

Pobreza y desigualdad en la agenda del Consejo de Seguridad: un análisis de sus resoluciones

Poverty and Inequality on the Agenda of the Security Council: An Analysis of its Resolutions

ROSA ANA ALIJA FERNÁNDEZ

Universidad de Barcelona, España

RESUMEN: El examen de las resoluciones del Consejo de Seguridad en las que menciona los términos *pobreza* y *desigualdad* permite observar un creciente interés por estas realidades sobre todo desde la perspectiva de la prevención de conflictos y en relación con la construcción de la paz. Sin embargo, el uso que hace de sus competencias para abordarlas no resulta adecuado para luchar contra la pobreza. Antes al contrario, el modelo de gobernanza que fomenta a tal fin puede agravar las desigualdades en países que salen de conflictos armados.

PALABRAS CLAVE: Pobreza, Desigualdad, Consejo de Seguridad, Gobernanza.

ABSTRACT: The exam of those Security Council resolutions mentioning the words *poverty* and *inequality* allows to observe a growing interest for these realities mainly from the standpoint of conflicts prevention and regarding peacebuilding. However, the way it uses its competencies to deal with them is not adequate to fight against poverty. On the contrary, the model of governance that it fosters to that end can deepen inequalities in countries emerging from armed conflicts.

KEYWORDS: Poverty, Inequality, Security Council, Governance.

Revista de Estudios en Seguridad Internacional, Vol. 8, No. 2, (2022), pp. 43-61.
<http://www.seguridadinternacional.es/resi/index.php/revista>

ISSN: 2444-6157. DOI: <http://dx.doi.org.10.18847/1.16.4>

INTRODUCCIÓN

A *priori*, el Consejo de Seguridad (CS) no parece el órgano más adecuado para explorar las relaciones entre pobreza, desigualdad y seguridad en el marco de la Organización de las Naciones Unidas (ONU). La competencia que la Carta de las Naciones Unidas le atribuye en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales está configurada como una reacción ante situaciones coyunturales, por lo que tiene un difícil encaje con el carácter estructural de la pobreza y la desigualdad, materias más propias del trabajo de aquellos órganos con competencias en el ámbito de la cooperación internacional –y, por tanto, con un enfoque del mantenimiento de la paz y seguridad internacionales basado en dar respuesta a problemas estructurales en la sociedad internacional–, como el Consejo Económico y Social o la Asamblea General. De hecho, cuando el tema de la pobreza como causa de conflictos comenzó a incorporarse a la agenda del CS, algunos de sus miembros manifestaron sus dudas sobre la capacidad de este órgano para abordar un problema estructural como este, que se veía como una materia propia del Consejo Económico y Social y de la Asamblea General (CS, 2001a: 15 –representante de México–, 17 –representante de Brasil– o 30 –representante de Nepal). Una década después, esa reticencia volvió a ser expresada por un miembro permanente, la Federación Rusa, aunque su oposición se basaba en la progresiva incorporación en el marco de la ONU del enfoque denominado “de múltiples partes interesadas” que pretende igualar gradualmente a Estados y actores no estatales (CS, 2021f: 12).

Sin embargo, el examen de la práctica del CS permite observar una creciente –aunque insuficiente aún– preocupación por la incidencia de la pobreza y la desigualdad en el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, a la vez que permite esbozar el tratamiento que la pobreza y la desigualdad vienen recibiendo en el Derecho internacional público a nivel universal desde la perspectiva de su conexión con la seguridad interna e internacional. Que se trata de cuestiones con incidencia en la seguridad es algo fuera de discusión, y así se refleja en los trabajos del CS, como se pretende poner de relieve en este estudio, aunque sea de una manera tímida y nada eficaz si el objetivo es erradicar la pobreza y acabar con la desigualdad.

A tal fin, se ha utilizado una metodología muy sencilla: mediante un cribado de las 2641 resoluciones adoptadas por el CS hasta el 30 de junio de 2022, se han identificado aquellas en las que se mencionan los términos *pobreza* (un total de 70) y *desigualdad* (un total de 8, de las cuales tres incluyen también *pobreza* y se computan en la cifra anterior, lo que arroja un total de 75 resoluciones, dato este que habla por sí mismo). Los resultados obtenidos permiten trazar una cronología del tratamiento de la pobreza y la desigualdad en los trabajos del CS, que exige una lectura sistémica para comprender la influencia que otras iniciativas dentro de la organización han tenido en el enfoque seguido por este órgano. Ello se combina con una sistematización de los ámbitos específicos de la seguridad con los que el CS ha conectado la pobreza y la desigualdad durante las dos primeras décadas del siglo XXI. De esta forma, se busca determinar los posibles parámetros normativos internacionales que pueda haber introducido el CS en materia de la lucha contra la pobreza y, más recientemente, contra la desigualdad.

LA POBREZA Y LA DESIGUALDAD EN LAS RESOLUCIONES DEL CS: UNA PROGRESIVA AMPLIACIÓN DE SU VISIÓN DE LA SEGURIDAD

Tuvo que pasar casi una década desde el fin de la Guerra Fría para que, por primera vez, el CS mencionara de forma expresa el término *pobreza* en una resolución. Ocurrió en la resolución 1170 (1998), sobre la intervención de las Naciones Unidas en África, en cuyo

preámbulo el CS se manifiesta gravemente preocupado “por la persistencia de los conflictos armados en el continente, que representa una amenaza para la paz regional, es causa del desplazamiento en masa de seres humanos, de sufrimientos y de pobreza, perpetúa la inestabilidad y desvía los escasos recursos de que se dispone para el desarrollo a largo plazo” (CS, 1998: 2).

Resulta inevitable conectar esta tímida referencia a los cambios en el enfoque de la seguridad que se estaban produciendo en el seno de la ONU y que suponían una confluencia de las agendas de seguridad y desarrollo (Duffield, 2004; Sanahuja, 2005). En efecto, ya en 1992 el entonces Secretario General de la organización (en adelante SGNU), Boutros Boutros-Ghali, había destacado en su informe *Un programa de paz* el carácter multifactorial de los conflictos, señalando que la pobreza, entre otras causas, era a la vez fuente y consecuencia de conflictos, por lo que “los esfuerzos de la Organización por consolidar la paz, la estabilidad y la seguridad deben englobar temas que trascienden las amenazas militares, para que sea posible romper las cadenas de los conflictos y las guerras que han caracterizado al pasado” (SGNU, 1992: párr. 13). Este enfoque volvería a gobernar dos años más tarde el informe *Un programa de desarrollo*, donde profundiza en sus planteamientos sobre la consolidación de la paz (SGNU, 1994: párrs. 16-40) y concluye que “el desarrollo debe estar dirigido a todos y cada uno de los habitantes del planeta” (SGNU, 1994: párr. 233), enlazando con otro concepto coetáneo, el de *seguridad humana*, desarrollado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en su *Informe sobre desarrollo humano 1994*, que exigía transitar del modelo restrictivo de la seguridad nacional a un modelo de seguridad universal, integrador, basado en la solidaridad (PNUD, 1994: 27).

Así las cosas, es interesante observar la relación de causalidad entre pobreza y seguridad de la que parte el CS en su primera aproximación al tema: la violencia como causa de pobreza, y no la pobreza como forma de violencia. Su atención se mantiene, por tanto, en el conflicto armado, y no en la posibilidad de abordarla como un fenómeno estructural que pudiera constituir *per se* una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Ahora bien, ese planteamiento será pronto modificado y, en su lugar, el CS pasará a poner el foco en la necesidad de actuar contra la pobreza como una forma de prevenir los conflictos, y utilizará sus competencias para introducir en las operaciones de paz mandatos de actuación en el plano socioeconómico, como componentes de consolidación de la paz. En todo caso, ello no excluye que algunas de sus resoluciones sigan dejando entrever cierto apego a una concepción ortodoxa de la seguridad en su aproximación a la pobreza.

La pobreza como una potencial amenaza a la paz y seguridad internacionales: dimensión preventiva de su erradicación

En 1999, el CS comienza a dar un giro en su visión del fenómeno de la pobreza, reconociendo que constituye una fuente de conflictos y, por tanto, debe ser tenida en cuenta a la hora de diseñar estrategias para prevenirlos. Ello se refleja ya en la resolución 1265, sobre la protección de civiles en los conflictos armados, en cuyo preámbulo se insiste en la necesidad de:

afrontar las causas de los conflictos armados de manera global a fin de lograr una mayor protección de la población civil a largo plazo, incluso mediante el fomento del crecimiento económico, la erradicación de la pobreza, el desarrollo sostenible, la reconciliación nacional, la buena gestión de los asuntos públicos, la democracia, el imperio del derecho y el respeto y la protección de los derechos humanos (CS, 1999: 2).

Un año más tarde, reiterará esta idea de una manera aún más contundente, afirmando que “toda medida que se adopte para reducir la pobreza y lograr un crecimiento económico de amplia base es una medida de prevención de conflictos” (CS, 2000c: anexo, V). Esta declaración forma parte del conjunto de decisiones destinadas a mejorar el funcionamiento las operaciones de la paz que el CS adoptó en la resolución 1327 (2000), donde recoge las recomendaciones del informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas (“Informe Brahimi”). En realidad, reproduce en términos casi idénticos una reflexión del entonces SGNU, Kofi Annan, contenida en su informe *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI* (SGNU, 2000: párr. 202), que el Informe Brahimi había hecho suya (CS, 2000a: párr. 29). En *Nosotros los pueblos*, Annan ponía además el énfasis sobre diversos aspectos que conectan la pobreza con los conflictos, como la escasez de recursos económicos de los países pobres para hacer frente a los conflictos, la inadecuada distribución interna de los recursos y la codicia (SGNU, 2000: párrs. 201, 203 y 205). Este documento, que identificaba los desafíos que enfrentaba el mundo en el cambio de siglo y proponía un plan de acción para hacerles frente, constituyó una guía de referencia para el debate desarrollado en la Cumbre del Milenio de septiembre de 2000, que desembocó en la adopción de la Declaración del Milenio. Pero, además, ofrecía una nueva perspectiva del enfoque que debía seguir la organización en materia de mantenimiento de la paz y seguridad internacionales, al insistir en la necesidad de priorizar la prevención de los conflictos, eliminando sus causas (SGNU, 2000: párrs. 197-199), lo que se traduciría en una doble vertiente de la prevención, operacional y estructural, en la que participarían diversos actores estatales, interestatales y no estatales (Peters et Grubenmann, 2008: 33-47; Sanz Caballero, 2008: 64-67).

La prevención de los conflictos armados fue objeto de un informe específico presentado al año siguiente por el SGNU. Este documento recoge las líneas maestras de lo que ha sido la acción del CS en relación con la pobreza hasta la fecha. En concreto, las premisas del informe que, como se verá, ha hecho suyas el CS son las siguientes:

- La responsabilidad fundamental de la prevención de los conflictos recae sobre los gobiernos nacionales y otras instancias locales, siguiendo el criterio de la implicación o pertenencia nacional (*national ownership*), con asistencia internacional cuando sea necesario (SGNU, 2001: párr. 6).
- Para que la prevención sea eficaz, es necesario identificar y abordar las causas profundas multidimensionales del conflicto (SGNU, 2001: párr. 7) –una idea que, como se ha indicado, ya había sido expresada por el CS, y así lo reconoce el SGNU (SGNU, 2001: párr. 9)–, entre las cuales se encontrarían los factores socioeconómicos.
- La base para que el CS adopte medidas preventivas es el Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas (CNU) (SGNU, 2001: párr. 33).
- La prevención requiere la acción coordinada de diversos actores: la ONU y otras organizaciones del sistema, organizaciones y mecanismos regionales, Estados, organizaciones no gubernamentales y otras instancias de la sociedad civil, sector privado (SGNU, 2001: 40).

Dentro de esta nueva tendencia, el paso más significativo en la evolución del tratamiento de la pobreza por parte del CS se da en la resolución 1366 (2001), donde por primera vez se sugiere la idea de que la pobreza puede constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales. Así, tras invitar al SGNU a que le remita la información y los análisis que reciba “sobre posibles situaciones de conflicto que [...] se deban a la pobreza y la falta de desarrollo”, el CS “expresa su compromiso de prestar suma atención a esa

información y esos análisis respecto de cuestiones que, a su juicio, representen una amenaza a la paz y la seguridad internacionales” (CS, 2001b: párr. 10). No obstante, hasta la fecha, la potencial amenaza que puedan suponer la pobreza y la falta de desarrollo nunca ha sido considerada suficiente *per se* para activar la competencia del CS en virtud del Capítulo VII.

A lo largo de los siguientes años, es posible encontrar sucesivas referencias a la lucha contra la pobreza como un componente relevante de la estrategia de prevención de conflictos. Es el caso de la declaración sobre el fortalecimiento de la eficacia del papel del CS en la prevención de conflictos, en particular en África, anexa a la resolución 1625 (2005) –en cuyo preámbulo se reafirma “la necesidad de adoptar una estrategia amplia de prevención de conflictos, en la que se tengan en cuenta las causas básicas de los conflictos armados y de las crisis políticas y sociales de manera global, en especial mediante [...] la erradicación de la pobreza” (CS, 2005c: 1)–; la resolución 1738 (2006), sobre protección de los civiles en los conflictos armados –que se expresa en términos prácticamente idénticos en su preámbulo (CS, 2006e: 2)–; la resolución 1674 (2006), sobre el mismo tema, o la resolución 2171 (2014), sobre la prevención de conflictos.

Las dos últimas resoluciones citadas, aun manteniendo un lenguaje muy similar a las precedentes, introducen algunos matices que vale la pena mencionar. Así, la resolución 1674 no habla de tener en cuenta la erradicación de la pobreza dentro de una “estrategia amplia” de prevención –que apunta a una apertura de foco a la hora de determinar las posibles causas de los conflictos–, sino de la necesidad de adoptar un “enfoque integral” que promueva, entre otros, la erradicación de la pobreza como elemento relevante para prevenir los conflictos armados y su repetición (CS, 2006b: párr. 2). Ahondando en esta idea, el preámbulo de la resolución 2171 aclara que ese enfoque integral se requiere no solo para prevenir los conflictos, sino también para lograr la paz sostenible (CS, 2014c: 2)¹.

Este objetivo (la paz sostenible) incorpora una dimensión estructural en la labor del CS que supera la tradicional concepción meramente coyuntural de su actuación, como queda confirmado con la indicación en el preámbulo de la resolución 2171 de que ese enfoque integral debe abarcar “medidas operacionales y estructurales” para prevenir los conflictos armados y abordar sus causas fundamentales, entre las cuales se encuentra la erradicación de la pobreza, junto con el desarrollo social y el desarrollo sostenible². En esa línea, dicha resolución reitera en su parte dispositiva el mandato dado al SGNU en 2001 de que siga remitiéndole informaciones y análisis “sobre posibles situaciones de conflicto que tengan su origen, entre otras cosas, [...] en la pobreza y la falta de desarrollo” (CS, 2014c: párr. 14), aunque sin aludir a su carácter de potencial amenaza a la paz y seguridad internacionales³.

La lucha contra la pobreza como un componente de las operaciones de paz

Si bien este enfoque estructural respecto de la erradicación de la pobreza se formula por primera vez con carácter general en la resolución 2171, lo cierto es que no constituye una novedad en la labor del CS, sino que esta resolución recoge un planteamiento que ya se

¹ En igual sentido, resolución 2282, sobre consolidación de la paz (CS, 2016b: 2).

² En idéntico sentido, resoluciones 2185 (CS, 2014f: 1), y 2447 (CS, 2018c: 2), ambas sobre operaciones de mantenimiento de la paz.

³ *Vid.* también las resoluciones 1840 (CS, 2008c: párr. 28) y 1892 (CS, 2009c: párr. 26), donde se indica al SGNU que evalúe “las amenazas para la seguridad en Haití”, teniendo en cuenta, entre otros aspectos, “la necesidad de erradicar la pobreza y de lograr el desarrollo sostenible en Haití”.

venía aplicando en el marco de las operaciones de paz. Se hace preciso volver aquí a la resolución 1327, en cuyo anexo el CS reconocía que “para el éxito de las operaciones de establecimiento de la paz es importante aplicar medidas más enérgicas a fin de reducir la pobreza y promover el crecimiento económico” (CS, 2000c: sección VI).

El afán por materializar esa recomendación explicaría que la referencia expresa a la erradicación de la pobreza se reitera en las resoluciones relativas al mandato de diversas operaciones, misiones y oficinas establecidas por el CS durante los siguientes años en varios Estados: Haití⁴, Sierra Leona⁵, Timor Leste⁶, Burundi⁷, República Democrática del Congo⁸ (en adelante RDC), Liberia⁹, Guinea-Bissau¹⁰, República Centroafricana¹¹ (en adelante RCA) y, más recientemente, Malí¹², Somalia¹³ y Afganistán¹⁴.

Esta incorporación en la práctica de un componente socioeconómico orientado a la erradicación de la pobreza dentro de las operaciones de paz termina de consolidarse como parte del mandato de dichas operaciones en la resolución 2086 (2013), relativa al papel de las misiones multidimensionales de mantenimiento de la paz. En ella, el CS deja clara su potestad para encomendarles la función de “cooperar y coordinarse con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como con todos los asociados pertinentes, incluidos los donantes y las instituciones financieras internacionales, para ayudar al gobierno y las instituciones gubernamentales competentes

⁴ Resoluciones 1529 –autorizando el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional– (CS, 2004a: párr. 10); 1542 –que establece la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en Haití (MINUSTAH)– (CS, 2004b: párr. 13), y varias que prorrogan su mandato: 1608 (CS, 2005a: 1); 1658 (CS, 2006a: 2); 1743 (CS, 2007a: párr. 20); 1840 (CS, 2008c: párrs. 23, 24, 26 y 28); 1892 (CS, 2009c: 3 y párrs. 8, 21, 24 y 26); 2070 (CS, 2012b: 3); 2119 (CS, 2013c: 3); 2180 (CS, 2014e: 2); 2243 (CS, 2015b: 2); 2313 (CS, 2016c: 3).

⁵ Resolución 1620, que establece la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Sierra Leona (UNIOSIL) (CS, 2005b: párr. 1.a.i).

⁶ Resolución 1704 –que establece la Misión Integrada de las Naciones Unidas en Timor-Leste (UNMIT)– (CS, 2006c: 2 y párr. 4.j), y las sucesivas resoluciones que prorrogan su mandato: 1745 (CS, 2007b: 2 y párr. 10); 1802 (CS, 2008a: 2 y párr. 13); 1867 (CS, 2009a: 2 y párr. 13); 1912 (CS, 2010a: 2 y párr. 13); 1969 (CS, 2011a: 3 y párr. 15); 2037 (CS, 2012a: 2-3 y párr. 14).

⁷ Resoluciones 1719 –estableciendo la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Burundi (BINUB)– (CS, 2006d: párr. 2.k y l); 1959 –que establece la Oficina de las Naciones Unidas en Burundi (BNUB)– (CS, 2010b: párr. 3.e), y sucesivas resoluciones que prorrogan el mandato de la BNUB: 2027 (CS, 2011f: párr. 7); 2090 (CS, 2013b: 1 y párr. 12); 2137 (CS, 2014a: párr. 19).

⁸ Resolución 1756 –que prorroga y redefine el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en la RDC (MONUC)– (CS, 2007c: 2), y diversas resoluciones que, entre otras cuestiones, prorrogan el mandato de la Misión de Estabilización de las Naciones Unidas en la RDC (MONUSCO): 2502 (CS, 2019f: párr. 1); 2556 (CS, 2020e: párr. 1), y 2612 (CS, 2021h: párr. 19).

⁹ Resolución 1836 –que prorroga el mandato de la Misión de las Naciones Unidas en Liberia (UNMIL)– (CS, 2008b: 1).

¹⁰ Resoluciones 2030 (CS, 2011g: 1); 2203 (CS, 2015a: párrs. 4 y 16); 2267 (CS, 2016a: párrs. 5 y 18); 2343 (CS, 2017: párrs. 8 y 21); 2404 (CS, 2018a: párr. 9); 2458 (CS, 2019b: párr. 14); 2512 (CS, 2020a: 1) –todas prorrogando el mandato de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en Guinea-Bissau (UNIOGBIS)–.

¹¹ Resolución 2031 –que prorroga el mandato de la Oficina Integrada de las Naciones Unidas para la Consolidación de la Paz en la RCA (BINUCA)– (CS, 2011h: párr. 23), y varias resoluciones que, entre otras cosas, prorrogan el mandato de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en la RCA (MINUSCA): 2499 (CS, 2019e: párr. 20); 2552 (CS, 2020c: párr. 19), y 2605 (CS, 2021g: párr. 21).

¹² Resoluciones 2584 (CS, 2021c: 3) y 2640 (CS, 2022b: 3), que, entre otros asuntos, prorrogan el mandato de la Misión Multidimensional Integrada de Estabilización de las Naciones Unidas en Malí (MINUSMA).

¹³ Resolución 2592 –que, entre otras cuestiones, prorroga el mandato de la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en Somalia (UNSOM)– (CS, 2021d: 2).

¹⁴ Resolución 2626 –sobre la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en el Afganistán (UNAMA)– (CS, 2022a: párr. 5.e).

del país de acogida a formular políticas, planes y estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo económico, en el contexto de cada situación concreta” (CS, 2013a: párr. 8.i).

Referencias residuales a la pobreza: reforma del sector de seguridad y delincuencia

Si bien las resoluciones relativas a operaciones de paz contienen de lejos el grueso de referencias a la pobreza identificadas, a las que hay que sumar aquellas que aluden con carácter general a la prevención de conflictos, el término aparece también –aunque de manera mucho más residual– en conexión con otros dos temas tradicionales en el ámbito de la seguridad: la reforma del sector de la seguridad y la delincuencia.

Por lo que respecta a la primera cuestión, las resoluciones 2151 (2014) y 2553 (2020) afirman en sus preámbulos (CS, 2014b: 1; CS, 2020d: 1) que “la reforma del sector de la seguridad en entornos posteriores a los conflictos es fundamental para [...] promover la reducción de la pobreza” y que “un sector de la seguridad profesional, eficaz y que rinda cuentas” es necesario “para sentar las bases de la paz y el desarrollo sostenible”. En todo caso, la referencia a la pobreza es esencialmente programática en ambas resoluciones, que se limitan a indicar las pautas que deben guiar la inclusión y el tratamiento de esta cuestión en los mandatos de las operaciones de paz, pero no concretan qué parámetros deberían incorporar las reformas del sector de la seguridad para que estén específicamente orientadas a eliminar la pobreza –como sí hacen, por ejemplo, en relación con la igualdad de género (CS, 2014b: párr. 19; CS, 2020d: párr. 24)–.

En cuanto al segundo tema, es un lugar común afirmar que la pobreza es fuente de delincuencia, pese a que los estudios no logran establecer esa relación directa de manera concluyente (Malby & Davis, 2012; Gaitán-Rossi & Velázquez Guadarrama, 2021), sino que se trata más bien de una simplificación ideologizada de realidades y fenómenos sociales mucho más complejos (Guillén Lasierra, 2013). Tal vez por moverse entre el tópico y la ausencia de evidencias científicas concluyentes, pocas resoluciones del CS –pero algunas, a fin de cuentas– aluden expresamente a la pobreza en conexión con ciertas conductas criminales. Es el caso de sendas resoluciones de 2011 relativas a los actos de piratería en las costas somalíes –resoluciones 1976 y 2015–, las cuales apuntan en idénticos términos a la pobreza como una de las “causas subyacentes de la piratería” (CS, 2011b: 1; CS, 2011d: 1). Asimismo, aunque de manera más ambigua, algunas resoluciones también vinculan implícitamente terrorismo y pobreza. Así ocurre con la resolución 1963 (2010), que amplía el mandato del Comité contra el Terrorismo creado por la resolución 1373 (2001), de 28 de septiembre. En su preámbulo, el CS considera el terrorismo una amenaza para “el desarrollo socioeconómico de todos los Estados Miembros” (CS, 2010c: 1), pero, a la vez, parece sugerir de forma más o menos velada que la pobreza puede ser una causa del terrorismo cuando subraya “el empeño internacional por erradicar la pobreza y promover el crecimiento económico sostenido, el desarrollo sostenible y la prosperidad general para todos”¹⁵ (CS, 2010c: 2). En esta misma línea de decir y no decir se ubica asimismo la resolución 2592, sobre la situación en Somalia, que en su preámbulo recalca, de manera concatenada, la importancia de adoptar tanto “un enfoque holístico para contrarrestar el terrorismo y el extremismo violento que conduce al terrorismo” como “medidas para abordar las dimensiones humanitaria,

¹⁵ Por paradójico que pueda ser abogar en la misma frase por la promoción de un “crecimiento económico sostenido” y “el desarrollo sostenible”, marcadamente incompatibles en las condiciones actuales, si bien es cierto que el crecimiento “sostenido y sostenible” ya había sido defendido por Boutros-Ghali (SGNU, 1994: párr. 43).

socioeconómica y de gobernanza, seguridad, derechos humanos y desarrollo de este desafío, incluidos el empleo juvenil y la erradicación de la pobreza” (CS, 2021d: 2).

La desigualdad, una preocupación tardía del CS

Aunque sea en pequeñas dosis, las referencias a la pobreza dentro de las resoluciones del CS han ido en aumento en las dos últimas décadas. Llama la atención, sin embargo, la escasa atención, y solo en tiempos muy recientes, que otro fenómeno relacionado con la pobreza –pero distinto (Haughton & Khandker, 2009)– ha recibido por parte del CS: la desigualdad¹⁶.

Este término, ampliamente presente en la documentación del CS que recogía la posición del Movimiento de Países no Alineados en los años 80 –en relación sobre todo con su dimensión internacional (desigualdad entre Estados)–, no aparecerá en una resolución del CS hasta 2018, y de una manera muy limitada tanto cuantitativa como cualitativamente. En efecto, hasta junio de 2022 solo ocho resoluciones mencionaban expresamente el término *desigualdad*, y únicamente en relación con determinados grupos de población o respecto de algunas situaciones concretas.

Respecto de los grupos, el CS se centra en dos:

- La infancia, respecto de la cual afirma la necesidad de “insistir de manera firme en la lucha contra la pobreza, la privación y la desigualdad para prevenir y proteger a los niños contra todas las violaciones y abusos” –resoluciones 2427 y 2601, ambas sobre niños y conflictos armados (CS, 2018b: 1; CS, 2021f: 1), y resolución 2457, sobre la cooperación con las organizaciones regionales y subregionales para acabar con los conflictos en África (CS, 2019a: párr. 17)–.
- Las mujeres –resolución 2467 (2019), sobre mujeres, paz y seguridad–, si bien en este caso la referencia se circunscribe a la desigualdad de género y a la discriminación estructural (CS, 2019c: 2 y párr. 21), más que a una desigualdad estrictamente socioeconómica (que, en todo caso, no queda excluida), por lo que no hay diferencias sustantivas entre el enfoque de esta resolución y el seguido en la resolución pionera sobre este tema, la 1325 (2000), aunque sí terminológicas, pues en 2000 no se hablaba de desigualdad (CS, 2000b).

Por su parte, las dos situaciones respecto de las cuales el CS ha introducido la perspectiva de la desigualdad en su examen son Haití –resoluciones 2476, por la que se establece la Oficina Integrada de las Naciones Unidas en Haití (BINUH) (CS, 2019d: 2), y 2600, que prorroga su mandato (CS, 2021e: 1-2)– y Sudán –resoluciones 2524, por la que establece la Misión Integrada de Asistencia de las Naciones Unidas para la Transición en el Sudán (UNITAMS) (CS, 2020b: 2), y 2579, que prorroga su mandato (CS, 2021b: 3)–.

Al respecto, cabe señalar que en 2021 Haití presentaba un índice de desarrollo humano (IDH) de 0,535 (posición 163^a en el *ranking* mundial) y Sudán, de 0,508 (posición 172^a). Pero este índice experimentaba para los dos países una modificación significativa cuando

¹⁶ El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (CDESC) define la pobreza como “la privación continua o crónica de los recursos, la capacidad, las opciones, la seguridad y el poder necesarios para disfrutar de un nivel de vida adecuado y de otros derechos civiles, culturales, económicos, políticos y sociales” (CDESC, 2001: párr. 8). En el Banco Mundial, se define como una carencia acentuada de bienestar (“pronounced deprivation in well-being”) (Haughton & Khandker, 2009: 1), mientras que la desigualdad se refiere a la distribución del bienestar respecto del conjunto de la población (Haughton & Khandker, 2009: 101).

se ajustaba a la desigualdad. Así, en el caso de Haití, pasaba a ser de 0,327, lo que arroja una pérdida de desarrollo humano del 38,9% como consecuencia de la desigualdad en la distribución de los índices que miden el IDH, pérdida muy por encima de la media de los países con un bajo IDH (30,7%) (PNUD, 2022: 28). Más cercano a esta última cifra, pero también superior, es el porcentaje de pérdida de desarrollo humano correspondiente a Sudán (33,9% –mayor, por ejemplo, que la de Yemen en el mismo año–) al ajustar a la desigualdad el IDH, que quedaba en 0,336 (PNUD, 2022: 28). Estos datos son particularmente significativos en el caso de Haití: recuérdese que desde 2004 están desplegadas en dicho Estado misiones de paz con un mandato que incorpora un componente de desarrollo socioeconómico; sin embargo, no se ha logrado revertir de manera contundente los índices de pobreza y desigualdad.

Como se apuntaba, esta poca atención del CS a la desigualdad como un problema de seguridad es llamativa, si se tiene en cuenta que los estudios llevados a cabo desde distintas disciplinas apuntan a que esta, más que la pobreza, es fuente de conflictos (Byrd, 2018), en particular si se suman los efectos desestabilizadores de la globalización y la creciente apertura de las sociedades a presiones externas (Hurrell, 1999: 260). No obstante, si el compromiso de los Estados con los Objetivos de Desarrollo Sostenible (ODS) es genuino, podríamos asistir a un cambio de tendencia marcado por la Agenda 2030, que establece como Objetivo 10 la reducción de las desigualdades. En esta línea, el informe *Nuestra Agenda Común*, presentado por el actual SGNU, António Guterres, el 10 de septiembre de 2021, incluye las desigualdades en lo que denomina “escenario de retroceso y crisis perpetua” (SGNU, 2021: 15). Asimismo, es significativo que el CS, en noviembre de 2021, dedicara una sesión al tema *Exclusión, desigualdad y conflictos* (CS, 2021a).

LA LUCHA CONTRA LA POBREZA: ¿UN PRINCIPIO JURÍDICO ORIENTADOR DE LA ACCIÓN COLECTIVA EN MATERIA DE SEGURIDAD INTERNACIONAL O UN ESPACIO DE DESREGULACIÓN?

Una vez identificadas las referencias a la pobreza y la desigualdad en las resoluciones del CS, conviene detenerse a evaluar las posibles derivadas jurídicas internacionales que de ello se pueden desprender. Desde esa óptica, dos parecen ser las principales cuestiones a plantear: de una parte, si la práctica del CS evidencia que los esfuerzos por acabar con la pobreza (y, en mucha menor medida, con la desigualdad, como apenas se señalaba) llevados a cabo en el seno de la ONU, y plasmados en sucesivas iniciativas, como los Objetivos de Desarrollo del Milenio y los ODS, han terminado por otorgar a la obligación de actuar contra la pobreza el carácter de un principio de Derecho internacional; de otra parte, de merecer la anterior cuestión una respuesta afirmativa, a quiénes vinculan las obligaciones que de ese potencial principio se puedan derivar. Ambos puntos serán desarrollados a continuación, con el fin de valorar la incidencia que, desde la perspectiva del Derecho internacional, ha tenido hasta la fecha la incorporación de la pobreza al discurso del CS.

Pobreza y desigualdad: dos términos para preámbulos y recomendaciones

La mera revisión del uso de los términos *pobreza y desigualdad* en las resoluciones del CS permite observar un dato claro: la mayoría de las veces se mencionan en el

preámbulo¹⁷. Esta constatación, que puede parecer baladí, resulta sin embargo altamente relevante a la hora de determinar la relevancia jurídica que el CS otorga a la lucha contra la pobreza o la desigualdad, puesto que el preámbulo de una resolución carece de valor jurídico obligatorio, constituyendo en cambio una relación programática de las razones que le conducen a adoptar la parte dispositiva. A esto hay que añadir que la mayoría de las veces en que las referencias aparecen en la parte dispositiva, lo hacen en resoluciones adoptadas en virtud del capítulo VI –el paraguas normativo para que el CS actúe en el plano de la prevención, como ya se señaló–; por tanto, no contienen medidas de carácter obligatorio para los Estados.

Estos dos datos permiten adelantar algunas conclusiones. La primera y más obvia es que la lucha contra la pobreza se ha incorporado en buena medida a la agenda política del CS, lo que parecería indicar que las iniciativas desarrolladas en el seno de la ONU han logrado que la erradicación de la pobreza, o, de manera más general, el desarrollo humano, constituya un valor relevante en la sociedad internacional contemporánea. Incluso podría atisbarse un principio jurídico en ciernes, en la medida en que también un órgano con una función tradicionalmente coyuntural ha considerado oportuno incorporar esta cuestión a su ámbito de actuación. Ahora bien, la segunda conclusión es que, a la vista de su preferencia por abordar el tema en los planos programático o recomendatorio, resulta muy difícil poder concretar las obligaciones jurídicas que de dicho principio se derivarían. De hecho, no se observa que en este contexto el CS formule parámetros regulatorios que se reflejen en resoluciones con alcance normativo general.

Las contadas resoluciones en las que se combinan alusiones a medidas contra la pobreza con acciones enmarcadas en el capítulo VII (conectadas con el mandato de operaciones de paz autorizadas o establecidas por el CS) se refieren a tres situaciones concretas: Haití, RCA y RDC. La forma en que el CS plantea la lucha contra la pobreza en estos casos pone de relieve, con mayor o menor intensidad, que la pobreza es un problema global cuya solución requiere la acción coordinada de una multiplicidad de actores.

Este enfoque resulta evidente en el caso de Haití. En 2004, la resolución 1529, que autorizaba el despliegue de una Fuerza Multinacional Provisional en Haití, el CS exhortaba “a la comunidad internacional, en particular a las Naciones Unidas, la Organización de los Estados Americanos y la Comunidad del Caribe” a que prestaran “asistencia en la elaboración de una estrategia de promoción del desarrollo socioeconómico y de lucha contra la pobreza” (CS, 2004a: párr. 10). Si en este primer momento el CS solo apelaba directamente a tres organizaciones internacionales, dos meses después ampliaba el círculo de interpelados al establecer la MINUSTAH mediante la resolución 1542, en la que destacaba la necesidad de que no solo las tres organizaciones mencionadas, sino también “los Estados Miembros, [...] otras organizaciones regionales y subregionales, las instituciones financieras internacionales y las organizaciones no gubernamentales” siguieran “contribuyendo a la promoción del desarrollo social y económico de Haití, en particular a largo plazo, con el fin de lograr y mantener la estabilidad y combatir la pobreza” (CS, 2004b: párr. 13).

En 2007, dos resoluciones más –la 1743 (CS, 2007a: párr. 20) y la 1780 (CS, 2007d: párr. 19)– exhortaban al “sistema de las Naciones Unidas y a la comunidad internacional”, y, dentro de esta, en especial a los Estados donantes (añadiendo la 1780 a las “instituciones donantes”) a elaborar y apoyar “un sistema renovado de coordinación de la

¹⁷ Así ocurre en 46 de las 75 resoluciones identificadas. De ellas, en 34 alguno de los términos aparece únicamente en el preámbulo, mientras que en las otras 12 se menciona también en la parte dispositiva.

ayuda” que se centrara “tanto en las necesidades inmediatas como en la reconstrucción y la reducción de la pobreza a largo plazo”. Esto debía hacerse “en cooperación con las autoridades haitianas”, y la resolución 1780 añadía un requisito adicional a dicho sistema de coordinación de la ayuda: debía basarse “en la responsabilidad mutua”. Además, en esta resolución alentaba a los donantes a que aceleraran “el desembolso de las contribuciones prometidas al desarrollo y la estabilidad de Haití”.

Un año después, la estrategia de reducción de la pobreza en Haití ocupará un lugar significativo en la resolución 1840. Por una parte, repite el exhorto de las resoluciones de 2007, aunque en esta ocasión incluye entre los destinatarios a “los asociados de Haití” (CS, 2008c: párr. 24), sin precisar quiénes quedan englobados en esta categoría, que puede incluir tanto a Estados y organizaciones internacionales como a otros actores de carácter privado. Además, incluye otros mandatos a diferentes niveles. Así, con el foco puesto en los actores internos, alienta al Representante Especial del SGNU en el país a que facilite el diálogo “entre el Gobierno de Haití y todos los agentes políticos pertinentes” para asegurar que “las instituciones políticas elegidas democráticamente puedan seguir llevando adelante la labor de reforma enunciada en el documento de la estrategia nacional de crecimiento y reducción de la pobreza” (CS, 2008c: párr. 7). Además, exhorta a la MINUSTAH y al equipo de la ONU en el país a contribuir, “de modo concertado con el Gobierno de Haití y los asociados internacionales”, a “asegurar una mayor eficiencia en la aplicación del documento de la estrategia nacional de crecimiento y reducción de la pobreza” (CS, 2008c: párr. 23). Las dos últimas indicaciones se reiterarán en términos similares en la resolución 1892 (CS, 2009c: párrs. 8 y 21).

Más restringidos son los destinatarios de los mandatos del CS relativos a la erradicación de la pobreza en las resoluciones relativas a la RCA y a la RDC. En lo que respecta a la primera, las referencias a la implicación de otros actores en la lucha contra la pobreza son mucho más vagas, pues en esencia el CS se limita a alentar “a los asociados pertinentes a que [...] apoyen los esfuerzos de las autoridades de la RCA [...] por combatir la pobreza y ayudar a la población de la RCA a crear medios de vida sostenibles” –resoluciones 2499 (CS, 2019e: párr. 20), 2552 (CS, 2020c: párr. 19) y 2605 (CS, 2021g: párr. 21)–. En cuanto a la RDC, el CS se limita a alentar “a todas las instancias políticas congoleesas” a que antepongan las necesidades de la población a los intereses partidistas, con el mensaje implícito de que apoyen los esfuerzos del gobierno congolés para cumplir los compromisos asumidos en materia de reducción de la pobreza, entre otros ámbitos –resoluciones 2502 (CS, 2019f: párr. 1), 2556 (CS, 2020e: párr. 1) y 2612 (CS, 2021h: párr. 1)–.

Así pues, el CS apuesta por la gobernanza en las estrategias de erradicación de la pobreza, confirmado en muchas otras resoluciones que abordan esta cuestión, y que parece ser la única “concreción” que por ahora propone este órgano en relación con el contenido de un potencial principio jurídico que establezca la obligación de erradicar la pobreza, pero que se limitaría al plano procedimental o, si se quiere adoptar una perspectiva más optimista, a la identificación de los posibles destinatarios de dicho principio. Interesa, por tanto, ofrecer un análisis más detallado de su planteamiento.

Las resoluciones del CS, un instrumento para introducir la gobernanza en las estrategias de erradicación de la pobreza

El modelo propugnado por el CS para avanzar en la erradicación de la pobreza establece un sistema de cooperación en el que entran en juego diferentes actores internos e internacionales. Así, las autoridades estatales mantienen un lugar destacado en la responsabilidad de definir la estrategia, como se deduce en particular de las resoluciones

relativas a situaciones en las que se hace referencia a la pobreza –entre ellas, las apenas citadas sobre la situación en la RCA y la RDC (y, en menor medida, las relativas a Haití), que ejemplifican la pauta general¹⁸–. El modelo pivota de esta forma sobre la idea de la implicación o pertenencia nacional (*national ownership*) –si bien el CS no lo menciona expresamente en ninguna de las resoluciones que aluden a la pobreza¹⁹, aunque sí de manera más o menos implícita²⁰–, que no excluye que el CS pueda hacer algunas indicaciones al Estado (en términos exhortativos, pero en el marco del capítulo VI de la Carta), como instarlo a concluir el documento de estrategia nacional contra la pobreza –como en la resolución 2027, sobre Burundi (CS, 2011f: párr. 7)–, a establecer prioridades entre sus objetivos –como en la resolución apenas citada o en la 2031, sobre RCA (CS, 2011h: párr. 23)–, o a que cumpla sus compromisos sobre tales prioridades –por ejemplo, en las resoluciones 2090 (CS, 2013b: párr. 12) o 2137 (CS, 2014a: párr. 19), sobre Burundi–.

En todo caso, las indicaciones no se limitan a las autoridades gubernamentales, sino que el CS también se dirige a otros actores internos, a los que en esencia insta a remar en la misma dirección que el gobierno, favoreciendo la implementación de medidas orientadas a erradicar la pobreza. Son ilustrativas a este respecto las resoluciones 2203 (CS, 2015a: párr. 4), 2267 (CS, 2016a: párr. 5) y 2343 (CS, 2017: párr. 8), sobre Guinea-Bissau, en las que el CS exhorta a “todas las partes interesadas, incluidas las fuerzas armadas, los partidos políticos y la sociedad civil a que colaboren entre sí para consolidar los progresos realizados hasta la fecha y aborden las causas profundas de la inestabilidad, prestando especial atención a [...] la pobreza”. También las resoluciones 2404 (CS, 2018a: párr. 9) y 2458 (CS, 2019b: párr. 14) se expresan en términos similares, si bien en estas se exhorta además a las partes interesadas “a que entablen un diálogo inclusivo y genuino” (CS, 2018a: párr. 9; CS, 2019b: párr. 9).

La *implicación nacional* constituye un principio de carácter político que la Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo (OCDE, 2005) consagró como un pilar en la prestación de dicha ayuda y que en la actualidad también se considera un componente fundamental en las operaciones de paz (Shinoda, 2015: 19). Un segundo principio que entra en juego en estos ámbitos es el de asociación o partenariado (*partnership*), que requiere del Estado su coordinación con otros actores internacionales en el diseño e implementación de los programas para los que recibe ayuda. Los tres casos comentados en el apartado anterior (Haití, RCA y RDC) ilustran bien la puesta en práctica de este otro pilar. Así, las resoluciones señaladas se limitan a indicar a una miríada de actores internacionales (organizaciones internacionales –desde la ONU a otras de ámbito regional–, Estados e instituciones donantes, organizaciones no gubernamentales, o un genérico “actores asociados”) que orienten su actuación a facilitar el desarrollo económico del país, actuando de manera coordinada con las autoridades estatales, y, como mucho, se exhorta a que se acelere el desembolso de donaciones cuando se hayan

¹⁸ Como ejemplos adicionales, *vid.*, entre otras, también las resoluciones 1620 –sobre la UNIOSIL– (CS, 2005b: párr. 1.a.i); 1658 –Haití– (CS, 2006a: 2); 1704 (CS, 2006c: 2), 1745 (CS, 2007b: párr. 10), 1802 (CS, 2008a: párr. 13), 1867 (CS, 2009a: párr. 13), 1912 (CS, 2010a: párr. 13), 1969 (CS, 2011a: párr. 15), 2037 (CS, 2012a: párr. 14) –sobre la UNMIT–; 1719 –sobre la BINUB– (CS, 2006d: párr. 2); 1756 –RDC– (CS, 2007c: 2); 1836 –Liberia– (CS, 2008b: 1); 1959 –sobre la BNUB– (CS, 2010b: párr. 3.e); 2027 –Burundi– (CS, 2011f: párr. 7); 2030 (CS, 2011g: 1) y 2512 (CS, 2020a: 1) –Guinea-Bissau–.

¹⁹ Como sí hace en otras resoluciones, como la 1996, sobre la Misión de Asistencia de las Naciones Unidas en la República de Sudán del Sur (UNMISS) (CS, 2011c: párr. 3.c), en la que, sin embargo, no se hace referencia alguna a la pobreza.

²⁰ *Vid.*, por ejemplo, las resoluciones 2584 (CS, 2021c: 3) y 2640 (CS, 2022b: 3), sobre Malí, donde el CS expresa “la necesidad de que se siga apoyando a Malí, *teniendo en cuenta sus prioridades y necesidades nacionales*” (énfasis añadido).

comprometido. No obstante, estas indicaciones se quedan en un plano más programático que jurídico, pues de su inobservancia no parece derivarse ninguna consecuencia.

La erradicación de la pobreza y la desigualdad: un camino que el CS podría allanar, pero que parece seguir horadando

Se puede decir que, hasta la fecha, la “contribución” del CS a la erradicación de la pobreza y la desigualdad se ha ceñido a implantar la gobernanza en los procesos de construcción de la paz, recurriendo para ello a las operaciones de paz, a las que, cuando lo considera oportuno, asigna en sus mandatos funciones orientadas a facilitar la coordinación y la colaboración entre los distintos actores implicados en el diseño de programas de erradicación de la pobreza y en la aportación de ayuda a tal fin²¹.

Ahora bien, que la atribución de objetivos económicos a las operaciones de paz sea efectiva para la erradicación de la pobreza está sujeta a debate. La crítica central es que importan el neoliberalismo característico de la política económica occidental, y con ello se tiende a agravar el estado de la seguridad internacional. Varias son las principales razones que se esgrimen: que los esfuerzos de construcción de la paz en el marco de las actividades de estas operaciones generan una economía de prácticas delictivas y corrupción; que el libre mercado puede debilitar las economías de los países que salen de conflictos, exponiéndolos a una guerra económica; que el modelo neoliberal implica adoptar las políticas de las instituciones financieras internacionales, las cuales, sin embargo, no se vinculan a los esfuerzos de reconstrucción postconflicto, o que las operaciones ampliadas no son capaces de dar respuesta a los problemas político-económicos porque no fueron diseñadas para lograr tales objetivos (Sheehan, 2011: 173-174).

La fórmula de gobernanza propuesta por el CS, que presupone que todos los actores implicados actúan movidos por un bien común –la paz o, en lo que aquí interesa, erradicar la pobreza– y omite establecer parámetros regulatorios que condicionen su comportamiento, genera dudas tanto sobre su capacidad para asegurar la paz (Duffield, 2004: 45) como sobre el interés de los actores privados (en particular las empresas) en asumir esta gestión de lo público en pos de la prosperidad “objetiva” de todos (Verhoeven, 2008: 90). De hecho, provoca paradojas como la que refleja el preámbulo de la resolución 2021, donde el CS expresaba “su preocupación por el aumento del desempleo y de la pobreza en algunas zonas mineras” de RDC, pero observaba al mismo tiempo “la relación entre el ejercicio de la diligencia debida por algunas oficinas comerciales, la mejora de la gobernanza del sector minero y el aumento de la producción y la exportación de minerales

²¹ Con carácter general, recuérdese la resolución 2086, donde el CS indica que puede encomendar a las misiones de paz la función de “cooperar y coordinarse con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como con todos los asociados pertinentes, incluidos los donantes y las instituciones financieras internacionales, para ayudar al gobierno y las instituciones gubernamentales competentes del país de acogida a formular políticas, planes y estrategias de reducción de la pobreza y desarrollo económico, en el contexto de cada situación concreta” (CS, 2013a: párr. 8.i). En la práctica, sirvan como ejemplos, entre otras muchas, las resoluciones 1704 –que incluye en el mandato de la UNMIT “coordinar su labor y cooperar con los organismos, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como con todos los asociados pertinentes, incluidas las instituciones financieras internacionales y los donantes, en el desempeño de las tareas anteriormente mencionadas que procedan, con miras a aprovechar al máximo la asistencia bilateral y multilateral existente y futura a Timor-Leste para la consolidación de la paz y la creación de capacidad después del conflicto, y prestar apoyo al Gobierno y a las instituciones pertinentes, en colaboración y coordinación con otros asociados, para formular políticas y estrategias de reducción de la pobreza y crecimiento económico a fin de preparar el plan de desarrollo de Timor-Leste” (CS, 2006c: párr. 4.j)– y 1719, sobre la BINUB (CS, 2006d: párr. 2, *Coordinación con los donantes y los organismos de las Naciones Unidas*).

en otras zonas mineras” (CS, 2011e: 2)²². Y lo que es peor: puede afectar negativamente a principios estructurales del Derecho internacional. En efecto, aunque en el origen del concepto de implicación nacional se encuentra el rechazo a la interferencia extranjera de países con pasado colonial una vez alcanzada su independencia, la posición que mantienen los donantes en la actual estructura de prestación de ayuda al desarrollo, donde son ellos los que impulsan el proceso y mantienen por tanto una posición de control (Shinoda, 2015: 21), supone en la práctica una atenuación del principio de no intervención en asuntos internos y de la propia soberanía del Estado receptor (Jerve, 2002: 391).

Estas críticas resultan razonables, sobre todo si se tiene en cuenta que no hay estudios que confirmen que la estrategia desarrollada es eficaz para erradicar la pobreza, mientras que los argumentos doctrinales esgrimidos para contrarrestar las críticas resultan ser más desiderativos e ideológicos que científicos –por ejemplo, Sheehan (2011: 185 y 196) defiende que la actividad de mantenimiento de la paz “must continue to promote and to import neo-liberalism, since democracy and good local governance are recognized as peace factors”, o que las empresas multinacionales pueden contribuir de manera significativa a los ODS, pero que su impacto sobre la economía de los países en los que operan “depends on their enterprise behavior”–. Además, los datos dan la razón a las voces críticas, pues prácticamente todos los Estados en los que el CS ha desplegado operaciones de paz con un componente socioeconómico declaradamente orientado en sus objetivos a luchar contra la pobreza siguen teniendo un IDH bajo, que además disminuye significativamente si se ajusta a la desigualdad, provocando un porcentaje de pérdida total de IDH muy por encima de la media mundial, como muestra la tabla 1²³:

Tabla 1. IDH e IDH-D de los Estados en los que el CS ha desplegado operaciones de paz con componente económico expresamente orientado a la erradicación de la pobreza

País	Clasificación según IDH		Valor IDH		Valor IDH-D	Pérdida total%
	2003	2021	2003	2021	2021	2021
RCA	171	188	0,355	0,404	0,24	40,6
Burundi	169	187	0,378	0,426	0,302	29,1
Malí	174	186	0,333	0,428	0,292	27
Sierra Leona	176	181	0,298	0,477	0,309	35,2
RDC	167	179	0,385	0,479	0,341	28,8
Guinea Bissau	172	177	0,348	0,483	0,306	36,6
Liberia	s.d.	178	s.d.	0,481	0,33	31,4
Haití	153	163	0,475	0,535	0,327	38,9
Afganistán	s.d.	180	s.d.	0,478	s.d.	s.d.
Timor Leste	140	140	0,513	0,607	0,44	27,5
Somalia	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.	s.d.
<i>Mundo</i>				0,732	0,59	19,4

Fuente: PNUD (2005) y PNUD (2022)

²² Por otra parte, parecen sintomáticas de la falta de resultados las protestas de julio de 2022 en varias ciudades de RDC para exigir la retirada de la MONUSCO, que derivaron en actos violentos (Agencias, 2022).

²³ Solo Timor Leste ha pasado a tener un IDH medio, permaneciendo bajo en todos los demás países.

Así pues, en el supuesto de que mencionar la pobreza en sus resoluciones fuera el reflejo de una genuina voluntad del CS de participar en la erradicación de la pobreza y la desigualdad, lo cierto es que las medidas que viene adoptando hasta el momento no resultan particularmente exitosas. Al respecto, resulta oportuna la crítica expresada por Wilkin respecto de la utilidad, para erradicar la pobreza mundial, de recurrir a un modelo ortodoxo de seguridad, en el que la seguridad termina siendo una herramienta para controlar y contener los efectos de la pobreza. No se pueden abordar las causas de la pobreza si se las confunde con los síntomas, como ocurre cuando la premisa de partida es que la población de un Estado que es pobre lo es porque no tiene capital y, por tanto, la solución es puramente interna y pasa por facilitar que dicho Estado se abra al libre mercado, en lugar de analizar el problema desde la óptica del sistema global de producción capitalista y sus efectos (Wilkin, 2002: 638-639)²⁴.

La cuestión de fondo es si el CS está dispuesto a cambiar su perspectiva y utilizar sus competencias para erradicar la pobreza y, sobre todo, reducir las desigualdades. Apostar decididamente por ese objetivo requeriría que planteara medidas concretas que regularan o al menos orientaran el comportamiento de los actores implicados, algo que no ha ocurrido hasta la fecha en relación con la pobreza, pero sí en otras materias que, aun desbordando una concepción tradicional de la seguridad, el CS vincula a la consolidación de la paz y la paz duradera, como el avance en la igualdad de las mujeres²⁵ o la epidemia del virus del ébola (CS, 2014d).

CONCLUSIONES

Las conclusiones que se pueden extraer del análisis de las resoluciones del CS son varias. La más general es que denotan cierta preocupación de este órgano por que la pobreza pueda constituir un problema para la seguridad internacional en el siglo XXI desde dos ópticas: como fuente de conflictos y como obstáculo para la construcción de una paz duradera. Desde el punto de vista de la prevención de conflictos, sin embargo, la actuación del CS se queda en un plano meramente programático, pues, si bien se alude a la necesidad de erradicarla, no se diseña una estrategia para, utilizando sus competencias, trabajar en esa dirección.

En el plano de la construcción de la paz, en cambio, la lucha contra la pobreza sí parece haberse convertido en un factor que se tiene en cuenta a la hora de definir los mandatos de las operaciones de paz, si bien el CS se limita a articular en sus resoluciones un modelo de gobernanza que interpela a la participación de los diferentes actores interesados en las estrategias de reducción de la pobreza, pero sin establecer obligaciones concretas para todos ellos orientadas a garantizar que se alcance ese objetivo. En última instancia, la fórmula por la que apuesta para luchar contra la pobreza pasa por favorecer la apertura al mercado global de los Estados que salen de un conflicto y eludir condicionar ese proceso con regulaciones. Abraza así las premisas del neoliberalismo, que también parecería

²⁴ En ese sentido, cabe preguntarse, por ejemplo, si las referencias a la pobreza en las resoluciones relativas a la reforma del sector de la seguridad, comentadas anteriormente, atienden a una preocupación real por la seguridad humana a nivel global o están pensando más bien en garantizar un entorno seguro para la inversión, como se defiende desde las instituciones económicas internacionales (Carrington & Post, 2008: 1-2).

²⁵ Con medidas, entre otras muchas, como el incremento por los Estados de apoyo financiero, técnico y logístico a actividades de capacitación “destinadas a crear sensibilidad sobre las cuestiones de género” (CS, 2000b: párr. 7), el acometimiento de reformas legislativas y judiciales para garantizar el enjuiciamiento de quienes cometan actos de violencia sexual (CS, 2009b: párr. 6), o lograr la participación plena de las mujeres en los procesos electorales (CS, 2013d: párr. 8).

subyacer a resoluciones sobre otros temas clásicos de la seguridad, como la delincuencia –donde da la sensación de que se sugiere un vínculo entre la criminalidad y el que la población carezca de capital– o la reforma del sector de la seguridad –necesaria para garantizar entornos seguros para la inversión–.

Sin embargo, esta estrategia resulta poco adecuada no solo para erradicar la pobreza, sino sobre todo para reducir las desigualdades, una realidad que solo muy recientemente ha empezado a aparecer en las resoluciones del CS, pese a constituir una fuente potencialmente mucho mayor de inestabilidad. Si pretende cumplir cabalmente su función de mantener la paz y la seguridad internacionales en el futuro próximo, va siendo hora de que el CS empiece a adoptar una perspectiva global que ponga a las personas en el centro y utilice sus competencias para lograr un mundo menos desigual en el que la población vulnerable también pueda vivir segura.

NOTA SOBRE LA AUTORA:

Rosa Ana Alija Fernández es Profesora agregada de Derecho internacional Público en la Universitat de Barcelona. Correo electrónico: ralija@ub.edu. Este trabajo se enmarca en el proyecto “Condicionantes regulatorios internacionales y comunitarios en un marco de gobernanza multinivel para la formulación de estrategias contra la pobreza en España” (PID2020-117627GB-I00), financiado por el Ministerio de Ciencia, Innovación y Universidades.

REFERENCIAS

Agencias (2022), “Aumentan a 15 los muertos en las protestas contra la misión de la ONU en Congo”, *El País*, 26 de julio: <https://elpais.com/internacional/2022-07-26/variios-muertos-y-decenas-de-heridos-en-una-manifestacion-contra-la-mision-de-la-onu-en-congo.html>

Byrd, Miemie Winn (2018), “The Security Risks of Rising Inequalities”, *Asia-Pacific Center for Security Studies*, March: <https://apcss.org/wp-content/uploads/2018/04/Security-Risks-Editorial.pdf>

Carrington, Tim & Post, David (2008), “The Security Sector and Poverty Reduction Strategies”, *Social Development Notes*, No. 114, Washington, DC: World Bank.

CDESC (2001), *Cuestiones sustantivas que se plantean en la aplicación del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales: la pobreza y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales. Declaración aprobada por el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales el 4 de mayo de 2001*, doc. ONU E/C.12/2001/10, 10 de mayo.

CS (1998), S/RES/1170 (1998), 28 de mayo.

— (1999), S/RES/1265 (1999), 17 de septiembre.

— (2000a), *Informe del Grupo sobre las Operaciones de Paz de las Naciones Unidas*, doc. ONU A/55/305– S/2000/809, 21 de agosto.

— (2000b), S/RES/1325 (2000), 31 de octubre.

— (2000c), S/RES/1327 (2000), 13 de noviembre.

— (2001a), *Función del Consejo de Seguridad en la prevención de los conflictos armados*, doc. ONU S/PV.4334 (Resumption 1), 21 de junio.

— (2001b), S/RES/1366 (2001), 30 de agosto.

- (2004a), S/RES/1529 (2004), 29 de febrero.
- (2004b), S/RES/1542 (2004), 30 de abril.
- (2005a), S/RES/1608 (2005), 22 de junio.
- (2005b), S/RES/1620 (2005), 1 de agosto.
- (2005c), S/RES/1625 (2005), 14 de septiembre.
- (2006a), S/RES/1658 (2006), 14 de febrero.
- (2006b), S/RES/1674 (2006), 28 de abril.
- (2006c), S/RES/1704 (2006), 25 de agosto.
- (2006d), S/RES/1719 (2006), 25 de octubre.
- (2006e), S/RES/1738 (2006), 23 de diciembre.
- (2007a), S/RES/1743 (2007), 15 de febrero.
- (2007b), S/RES/1745 (2007), 22 de febrero.
- (2007c), S/RES/1756 (2007), 15 de mayo.
- (2007d), S/RES/1780 (2007), 15 de octubre.
- (2008a), S/RES/1802 (2008), 25 de febrero.
- (2008b), S/RES/1836 (2008), 29 de septiembre.
- (2008c), S/RES/1840 (2008), 14 de octubre.
- (2009a), S/RES/1867 (2009), 26 de febrero.
- (2009b), S/RES/1888 (2009), 30 de septiembre.
- (2009c), S/RES/1892 (2009), 13 de octubre.
- (2010a), S/RES/1912 (2010), 26 de febrero.
- (2010b), S/RES/1959 (2010), 16 de diciembre.
- (2010c), S/RES/1963 (2010), 20 de diciembre.
- (2011a), S/RES/1969 (2011), 24 de febrero.
- (2011b), S/RES/1976 (2011), 11 de abril.
- (2011c), S/RES/1996 (2011), 8 de julio.
- (2011d), S/RES/2015 (2011), 24 de octubre.
- (2011e), S/RES/2021 (2011), 29 de noviembre.
- (2011f), S/RES/2027 (2011), 20 de diciembre.
- (2011g), S/RES/2030 (2011), 21 de diciembre.
- (2011h), S/RES/2031 (2011), 21 de diciembre.
- (2012a), S/RES/2037 (2012), 23 de febrero.
- (2012b), S/RES/2070 (2012), 12 de octubre.
- (2013a), S/RES/2086 (2013), 21 de enero.
- (2013b), S/RES/2090 (2013), 13 de febrero.
- (2013c), S/RES/2119 (2013), 10 de octubre.
- (2013d), S/RES/2122 (2013), 18 de octubre.
- (2014a), S/RES/2137 (2014), 13 de febrero.
- (2014b), S/RES/2151 (2014), 28 de abril.
- (2014c), S/RES/2171 (2014), 21 de agosto.
- (2014d), S/RES/2177 (2014), 18 de septiembre.
- (2014e), S/RES/2180 (2014), 14 de octubre.
- (2014f), S/RES/2185 (2014), 20 de noviembre.
- (2015a), S/RES/2203 (2015), 18 de febrero.
- (2015b), S/RES/2243 (2015), 14 de octubre.
- (2016a), S/RES/2267 (2016), 26 de febrero.
- (2016b), S/RES/2282 (2016), 27 de abril.

- (2016c), S/RES/2313 (2016), 13 de octubre.
- (2017), S/RES/2343 (2017), 23 de febrero.
- (2018a), S/RES/2404 (2018), 28 de febrero.
- (2018b), S/RES/2427 (2018), 9 de julio.
- (2018c), S/RES/2447 (2018), 13 de diciembre.
- (2019a), S/RES/2457 (2019), 27 de febrero.
- (2019b), S/RES/2458 (2019), 28 de febrero.
- (2019c), S/RES/2467 (2019), 23 de abril.
- (2019d), S/RES/2476 (2019), 25 de junio.
- (2019e), S/RES/2499 (2019), 15 de noviembre.
- (2019f), S/RES/2502 (2019), 19 de diciembre.
- (2020a), S/RES/2512 (2020), 28 de febrero.
- (2020b), S/RES/2524 (2020), 3 de junio.
- (2020c), S/RES/2552 (2020), 12 de noviembre.
- (2020d), S/RES/2553 (2020), 3 de diciembre.
- (2020e), S/RES/2556 (2020), 18 de diciembre.
- (2021a), *Exclusión, desigualdad y conflictos*, doc. ONU S/PV.8900, 9 de noviembre.
- (2021b), S/RES/2579 (2021), 3 de junio.
- (2021c), S/RES/2584 (2021), 29 de junio.
- (2021d), S/RES/2592 (2021), 30 de agosto.
- (2021e), S/RES/2600 (2021), 15 de octubre.
- (2021f), S/RES/2601 (2021), 29 de octubre.
- (2021g), S/RES/2605 (2021), 12 de noviembre.
- (2021h), S/RES/2612 (2021), 20 de diciembre.
- (2022a), S/RES/2626 (2022), 17 de marzo.
- (2022b), S/RES/2640 (2022), 29 de junio.

Duffield, Mark (2004), *Las nuevas guerras en el mundo global. La convergencia entre desarrollo y seguridad*, Madrid: Los Libros de la Catarata.

Gaitán-Rossi, Pablo & Velázquez Guadarrama, César (2021), “A systematic literature review of the mechanisms linking crime and poverty”, *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, Vol. 28, pp. 1-25.

Guillén Lasierra, Francesc (2013), “Pobreza y delincuencia. Una relación causal inexistente”, *UOC Ciudades. Blog del Máster oficial de Ciudad y Urbanismo*, 18 de octubre: <https://blogs.uoc.edu/ciudad/pobreza-y-delincuencia-una-relacion-causal/>

Haughton, Jonathan & Khandker, Shahidur R. (2009), *Handbook on Poverty and Inequality*, Washington, DC: World Bank.

Hurrell, Andrew (1999), “Security and Inequality”, en Hurrell, Andrew & Woods, Ngaire (Eds.), *Inequality, globalization, and world politics*, New York: Oxford University Press, pp. 248-272.

Jerve, Alf Morten (2002), “Ownership and Partnership: Does the New Rhetoric Solve the Incentive Problems in Aid?”, *Forum for Development Studies*, No. 2, pp. 389-407.

Malby, Steven & Davis, Philip (2012), *Monitoring the impact of economic crisis on crime*, Vienna: UNODC Statistics and Surveys Section.

OCDE (2005), *Declaración de París sobre la eficacia de la ayuda al desarrollo y Programa de acción de Accra*: <https://www.oecd.org/dac/effectiveness/34580968.pdf>

Peters, Anne et Grubenmann, Beatrice (2008), “Diplomatie préventive, prévention des conflits et réforme des Nations Unies”, en Cardona Llorens, Jorge (Ed.), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 29-57.

PNUD (1994), *Informe sobre desarrollo humano 1994*, México, D.F.: Fondo de Cultura Económica.

— (2005), *Informe sobre desarrollo humano 2005. La cooperación internacional ante una encrucijada: ayuda al desarrollo, comercio y seguridad en un mundo desigual*, Madrid/Barcelona/México, D.F.: Mundi-Prensa.

— (2022), *Informe sobre desarrollo humano 2021/2022. Panorama general. Tiempos inciertos, vidas inestables: configurar nuestro futuro en un mundo en transformación*, Nueva York: PNUD.

Sanahuja, José Antonio (2005), “Seguridad, desarrollo y lucha contra la pobreza tras el 11-S: los Objetivos del Milenio y la “securitización” de la ayuda”, *Documentación Social*, No. 136, pp. 25-41.

Sanz Caballero, Susana (2008), “Las Naciones Unidas y la diplomacia preventiva: ¿adaptación o reforma?”, en Cardona Llorens, Jorge (Ed.), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 59-84.

SGNU (1992), *Un programa de paz. Diplomacia preventiva, establecimiento de la paz y mantenimiento de la paz. Informe del Secretario General presentado de conformidad con la declaración aprobada el 31 de enero de 1992 en la Reunión en la Cumbre del Consejo de Seguridad*, doc. ONU A/47/277-S/24111, 17 de junio.

— (1994), *Un programa de desarrollo. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/48/935, 6 de mayo.

— (2000), *Nosotros los pueblos: la función de las Naciones Unidas en el siglo XXI. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/54/2000, 28 de marzo.

— (2001), *Prevención de los conflictos armados. Informe del Secretario General*, doc. ONU A/55/985– S/2001/574, 7 de junio.

— (2021), *Nuestra Agenda Común. Informe del Secretario General*, doc. A/75/982, 10 de septiembre.

Sheehan, Nadège (2011), *The Economics of UN Peacekeeping*, Oxon & New York: Routledge.

Shinoda, Hideaki (2015), “Local ownership as a strategic guideline for peacebuilding”, en Sung Yong Lee & Özerdem, Alpaslan (Eds.), *Local Ownership in International Peacebuilding. Key theoretical and practical issues*, Oxon & New York: Routledge, pp. 19-38.

Verhoeven, Joe (2008), “À propos de la diplomatie préventive”, en Cardona Llorens, Jorge (Ed.), *La ONU y el mantenimiento de la paz en el siglo XXI. Entre la adaptación y la reforma de la Carta*, Valencia: Tirant lo Blanch, pp. 85-91.

Wilkin, Peter (2002), “Global poverty and orthodox security”, *Third World Quarterly*, Vol. 23, No. 4, pp. 633-645.