

El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: ¿obstáculo insalvable para la Responsabilidad de Proteger?

Emilio Menéndez del Valle



El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: ¿obstáculo insalvable para la Responsabilidad de Proteger?

Emilio Menéndez del Valle | Embajador de España y analista en Relaciones Internacionales | @EMV_Masai 

Índice

Resumen	2
Introducción	4
El derecho de veto en el CS	6
Diversas iniciativas para restringir el uso del veto en beneficio de la Responsabilidad de Proteger.....	16
Conclusión: restricción del derecho de veto	25

Resumen

El Consejo de Seguridad de Naciones Unidas (CS) lo integran 15 Estados. Cinco permanentemente (EEUU, Rusia, China, el Reino Unido y Francia) y 10 temporalmente por dos años. En cuestiones de fondo se requiere que no haya ningún voto negativo de los Cinco Grandes, regla impuesta por ellos mismos en la Conferencia de San Francisco en 1945 que dio nacimiento a la organización.

En los últimos tiempos, la utilización frecuente del veto por parte sobre todo de Rusia, pero también de China, para impedir la actuación de la ONU ante la denuncia por parte de la comunidad internacional de las atrocidades (crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad, depuración étnica o genocidio) cometidas en Siria y otros lugares del planeta, ha llevado a la indignación y frustración por la omisión de acción del CS. Sentimientos obviamente comprensibles ante los repetidos vetos (o mera amenaza de ejercerlos) de Resoluciones que deberían haber facilitado la solución de dramáticas situaciones no solo conculcadoras de los derechos humanos sino también amenazadoras para la paz y seguridad internacionales.

Esos crímenes masivos son los que pretende impedir la doctrina onusiana de la Responsabilidad de Proteger. Indignación y frustración que –en unión de otros factores– han impulsado el ansia de reformar la organización y en concreto la estructura y métodos del CS, tarea no obstante ardua y prácticamente imposible en ausencia de consenso.

Dos secretarios generales de la organización, a lo largo de sus respectivos mandatos, han librado constante batalla a favor de la Responsabilidad de Proteger, en ocasiones recriminando y avergonzando al CS por su obstrucción y/o pasividad ante los crímenes atroces. Tanto Kofi Annan (1997-2006) como Ban Ki-moon (2007-2016) han sido

adalides de esta causa, grandes figuras morales empeñadas en airear, defender y propulsar los principios y propósitos de la organización internacional. Contra viento y marea. A veces, vientos generados por el propio CS. Annan y Ban –que impulsaron la necesaria evolución de la soberanía estatal desde un concepto de la misma como derecho absoluto a otro de soberanía con responsabilidad– han defendido en paralelo la urgente transformación del derecho absoluto de veto al ejercicio del mismo con responsabilidad.

En definitiva, es un hecho que vetar acciones equilibradas y proporcionadas, oportunamente razonadas y basadas en hechos objetivos de dominio público, destinadas a evitar un mal que inflige sufrimientos indecibles, no sólo puede convertir al CS en obstáculo insalvable para la Responsabilidad de Proteger, sino que, claramente, perjudica la credibilidad y legitimidad del mismo (felizmente Francia y el Reino Unido actúan con responsabilidad) y también la de las propias Naciones Unidas, pues la opinión pública puede desconocer en qué actor concreto recae la culpa de la omisión.

Introducción

El final de la Guerra Fría coincidió con la iniciación de conflictos violentos en diversos lugares de Europa. La guerra de Bosnia (1992-1995) condujo a las masacres de musulmanes a manos de serbiobosnios en Sarajevo y Srebrenica y a finales de los años 90 la limpieza étnica en Kosovo se había institucionalizado. El horror y el sufrimiento de las dos Guerras Mundiales que movilizaron a los gobiernos para lanzar la ONU (“Nosotros los pueblos de las Naciones Unidas, resueltos a preservar a las generaciones venideras del flagelo de la guerra que dos veces durante nuestra vida ha infligido a la Humanidad sufrimientos indecibles...”, Introducción de la Carta) resurgían, si bien, afortunadamente, a menor escala.

Para hacer frente a la guerra de Bosnia se logró la unanimidad en el Consejo de Seguridad (CS), no así en Kosovo y Yugoslavia, donde la OTAN actuó unilateralmente. Se abrió un abismo entre quienes estimaron que la intervención era ilegal y quienes argumentaron que el derecho internacional importaba menos que salvar miles de vidas. Durante largo tiempo la mayoría de los gobiernos había aceptado barbaridades impunemente cometidas. En Ruanda, Srebrenica y en un elenco de lugares y comunidades donde resurgía el pavor del Holocausto. ¿Hasta cuándo? La perversión moral que implicaba la indiferencia y la ausencia de reacción alcanzaron un grado imposible de resistir, lo que originó que determinados gobiernos propiciaran una arquitectura jurídico-normativa que aspiraba a impedir o al menos a atenuar el infierno existencial de tantas gentes en esta nuestra torturada Humanidad.

Paralelamente, en 1993, el CS –con la finalidad de encausar y condenar a los perpetradores de los horrores– se acogió al capítulo VII de la Carta (Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamiento de la paz o actos de agresión) y convino en crear el Tribunal Penal Internacional para la Antigua Yugoslavia (TPIY). Asimismo, en 1998, se redactó el Estatuto de Roma, que dio origen al Tribunal Penal Internacional (TPI), con entrada en vigor en 2002. Tanto éste como el TPIY tienen como objetivo la persecución de los crímenes de guerra, de lesa humanidad y genocidio, si bien el TPI quedó establecido como corte permanente de justicia internacional. En la actualidad vive una cierta crisis a causa de diferencias de interpretación jurídica (en relación con la inmunidad de los jefes de Estado y de gobierno) con algunos países africanos (Suráfrica, Burundi). No obstante, su amplia membresía (124 países) y la destacada actividad de su fiscal general, Fatu Bensuda, ex ministra de Justicia de Gambia, así como la del presidente de la Asamblea de los Estados Partes, Sidiki Kaba, antiguo ministro de Justicia de Senegal, le otorgan un papel nada desdeñable.

En este ambiente, el entonces secretario general Kofi Annan desarrolló durante largo tiempo una magnífica actividad para movilizar a la Asamblea General, Consejo de Seguridad y Estados miembros con el fin de que denunciaran tajantemente los crímenes masivos y la conculcación sistemática de los derechos humanos. Con el apoyo de expertos juristas y académicos impulsó una redefinición de la soberanía, una reconversión de la visión westfaliana como derecho absoluto en soberanía como responsabilidad, sobre la base de que los Estados son entes al servicio de sus pueblos y no viceversa. En apoyo de Annan, el gobierno canadiense promovió la Comisión Internacional sobre la Intervención y la Soberanía de los Estados (CIISE), quien en

diciembre de 2001 publicó su informe titulado “La Responsabilidad de Proteger”. Entre ese año y 2005, el secretario general, la Asamblea y multitud de organizaciones pro derechos humanos y juristas y académicos de medio mundo hicieron frente común a favor de la Responsabilidad de Proteger (RdP), doctrina que resultaría institucionalizada, aprobada por todos los miembros de Naciones Unidas en la Cumbre Mundial de 2005. Mis dos documentos de trabajo que preceden a este¹ se ocupan genérica y específicamente de este tema.

El que ahora se publica trata detenidamente un asunto trascendental para la RdP, cual es la posibilidad de que el veto sistemático de determinados miembros del CS acabe por hacer inviable la consolidación de la misma. Un posible condicionamiento legal del derecho de veto en caso de crímenes masivos no es fácil de lograr aisladamente sin acometer simultáneamente una reforma de la ONU, pero sí lo es un condicionamiento *de facto* siempre que sea voluntariamente asumido por los tres miembros permanentes del Consejo que más lo utilizan: Rusia, China y EEUU, este sobre todo en defensa de Israel.

La RdP resultó seriamente dañada en 2011 cuando una coalición liderada por Washington intervino para derribar el régimen libio, lo que la Resolución 1973 del Consejo de marzo de ese año no autorizaba, Resolución que se ceñía exclusivamente a la protección de la población civil, reprimida y perseguida por Gadafi. Dicha intervención fue negativa para la credibilidad y afianzamiento de la doctrina, grave paso atrás en los progresos logrados hasta entonces. De ella se derivó un bloqueo en la interpretación de la norma a la hora de aplicarla en los casos más duros, por ejemplo, cuando ha de recurrirse a la fuerza militar ante el fracaso de medidas de prevención para impedir la comisión de atrocidades.

De ahí la especial significación de dos iniciativas inmediatas posteriores, ambas concebidas para impedir la repetición del desaguisado provocado en Libia. Una, brasileña, a los pocos meses del desastre libio y bautizada como “Responsabilidad al Proteger” (RaP). La otra, china, nacida en 2012, poco tiempo después de la de Brasilia, basada en esta y denominada “Protección Responsable” (PR). La primera persigue atender las preocupaciones e inquietudes suscitadas por la acción militar en el marco de la RdP y requiere al CS que cree mecanismos y procedimientos especiales para evaluar y vigilar el modo en que las resoluciones que autorizan el uso de la fuerza es llevado a cabo. Por su parte, la PR china –iniciativa oficiosa, pero no aún oficial– calca prácticamente a la brasileña y sugiere que el Consejo elabore criterios y directrices que acompañen una acción militar y exige que los mismos sean convenientemente supervisados mediante mecanismos que eviten que dicha acción acabe convirtiéndose

¹ Emilio Menéndez del Valle (2016), “Responsabilidad de Proteger: la ONU en acción”, DT nº 2/2016, Real Instituto Elcano, 15/II/2016, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt2-2016-menendezdelvalle-responsabilidad-de-proteger-onu-en-accion; y Emilio Menéndez del Valle (2016), “Corea del Norte y la Responsabilidad de Proteger”, DT nº 13/2016, Real Instituto Elcano, 9/IX/2016, http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/web/rielcano_es/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/dt13-2016-menendezdelvalle-corea-norte-responsabilidad-proteger.

en un instrumento para lograr un objetivo estratégico, por ejemplo, el cambio de régimen de un Estado, algo que no contempla la RdP.

El documento que sigue a esta Introducción, entre otros asuntos, analiza, evalúa y resalta los esfuerzos que Estados o grupos de Estados, en el seno de la ONU, llevan a cabo para persuadir a los miembros permanentes del Consejo de que voluntariamente renuncien a servirse de su derecho de veto en los casos de crímenes masivos contra poblaciones civiles. Refiere la iniciativa de Francia, a la que se suma México, que persigue tal fin y que es apoyada por el Reino Unido, el otro miembro permanente del Consejo, que hace piña con París para denunciar la manera torticera con la que Rusia especialmente, pero también China, manejan el veto. Uso del veto, que aun siendo conforme con la legalidad nacida en 1945 en San Francisco, no lo es con la razón ni la justicia, que ha de ser equitativa y no de geometría variable en función de intereses estratégicos en liza. Es asimismo destacable la persistente y digna de elogio actividad de otros actores colectivos. Como la del grupo Rendición de Cuentas, Coherencia y Transparencia (más de 70 Estados) y la del llamado Cinco Pequeños (Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza), empeñados en que los Cinco Grandes asuman que vetar iniciativas o acciones encaminadas a impedir crímenes de guerra, de lesa humanidad, depuración étnica o genocidio degrada a quienes ejercen el veto, pone en solfa la credibilidad de Naciones Unidas y refuerza la convicción de impunidad de quienes perpetran tales actos.

El derecho de veto en el CS

Como es sabido, el CS está integrado por 15 miembros. Cinco (EEUU, Rusia, China, Francia y el Reino Unido) lo son de modo permanente. Diez, de forma temporal, se renuevan cada dos años. Cada miembro del Consejo dispone de un voto y las decisiones se adoptan por el voto afirmativo de al menos nueve de los 15 miembros que lo componen. Cuando se trata de cuestiones de fondo, se requiere que además de los nueve votos afirmativos no se dé en contra ningún voto de los cinco miembros permanentes. Esta es la regla de la unanimidad impuesta por las grandes potencias en la Conferencia de San Francisco de 1945 que dio nacimiento a la ONU. Se conoce como derecho de veto. Así las cosas, si uno de los cinco miembros permanentes (conocidos como P5) está en desacuerdo con una decisión, puede emitir un voto negativo, vetando o bloqueando dicha decisión. En caso de que algún miembro permanente no apoye una decisión, pero tampoco desee bloquearla, puede abstenerse. El derecho de veto (utilizado por todos los P5, aunque sobre todo por Rusia, en especial durante la Guerra Fría, y por EEUU, sobre todo después de la misma) ha sido y es ampliamente discutido, dado que un amplio sector de opinión estima que es una práctica que vulnera la democracia onusiana.

La guerra de Siria (aunque no sólo ésta) reactualizó el tema del derecho de veto y la discusión en torno a la utilización de éste por Rusia y China, lo que impidió el avance hacia una resolución positiva del conflicto. Ello convirtió al CS en instrumento pasivo, mero espectador, ante las atrocidades masivas cometidas en la región, lo que suscitó un amplio clima de indignación y frustración entre la gran mayoría de los miembros de la ONU y en especial entre los miembros no permanentes del Consejo. En la época

posterior a la Guerra Fría, Siria es el vivo ejemplo de los devastadores efectos, políticos, psicológicos y de credibilidad para la organización que la utilización del veto puede ocasionar. Ha llevado a la convicción de la mayoría de los Estados y de la opinión pública informada de que en la época en que vivimos el derecho de veto es un lastre peligroso, incompatible con la fundamental responsabilidad del CS de mantener la paz y seguridad internacionales a que está obligado por la Carta.

En 2013 y en relación con el ejercicio del veto que bloqueaba la acción en Siria, se produjo la primera rebelión de los miembros no permanentes del Consejo. En agosto de 2013 y bajo presidencia argentina, Cristina Fernández criticó el poder de veto de los P5, argumentando que durante la Guerra Fría el veto constituyó una salvaguardia para evitar un holocausto nuclear, pero que “hoy no podemos tratar los problemas de este nuevo mundo con viejos instrumentos y métodos”.² Al mes siguiente, Australia sucedió en la presidencia del CS a Argentina y expresó su frustración en parecidos términos.

Fue, no obstante, Arabia Saudí quien dio la campanada de protesta sobre este particular. Habiendo sido elegida en octubre de 2013 como miembro no permanente del Consejo, renunció a incorporarse y criticó duramente al CS en un comunicado oficial: “El fracaso del Consejo de Seguridad al no convertir a Oriente Medio en zona libre de armas de destrucción masiva... impidiendo la posesión de armas nucleares por cualquier Estado de la región, constituye evidencia y prueba irrefutables de su incapacidad para cumplir con sus obligaciones y honrar sus responsabilidades. Permitir al régimen sirio matar y abrasar a su pueblo con armas químicas ante la indiferencia del mundo, sin aplicar sanciones disuasorias al régimen de Damasco, es asimismo evidencia y prueba irrefutable de la incapacidad del Consejo para cumplir con sus deberes y responsabilidades”.³

Indignación y frustración por la inoperancia del Consejo que habían llevado, ya en 2012, a una inusual decisión por parte de la Asamblea General (AG), cual fue la resolución del 3 de agosto de ese año,⁴ que condenaba al Consejo por su omisión de actuar en el tema sirio. El veto de dos de los P5 había conducido a la congelación, al bloqueo, de todo el sistema de seguridad colectiva onusiano y al rechazo de la voluntad claramente expresada de la comunidad internacional de hacer frente al ignominioso desastre humanitario que tenía lugar en Siria. Como comentaremos más adelante, esta situación impulsó el ansia de reformar la ONU y en concreto la estructura y métodos del CS, tarea, no obstante, ardua y difícil de llevar a cabo en ausencia de consenso. Intención desde luego comprensible ante los repetidos vetos (o mera amenaza de ejercerlos) de resoluciones que deberían haber facilitado la solución de dramáticas situaciones amenazantes para la paz y seguridad internacionales, o al menos la de una región concreta del planeta. Vetos y amenazas de veto que han cancelado negociaciones que podrían haber evitado la muerte de centenares de miles de personas y que, sin

² “Security Council veto power attacked”, *CBC News*, 6/VIII/2013.

³ “Statement of the Ministry of Foreign Affairs on Saudi Arabia’s apology for not accepting Security Council membership. Annex to the letter (12/XI/2013) from the Permanent Representative of Saudi Arabia to the United Nations addressed to the Secretary General”, UN Doc A/68/599, 14/XI/2013.

⁴ AGNU, Sesión 66, Res. 66/253B, 3/VIII/2012.

embargo, han convertido el CS de la ONU en sujeto pasivo (hay quien lo califica de cómplice por omisión) de crímenes atroces.

Ante los crímenes atroces (genocidio, crímenes de guerra y de lesa humanidad y depuración étnica) que todavía acontecen en nuestro atribulado planeta, la opinión pública informada y responsable, las organizaciones no gubernamentales y los gobiernos sensibles al tema se movilizan. Y recordando que es propósito de las Naciones Unidas “mantener la paz y la seguridad internacionales, y con tal fin: tomar medidas colectivas eficaces para prevenir y eliminar amenazas a la paz, y para suprimir actos de agresión u otros quebrantamientos de la paz...” (Carta de las Naciones Unidas, artículo 1-1) así como “el desarrollo y estímulo del respeto a los derechos humanos... sin distinción por motivos de raza, sexo, idioma o religión” (Carta, artículo 1-3), esa opinión pública, esas ONG y esos gobiernos responsables se rebelan ante lo que está teniendo lugar.

De ahí que exijan responsabilidades al CS de la organización internacional por no hacer frente a las crisis humanitarias que plagan el planeta y lo acusen, por ejemplo, de omisión ante la escalada de violencia en Siria, dado que “a fin de asegurar acción rápida y eficaz por parte de las Naciones Unidas, sus Miembros confieren al Consejo de Seguridad la responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales...” (Carta, artículo 24-1).

En 2003, el entonces secretario general de la ONU Kofi Annan –preocupado por las deficiencias de la organización que dirigía antes las nuevas amenazas que surgían en el planeta– promovió la constitución de un grupo de expertos que reflexionara sobre ellas y transmitiera propuestas para hacerles frente. El resultado fue la publicación y debate al siguiente año del informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, titulado “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”.⁵ El Grupo ofrece una visión de unas Naciones Unidas para el siglo XXI y formula recomendaciones para introducir cambios en cada uno de sus principales órganos, en particular el CS. Se trataría de iniciar un proceso que transformara al CS de órgano al servicio de los intereses de los vencedores en la Segunda Guerra Mundial en otro al servicio de los intereses colectivos globales de pueblos y naciones. El informe del Grupo plantea una nueva configuración de la seguridad colectiva, en un entorno de nuevas amenazas imprevisibles en la época en que la ONU fue creada, desde el terrorismo nuclear y la actuación de grupos terroristas no estatales (Estado Islámico, al-Qaeda, etc.) hasta el posible colapso de algunos Estados a causa de la miseria, las epidemias o la guerra civil (aquí el informe inserta el aún incipiente concepto de la Responsabilidad de Proteger, apenas enunciado en 2001 por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados, pero que habría de adquirir carta de naturaleza en 2005 con ocasión de la Cumbre Mundial onusiana).

No parece, sin embargo, que en la actualidad corran vientos a favor de la reforma de Naciones Unidas ni del Consejo (ambas estarían vinculadas). Una enmienda formal para modificar el actual poder de veto del P5 a día de hoy sería bloqueada por la voluntad

⁵ Naciones Unidas (2004), A/59/565, 2/XII/2004.

contraria de al menos tres de sus miembros –Rusia, China y EEUU– dado que, en función del artículo 108 “las reformas a la presente Carta entrarán en vigor para todos los Miembros de las Naciones Unidas cuando hayan sido adoptadas por el voto de las dos terceras partes de los Miembros de la Asamblea General y ratificadas... por las dos terceras partes de los Miembros de las Naciones Unidas, incluyendo a todos los Miembros permanentes del Consejo de Seguridad”.

Aun así, dos secretarios generales, a lo largo de sus respectivos mandatos, han librado una constante batalla a favor de la Responsabilidad de Proteger, en ocasiones recriminando y avergonzando al Consejo por su obstrucción y/o pasividad ante los crímenes atroces. Tanto Kofi Annan (1997-2006) como Ban Ki-moon (2007-2016) han sido adalides de esta causa, grandes figuras morales empeñadas en airear, defender y propulsar los principios y propósitos de la organización internacional. Contra viento y marea. A veces, vientos generados por el propio CS.

Son numerosas las acciones positivas emprendidas por uno y otro. Valga como ejemplo la siguiente. Informe de Ban, “Haciendo efectiva la Responsabilidad de Proteger”, presentando a la Asamblea en 2009: “... el secretario general tiene la obligación de decir al Consejo de Seguridad lo que tiene que saber, no lo que quiere escuchar. El secretario general debe erigirse en portavoz de los vulnerables y los amenazados cuando sus gobiernos se convierten en perseguidores en lugar de protectores o cuando ya no pueden protegerlos de grupos armados dedicados al saqueo. Los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad tienen una responsabilidad especial debido a los privilegios de titularidad y derecho de veto que les han sido concedidos en la Carta. Les instaría a abstenerse de ejercer o amenazar con ejercer su derecho de veto en situaciones en que sea evidente que no se han cumplido obligaciones relativas a la Responsabilidad de Proteger... En todo el planeta se ha experimentado un cambio de actitud considerable desde lo sucedido en Camboya, Ruanda y Srebrenica y aumentado el precio político, tanto a nivel nacional como internacional, que deben pagar quienes parezcan estar bloqueando una acción internacional eficaz mientras se comete un genocidio u otro crimen relativo a la Responsabilidad de Proteger... Para que la Asamblea General pueda desempeñar un papel rector al configurar la acción de las Naciones Unidas, los 192 Estados miembros tienen la obligación común de convertirla en un instrumento eficaz para promover los principios de la Responsabilidad de Proteger que tan claramente se enuncian en los párrafos 138 y 139 del Documento Final de la Cumbre”.⁶

Las admoniciones de Ban Ki-moon a lo largo de su mandato fueron frecuentes. Otro ejemplo, perteneciente a su informe anual (el séptimo) sobre la Responsabilidad de Proteger: “Si bien en el Documento Final de la Cumbre Mundial 2005 se exhortó al Consejo de Seguridad a que afrontara los crímenes atroces caso por caso, la respuesta incoherente del Consejo ante las situaciones en las que se han cometido genocidio, crímenes de guerra, depuraciones étnicas y crímenes de lesa humanidad sigue

⁶ Naciones Unidas, Asamblea General, “Hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”, A/63/677, 12/1/2009, párrafo 61.

afectando a la situación de la Responsabilidad de Proteger. Con demasiada frecuencia, el Consejo de Seguridad no ha cumplido la responsabilidad que tiene en el mundo, lo que ha permitido que intereses estratégicos más limitados impidan llegar a un consenso y dar una respuesta colectiva sólida”.⁷ Ban Ki-moon, que durante años libró duras batallas con el CS, estima necesario insistir: “... se ha conferido una responsabilidad especial al Consejo de Seguridad. La creciente aceptación que recibe la Responsabilidad de Proteger hace mucho más difícil ahora que el Consejo de Seguridad justifique la inacción ante el genocidio, los crímenes de guerra, la depuración étnica y los crímenes de lesa humanidad. Cuando los miembros del Consejo están unidos pueden mejorar las condiciones de inseguridad y poner de manifiesto la determinación de la comunidad internacional. Sin embargo, cuando no encuentran un objetivo común, como ocurre con demasiada frecuencia con respecto a la República Árabe Siria, las consecuencias pueden ser devastadoras, incluso para la reputación y el prestigio del propio Consejo de Seguridad”.⁸

Ningún secretario general ha estado aislado en sus críticas al Consejo. Han sido clara y eficazmente apoyados por numerosos Estados miembros, incluidos varios de los diez no permanentes del organismo. Merece la pena destacar, aun alargando la cita, la intervención de Nueva Zelanda, miembro no permanente en 2015-2016 en un muy significativo debate de la organización. Aludo al que tuvo lugar en febrero de 2016 y cuyo título es plenamente significativo: “Respeto de los principios y propósitos de la Carta de las Naciones Unidas como elemento clave para el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”.

En el mismo, el embajador neozelandés, Gerard Van Bohemen, uno de los más activos del CS, tras recordar que la comunidad internacional afronta hoy más crisis simultáneas y de mayor complejidad que en cualquier otro momento desde el nacimiento de la ONU, se expresó en los siguientes términos; “... durante nuestro mandato en el Consejo, muy pocas de las deliberaciones en que hemos participado podrían considerarse intentos genuinos de resolver un problema. Hemos visto declaraciones preestablecidas, posturas e intentos de avergonzar y socavar públicamente a otros miembros del Consejo... muy pocos miembros parecen venir con ideas sobre cómo resolver los problemas o con la intención de involucrarse seriamente. Si bien todos somos culpables, los peores infractores son quienes tienen la mayor responsabilidad con arreglo a la Carta: los miembros permanentes. Esto debe cambiar. Se requiere un cambio de cultura y de mentalidad”.

El embajador Van Bohemen continúa –siempre con hechos constatados, no se trata de opiniones personales– su crítica demoledora: “Al Consejo le resulta extraordinariamente difícil responder con rapidez y eficacia a las crisis emergentes. A pesar de las crecientes pruebas de que había una crisis, el Consejo tardó casi seis meses en responder a los llamamientos de Nueva Zelanda y otros sobre la necesidad de una misión del Consejo que visitara Burundi. Cuando el Consejo llegó a responder, las posibilidades de que la

⁷ “Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la Responsabilidad de Proteger”, Informe del secretario general, 13/VII/2015, párrafo 42, A/69/981-S/2015/500.

⁸ *Ídem*, párrafo 62.

misión tuviera un efecto significativo se habrían reducido drásticamente. Siria representa un ejemplo incluso más crudo de ese fracaso. Durante cinco años, el Consejo ha permanecido prácticamente pasivo frente al agravamiento del conflicto, paralizado por desacuerdos entre sus miembros permanentes. La comunidad internacional y el pueblo sirio están pagando el precio de ese fracaso, y seguirán haciéndolo durante muchos decenios”.

Aun sin nombrarlos, en el tema sirio la responsabilidad es obviamente atribuible a los vetos ejercidos por Rusia y China. No obstante, el representante de Nueva Zelanda, alineada en Occidente, no elude condenar, igualmente sin citarla (a buen entendedor pocas palabras bastan), la actitud de la potencia hegemónica de su propio bando: “Siete años después de su última resolución relativa a esta cuestión, persiste la incapacidad del Consejo para acordar una respuesta colectiva ante la creciente inestabilidad en Israel y los territorios palestinos ocupados y la constante erosión de la base para lograr una paz negociada”.

La acerba crítica a Washington por la utilización frecuente del veto para amparar a Israel y la dirigida a Moscú y Pekín por su amparo del régimen sirio las enmarca Van Bohemen en que “el Consejo tiene clara responsabilidad de actuar en estas situaciones, y dispone de una gama de instrumentos para hacerlo. No obstante, sigue reacio a utilizarlos y, por lo general, los debates sobre las medidas preventivas quedan supeditados a intereses nacionales o bilaterales, o empantanados en falsas dicotomías entre la intervención y la deferencia a la soberanía”.

Es Nueva Zelanda un país que –al igual que otros varios de cultura anglosajona– apoya, defiende y proclama los principios y valores que integran la Responsabilidad de Proteger. Estos países sostienen que –ante la conculcación sistemática de los derechos humanos que determinados regímenes llevan a cabo bajo el escudo de la soberanía nacional como dogma inviolable– la soberanía no puede defenderse como derecho absoluto y en su lugar ha de consolidarse el concepto de soberanía responsable. De ahí que en el debate que estamos transcribiendo, Van Bohemen mantuviera que “hay que respetar la soberanía nacional, pero no es el principal ni el único principio de la Carta. No debemos permitir que sea utilizado como escudo por los que someten a un trato brutal a su propia población y socavan la seguridad regional y mundial. Los que defienden a los perpetradores en virtud de ello se desacreditan a sí mismos y al Consejo... las consecuencias de que el Consejo no actúe de modo preventivo pueden tener repercusiones mucho más devastadoras para la soberanía de un país”.⁹

Por eso, en paralelo a la defensa de la soberanía como derecho responsable, se defiende asimismo la necesaria evolución del veto en cuanto derecho absoluto a veto como responsabilidad. Conviene, empero, manifestar, antes de profundizar en el asunto, que el derecho de veto es ciertamente una facultad legal otorgada en 1945 al P5 y recogida en la Carta con pleno valor jurídico. Como Blätter y Williams escriben “... a pesar de todas sus imperfecciones existen buenos argumentos para mantener el

⁹ Todos los párrafos entrecorriados del embajador Van Bohemen pertenecen a su intervención en la sesión 7621 del Consejo de Seguridad, 15/II/2016 (S/PV.7621), pp. 19-21.

sistema de veto, entre otros que puede haber evitado que la ONU perdiera tiempo y capital político al embarcarse en arriesgadas acciones contra grandes potencias y sus más cercanos aliados. O, como el representante de Singapur ante el Consejo dijo en 1993, el veto es una válvula de seguridad que impide que la ONU adopte compromisos que es incapaz de llevar a cabo".¹⁰ Entiéndase pues que hay base para buscar la limitación del veto sin necesariamente perseguir la desaparición del sistema en sí. Ahora bien, con justicia puede argüirse que en la Conferencia de San Francisco de 1945 se habría podido producir un movimiento anti derecho de veto (mucho mayor del que tuvo lugar) si se hubiera extendido la convicción de que el derecho sería ejercido en el futuro para bloquear la acción contra los crímenes masivos. Además, en San Francisco hubo promesas por parte de miembros del P5 de que lo usarían con moderación, algo obviamente incumplido.

En relación con el comportamiento del CS ante los crímenes masivos, la doctrina se divide. Puede hablarse de dos escuelas. Por un lado, la que mantiene que el Consejo no está obligado a decidir sobre si debe o no actuar, escuela que por supuesto sostiene que el derecho de veto es legal, si bien un subsector admite que, según la circunstancia, puede ser abusivo e incluso (algo más raro) ilegítimo. Por otro, un sector de la doctrina afirma que el CS está obligado a actuar e incluso un subsector de la misma manifiesta, como veremos detalladamente *infra*, que la inacción es ilegal al oponerse al *ius cogens*.¹¹

La cuestión y los criterios a aplicar son complicados porque aunque el CS dispone de facultad legal para autorizar las medidas vinculantes que sean necesarias para restaurar o impulsar la paz y seguridad, ni la Carta ni la propia normativa del Consejo delimitan o perfilan la extensión de sus obligaciones. De ahí que, ante una crisis internacional, en principio dentro del ámbito de sus competencias, el Consejo no esté obligado *per se* a decidir si emprende o no una acción.¹² Así amparados, los P5 pueden legalmente (y como sabemos lo hacen frecuentemente) postergar, o incluso no llegar a hacerlo nunca,

¹⁰ Ariela Blätter y Paul Williams (2011), "The responsibility not to veto", *Global Responsibility to Protect*, nº 3, p. 306.

¹¹ La discusión en la doctrina jurídica a propósito de la naturaleza de la acción/inacción del CS creció en intensidad a raíz de la guerra de Siria. Se suceden los análisis sobre si y cómo, en relación con este conflicto, el CS debe ejercer su misión de "promover el establecimiento y mantenimiento de la paz y seguridad internacionales" (artículo 26 de la Carta). Entre otros, véase Anna Spain (2013), "The UNSC's duty to decide", *Harvard National Security Journal*, nº, 4; Adrian Hehir (2015), "The influence of the Responsibility to Protect on the UN Security Council during the Arab Spring", *Cooperation and conflict*, 18/XI/2015; Ariela Blätter y Paul Williams (2011), "The responsibility not to veto", *Global Security to Protect*, nº 3; Katja Creutz (2015), "Can the law help? Debating Security Council inaction in Syria", *The Finnish Institute of International Affairs*, septiembre; Philippa Webb (2014), "Deadlock or restraint? The Security Council veto and the use of force in Syria", *Journal of Conflict and Security Law*, nº 19; Carsten Stahn (2013), "Between law-breaking and law-making: Syria, humanitarian intervention and 'What the law ought to be'", *Social Science Research Network*, 22/X/2013; Andrew Carswell (2013), "Unblocking the UN Security Council: The Uniting for Peace Resolution", *Journal of Conflict and Security Law*; Saira Mohamed (2013), "Omissions, acts and the Security Council's (in)actions in Syria", *Boston University International Law Journal*, nº 31; y Sara Davies y Alex Bellamy (2014), "Don't be too quick to condemn the UN Security Council power of veto", *The Conversation*, 12/VIII/2014.

¹² Anna Spain, *op. cit.*, p. 320.

decisiones en casos políticamente difíciles para sus intereses, pero de suma gravedad para los intereses de la humanidad.¹³ Esta ambigüedad –amparada legalmente– tiene serios costes para todos aquellos que dependen del CS para su seguridad. De ahí que –si bien con las dificultades que ya hemos señalado– el debate sobre la necesaria reforma del Consejo se halle a la orden del día. En este sentido y dado el papel central que desempeña en el mantenimiento de la paz y seguridad regionales e internacionales, debería ser él mismo (esto es, el P5) quien asumiera propiciar desde dentro su propia reforma, fortaleciendo el consenso mientras el proceso reformador tuviera lugar, de modo que esa paz y seguridad –íntimamente vinculadas a las atrocidades que la Responsabilidad de Proteger denuncia– quedaran garantizadas.

Algunos autores (minoritarios, pero activos, escépticos de la implantación de la Responsabilidad de Proteger y apoyados, hay que admitirlo, en la legalidad onusiana) se esfuerzan en proclamar la corrección del veto utilizado por Rusia y China en el caso sirio. Así, Adrian Hehir: “Si bien el veto de Rusia y China puede ser moralmente dudoso, no quebrantaron ley alguna. Los P5 están constitucionalmente capacitados para elegir si y cómo hacen cumplir las leyes internacionales que proscriben los crímenes masivos. Su poder de actuación es simplemente un derecho discrecional. Por ello, la lógica de la propuesta de restricción del veto se apoya en la premisa de que se pueda convencer al P5 para que cambie sus prioridades de política exterior y otorgue mayor consideración a la protección y promoción de los derechos humanos.”¹⁴ Ciertamente, sin mucho éxito al día de hoy.

Ante la perseverancia de los crímenes atroces en distintos puntos del planeta, crece la opinión jurídica y política de que el CS debe obligarse a tomar cartas definitivas en el asunto. Sobre la base de que el genocidio, los crímenes de guerra y de lesa humanidad y la depuración étnica constituyen una amenaza a la paz y seguridad internacionales, se insiste en que no sólo el CS está legitimado para intervenir, sino que está obligado a hacerlo. El problema es que, como ya hemos argumentado precedentemente, el deseo, angustiosamente legítimo, choca con la realidad jurídica pues una lectura literal de la Carta diluye los buenos propósitos. Porque el capítulo VII (“Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”) en su artículo 42 prescribe que “si el Consejo de Seguridad estimase que las medidas... pueden ser inadecuadas... podrá ejercer, por medio de fuerzas aéreas, navales o terrestres, la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales”. El matiz

¹³ Se producen, además, situaciones paradójicas que complican el panorama, pues no siempre adoptar una concreta decisión implica que se actuará en relación con el tema aprobado. Ejemplos: el CS condenó el uso de armas químicas y decretó su retirada de Siria y destrucción, tal como acordado por Moscú y Washington (Res. CS 2118, 28/IX/2013); urgió a las partes en conflicto para que permitieran y facilitaran la entrega de ayuda humanitaria (Res. CS 2165, 14/VII/2014); en repetidas ocasiones el Consejo ha reafirmado que las partes en conflicto tienen que poner fin a sus violaciones de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario (Res. CS 2139, 22/II/2014). Sin embargo, tales actuaciones positivas y alentadoras quedaron en agua de borrajas porque las demandas para imponer sanciones a los dirigentes sirios fueron vetadas por Moscú y Pekín. Al igual que la petición para que se implementara un plan de paz elaborado por la Liga Árabe o la de trasladar la situación siria al Tribunal Penal Internacional. Más detalles en Creutz, *op. cit.*

¹⁴ Hehir, *op. cit.*, p. 14.

clave reside en que la Carta prescribe que el Consejo “podrá ejercer”, en lugar de “ejercerá”, lo que convierte la decisión del CS en facultativa, no en obligatoria. Ya en 1945, los Grandes que propiciaron la creación de la ONU se encargaron de dejar las cosas bien atadas: “A la vista de las responsabilidades primarias de los miembros permanentes, en la actual situación del mundo, no se podría esperar de ellos que asumieran la obligación de actuar en un asunto tan serio como el mantenimiento de la paz y seguridad internacionales como consecuencia de una decisión en la que ellos no habían participado”.¹⁵

A pesar de todo lo expuesto, un sector de la doctrina insiste en que el estrecho vínculo entre conculcación masiva de derechos humanos y amenaza a la paz y seguridad –así como el creciente escándalo y horror que las atrocidades provocan en la opinión pública internacional– deberían forzar al Consejo a orillar la lectura literal del artículo 42¹⁶ y, por mor de su propia credibilidad, pasar a la acción. No obstante, un planteamiento de esta naturaleza, en cuanto que se realiza en función de la Responsabilidad de Proteger, requiere que la misma tenga naturaleza de norma jurídica, algo que la mayoría de la doctrina no sustenta. La Responsabilidad de Proteger, como hemos expuesto en su momento, tiene consideración de norma política de elevado contenido moral, que con el tiempo, vía derecho consuetudinario, podría alcanzar valor jurídico vinculante.¹⁷

Quisiera concluir este apartado extendiéndome (considero que vale la pena) sobre una aproximación a la naturaleza jurídica de la acción/inacción del CS y de su derecho de veto. Es minoritaria, pero bien apoyada en fundamentos legales que le dan consistencia. Me refiero a lo que ha venido a denominarse enfoque “*ius cogens*/Responsabilidad de Proteger” y cuyos más destacados intérpretes son Hannah Yiu y John Heieck, siendo pionera Yiu, neozelandesa, con experiencia en el Tribunal Supremo de Auckland.¹⁸ Sabido es que las normas de *ius cogens* vinculan a todo actor internacional y el CS no constituye una excepción, de modo que cuando se da una situación de Responsabilidad de Proteger que implica quebrantamiento de una norma de *ius cogens*, el veto –sostiene Yiu– no se puede esgrimir porque ello supondría la violación de una norma perentoria de derecho internacional. Por ejemplo, ante casos de genocidio o de otros crímenes atroces que contempla la Responsabilidad de Proteger, los P5 deben renunciar a ejercer el derecho de veto. No hacerlo ha de interpretarse como una contravención del deber de ejercer sus funciones de acuerdo con los Principios y Propósitos de la Carta, de

¹⁵ “Statement by the delegations of the four sponsoring governments on voting procedure in the Security Council” (San Francisco Declaration), 7/VI/1945, para. 19.

¹⁶ Artículo 42, capítulo VII: “Acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión”.

¹⁷ En esta línea, Katja Creutz, *op. cit.*, y Anne Peters (2011), “The Responsibility to Protect: spelling out the hard legal consequences for the UN Security Council and its members”, en Ulrich Fastenrath *et al.* (eds.), *From bilateralism to community interest. Essays in honour of Judge Bruno Simma*, Oxford University Press.

¹⁸ Hannah Yiu (2009), “*Jus cogens*: the veto and the Responsibility to Protect: a new perspective”, *New Zealand Yearbook of International Law*, nº 7; y John Heieck (2016), “The responsibility not to veto revisited: How the duty to prevent genocide as a *ius cogens* norm imposes a legal duty not to veto on the five permanent members of the Security Council”, en Barnes y Tzevelekos (eds.), *Beyond R2P: generating change in international law*, Intersentia Press.

manera que en ese caso la Asamblea General quedaría exenta de la obligación que le impone el artículo 12.¹⁹ Esta metodología ha sido bautizada por Hannah Yiu como “enfoque *ius cogens*/RdP”.

Está pues claro que hacer caso omiso de la Responsabilidad de Proteger ante un caso manifiesto de genocidio implica no sólo no mantener la paz y seguridad internacionales de acuerdo a lo exigido por el artículo 1-1 de la Carta, sino también contravenir la prohibición *ius cogens* ante el genocidio. De ahí que, como escribe Hannah Yiu, “la intervención en nombre de la Responsabilidad de Proteger donde está ocurriendo un genocidio sería consistente con el respeto a los derechos humanos, dado que el derecho a la vida y la prohibición del genocidio son derechos humanos fundamentales no derogables de acuerdo a la Convención Internacional de Derechos Civiles y Políticos”.²⁰ Como también escribe Dapo Akande, “sería absurdo que el Consejo de Seguridad resultara empoderado para violar derechos humanos cuando el propósito de la Carta es proteger tales derechos, tal como se hace notar en los artículos 1-3 y 55 de la misma”.²¹

Es obvio que los P5, para comportarse de acuerdo a la teoría *ius cogens*/Responsabilidad de Proteger, deben previamente aceptarla. Pueden transgredirla, igual que lo hacen con otras reglas, lo que debería llevarles al oprobio y condena por parte de la comunidad internacional. Pero tales transgresiones les costará, progresivamente, un alto precio en su credibilidad y eficacia. Es cuestión de tiempo, pero si los P5 no adoptan un comportamiento responsable a estos efectos, llegará un momento en que se impondrán las fuentes alternativas del uso de la fuerza ante los crímenes masivos. Se podrá sostener legalmente que una actuación unilateral de la Asamblea General (por ejemplo, recurriendo a la resolución Unión pro Paz) es posible, dado que el CS ha optado por quebrantar el *ius cogens*. Para forzar a aquellos partidarios de desvincularlo del CS, podrá argüirse, como hacen Reinisch y Duckwitz, que el *ius cogens* obliga al CS porque, a pesar de sus amplios poderes, los mismos le han sido conferidos por los distintos Estados nacionales que conforman la ONU, Estados todos ellos que están obligados a respetar el *ius cogens*. De modo que “el CS está sujeto a las normas de *ius cogens* porque una criatura internacional no puede adquirir más poderes que su creador. El corolario es que los Estados no pueden colectivamente evitar ser vinculados por el *ius cogens* creando una organización que no esté sujeta a estas obligaciones, porque esto teóricamente permitiría a los Estados servirse de las organizaciones internacionales para dar de lado sus obligaciones *ius cogens*”.²²

¹⁹ El artículo 12 estipula que “mientras el Consejo de Seguridad esté desempeñando las funciones que le asigna esta Carta con respecto a una controversia o situación, la Asamblea General no hará recomendación alguna sobre tal controversia o situación a no ser que lo solicite el Consejo de Seguridad”.

²⁰ Hannah Yiu, *op. cit.*

²¹ Dapo Akande (1997), “The International Court of Justice and the Security Council: is there room for judicial control of decisions of the political organs of the United Nations?”, *International and Comparative Law Quarterly*, nº 46.

²² August Reinisch y Eike Duckwitz (2001), “Developing human rights and humanitarian law accountability of the Security Council for the imposition of economic sanctions”, *American Journal of International Law*, nº 95.

Diversas iniciativas para restringir el uso del veto en beneficio de la Responsabilidad de Proteger

A pesar del espaldarazo universal que recibió en la Cumbre Mundial de la ONU en 2005, la joven doctrina de la Responsabilidad de Proteger no ha recorrido todavía el camino que le garantice un estatuto jurídico que propicie su reconocimiento como norma obligatoria vinculante. Uno de los principales obstáculos que confronta es precisamente la utilización del veto por parte de los miembros permanentes del CS, por ejemplo para bloquear misiones de rescate en casos de genocidio o demás crímenes atroces, lo que imposibilita una rápida reacción de la comunidad internacional para atajar la violencia masiva contra la población civil. A causa de ello y a pesar del progreso logrado en los últimos años, dicha comunidad en ocasiones está incapacitada para impedir que determinados gobiernos, directa o indirectamente, sean causa del sufrimiento de sus propias poblaciones. Hemos visto cómo el Consejo es en gran parte responsable, por inacción, de la situación que comentamos, inacción que ha debilitado su autoridad y legitimidad y –en el área objeto de nuestro estudio, la Responsabilidad de Proteger– ha puesto de manifiesto la irresponsable e imperdonable actitud de dos de sus miembros permanentes, Rusia y China, en relación con el mayor desastre humanitario del último lustro. Desde 2011, ambas potencias han vetado en cuatro ocasiones la posibilidad de una acción internacional, bajo la égida de las Naciones Unidas, para poner fin al horror que sufren los sirios. El escándalo es aún mayor si se tiene en cuenta que ninguna de las resoluciones vetadas implicaba una acción militar. Y además contaban con apoyo regional árabe.

Hemos constatado cómo la utilización del veto por parte del P5 constituye uno de los principales obstáculos para el avance de la Responsabilidad de Proteger. También que el derecho de veto es consustancial a la propia ONU, por más que impida el avance armonioso de dicha Responsabilidad. Hemos asimismo mostrado cómo diversas instancias –aun admitiendo su legalidad– denuncian el carácter abusivo, tal vez ilegítimo, de su utilización en determinadas circunstancias. Por otro lado, hay que señalar que la oposición, no ya al uso del veto en diversas situaciones, sino a la propia existencia del derecho, es muy anterior al nacimiento oficial de la Responsabilidad de Proteger en 2001 y a su consolidación oficial en 2005. En realidad, se remonta a 1945, año de la creación de la organización internacional. Veamos su recorrido histórico.

Gareth Evans, uno de los padres fundadores de la Responsabilidad de Proteger, escribe que el honor de oponerse por vez primera al sistema de veto de los P5 “corresponde al australiano H.V. Evatt, presidente de la Asamblea General, quien argumentó pasional, aunque infructuosamente, en la Conferencia de San Francisco de 1945 que el veto debía ser excluido de cualquier arreglo relacionado con el pacífico acuerdo de disputas”.²³ El empeño de Evatt era sisifiano pues la tarea de oponerse a la institucionalización del derecho de veto era estéril, dado que las grandes potencias aceptaron acudir a San Francisco precisamente sobre la base de que el veto figurara en la Carta, de modo que sus intereses no fueran ignorados. EEUU, la URSS, el Reino

²³ Gareth Evans (2015), “L’encadrement de l’usage du veto au Conseil de Sécurité de l’ONU en cas d’atrocités de masse”, Colloque International, Paris, 21/1/2015.

Unido y China ya habían puesto en común sus exigencias en este sentido en la reunión washingtoniana de Dumbarton Oaks en el otoño de 1944 y en San Francisco las trasladaron a los demás: o se aceptaba la constitución de una organización con privilegios para las grandes potencias que habían llevado el peso de la guerra contra el nazismo o no habría organización. En realidad, la apuesta consistía en transformar, vía derecho de veto, la alianza bélica en una oligarquía de grandes potencias que se encargaría de gestionar, con gran dificultad, la paz duramente ganada que se abría a partir de 1945. Por dura que fuera la realidad, el derecho de veto nació como característica principal de una reconfiguración de los principales actores internacionales, de una nueva jerarquía que se fue consolidando durante la Segunda Guerra Mundial. Nadie pudo en San Francisco objetar exitosamente a tan nuevo y consolidado panorama.

Cronológicamente hablando y desde el cuerpo expositivo de una importante resolución de la Asamblea, corresponde a la resolución “Unión pro Paz”²⁴ la iniciativa de pedir moderación en el uso del veto: “Reafirmando cuán importante es que el Consejo de Seguridad desempeñe su responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales y el deber que tienen los miembros permanentes del Consejo de procurar que haya unanimidad entre ellos y de obrar con moderación en cuanto al ejercicio del derecho de veto”. Desafortunadamente, vano empeño: ni unanimidad ni moderación.

La finalización en tablas del conflicto de Corea propició el recrudecimiento de la Guerra Fría, época en que las dos grandes potencias, EEUU y URSS, se sirvieron frecuentemente del veto, aunque esta última superó a Washington. La primera ocasión seria del relanzamiento de la campaña contra el recurso abusivo al veto hubo de esperar a la terminación de la Guerra Fría. Tuvo lugar en 2001 debido a la iniciativa del gobierno canadiense a favor de la institucionalización de la Responsabilidad de Proteger. El informe resultante de dicha iniciativa²⁵ propone que los miembros permanentes del CS, en asuntos que no afecten a sus intereses nacionales, deben acordar no utilizar su derecho de veto cuando obstruya la aprobación de resoluciones que autorizan la intervención militar con propósitos de protección humanitaria.

De camino a la Cumbre Mundial ONU de 2005, donde el veto sería asunto controvertido, topamos con el informe encargado por el secretario general Annan “Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos”, a cargo del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, el desafío y el cambio.²⁶ En su párrafo 256, el Grupo pide al P5 que “prometan abstenerse del uso del veto en caso de genocidio y de abusos masivos de los derechos humanos”. Llegamos así a la muy importante Cumbre Mundial de la ONU de 2005, donde los párrafos 138 y 139 de su Documento Final consagrarían por unanimidad de todos sus miembros, la doctrina de la Responsabilidad de Proteger. En

²⁴ A/Res/377(V), 3/X_I/1950. Histórica resolución porque logró –ante el bloqueo del CS en la crisis de Corea de 1950– suplantar legalmente al Consejo para promover la acción.

²⁵ “La Responsabilidad de Proteger”, Informe de la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), diciembre 2001.

²⁶ A/56/565, 2/XII/2004.

2005, en el seno de las instituciones onusianas y en diversos Estados miembros, los partidarios de cuestionar el derecho de veto o al menos de denunciar la utilización irresponsable del mismo habían adquirido fuerza suficiente como para poner en vilo al P5. Estos dieron la batalla y ganaron. Porque –a pesar de haberse impuesto aquellos por mayoría en un proyecto de resolución previo la matización del derecho de veto– lograron que toda referencia sobre este particular desapareciera de la versión definitiva del Documento Final. Un triste resultado moral para el P5, que eligió definir la Responsabilidad de Proteger sin la menor alusión a qué hacer con el veto ante situaciones de genocidio, crímenes de guerra, crímenes de lesa humanidad o depuración étnica.

No obstante, tras lo ocurrido en 2005, la opinión informada e interesada en evitar que un derecho legal, el de veto, se convirtiera en sostenedor indirecto de los crímenes atroces, continuó la lucha jurídica y política. Diversos Estados miembros de la ONU, sociedad civil internacional, academia y otros se coordinaron y progresaron hacia el objetivo común que les unía, y une, esto es, recordar e impulsar cuantas veces fueran necesarias los principios y propósitos que dieron origen en San Francisco a la decisión de impedir que se repitieran las barbaridades y atrocidades de las décadas pasadas. De ahí que, en consonancia con los párrafos iniciales de la Carta, se comprometieran a reafirmar la fe en los derechos fundamentales del hombre, en la dignidad y el valor de la persona humana, en la igualdad de derechos de hombres y mujeres y de las naciones grandes y pequeñas.

Y fueron precisamente cinco naciones pequeñas quienes dieron el ejemplo inicial ya en 2006. Cinco Estados (Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza), precisamente autobautizados como “Cinco Pequeños” (CP), decidieron coaligarse para plantar batalla a los Cinco Grandes, esto es al P5, o cinco miembros permanentes del Consejo. Desde el inicio, el grupo dejó claro que su propósito no era promover una reforma de la Carta ni la eliminación del derecho de veto del P5, sino contribuir a mejorar los métodos de trabajo del Consejo. Solicitaban que el CS se abstuviera de utilizar el veto para no impedir la acción contra los crímenes atroces contemplados en la Responsabilidad de Proteger o en el estatuto del Tribunal Penal Internacional y que, en caso contrario, emitieran un documento detallando las razones para servirse del veto y la consistencia de las mismas en relación a los principios y propósitos de la Carta. La insatisfacción a propósito del sistema de actuación del CS aireada por el CP era compartida por numerosos Estados miembros, de ahí que su iniciativa suscitara considerable atención dentro y fuera de la ONU, incluidas numerosas ONG internacionales. Iniciativa que en realidad comenzó semanas después de que en la Cumbre Mundial 2005 se hiciera patente que la pretendida reforma del CS en cuanto a la composición de sus integrantes y sus métodos de trabajo no iba a tener lugar. Paradójicamente, en esa Cumbre sí se institucionalizó la Responsabilidad de Proteger. Es posible que la preocupación por exigir al CS firmeza en el necesario combate contra los crímenes atroces, recién condenados en esa Cumbre, impulsara a los CP a iniciar su largo, combativo y moralmente elogiado peregrinaje.

Merece la pena describir la batalla emprendida en 2006, perdida en 2012 (aunque no la guerra, que continua), pero con victorias parciales a lo largo de esos seis años entre un

David y un Goliat. Los CP expusieron las motivaciones de su rebelión a todos los miembros de la Asamblea General en carta del 3 de noviembre de 2005, que acompañaba un proyecto de resolución a ser presentado en el momento oportuno. En los debates que siguieron, Goliat vino a decir a David que no incordiará y dejara de entrometerse en asuntos ajenos a su competencia.²⁷ Los Pequeños continuaron incordiando y en abril de 2006 presentaron un proyecto de resolución más elaborado que logró, sin voto, el apoyo de gran número de Estados miembros. Tanto que consiguieron provocar en el organismo ejecutivo un cierto nerviosismo, que dio lugar a una nota del presidente del Consejo que anunciaba medidas para mejorar sus métodos de trabajo, en línea con lo sugerido por el CP.²⁸ La saga continuó y en abril de 2009 los Pequeños presentaron un documento titulado “CP: Elementos de Reflexión”, con propuestas reformadoras adicionales. El CS había ya entrado en el juego y contestó con otra nota de su presidente, asumiendo algunas de las reflexiones.²⁹ Obviamente, ello animó al CP a insistir en sus propósitos, de modo que al inicio de 2011 presentaron un nuevo proyecto de resolución e intensificaron sus labores de *lobby* entre los miembros de la Asamblea y los no permanentes del Consejo. Un par de circunstancias favorecieron su causa. Por un lado, la operación en Libia autorizada en 2011 por el CS para proteger a la población civil terminó desvirtuada al perseguir y lograr los miembros occidentales del P5 el cambio de régimen en el país norteafricano. Los Pequeños recordaron que ello había ocurrido porque el Consejo había perdido el control del curso de la operación aprobada (de carácter humanitario), que se había convertido en operación político-estratégica no autorizada por la resolución 1973, del 17 de marzo de 2011, algo que no habría ocurrido de haber dispuesto el CS de los mecanismos de verificación propiciados por el CP. En este caso, fueron Rusia y China quienes resultaron afectados (e indirectamente manipulados) al haberse abstenido en el voto de la resolución 1973 que permitió la acción en Libia. No obstante, al año siguiente se convirtieron en objeto de ira de gran parte de la Asamblea al vetar propuestas contra las barbaridades que en Siria estaba llevando a cabo Bachar el-Asad. Al parecer, en esos momentos más de 100 Estados de la ONU apoyaban el proyecto de resolución del CP, lo que convenció a este para presentar oficialmente en la secretaría de la Asamblea General su proyecto de resolución, que quedó programado para ser votado el 16 de mayo de 2012.³⁰

¿Podría tal resolución ser aprobada por amplia mayoría en la Asamblea? Tenía muchas probabilidades y aunque para el Consejo no sería vinculante, dada la acertada y bien publicitada campaña del CP en los años anteriores, tratándose del uso del veto ante crímenes masivos, el impacto moral y político en la opinión internacional sería grande. El P5 no las tenía todas consigo y se tentaba la ropa. Temía el posible impacto

²⁷ Arrogante e incorrecta aseveración, dado que el artículo 11-3 de la Carta afirma que “la Asamblea General podrá llamar la atención del Consejo de Seguridad hacia situaciones susceptibles de poner en peligro la paz y seguridad internacionales”. Los CP ejercían legítimamente esa prerrogativa.

²⁸ Nota del presidente del Consejo S/2006/507, en la que, eso sí, no había la menor alusión al ejercicio del derecho de veto.

²⁹ Nota del presidente del Consejo S/2010/507, asimismo sin alusión al tema del veto.

³⁰ Se trata de “Fortaleciendo la rendición de cuentas, transparencia y eficacia del Consejo de Seguridad”, A/66/L42/Rev.2, 15/V/2012.

mediático. ¿Reacción?: “Los Cinco Grandes se pusieron nerviosos ante el ambiente político que se crearía en la Asamblea ante la aprobación de una resolución como la propuesta por el CP y convocaron a los Pequeños a una reunión en la que les exigieron su retirada con la promesa de que acometerían más reformas en los métodos de trabajo del Consejo. Como no estaba claro si la resolución requería para su aprobación mayoría simple o de dos tercios, los Cinco Grandes amenazaron a los Cinco Pequeños con convertir el debate en una batalla procedimental y dado que el CP deseaba evitar la confrontación jurídica, que podría dañar su objetivo a largo plazo, decidió retirar la propuesta. En un impresionante y franco discurso en el que reiteró los argumentos de los Cinco Pequeños y describió la presión política a que habían sido sometidos, el embajador suizo, Paul Seger, retiró el proyecto de resolución al tiempo que, entre aplausos de la audiencia, manifestaba: ‘Si en los próximos meses vemos algún progreso real y sustantivo, nuestros esfuerzos no habrán sido en vano’”.³¹

No está de más –antes de continuar el relato de las diversas iniciativas que han intentado, y continúan haciéndolo, poner coto al vergonzoso espectáculo protagonizado por el CS en relación a los crímenes atroces– rendir homenaje al gobierno canadiense por su iniciativa de encargar a una comisión independiente el exhaustivo informe sobre el tema concluido y publicado en diciembre de 2001. Titulado precisamente “La Responsabilidad de Proteger” y redactado, tras un largo período de investigación, por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE), dio origen y título a la doctrina oficial de la ONU consagrada cuatro años después. Pero además inspiró iniciativas como la de los CP y las subsiguientes que analizamos a continuación. Un párrafo del informe de la CIISE hace referencia a lo que años después constituiría el buque insignia de las propuestas del Grupo RCT (Rendición de Cuentas, Coherencia y Transparencia) y de la franco-mexicana sobre restricción del derecho de veto: “...la Comisión apoya la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes de que estos deberían acordar un ‘código de conducta’ sobre la utilización del derecho de veto cuando es preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente, la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría. No es la primera vez que se emplea la expresión ‘abstención constructiva’ en este contexto. Es poco realista pensar que en un futuro próximo podrán enmendarse las disposiciones de la Carta relativas al derecho de veto y su distribución, pero sería muy conveniente que los miembros permanentes establecieran de mutuo acuerdo una práctica de carácter más oficial que permitiera regular en el futuro las situaciones de este tipo”.³²

El Grupo Rendición de Cuentas, Coherencia y Transparencia,³³ coordinado por Suiza, muy activa ya en los CP, vio la luz en mayo de 2013, inicialmente compuesto por 27

³¹ Helmut Volger (2012), “Five lightweights fight to reform the Security Council”, *Pass Blue*, 2/VII/2012.

³² “La Responsabilidad de Proteger”, *op. cit.*, 6.21.

³³ ACT, en inglés: *Accountability, Coherence and Transparency*. Sirviéndose de la versatilidad de la lengua de Shakespeare, el Grupo tiene como lema *A call for ACTion*.

Estados pequeños y medianos de todos los continentes. En su *FACT sheet* asegura que “reconoce y elogia los esfuerzos del Consejo de Seguridad para mejorar sus métodos de trabajo, pero nota que a menudo la implementación de las medidas adoptadas ha resultado insatisfactoria o inconsistente. Creemos que se necesitan medidas adicionales para posibilitar que el Consejo –en su presente composición– lleve a cabo su mandato con la máxima eficiencia, eficacia y legitimidad... RCT (ACT) aboga por la suspensión voluntaria del uso del veto en casos de crímenes atroces, esto es, en casos de genocidio, crímenes de guerra o crímenes de lesa humanidad”.³⁴

La actividad del Grupo es constante, con una muy buena acción de *lobby* entre los miembros de la ONU y múltiples actores de la sociedad civil. Quisiera destacar dos encuentros significativos para la tarea que desempeña el Grupo. El 1 de octubre de 2015, la misión permanente de Liechtenstein en Nueva York albergó un debate sobre “El Código de Conducta en relación a la acción del Consejo de Seguridad contra el genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra”, con asistencia de representantes diplomáticos, la mayoría de alto nivel, de 104 Estados, incluidos Francia, el Reino Unido y EEUU. La ministra de Exteriores de Liechtenstein, Aurelia Frick, enfatizó la estrecha y complementaria relación entre el Código de Conducta RCT y la declaración conjunta franco-mexicana para la restricción del veto en caso de crímenes masivos.³⁵

Por su trascendencia y por la calidad y cualidad de quien la hizo –miembro del P5– la declaración señera correspondió al Reino Unido. Su embajador, Matthew Rycroft, se expresó así: “Me siento orgulloso al poder decir que el Reino Unido procede a firmar el Código de Conducta RCT. Y espero que todos los actuales y futuros miembros del Consejo de Seguridad se unirán a nosotros. De no ser así, estaría interesado en conocer qué razones aducen... Creo que nuestro fracaso colectivo en Siria mancha nuestra conciencia. Tiene consecuencias para la posición del Consejo de Seguridad y para la de la ONU en su totalidad. Sencillamente, no podemos permitir que los intereses egoístas de algunos bloqueen la paz y el progreso de muchos. Aquellos miembros permanentes que usan el veto para impedir una acción común creíble soportan una pesada responsabilidad moral por el caos y la situación resultantes. Estimo que el código RCT es un importante paso adelante, que pone énfasis en el papel central de todos los miembros del Consejo de Seguridad para confrontar las amenazas a la paz y seguridad e incrementa el coste político de quienes utilizan el veto para bloquear el camino. Me alegra decir que el Reino Unido no ha usado el veto desde 1989 y es un orgullo afirmar que nunca votaremos contra una acción creíble del Consejo destinada a detener las atrocidades masivas y los crímenes contra la humanidad”.³⁶

³⁴ RCT está integrado por Austria, Chile, Costa Rica, Dinamarca, Estonia, Finlandia, Gabón, Ghana, Hungría, Irlanda, Jordania, Liechtenstein, Luxemburgo, Maldivas, Nueva Zelanda, Noruega, Papúa Nueva Guinea, Perú, Portugal, Ruanda, San Vicente y las Granadinas, Arabia Saudí, Eslovenia, Suecia, Suiza, Tanzania y Uruguay.

³⁵ A ella me refiero *infra*, así como a la iniciativa francesa sobre el veto, que presupone asimismo un código de conducta.

³⁶ “Statement by ambassador Matthew Rycroft of the UK mission to the UN at the ACT group event on the Code of Conduct”, Gov. UK, 1/X/2015.

El otro acontecimiento relevante es el debate que llevó a cabo el CS sobre su metodología de trabajo y la restricción del uso del veto en julio de 2016. Varios de los Estados participantes insistieron en el Código de Conducta, animando al Consejo a adherirse a él y a la iniciativa franco-mexicana. Suiza, en cuanto coordinador y hablando en nombre del Grupo, hizo un llamamiento a todos los Estados para que se adhieran y lo implementen en relación con los crímenes masivos, lo que equivale a aplicarlo y a invocarlo con firmeza ante el Consejo en todas las situaciones pertinentes.

Destacó por su originalidad la cuestión planteada por el embajador de Nueva Zelanda, Gerard Van Bohemen, a cuyo papel relevante nos hemos referido *supra*.³⁷ Por primera vez alguien criticó no solo a los P5 sino también a los 10 miembros no permanentes elegidos por un período de dos años. Van Bohemen dijo que esos 10 (Nueva Zelanda incluida) han de asumir responsabilidad por la manera en que opera el Consejo. Es fácil, dijo, culpar al Consejo por su disfunción en el veto, pero la aquiescencia de los “diez electos” es también un factor considerable. “Si los diez están preparados para adoptar una posición firme, los cinco no pueden dictar condiciones, en especial a propósito de los métodos de trabajo, que son quintaesencialmente un asunto de procedimiento”.³⁸

El proyecto Rendición de Cuentas, Coherencia y Transparencia/Código de Conducta y la iniciativa francesa pro restricción del uso del veto persiguen prácticamente el mismo objetivo, se complementan y son coetáneos. El discurso del presidente Hollande en la 70 Asamblea General de la ONU contenía una significativa sección sobre el particular. El presidente de la República Francesa se expresó en los siguientes términos: “Francia quiere que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad no puedan en el futuro usar su derecho de veto en casos de atrocidades masivas. ¿Cómo es posible que aceptemos que la ONU, todavía hoy, resulte paralizada cuando están teniendo lugar los más terribles acontecimientos? Me comprometo en esta sede a que Francia jamás utilizará su derecho de veto ante situaciones de crímenes masivos. El derecho de veto, tal como fue introducido en el acto de fundación de las Naciones Unidas, no era un derecho para bloquear la acción. Era un deber para actuar. Tenemos que actuar. Podemos actuar”.³⁹

Pocos días después, el ministro francés de Asuntos Exteriores, Laurent Fabius, publicó un texto en varios importantes periódicos,⁴⁰ concretando la propuesta apuntada por Hollande: “Cuando el Consejo de Seguridad tenga que pronunciarse sobre un crimen masivo, los miembros permanentes se comprometerían a renunciar a su derecho de veto. Los criterios de aplicación serían sencillos: a petición de 50 Estados miembros como mínimo, se sometería la cuestión al secretario general para que se pronunciara

³⁷ Véase la nota 8.

³⁸ “Need for broader access to deliberations, restrictions on use of veto stressed, as Security Council debates working methods”, *UN Meetings Coverage and Press Releases*, 19/VII/2016.

³⁹ “Seventieth United Nations General Assembly/right of veto. Speech by M. François Hollande, President of the Republic, to the United Nations General Assembly, NY”, 28/IX/2015.

⁴⁰ *The New York Times*, “A call for self-restraint at the UN”, 4/X/2013; *Le Monde*, “Réformer le droit de veto au Conseil de sécurité”, 4/X/2013; y *El País*, “Un compromiso sobre el derecho de veto”, 5/X/2013. El texto era idéntico en los tres diarios.

sobre la naturaleza del crimen. Una vez que el secretario general haya dado su dictamen, se aplicaría el código de conducta inmediatamente. Para ser realista, este código excluiría los casos en que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro”.

Indudablemente, la cláusula de salvaguardia del “interés nacional” constituye un obstáculo. ¿Cómo y quién define lo que es un “interés vital nacional”? ¿Alegaría Pekín que Iraq y Sudán –dos de sus más significativos proveedores de petróleo, esencial para el desarrollo de su economía– son parte de su interés nacional vital? Matices importantes, pero aun así la iniciativa francesa constituye un paso adelante. Iniciativa, por cierto, que es de justicia resaltar que –si bien expuesta en 2013 y materializada en 2015– tiene su origen, como *supra* hemos apuntado en 2001. Fue entonces cuando la CIISE incorporó a su detallado informe “La Responsabilidad de Proteger” la estrategia del entonces ministro galo de Exteriores, Hubert Védrine, quien, partidario de la restricción del veto y consciente de la dificultad de reformar la Carta para conseguirlo, sugirió a la CIISE la fórmula del Código de Conducta. El informe de la CIISE al que en páginas anteriores nos hemos referido dice textualmente: “... la Comisión apoya la propuesta sugerida a título exploratorio por un alto representante de uno de los cinco miembros permanentes de que estos deberían acordar un ‘código de conducta’ sobre la utilización del derecho de veto...”. Ese “alto representante” era Hubert Védrine.

Así pues, para intranquilidad de algunos de los P5, RCT e iniciativa francesa progresan y lo hacen en paralelo. México se unió activamente a París y conjuntamente presentaron en la 70 Asamblea General de la ONU (2015) una “Declaración política sobre la suspensión del veto en caso de atrocidades masivas, presentada a la firma de los miembros de las Naciones Unidas”. El texto es contundente: “Consideramos que las situaciones de atrocidades masivas, cuando el genocidio, los crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra son cometidos a gran escala, pueden constituir una amenaza a la paz y seguridad internacionales y requieren acción por parte de la comunidad internacional. En ese sentido, recordamos que los jefes de Estado y de gobierno de las Naciones Unidas manifestaron ‘estar dispuestos a adoptar medidas colectivas, de manera oportuna y decisiva, por medio del Consejo de Seguridad de conformidad con la Carta’, cuando las autoridades nacionales sean incapaces de proteger a sus poblaciones del genocidio, crímenes de lesa humanidad o crímenes de guerra (Documento Final de la Cumbre Mundial 2005). Por ello estimamos que el Consejo de Seguridad no debe estar impedido de emprender acciones para prevenir o poner fin a situaciones que implican la comisión de atrocidades masivas. Subrayamos que el veto no es un privilegio, sino una responsabilidad internacional. En este sentido, saludamos y apoyamos la iniciativa de Francia, conjuntamente presentada con México, de proponer un acuerdo colectivo y voluntario entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad al efecto de que los miembros permanentes se abstengan de utilizar el veto en caso de atrocidades masivas. Manifestamos nuestra decidida resolución de persistir en nuestros esfuerzos para prevenir y poner fin a la comisión de atrocidades masivas”.

No hay garantías de que en el inmediato futuro las tesis pro derechos humanos que protagonizan el Grupo RCT y la iniciativa franco-mexicana logren incidir positivamente

en el comportamiento del P5 (o mejor dicho de Rusia, China y EEUU puesto que Francia y el Reino Unido militan en el lado humanitario), pero a no mucho tardar su peso acabará siendo tenido en cuenta. En 2016, 80 Estados de la ONU –incluidos todos los de la UE (salvo el Reino Unido, Croacia y Eslovaquia), más Suiza y Noruega– apoyaban tanto el Código de Conducta RCT como la Declaración conjunta franco-mexicana y la tendencia favorable a más adhesiones era patente.

Por si fuera poco, otros diversos actores de la sociedad civil, académicos y políticos varios, se afanan en contribuir a detener el ejercicio injusto del derecho de veto. Es destacable el papel que lleva a cabo el grupo conocido como “Los Mayores”, fundado por Nelson Mandela en 2007⁴¹ y que en febrero de 2015 convocó un debate e hizo público un manifiesto que perseguía el reforzamiento de la ONU. En lo que al tema de nuestro capítulo respecta, convocaba a los miembros permanentes del CS a que prometieran “no usar, o amenazar con su uso, el veto en crisis en que el genocidio u otros crímenes atroces se estén cometiendo o haya posibilidad de que se cometan”. Caso contrario, deberían “explicar clara y públicamente, qué vía de acción alternativa proponen, vía que ha de ser creíble y eficaz para proteger a las poblaciones en peligro”. Para Los Mayores, dicha explicación debía estar dentro del marco de la paz y seguridad internacionales y no basada en intereses nacionales, dado que la utilización del veto en tales circunstancias “representa un abuso del privilegio que el veto implica”.⁴² De modo que el Grupo RCT, la iniciativa francesa y Los Mayores constituyen una tríada especial y estrechamente vinculados entre sí que aúnan esfuerzos para convencer al P5 de que adopte la racionalidad en lo que a los crímenes masivos se refiere. Hay que indicar, empero, que la cláusula de salvaguardia que contiene la propuesta gala, esto es, permitir el ejercicio del veto cuando el caso afecte al interés nacional vital, no es aceptada por los otros dos integrantes. París ha indicado, no obstante, que está dispuesto a “retirarla”.

Afortunadamente para la humanidad existen, aparte de las que hemos considerado, otras muchas iniciativas y declaraciones que, de alguna manera y teniendo en cuenta su fuerza conjunta, acabarán obligando al CS a reflexionar sobre el daño que el ejercicio del veto en ocasiones produce.⁴³

⁴¹ Integrado, entre otros, por Kofi Annan, Desmond Tutu, Mary Robinson, Jimmy Carter y Martti Ahtisaari. Tiene un curioso origen. En 1999 Peter Gabriel y Richard Branson convinieron propiciar la constitución de un colectivo de líderes mundiales que serviría de guía y soporte de “nuestra aldea global” y en 2001 expusieron su idea a Mandela, quien se entusiasmó con ella.

⁴² Los Mayores, reunión en Londres el 7 de febrero de 2015.

⁴³ Son innumerables. Cito tan solo algunas: The bi-partisan US Albright-Cohen Genocide Prevention Task Force, nacida en 2008; Report of the Commission on Global Security, Justice and Governance, copresidida por la ex secretaria de Estado Madeleine Albright y el antiguo subsecretario de la ONU para Asuntos Políticos, Ibrahim Gambari, junio 2015; el Parlamento Europeo ha aprobado varias resoluciones en la línea de la que nos estamos ocupando y la Comisión Europea –en su análisis y presentación de su política exterior (“Shared vision, common action: a stronger Europe. A global Strategy for the European Union’s foreign aid and security policy”, junio 2016)– es clara: “Nuestro compromiso con la gobernanza global ha de traducirse en la determinación para reformar la ONU, Consejo de Seguridad incluido... Continuaremos dirigiéndonos a los miembros del Consejo para que no voten contra proyectos de resolución creíbles que pretendan prevenir a poner fin a las atrocidades masivas”; y Gordon Brown, ex primer ministro británico, en 2016 enviado especial de la ONU para asuntos de educación: “los miembros del Consejo de Seguridad

Conclusión: restricción del derecho de veto

Obviamente y por provenir de uno de los miembros del P5, la iniciativa francesa es la más significativa. Bien escribe el profesor Gutiérrez Espada en este sentido: “La propuesta francesa es en conjunto positiva, y la iniciativa digna de elogio. Su sencillez, que no fuerza a una enmienda formal de la Carta, tiene un indudable atractivo: salvar los formidables obstáculos que arrostra un proceso de tal naturaleza, al tiempo que daría respuesta, mediante una ‘solución rápida, sencilla y eficaz’, a la necesidad de ‘preservar lo esencial: la credibilidad de ese pilar de la paz y la estabilidad que debe ser el Consejo de Seguridad’. Debe destacarse también el esfuerzo de Francia por intentar objetivar, en todo lo posible, la aplicación de su propuesta. De ahí esa fórmula, política y jurídica, que pretende que la determinación de cuándo nos encontramos ante un ‘crimen de masas’, susceptible de desencadenar de manera automática la suspensión del derecho de veto, abra un proceso en el que, a instancia de un número relevante de Estados miembros de la Asamblea General (50 en este caso), sea un ‘tercero’ imparcial el que se pronuncie. La elección del secretario general de las Naciones Unidas, al amparo de sus competencias *ex artículo 99* de la Carta, no priva a la fórmula de alcance jurídico; pero sí le otorga un marcado carácter diplomático y político; posiblemente para facilitar la aceptación de lo que Francia propone. Nos hace recordar este procedimiento la circunstancia de que el Tratado de la Unión Europea (TUE) tiene previsto, para el caso de una eventual ‘violación grave y persistente’ por alguno de sus miembros de los valores en los que reposa, lo siguiente: Un tercio de los Estados miembros, el Parlamento Europeo o la Comisión plantean el asunto ante el Consejo, que debe determinar, antes de adoptar medida alguna, y previa aprobación del Parlamento, que la violación se ha producido”.⁴⁴

Las barbaridades cometidas en Siria hicieron patente que la actual naturaleza jurídica del derecho de veto, que convierte a este en instrumento que permite la perduración de esas barbaridades, no es sostenible y que su reforma, si no inmediata, porque la relación de fuerzas lo impide, debe ser emprendida a medio plazo. No debemos, empero, cerrar los ojos a la realidad. Se trata de una labor ardua que llevará tiempo. La voluntad política hecha manifiesta por París y Londres no empaña el hecho de que, por ahora, temas como el de Crimea o el de Siria impedirán que Moscú sea convencido para que renuncie al veto, al igual que el Senado norteamericano –aunque la Administración se mostrara a favor, lo que es raro– impedirá que el veto no sea utilizado a favor de Israel.

En la ONU numerosos Estados están convencidos de que el veto o la amenaza de su utilización, en los temas de crímenes masivos, va en detrimento de la paz y seguridad internacionales. En ocasiones, el veto produce un daño añadido. Cuando en julio de 2015 Rusia veta una resolución que habría reconocido universalmente que la matanza de Srebrenica constituyó un genocidio erige una muralla que impide la reconciliación y

deben renunciar voluntariamente a su derecho de veto en casos que impliquen crímenes contra la humanidad” (UNIFEED-UNTV, NY, 18/IV/2016).

⁴⁴ Cesáreo Gutiérrez Espada (2014), “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: algunos ejemplos recientes”, *Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos*, nº 3.

la memoria histórica y se niega a admitir que, asumir la verdad de lo que aconteció y de cómo permitimos que aconteciera, es la manera de honrar a las víctimas, de ser coherentes con nuestra Responsabilidad de Proteger y de prevenir genocidios futuros. La utilización del veto resulta especialmente odiosa para toda conciencia preocupada por los crímenes masivos. La opinión pública informada y sensible debe recordar que, hasta 2016 y durante los 10 años anteriores, Rusia se ha valido del veto en 10 ocasiones (relacionadas con Siria y Ucrania), China seis (aunque siempre apoyando a Moscú, nunca por iniciativa propia) y EEUU lo ha hecho en tres para impedir toda sanción o actividad internacional en relación con Israel. En el “sector” occidental del P5 impacta la utilización del veto por Washington cuando ni Londres ni París lo han hecho desde hace décadas. A estas dos capitales les resulta insólito que Washington no haya asumido el Código de Conducta de la declaración franco-mexicana a pesar de que en la reunión de octubre de 2015, convocada por Liechtenstein y a la que nos hemos referido *supra*, emitiera un firme comunicado sobre el particular y, contradictoriamente, hiciera mutis por el foro y no explicara las razones de su ausencia de apoyo, a pesar del requerimiento del Reino Unido para que explicara por qué no se unía al proyecto.

Ya hemos apuntado que no es nuestra intención proponer la eliminación del derecho de veto, estrictamente legal, en “estas” Naciones Unidas, tal como fueron concebidas y prefiguradas –dadas las circunstancias a que también hemos aludido– en 1945.

Ni siquiera Gareth Evans, uno de los padres fundadores de la Responsabilidad de Proteger, propone tan ardua vía. En el debate sobre la posibilidad de que la Asamblea General actúe en lugar del CS, bloqueada la actuación de este por alguno de los P5 en relación a los crímenes masivos, (por ejemplo, mediante la resolución Unión pro Paz), Evans argumenta que ello “proporcionaría un elevado grado de legitimación para intervenir militarmente, pero no garantizaría la legalidad formal”. Y refiriéndose a lo que el informe de la CIISE (“La Responsabilidad de Proteger”) establece sobre este asunto –informe obviamente influido por el propio Evans en cuanto co-presidente de la misma– escribe: “... la respuesta a este dilema no consistía en intentar establecer una base alternativa para la legalidad de la intervención, sino enviar un mensaje político muy claro”. El co-presidente admite, no obstante, “las debilidades de esta respuesta, que es esencialmente política”, pero, con suma y cruda franqueza, añade que “en este asunto no existen muchas posibilidades de cuadrar el círculo”. En suma, Evans –que no está dispuesto a propiciar la violación de la legalidad, por mucho que desee transformarla sirviéndose de las vías que el sistema ofrece– dolorosamente concluye: “Cualquier concesión que jurídicamente hablando se pretenda hacer (otra cosa son la moralidad y los principios) a favor de que determinadas circunstancias justifiquen que el Consejo de Seguridad puede ser sobrepasado, mina el concepto de un orden internacional basado en normas. Tal orden depende del Consejo de Seguridad, en cuanto fuente única de autoridad legal para intervenciones militares”. Finalmente, en una suerte de resignación moral y política de quien acepta (al menos por ahora) lo inevitable, dice: “Sólo podemos esperar que con el paso del tiempo emerja una mayor convergencia entre los órdenes jurídico y político, que el Consejo de Seguridad trabaje mejor de lo que hasta ahora ha

hecho y que se produzcan menos casos de evidente tensión entre legalidad y legitimidad”.⁴⁵

Prácticamente en idéntica forma se manifiesta Nicholas Wheeler, quien sitúa el meollo del debate en si el CS debe ser el único órgano con capacidad legal para autorizar la utilización de la fuerza con propósitos humanitarios, llegando a la conclusión de que en lo que a la Asamblea General se refiere como fuente de autorización “no hay base constitucional en la Carta de la ONU para anular el derecho de veto... la Asamblea puede solo legitimar, pero no legalizar la intervención militar”.⁴⁶

Es significativo que tanto fervientes partidarios como escépticos de la Responsabilidad de Proteger se unan en resaltar la primacía y centralidad del CS en lo referente a la misma y –en lo que se refiere a la posible restricción (mejor sería decir posible autorestricción) del uso del veto en caso de crímenes masivos– manifiesten igualmente unos y otros el respeto constitucional al Consejo. Ya hemos visto que Evans tiene esperanza en que dicho órgano trabaje mejor de lo que hasta ahora ha hecho. Los más entusiastas sostenedores y divulgadores de la doctrina siguen esta pauta. El propio Kofi Annan lo hizo en su informe de 2005 “Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos”, donde escribió: “La tarea no consiste en encontrar alternativas al Consejo de Seguridad como fuente de autoridad, sino en lograr que funcione mejor” (párrafo 126). Y en la carta (del 3 de noviembre de 2005) que los CP dirigen a los miembros de la ONU, con mayor modestia, afirman que “el único interés de nuestro grupo consiste en hacer que el trabajo de Naciones Unidas sea algo mejor”. Otro ilustre académico, el australiano Alex Bellamy, empedernido militante pro Responsabilidad de Proteger, advierte sobre la necesidad de ser prudente a la hora de condenar el veto.⁴⁷ Uno de los más destacados escépticos de la Responsabilidad de Proteger es el profesor de la Universidad de Westminster Aidan Hehir, cuyos análisis críticos valen la pena y aportan interés al debate, tanto sobre la doctrina en general como sobre la utilización del veto en particular.⁴⁸

En definitiva, más allá de la discusión jurídico-política sobre el derecho de veto y su ejercicio concreto, es un hecho que vetar acciones equilibradas y proporcionadas, oportunamente razonadas y basadas en hechos objetivos de dominio público, destinadas a evitar un mal que inflige sufrimientos indecibles, no sólo perjudica la credibilidad del CS sino también la de las propias Naciones Unidas pues a menudo la opinión pública puede ignorar sobre quien recae la responsabilidad de la omisión. Y

⁴⁵ Gareth Evans (2008), *The Responsibility to Protect: ending mass atrocity crimes once and for all*, Brookings Institution Press, Washington DC.

⁴⁶ Nicholas Wheeler (2008), “Operationalising the Responsibility to Protect: the continuing debate over where authority should be located for the use of force”, NUIReport, nº 3.

⁴⁷ Alex Bellamy y Sara Davies (2014), “Don’t be too quick to condemn the UN Security Council power of veto”, *The Conversation*, 12/VIII/2014.

⁴⁸ Entre otros, de Hehir interesan: “World order, human rights, and the Security Council veto”, *E-International Relations*, 2/IX/2014; “The campaign to restrain the UN Security Council’s veto is wrongheaded and pointless”, *The Conversation*, 26/III/2015; y “The influence of the Responsibility to Protect on the UN Security Council during the Arab Spring”, *Cooperation and Conflict*, 18/XI/2015.

desde luego daña la autoridad y legitimidad del Consejo. Hehir sostiene que si bien la utilización del veto por parte de Rusia y China para proteger al régimen de Asad “puede ser moralmente dudosa, no quebrantaron ley alguna, dado que los P5 están constitucionalmente autorizados a elegir si y cómo ejecutar la legislación que proscribe los crímenes atroces”.⁴⁹ No es, empero, Nao Seoka el único académico que sostiene, contrariamente a Hehir, que “Rusia y China no han ejercido sus especiales responsabilidades en cuanto miembros del P5 para contribuir al mantenimiento de la paz y seguridad internacionales”. Y dado que, como muchos otros, el académico japonés vincula paz y seguridad con el respeto efectivo de los derechos humanos, afirma que no sólo el espantoso deterioro de la situación humanitaria en Siria daña la autoridad y credibilidad del Consejo a causa del comportamiento ruso-chino, sino que “sus vetos deben ser considerados no ilegales, pero sí ilegítimos en virtud de la Carta”.⁵⁰

Vistas las circunstancias y naturaleza de la cuestión, es altamente improbable que los tres grandes del P5 (Rusia, China y EEUU) puedan, a corto plazo, ser convencidos de que –en su propio interés, en el de la ONU y en el de la sociedad internacional– deben acceder a no usar el veto en caso de genocidio, crímenes de guerra, de lesa humanidad o depuración étnica. Deberían aceptar que los intereses humanitarios han de prevalecer sobre egoístas intereses nacionales. Lamentablemente, no parece posible condicionar el derecho de veto sin simultáneamente llevar a cabo una reforma de la Carta, algo por ahora difícil de emprender, precisamente por la oposición del P5.

Es posible y plausible, no obstante, insistir en la campaña internacional que ya está en marcha (a la que nos hemos referido anteriormente) con el objetivo de denunciar la omisión de socorro que practican Moscú y Pekín, pero también Washington (en los casos, entre otros, de Israel, Bahrein y Yemen). No será fácil, pero merece la pena perseverar en la demanda de autorestricción del uso del veto en los casos mencionados, hasta que resulte éticamente insoportable ser acusados de permitir nuevas Ruandas, Srebrenicas, Camboyas, Sirias, Bahreines o Yémenes. Hasta que comprendan que el precio político a pagar resultará demasiado elevado.

Soy consciente de que se trata prácticamente de una labor de Sísifo, pero la Responsabilidad de Proteger ha consolidado algunos logros impensables hace décadas. Por ejemplo, la asunción por la mayoría de la comunidad internacional de la evolución, del cambio normativo que implica pasar, como en parte se ha logrado, del concepto westfaliano de soberanía como derecho absoluto al concepto de soberanía como responsabilidad. Siguiendo esa pauta se podría propiciar una modificación normativa que, si bien lentamente, diera paso a la asunción del veto como responsabilidad, abandonando el concepto de veto como derecho absoluto.

Contando con la colaboración de París y Londres –firmantes ambos del Código de Conducta– a corto plazo se trataría de insistir en que los cinco miembros permanentes

⁴⁹ Hehir, *op. cit.*

⁵⁰ Nao Seoka (2015), “The implications and limitations of the veto power in the United Nations: a critical analysis of the use of veto by China and Russia in the case of Syria”, Annual meeting of the Academic Council on the United Nations System, La Haya, 13/VI/2015.

acepten un acuerdo entre caballeros, sin necesidad alguna de alterar la Carta, ni siquiera el reglamento del Consejo, que implique la asunción de la propuesta Védrine/Fabius. Sería ideal que de dicha propuesta se eliminara la cláusula que exime del compromiso a cualquier miembro del P5 cuyo interés nacional resultara afectado.

Ideal porque el concepto “interés nacional” puede ser interpretado de manera excesivamente amplia, ambigua o abusiva. No obstante, en base al realismo político, si el acuerdo, aun con dicha cláusula se adoptara, sería un importante paso adelante para la Responsabilidad de Proteger, que recibiría un impulso político adicional. Además, el trato constituiría un significativo aviso para navegantes pues la firmeza del P5 enviaría un claro mensaje a potenciales perpetradores de crímenes masivos. Confiemos en que la realidad contraríe el escepticismo de Ben Chifley, antiguo primer ministro australiano y hábil negociador, quien solía afirmar que “el problema con los acuerdos entre caballeros es que no hay suficientes genuinos caballeros”.⁵¹

⁵¹ Citado por Gareth Evans, *op. cit.*