reasentados en terceros países. El ACNUR ha registrado a 123.663 refugiados de Birmania que residen temporalmente en nueve campamentos situados junto a la frontera entre Tailandia y Birmania.

tando limitar y regular los viajes internacionales mediante medidas punitivas que impone a los emigrantes ilegales y el cierre periódico de los pasos fronterizos oficiales; con todo, las fronteras con Tailandia, Bangla Desh e India continúan de forma incesante siendo traspasadas por refugiados en busca de asilo.

Todos estos hechos relativos al desplazamiento forzado de personas no son compatibles con las normas proclamadas en el artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos³² y el artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos³³. Además el Derecho Internacional Humanitario regula y protege a las víctimas de los conflictos internacionales y no internacionales. Como es sabido los cuatro Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo adicional I de 1977, se aplican a los conflictos armados internacionales. Por el contrario el artículo 3º común a los Convenios de Ginebra de 1949 y el Protocolo Adicional II, se aplican a los conflictos armados no internacionales. En concreto en el caso del conflicto armado interno birmano, el artículo 17 del mismo Protocolo, reconoce la prohibición de realizar desplazamientos forzados de la población civil por razones vinculadas al conflicto. En concreto, esta disposición requiere que, en caso de desplazamientos llevados a cabo por exigencias de seguridad de personas civiles o razones militares imperiosas³⁴, la parte responsable deberá tomar «todas las medidas posibles para que la población civil sea acogida en condiciones satisfactorias de alojamiento, salubridad, higiene, seguridad y alimentación». En conexión con esta última obligación, el artículo 14 del mismo instrumento prohíbe también hacer padecer hambre a personas civiles bajo el control de fuerzas armadas organizadas³⁵.

³² Artículo 13 de la Declaración Universal de Derechos Humanos. «1. Toda persona tiene derecho a circular libremente y a elegir su residencia en el territorio de un Estado. 2. Toda persona tiene derecho a salir de cualquier país, incluso del propio, y a regresar a su país.»

³³ Artículo 12 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. «1. Toda persona que se halle legalmente en el territorio de un Estado tendrá derecho a circular libremente por él y a escoger libremente en él su residencia.»

³⁴ Estas circunstancias excepcionales no se reúnen en el caso de Birmania donde los ataques del ejército contra aldeas de las zonas habitadas por minorías étnicas desde finales de 2005 son los que están provocando masivos desplazamientos forzados, según el *Informe oficial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar en su Nota del Secretario General* de 21 de septiembre de 2006 transmitiendo a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, Paulo Sérgio Pinheiro, A/61/369.

³⁵ Sobre el régimen jurídico del Derecho Internacional Humanitario y el Derecho Internacional de los Derechos Humanos a los conflictos internos, véase la monografía de COSTAS TRASCASAS, M.: *Violencia interna y protección de la persona. Una laguna jurídica del Derecho Internacional*, Tirant lo Blanch, Cruz Roja Española, Valencia, 2008.

En este contexto de conflicto birmano debe traerse a colación la llamada «política de cuatro cortes», por la cual el gobierno pretende eliminar el acceso de la oposición armada a los nuevos reclutas, a la información, a los suministros y al apoyo financiero, con el fin de extender su control a las zonas bajo la administración de los grupos de minorías étnicas; todo lo cual acaba invariablemente de nuevo en masivos desplazamientos de civiles. Según el Artículo 8º, 2, e), viii), del Estatuto de Roma, durante un conflicto armado interno, el desplazamiento de civiles constituye un crimen de guerra, cuando se cometa como parte de un plan o política o como parte de la comisión en gran escala de tales crímenes, y en la medida que sea una violación grave de las leyes y los usos aplicables en los conflictos armados que no sean de índole internacional. Siendo así el desplazamiento como crimen de guerra se configura cuando se ordena el desplazamiento de la población civil por razones relacionadas con el conflicto, a menos que así lo exija la seguridad de los civiles o por razones militares imperativas; supuestos que a todas luces no se dan en este conflicto.

1.4. *La impunidad como elemento desestabilizador y favorecedor del conflicto*

Todos estos elementos desestabilizadores que como veremos pueden ser detonantes de la acción del Consejo de Seguridad quedan totalmente consolidados como consecuencia del clima de impunidad del país; es más, esta no rendición de cuentas es la que retroalimenta la sistemática comisión de crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad, asegurando la permanencia ilegítima en el poder de los líderes de la Junta Militar Birmana.

Dicha situación impide que las víctimas puedan dirigirse a su propio sistema judicial, que se encuentra sometido a los mandatos de la clase militar. Estas carencias se han puesto de manifiesto de forma reiterada por distintos organismos de las Naciones Unidas; en concreto el Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, ha denunciado la falta de independencia de los jueces birmanos, la «persistente cultura de no rendición de cuentas» y el «continuo uso indebido del sistema jurídico»; todo lo cual provoca una «cultura de la impunidad» que propicia la ausencia de investigaciones y de reparaciones, originando «un entorno propicio» para la sistemática violación de los derechos fundamentales³⁶. Dados estos presupues-

³⁶ Cfr. A/HRC/7/18 de 7 de marzo de 2008: «40. El Relator Especial está especialmente preocupado por la persistente cultura de no rendición de cuentas en muchos casos de violación de los

tos de hecho, no sorprende que recientemente, el Relator Especial, Tomás Ojea Quintana, haya hecho un llamamiento a las Naciones Unidas para que constituyan una «Comisión de investigación» de los crímenes cometidos en Birmania³⁷; propuesta que ha sido respaldada por el Parlamento Europeo³⁸.

En los mismos términos se ha referido el Secretario General de las Naciones Unidas a los tribunales birmanos al observar que «la falta de independencia del poder judicial ha sentado las bases jurídicas para los abusos de poder, la adopción de decisiones arbitrarias y la exoneración de los responsables de cometer violaciones graves de los derechos humanos»; y que precisamente dichas violaciones no son únicamente permitidas por organismos birmanos como el Consejo Estatal para la Paz y el Desarrollo, sino que en casos se han dictado leyes para autorizarlas³⁹. Además dichas denuncias provenientes de las Naciones Unidas han venido referidas a hechos concretos, como las matanzas de Depayin⁴⁰ o los crímenes cometidos durante el transcurso de la Revolución Azafrán de 2007, que jamás han sido enjuiciados. Sobre estos últimos acontecimientos el Gobierno de Birmania estableció un «Órgano de Investigación», presidido por el Ministro del Interior, para que investigara las

derechos humanos que está profundamente arraigada en las estructuras del régimen y de las instituciones nacionales y supone una grave obstrucción al estado de derecho y a la administración de justicia.

⁴¹ El Relator Especial lamenta que el poder judicial no sea independiente y haya proporcionado un fundamento jurídico para los casos de abuso de poder, arbitrariedad en las decisiones y exoneración de los responsables de violaciones de derechos humanos. El Gobierno debe ocuparse con carácter urgente de la capacidad de las fuerzas del orden y de la independencia e imparcialidad del poder judicial. Esta situación ha reforzado la desigualdad y ha aumentado la brecha entre los pobres y los ricos.

⁴² La impunidad está profundamente arraigada y no cabe atribuirla únicamente a la falta de capacidad institucional.»

³⁷ HUMAN RIGHTS COUNCIL, *Progress report of the Special Rapporteur on the situation of human rights in Myanmar*, Mr. Tomás Ojea Quintana, Geneva, A/HRC/13/48, March 5, 2010.

³⁸ European Parliament Resolution of 20 May, 2010 on the situation in Burma/Myanmar, Strasbourg, May 20, 2010, en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2010-0196+0+DOC+XML+V0//EN>.

³⁹ *Nota del Secretario General de 21 de septiembre de 2006 sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar* transmitiendo a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, A/61/369.

⁴⁰ *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar* A/HRC/4/14, de 12 febrero 2007. En particular el párrafo 38 dictamina que: «El ataque de bandas del que fue objeto Aung San Suu Kyi en noviembre de 1996 y la brutal matanza de Depayin en mayo de 2003 constituyen ejemplos notables de la cultura de la impunidad que impera en el país. A pesar de los distintos llamamientos realizados, entre otros por el Relator Especial, el Gobierno de Birmania no investigó estos casos ni los denunció ante los tribunales».

mueres, detenciones y desapariciones a raíz de la campaña de represión de septiembre del 2007⁴¹. Sin embargo, todavía no se ha identificado, ni sancionado a ninguno de los responsables, por lo que como manifiesta el Secretario General, «sin la debida rendición de cuentas, es posible que vuelvan a acaecer hechos extremos como los de septiembre de 2007 (...) que ponen en peligro los derechos a la vida, la integridad personal y la libertad»⁴². En particular este clima de impunidad alcanza sus índices más preocupantes en lo referente a los crímenes relacionados con la violencia sexual a las mujeres birmanas, tal y como denuncia el Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer⁴³. Finalmente incluso recientemente la misma Asamblea General de las Naciones Unidas ha hecho referencia explícita a esta impunidad en una resolución condenatoria⁴⁴.

A todo ello debe añadirse que Myanmar no es parte del Tribunal Penal Internacional, y consecuentemente las víctimas no pueden dirigir sus denuncias a la Fiscalía de este tribunal para que inicie de oficio una investigación, tal y como prevé el artículo 15.1 del Estatuto de Roma⁴⁵; tampoco por las mismas circunstancias un Estado parte puede plantear una acusación

⁴¹ Cfr. A/HRC/7/G/8.

⁴² Nota del Secretario General de 5 de septiembre de 2008 A/63/341, en el que transmite a los miembros de la Asamblea General el informe preparado por el Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, Tomás Ojea Quintana, de conformidad con el párrafo 6 de la resolución 62/222 de la Asamblea General. Es más en el párrafo 103 de este documento se condena en términos tajantes a los tribunales birmanos, expresando que: «El sistema judicial de Birmania aparenta obrar de manera imparcial y dicta sentencias bajo la apariencia de un estado de derecho. Sin embargo, tal y como funciona en la actualidad, el poder judicial no es independiente y está controlado directamente por el Gobierno y las fuerzas armadas».

⁴³ En las Observaciones finales del Comité para la Eliminación de la Discriminación contra la Mujer de 7 de noviembre de 2008, CEDAW/C/MMR/CO/3, al detenerse en el examen de la violencia sexual en los conflictos armados, este «Comité expresa su profunda preocupación por la elevada prevalencia de la violencia sexual y otras formas de violencia() Preocupa también al Comité la aparente impunidad de los perpetradores de ese tipo de violencia, y los informes de amenazas, intimidación y castigo de las víctimas. El Comité lamenta la falta de información sobre los mecanismos y remedios de que disponen las víctimas de la violencia sexual así como de medidas para hacer comparecer a los perpetradores ante la justicia».

⁴⁴ Resolución aprobada por la Asamblea General [sobre la base del informe de la Tercera Comisión (A/63/430/Add.3 y Corr.1)] 63/245. Situación de los derechos humanos en Myanmar de 23 de enero de 2009 (en la 74ª sesión plenaria 24 de diciembre de 2008), «2. Expresa su profunda preocupación, en particular por: g) El clima de impunidad, por cuanto no se lleva ante la justicia a los autores de las violaciones de los derechos humanos, negando de esa forma a las víctimas toda posibilidad de recurso efectivo».

⁴⁵ Artículo 15.1 del Estatuto de Roma: «El Fiscal podrá iniciar de oficio una investigación sobre la base de información acerca de un crimen de la competencia de la Corte.».

al Fiscal según faculta el artículo 13.a⁴⁶, en conexión con el artículo 14 de este mismo instrumento internacional⁴⁷. En definitiva toda esta coyuntura exige, como veremos, de la decidida acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas.

4. LA INACCION DEL CONSEJO DE SEGURIDAD DE LAS NACIONES UNIDAS

4.1. *Las ineficaces denuncias de los órganos de las Naciones Unidas*

Una vez examinados los hechos que afectan gravemente a la gobernanza en Birmania, a la violación de los Derechos Humanos y a los efectos transfronterizos del conflicto armado interno, veamos cual ha sido el papel de los órganos de las Naciones Unidas.

En primer lugar desde principios de los años 90 del siglo pasado, distintos Relatores Especiales de las Naciones Unidas han venido de forma reiterada a denunciar la crítica situación que padece la población birmana. Consecuentemente la anterior Comisión de los Derechos Humanos y el actual Consejo, han emitido anualmente resoluciones recriminando las acciones de la Junta Militar Birmana. En las mismas se ha instado al respeto de los derechos humanos, se ha pedido que se proceda a la investigación y enjuiciamiento independiente de los crímenes cometidos contra la población civil, se ha condenado el fenómeno de los niños soldados, se ha urgido el solicitar encarecidamente al Gobierno ilegítimo de Myanmar a cumplir todos los compromisos que tiene adquiridos con el Secretario General de las Naciones Unidas y que ponga fin a los desplazamientos forzosos; y se ha solicitado de forma periódica al Consejo Económico y Social que se prorrogue una y otra vez los mandatos del Relator

⁴⁶ Artículo 13.a del Estatuto de Roma: «La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente Estatuto si: a) Un Estado Parte remite al Fiscal, de conformidad con el artículo 14, una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes.»

⁴⁷ Artículo 14.1 del Estatuto de Roma: «Todo Estado Parte podrá remitir al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios crímenes de la competencia de la Corte y pedir al Fiscal que investigue la situación a los fines de determinar si se ha de acusar de la comisión de tales crímenes a una o varias personas determinadas.»

Especial sobre la situación de Derechos Humanos en Myanmar⁴⁸. Ahora bien a pesar de estas enérgicas condenas, en poco o nada se ha avanzado, lo cual apunta a un «déficit de credibilidad» de este organismo y pone en evidencia que «no es lo mismo, en cualquier caso, desarrollar una política de derechos humanos que hacer política con los derechos humanos»⁴⁹.

El caso más reciente y paradigmático en el que se pone de manifiesto la ineficacia de estos órganos de las Naciones Unidas se puede encontrar en la capacidad de reacción ante el desastre humanitario acaecido en Birmania como consecuencia del efecto devastador del ciclón Nargis en mayo de 2008. En efecto los más de 140.000 muertos o desaparecidos y las más de dos millones de personas desplazadas provocó en los primeros días de la destrucción la reacción de las Naciones Unidas que hicieron un llamamiento a la comunidad internacional con el objeto de proporcionar una asistencia humanitaria a gran escala. Con esta intención el Secretario General envió a Birmania a su Secretario General Adjunto de Asuntos Humanitarios y Coordinador del Socorro de Emergencia, con la misión de coordinar con la Junta Militar esta ayuda internacional. A pesar de estas consultas, la desconfianza del gobierno de Myanmar sobre un despliegue de organismos internacionales en su territorio no pudo ser disipada, lo cual vino impedir el acceso de cualquier asistencia del exterior. La gravedad de la situación de los millones de víctimas provocó que el mismo Secretario General se reuniera en Birmania con sus líderes militares.

A pesar de toda esta presión de las Naciones Unidas, el régimen de Myanmar retardó y limitó la entrada del dispositivo de emergencia internacional, desatendió las necesidades básicas de los supervivientes y dedicó todo su em-

⁴⁸ Las siguientes Resoluciones de la Comisión de los Derechos Humanos de las Naciones Unidas y el actual Consejo se han venido reproduciendo en estos términos desde 1992: U.N. Doc. E/CN.4/RES/1992/58 (Mar. 3,1992), U.N. Doc. E/CN.4/RES/1993/73 (Mar. 10,1993), U.N. Doc. E/CN.4/RES/1994/85 (Mar. 9,1994), U.N. Doc. E/CN.4/RES/1995/72 (Mar. 8,1995), U.N. Doc. E/CN.4/RES/1996/80 (Apr. 23,1996), U.N. Doc. E/CN.4/RES/1997/64 (Apr. 16,1997), U.N. Doc. E/CN.4/RES/1998/63 (Apr. 21,1998), U.N. Doc. E/CN.4/RES/1999/17 (Apr. 23,1999), U.N. Doc. E/CN.4/RES/2000/23 (Apr. 18,2000), U.N. Doc. E/CN.4/RES/2001/15 (Apr. 18,2001), U.N. Doc. E/CN.4/RES/2002/67 (Apr. 25,2002), U.N. Doc. E/CN.4/RES/2003/12 (Apr. 16,2003), U.N. Doc. E/CN.4/RES/2004/61 (Apr. 21,2004), U.N. Doc. E/CN.4/RES/2005/10 (Apr. 14,2005), U.N. Doc. A/HRC/RES/S-5/1 (Oct. 2, 2007), U.N. Doc. A/HRC/RES/8/14 (Jun. 18, 2008).

⁴⁹ BONET PEREZ, J.: «De la Comisión de Derechos Humanos al Consejo de Derechos Humanos: entre la continuidad y el cambio» en BLANC AITTEMIR (ed.): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2009, pp. 134-178, p. 138.

peñó en celebrar el programado referéndum sobre una nueva constitución, tan sólo una semana después del paso del ciclón. El llamamiento del Secretario General de las Naciones Unidas y las condenas por violaciones de derechos humanos como consecuencia del desastre humanitario⁵⁰, no doblegaron la voluntad del gobierno birmano. Es más junto al bloqueo de la asistencia humanitaria, se acreditaron con posterioridad casos de robos de parte de esa ayuda por miembros de la Junta Militar. Ante la magnitud de este desastre, la presión de las Naciones Unidas careció de eficacia e inmediatez, a pesar de que todos estos hechos ya se podían calificar de crímenes contra la humanidad⁵¹, tal y como se recoge en el artículo 7(1)(k) del Estatuto de Roma⁵².

Así pues en el caso de Birmania, las reiteradas resoluciones del Consejo de Derechos Humanos, del Consejo Económico y Social y de los llama-

⁵⁰ *Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar*, Tomás Ojea Quintana, en relación con la aplicación de las resoluciones S-5/1 y 6/33 del Consejo de 3 de junio de 2008, A/HRC/8/12, que condenó en especial la «situación de los niños separados de sus padres, el aumento de los trabajos forzados, las condiciones de los alojamientos temporales y su gestión, el derecho a la alimentación y al agua potable, la protección del derecho a la salud y finalmente el derecho a la vida y el bloqueo del acceso a las zonas afectadas». La Oficina de Coordinación de Asuntos Humanitarios informó que, de los 2,4 millones de personas afectadas por el ciclón, se estimaba que 1,4 millones se encontraban en zonas gravemente afectadas.

⁵¹ En un reciente informe elaborado por EMERGENCY ASSISTANCE TEAM Y CENTER FOR PUBLIC HEALTH AND HUMAN RIGHTS AT JOHNS HOPKINS BLOOMBERG SCHOOL: *After the storm: Voices from the Delta*, marzo 2009, a partir del testimonio de 57 supervivientes del ciclón y de 33 trabajadores de ayuda humanitaria que estuvieron tratando de asistir a los damnificados, se concluye que la acción de la Junta Militar ante el suceso debe calificarse como crimen contra la humanidad. A este respecto el informe detalla: la desatención intencional de numerosas víctimas del ciclón, incluidos niños y mujeres que contribuyó a una mayor pérdida de vidas humanas; la incapacidad de atender las necesidades sanitarias en las aldeas de las zonas afectadas; el bloqueo de operaciones humanitarias en determinadas áreas por razones de etnia y religión; el trabajo forzoso a aldeanos, incluidos niños; reasentamiento forzoso de parte de la población civil acompañado de confiscaciones de tierras; y el robo, reventa y el destino a otras finalidades de la ayuda humanitaria por parte de la Junta Militar. Y en definitiva la prioridad de la celebración del referéndum constitucional sobre los damnificados con el único propósito de consolidar el régimen dictatorial. Bajo el mismo tipo penal califica la actuación del gobierno birmano ante el ciclón, el informe elaborado por el Catedrático de Derecho de la Vanderbilt University Law School, NEWTON, A. M., NATIONAL COUNCIL OF THE UNION OF BURMA (NCUB) & MEMBERS OF PARLIAMENT UNION (MPU): *Seeking justice for Burma. A case for revoking the credentials of the SPDC*, 2009.

⁵² Artículo 7(1)(k) del Estatuto de Roma: «A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por «crimen de lesa humanidad» cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque (...) k) Otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.»

mientos del Secretario General de las Naciones Unidas que han expresado su preocupación por dicha situación⁵³, han tenido una muy limitada repercusión en la realidad del país.

A su vez la Asamblea General desde 1991 y de nuevo con una periodicidad anual ha venido a emitir un cúmulo de resoluciones de contenido retórico, en las cuales también se ha mostrado «profundamente preocupada» por la represión violenta de las manifestaciones pacíficas, ha «condenado enérgicamente» el uso de la violencia por parte de las autoridades, ha «expresado su profunda preocupación» por las violaciones del Derecho Internacional Humanitario y los masivos desplazamientos forzados, ha «exhortado enérgicamente» al Gobierno de Myanmar a cumplir todas las recomendaciones de los órganos de las Naciones Unidas y a que por medios pacíficos ponga fin al conflicto y reestablezca la democracia al pueblo birmano⁵⁴.

Ahora bien, de nuevo, los resultados que se han obtenido en la dirección que ha exigido la Asamblea General han sido nulos; esta absoluta ausencia de eficacia jurídica y obligatoriedad provoca que, no sólo en este caso de Birmania, sino en general, este órgano «está cada día más lejos de ser el deseado órgano deliberativo, normativo y representativo de las Naciones Unidas, tal y como se planteó en sus orígenes»⁵⁵.

⁵³ Por ejemplo véase entre otras, la *Nota del Secretario General A/58/219*, de 5 de agosto de 2003 en la que se transmite a los miembros de la Asamblea General el informe provisional preparado por el Sr. Paulo Sérgio Pinheiro, Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la situación de los derechos humanos en Birmania, de conformidad con lo dispuesto en la resolución 2003/12 de la Comisión y en la decisión 2003 del Consejo Económico y Social (E/2003/23 (Part I), cap. I, secc. B, proyecto de decisión 2) y la *Nota del Secretario General sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar* de 21 de septiembre de 2006 transmitiendo a los miembros de la Asamblea General el informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos en Myanmar, Paulo Sérgio Pinheiro. A/61/369.

⁵⁴ La Asamblea General de las Naciones Unidas ha condenado de forma sistemática desde 1991 la situación en Birmania en las siguientes resoluciones: U.N. Doc. A/RES/46/132 (Dec. 17, 1991), U.N. Doc. A/RES/47/144 (Dec. 18, 1992), U.N. Doc. A/RES/48/150 (Dec. 20, 1993), U.N. Doc. A/RES/49/197 (Dec. 23, 1994), U.N. Doc. A/RES/50/194 (Dec. 22, 1995), U.N. Doc. A/RES/51/117 (Dec. 12, 1996), U.N. Doc. A/RES/52/137 (Dec. 12, 1997), U.N. Doc. A/RES/53/162 (Dec. 9, 1998), U.N. Doc. A/RES/54/186 (Dec. 17, 1999), U.N. Doc. A/RES/55/112 (Dec. 4, 2000), U.N. Doc. A/RES/56/231 (Dec. 24, 2001), U.N. Doc. A/RES/57/231 (Dec. 18, 2002), U.N. Doc. A/RES/58/247 (Dec. 23, 2003), U.N. Doc. A/RES/59/263 (Dec. 23, 2004), U.N. Doc. A/RES/60/233 (Dec. 23, 2005), U.N. Doc. A/RES/61/232 (Dec. 22, 2006), U.N. Doc. A/RES/62/222 (Dec. 22, 2007), U.N. Doc. A/RES/63/245 (Dec. 24, 2008).

⁵⁵ LÓPEZ-JACOISTE DÍAZ, E.: «Reforma y revitalización de la Asamblea General, el Consejo Económico y Social y la Secretaría General de las Naciones Unidas», en BLANC ALTEMIR (ed.): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2009, pp. 101-133, p. 106.

Sorprende que el órgano democrático por excelencia de las Naciones Unidas, donde se encuentran representados en condiciones de igualdad todos sus miembros, no pueda defender con eficacia las aspiraciones más elementales de esta organización internacional. Llegados a este punto, resulta inevitable acudir al Consejo de Seguridad (y al veredicto de sus miembros permanentes) para tratar de dar salida a crisis como la birmana. Veamos cuál ha sido su labor.

4.2. *El deber de intervención y la inacción del Consejo de Seguridad*

Con el objeto de situar el conflicto birmano en el contexto de la posible acción del Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas, debe recordarse en primer lugar la siempre permanente tensión existente entre, el principio de no injerencia externa en los asuntos internos de los Estados, y su excepción en lo relativo a «la aplicación de las medidas coercitivas prescritas en el Capítulo VII», tal y como dispone el artículo 2.7 de la Carta de las Naciones Unidas.

Precisamente el artículo 39 del Capítulo VII determina que el Consejo de Seguridad podrá tomar medidas con el objeto de «mantener o restablecer la paz y seguridad internacionales». Ahora bien, las principales dificultades a la hora de aplicar esta excepcionalidad que transgrede la soberanía de los Estados, estriban, en que por un lado, no existe una definición que determine con certeza qué se entiende por amenaza a la paz y seguridad internacionales, y por otro lado, que el único órgano con plena capacidad decisoria en esta materia no tiene toda la legitimidad y representatividad deseable⁵⁶. De esta forma para poder llegar a intuir cuáles pueden ser los condicionantes para una supuesta acción, y así tratar de dilucidar la necesidad de acción o no en el caso de Birmania, deben revisarse algunos de los supuestos en los cuales el Consejo de Seguridad ha acudido a este mecanismo.

Uno de los primeros precedentes que se pueden encontrar, tras la apática fase de inacción del Consejo de Seguridad durante la Guerra Fría⁵⁷, hace

⁵⁶ Por todos es sabido que las críticas al Consejo de Seguridad, que en numerosas ocasiones, no parece actuar en nombre de la voluntad de todos los miembros de las Naciones Unidas, están provocando la exigencia de una urgente reforma de este órgano, cfr. RIQUELME CORTADO, R.: «El mantra de la reforma del Consejo de Seguridad» en BLANC ALTEMIR (ed.): *El proceso de reforma de las Naciones Unidas*, Ed. Tecnos, Madrid, 2009, pp. 71-100.

⁵⁷ Únicamente destacan en la época de la Guerra Fría las sanciones del Consejo de Seguridad al gobierno racista de Rhodesia del Sur, cfr. UN Doc S/RES/217 de 20 de noviembre de 1965 y



referencia a la calificación de amenaza a la paz y seguridad internacionales a la situación de Haití bajo el yugo de la dictadura militar, que desplazó al gobierno democráticamente electo de Aristide⁵⁸. De forma similar, el Consejo de Seguridad condenó el golpe de Estado del Frente Unido Revolucionario en Sierra Leona, exigió «el abandono del poder» y «la restauración del gobierno democráticamente electo y el retorno al orden constitucional»⁵⁹. Lo relevante de estos supuestos es que no sólo se ajustan a los hechos acontecidos en Birmania, con ocasión del ya mencionado golpe de estado y el no reconocimiento del gobierno democrático electo de la LND en mayo de 1990, cuya líder Aung San Suu Kyi continúa en arresto domiciliario, sino que estos gobiernos militares ilegítimos son los que han propiciado gravísimos actos de violencia y posteriores críticas situaciones humanitarias, que en los casos de Haití y Sierra Leona, el Consejo de Seguridad mostró su preocupación y cese, en las resoluciones 841 y 1132 respectivamente.

Además, al margen de estos casos, el Consejo de Seguridad en repetidas ocasiones ha calificado de amenaza a la paz y seguridad regionales, situaciones de sistemáticas represiones a la población civil. Ya en 1991 condenó al régimen de Sadam Hussein por las violaciones de los derechos fundamentales del pueblo kurdo⁶⁰. Desde entonces el Consejo de Seguridad no ha dudado en tomar medidas con el objeto de poner fin a conflictos armados y a las correspondientes violaciones del Derecho Internacional Humanitario y de los Derechos Humanos. Ya instó en 1996 al régimen Talibán de Afganistán la detención de las hostilidades⁶¹, condenó a los rebeldes separatistas de la República del Yemen⁶² por las matanzas contra la población civil, y censuró en el caso de Liberia⁶³ las masacres de la guerra civil. Lo destacable es que todas estas situaciones de asesinatos masivos de civiles, torturas sistemáticas, desapariciones y violaciones de mujeres fueron consideradas como elementos que alteraban la paz y seguridad de las respectivas regiones; hechos todos que se continúan reproduciendo en Birmania bajo el régimen de la Junta Militar.

UN Doc S/RES/232 de 16 de diciembre de 1966 y al régimen de Apartheid de Sudáfrica, cfr. UN Doc S/RES/418 de 4 de noviembre de 1977.

⁵⁸ Resolución del Consejo de Seguridad 841, UN Doc S/RES/841 (1993).

⁵⁹ Resolución del Consejo de Seguridad 1132, UN Doc S/RES/1132 (1997).

⁶⁰ Resolución del Consejo de Seguridad 688, UN Doc S/RES/688 (1991).

⁶¹ Resolución del Consejo de Seguridad 1076, UN Doc S/RES/1076 (1996).

⁶² Resolución del Consejo de Seguridad 924, UN Doc S/RES/924 (1994).

⁶³ Resolución del Consejo de Seguridad 788, UN Doc S/RES/688 (1992).

En consecuencia, resulta innegable que la sistemática y grave vulneración de los derechos más elementales de las personas legitiman una «responsabilidad de proteger», tal y como determinó la Comisión internacional sobre intervención y soberanía de los Estados⁶⁴ y el Informe del Secretario General, *Un concepto más amplio de la libertad*⁶⁵.

Asimismo el Consejo de Seguridad ha venido calificando de amenaza a la paz y seguridad internacionales todas aquellas situaciones que conllevan masivos desplazamientos de refugiados, como la de Ruanda en 1993⁶⁶, Haití en 1993, Afganistán en 1996 y Sierra Leona en 1997⁶⁷; idéntica situación es la que hoy en día padecen los más de medio millón de desplazados internos y más de 120.000 refugiados birmanos asentados en territorio tailandés, que merecen de la atención de los miembros del Consejo de Seguridad.

De la misma forma trayendo de nuevo a colación el caso de Somalia, expresamente el Consejo de Seguridad en la resolución 794 calificó «los obstáculos creados a la distribución de asistencia humanitaria» como constitutivos de amenaza a la paz y seguridad internacionales. Siendo así, la misma consideración podría efectuarse del bloqueo, por parte de la Junta Militar de Myanmar en mayo de 2008, a la asistencia humanitaria a las víctimas del ciclón Nargis.

Habida cuenta de estos precedentes y retomando el mencionado artículo 39 de la Carta de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad está facultado, ante estas situaciones de amenaza o quebrantamiento de la paz, a decretar medidas de conformidad con los artículos 41 y 42; respecto a este último artículo se han llegado a emitir resoluciones que han autorizado el uso de la fuerza para reestablecer la paz y seguridad internacionales en supuestos como el de Somalia⁶⁸,

⁶⁴ Véase el comentario a este informe de LÓPEZ-JACOÍSTE DÍAZ, E.: «La responsabilidad de proteger: reflexiones sobre su fundamento y articulación», *Anuario Español de Derecho Internacional*, XXII (2006), pp. 285-315.

⁶⁵ *Informe del Secretario General. Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo y derechos humanos para todos*, UN Doc. A/59/2005, en especial véanse los párrafos 135 y 203.

⁶⁶ Resolución del Consejo de Seguridad 812, UN Doc S/RES/812 (1993), en la que de forma particular se muestra este órgano «alarmado» por las consecuencias humanitarias del conflicto, en especial por el número de refugiados que se cifró en más de 300.000.

⁶⁷ Cfr. UN Doc S/RES/1076 (Afganistán), UN Doc S/RES/841 (Haití) y UN Doc S/RES/1132 (Sierra Leona). En estos conflictos se calcularon masivos desplazamientos de refugiados a países vecinos como los más de dos millones que huyeron del conflicto en Afganistán, los 40.000 refugiados de Haití y los más de 360.000 de Sierra Leona.

⁶⁸ Resolución del Consejo de Seguridad 794, UN Doc S/RES/794 (1992).

siempre que se hayan agotado todos los medios pacíficos necesarios⁶⁹, tal y como prevé el artículo 41.

Entre las medidas que no implican el uso de la fuerza armada (artículo 41) destacan la creación de tribunales penales internacionales, que tienen como misión la depuración de responsabilidades por la comisión de crímenes internacionales, que se consideran de nuevo una amenaza a la paz y seguridad internacionales. De esta forma el Consejo de Seguridad, acudiendo a este Capítulo VII de la Carta adoptó las resoluciones 827 (1993) y 955 (1994) por las que se establecieron respectivamente el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia y el Tribunal Penal Internacional para Ruanda. De forma más reciente a instancias Consejo de Seguridad, la resolución 1315 solicitó al Secretario General que acordara la creación de un «tribunal especial independiente» con el gobierno de Sierra Leona⁷⁰ y de nuevo, acudiendo al argumento de la paz y seguridad internacionales se instauró mediante la resolución 1757 el Tribunal Especial para el Líbano⁷¹.

Con el mismo propósito los mecanismos de persecución penal internacional han sido activados por parte del Consejo de Seguridad, en primer lugar, calificando la crisis de Darfur en Sudán como amenaza a la paz y seguridad internacionales en la resolución 1556⁷² y posteriormente creando una Comisión de investigación⁷³ en la que se recomendó la remisión de este caso al Tribunal Penal Internacional. A la vista del informe de esta Comisión, la resolución 1593 del Consejo de Seguridad⁷⁴ remitió el caso de Darfur a la Fiscalía del Tribunal Penal Internacional, tal y como faculta el artículo 13.b del Estatuto de Roma⁷⁵, el cual

⁶⁹ Lo que no ha resultado nada pacífica es la interpretación que de este artículo y del uso de la fuerza, han efectuado Estados del Consejo de Seguridad como Estados Unidos y Gran Bretaña para justificar la legalidad de la guerra de Irak tras los atentados del 11-S. El uso de la fuerza en este conflicto ha generado un acalorado debate doctrinal. Véanse las posiciones contrapuestas de juristas como GUTIERREZ ESPADA, C.: «La contaminación de las Naciones Unidas o las resoluciones 1483 y 1511 (2003) del Consejo de Seguridad», *Anuario de Derecho Internacional*, XIX (2003), pp. 71-88 y BERMEJO GARCIA, R.: «El debate sobre la legalidad internacional tras la crisis de Irak y las Naciones Unidas», *Anuario de Derecho Internacional*, XIX (2003), pp. 41-70.

⁷⁰ Resolución del Consejo de Seguridad 1315, UN Doc S/RES/1315 (2000).

⁷¹ Resolución del Consejo de Seguridad 1757, UN Doc S/RES/1757 (2007). Destaca de esta resolución las abstenciones de China y Rusia.

⁷² Resolución del Consejo de Seguridad 1556, UN Doc S/RES/1556 (2004).

⁷³ Resolución del Consejo de Seguridad 1564, UN Doc S/RES/1564 (2004).

⁷⁴ Resolución del Consejo de Seguridad 1593, UN Doc S/RES/1593 (2005).

⁷⁵ Artículo 13, Estatuto de Roma: «La Corte podrá ejercer su competencia respecto de cualquiera de los crímenes a que se refiere el artículo 5 de conformidad con las disposiciones del presente

abrió una investigación, cuyos resultados han provocado que se dicten ordenes de arresto internacional contra los presuntos responsables de los crímenes, entre los que destaca el actual Presidente del Sudán, Omar Hassan Ahmad Al Bassir⁷⁶.

Habida cuenta de todos estos precedentes en el Consejo de Seguridad y de todos los hechos ocurridos en Birmania y condenados por informes de Relatores Especiales y Resoluciones del Consejo de Derechos Humanos y la Asamblea General, sorprende la inacción del órgano superior de las Naciones Unidas. A todas luces, el no reconocimiento del gobierno democráticamente electo en mayo de 1990, los crímenes de guerra, en especial los casos de masivas violaciones a mujeres birmanas, el alarmante fenómeno de los niños soldados, los más de medio millón de refugiados, la sistemática violación de los Derechos Humanos y el bloqueo de la asistencia humanitaria en el caso del ciclón Nargis, constituyen un cúmulo de argumentos que en otros supuestos ha desembocado en resoluciones condenatorias del Consejo de Seguridad.

En el presente caso, el Consejo de Seguridad incluyó en su agenda en septiembre de 2006 la cuestión de Birmania⁷⁷, sin embargo después de enconadas deliberaciones, Rusia y China hicieron uso de su derecho de veto para no aprobar una resolución exigiendo la restauración de la democracia en el país⁷⁸. Desde entonces, a pesar de que el Consejo de Seguridad ha emitido declaraciones rechazando el uso de la violencia de la Junta Militar durante la represión de la Revolución Azafrán y la necesidad de diálogo con la líder de la LND, Aung San Suu Kyi, jamás ha emitido resolución alguna, ni calificando la situación de este país como amenaza a la paz y seguridad internacionales, ni ordenando el establecimiento de una Comisión de investigación, ni creando un tribunal *ad hoc*, ni remitiendo al Fiscal del Tribunal Penal Internacional el asunto de Birmania⁷⁹.

Estatuto si: () b) El Consejo de Seguridad, actuando con arreglo a lo dispuesto en el Capítulo VII de la Carta de las Naciones Unidas, remite al Fiscal una situación en que parezca haberse cometido uno o varios de esos crímenes».

⁷⁶ ICC-02/05-01/09 Case Prosecutor v. Omar Hassan Ahmad Al Bassin, Warrant for arrest, Pre-trial Chamber I, 4 marzo 2009.

⁷⁷ *United Nations Security Council. Security Council, in procedural action votes to include Human Rights Situation on Myanmar on its agenda*, UN Doc. SC/8832, 15 de septiembre de 2006.

⁷⁸ *United Nations Security Council. Security Council fails to adopt draft resolution on Myanmar owing to negative votes by China and Russian Federation*, UN Doc. SC/8939, 12 de enero de 2007.

⁷⁹ Distintos informes relativos a la situación de los Derechos Humanos en Birmania han venido a denunciar la falta de actuación del Consejo de Seguridad a pesar de todos los elementos que concurren, cfr. DLA PIPER, R., GRAY C.: *Threat to peace: a call for the UN Security Council to act*

5. CONSIDERACIONES FINALES

Como se ha puesto de manifiesto, en el plano teórico y en otros supuestos prácticos, el Consejo de Seguridad ha actuado ante hechos idénticos, y más aún cuando se desprenden efectos transfronterizos visibles de los conflictos, como el birmano, en los que a la crítica coyuntura del masivo desplazamiento de refugiados más allá de las fronteras, se une el tráfico de drogas. En el caso de Afganistán, el Consejo de Seguridad condenó esta última práctica como amenazante a la estabilidad regional⁸⁰, y la misma valoración es aplicable a Birmania dado que es el segundo productor de opio y suministrador de heroína del planeta⁸¹. Pero tampoco los ingresos económicos obtenidos por el tráfico de estupefacientes que constituyen la base económica para financiar la adquisición de armamento por las partes combatientes, han logrado despertar al Consejo de Seguridad de su letargo intencionado. Además los embargos de armas decretados, tanto por la Unión Europea⁸² como por los Estados Unidos⁸³, han sido de forma permanente burlados por países como la India, con la total complicidad de las empresas armamentísticas europeas y norteamericanas⁸⁴.

Al mismo tiempo, uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad con derecho de veto, la República Popular de China, se viene oponiendo de forma sistemática a que este organismo considere las actuaciones de la Junta Militar Birmana como amenazantes a la paz y seguridad internacionales. Esta posición sin ambigüedades ha sido defendida a ultranza por el embajador chino en el Consejo de Seguridad, el sr. Wang, quien ha declarado expresamente que: «la cuestión de Myanmar es principalmente un asunto interno de un Estado soberano. La situación actual en Myanmar no constituye una amenaza a la paz y seguridad internacionales o regionales (...) China sostiene que no hay necesidad para que el Consejo de Seguridad se vea envuelto, ni tome acción alguna sobre

in Burma, 20 septiembre de 2005; INTERNACIONAL HUMAN RIGHTS CLINIC. HARVARD LAW SCHOOL: *Crimes in Burma*, Cambridge, Massachusetts, mayo 2009.

⁸⁰ Resolución del Consejo de Seguridad 1076, UN Doc S/RES/1076 (1996).

⁸¹ DLA PIPER, R., GRAY C.: *Threat to peace*, *op. cit.*, p. 56.

⁸² El embargo de armas de la Unión Europea a Birmania arranca desde 1988, aunque dicha política se convirtió oficialmente en Posición Común del Consejo en 1996 y ha venido siendo renovada periódicamente, *cfr.* Posición Común del Consejo 2006/318/CFSP de 27 de abril de 2006.

⁸³ El embargo de armas norteamericano se impuso el 16 de junio de 1993, *cfr.* US Department of State Public Notice en www.pmddtc.state.gov/docs/frnotices/58FR33293.pdf.

⁸⁴ Véase el informe de AMNESTY INTERNATIONAL UK & SAFEWORLD: *Indian helicopters for Myanmar: making a mockery of embargoes?*, ASA 20/014/2007, mayo 2007.

la cuestión de Myanmar»⁸⁵. En términos similares, en fechas posteriores incluso a las masacres cometidas en la revolución azafrán del 2007 y al bloqueo de la ayuda humanitaria tras el paso del ciclón Nargis en mayo de 2008, de nuevo el representante del gobierno de Pekín en el Consejo de Seguridad en julio de 2009, concluyó que: «la situación de Myanmar no supone una amenaza a la paz y seguridad internacionales. China se opone explícitamente a la inclusión de la cuestión de Myanmar en la agenda del Consejo de Seguridad y está en contra de la política de aislar y sancionar a Myanmar. La posición de China en este tema permanece inmodificable»⁸⁶. Esta firme postura se ha mantenido hasta la actualidad, y de hecho en febrero de 2010, ni siquiera ya se encontraba la cuestión de Myanmar en la agenda oficial del Consejo de Seguridad.

El ejercicio del derecho de veto de China en el Consejo de Seguridad pudiera explicarse, no sólo en el hecho por el cual este país es el principal socio comercial de Birmania, sino también por cuestiones de otra índole. Al margen de que China proporciona armamento y ayuda diplomática a la Junta Militar, en contrapartida se está reservando los derechos sobre el petróleo y el gas birmano, así como el acceso estratégico a los puertos marítimos y a la instalación de bases militares en islas birmanas del Índico. Además en la actualidad se está planificando la construcción de un oleoducto y gaseoducto que transportará a través de territorio birmano, no solo los recursos energéticos de este país hacia la región fronteriza china de Yunnan, sino que ello permitirá abrir una ruta alternativa para el crudo con destino a China proveniente de Oriente Medio y África⁸⁷.

⁸⁵ *Security Council Chamber, Excerpted statements from Security Council Meeting on the situation on Burma*. Declaraciones oficiales del embajador chino en el Consejo de Seguridad del 12 de enero de 2007, en cuya sesión se trató el tema de Birmania

⁸⁶ Consejo de Seguridad, sesión 6161, de 13 de julio de 2009, UN Doc. S/PV.6161, pp. 14-15.

⁸⁷ Al mismo tiempo las costas birmanas proporcionan un acceso marítimo muy próximo a una de las rutas de navegación clave del planeta, el estrecho de Malaca, entre Malasia e Indonesia. Esta vía es la que acerca todos los suministros de petróleo a China provenientes de Irán (que es el primer suministrador de petróleo de Pekín) y de África; en total conviene tener en cuenta, por un lado que el 75% de las importaciones de crudo chinas atraviesan dicho estrecho, y que por otra parte, desde el 11-S, el Pentágono una vez más ha militarizado dicha región indonesia, instalando una base aérea en Banda Aceh (al norte de Sumatra), bajo el argumento de protegerse de posibles ataques terroristas. La misma prensa oficial china anunció el inicio de la construcción del oleoducto, «Construction of China-Myanmar oil pipeline expected to start this year», *China View*, Beijing, 21 abril 2007, en http://news.xinhuanet.com/english/2007-04/21/content_6008196.htm. Sobre las estrechas relaciones chino-birmanas véase el estudio de LE BALL, H., TOURNIER, A.: *From Kunming to Mandalay: the new «Burma Road». Developments along the Sino-Myanmar border since 1988*, Centre Asie IFRI (Institut Français des Relations Internationales), Paris-Bruselas, marzo 2010, p. 8.

Con todos estos condicionantes propios de la *real-politik*, resulta más que cuestionable que los miembros del Consejo de Seguridad, en este caso de Birmania (como en otros), actúen siempre motivados «de acuerdo con los Propósitos y Principios de las Naciones Unidas», tal y como exige el artículo 24.2 de la Carta.

En definitiva, todas las tentativas de la comunidad internacional por buscar una salida al conflicto birmano se han visto frustradas, lo cual avala la impunidad de los máximos dirigentes militares birmanos y no impide la detención de la continúa comisión de graves crímenes internacionales. Ante esta «irresponsabilidad de proteger» del Consejo de Seguridad y de otros organismos internacionales, no resulta extraño que las víctimas de forma desesperada decidan buscar justicia en tribunales nacionales internos, tratando de activar el principio de jurisdicción universal. Con este propósito se ejercitó la acción popular en España, y la sociedad civil, a través de organizaciones de defensa de derechos humanos del pueblo birmano, en septiembre de 2009 denunciaron por crímenes de guerra y crímenes contra la humanidad a distintos mandatarios birmanos. La reforma del artículo 23.4 de la Ley Orgánica del Poder Judicial⁸⁸, motivada por intereses políticos y que ha venido a limitar a las víctimas el acceso a la justicia⁸⁹, ha desplegado sus efectos y a pesar de la gravedad de los hechos denunciados, la iniciativa legal no ha sido admitida a trámite⁹⁰. La historia se repite y una vez más el Derecho Internacional en favor de los más desprotegidos ha fallado.

⁸⁸ Modificación por la ley Orgánica 1/2009, de 3 de noviembre (BOE nº 17492 de 4 de noviembre de 2009).

⁸⁹ En concreto la reforma exige nuevos requisitos para que sea competente la jurisdicción española, tal y como la nueva redacción del artículo 23.4 de la LOPJ dispone: «Sin perjuicio de lo que pudieran disponer los tratados y convenios internacionales suscritos por España, para que puedan conocer los Tribunales españoles de los anteriores delitos deberá quedar acreditado que sus presuntos responsables se encuentran en España o que existen víctimas de nacionalidad española, o constatare algún vínculo de conexión relevante con España y, en todo caso, que en otro país competente o en el seno de un Tribunal internacional no se ha iniciado procedimiento que suponga una investigación y una persecución efectiva, en su caso, de tales hechos punibles.»

⁹⁰ Audiencia Nacional, Juzgado Central de Instrucción nº 3, Diligencias Previa 264/09, Auto de 23 de diciembre de 2009.

