



Cesáreo Gutiérrez Espada

Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales

Universidad de Murcia.

Correo: cgutesp@um.es

- Artículo recibido: Enero de 2014

- Artículo aceptado: Abril de 2014

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL DERECHO DE VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD: ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES

En su acepción actual, y para mejor aplicación práctica, el concepto de Responsabilidad de Proteger demanda la reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad. La propuesta que Francia realizó en este sentido, en 2013, merece una reflexión profunda. En todo caso, la Responsabilidad de Proteger sigue vigente, como prueba la resolución 2127 (2013) que el Consejo de Seguridad adoptó para el conflicto de la República Centroafricana.

Consejo de Seguridad, Derecho de veto, Libia, OTAN, Responsabilidad de Proteger, Siria, Unión Africana, uso de la fuerza, República Centroafricana

The concept of Responsibility to Protect, as currently accepted, requires, for it to be effective, the reform of the right to veto. The French proposal (2013) in this respect is worth reflecting upon. In any event, the concept of Responsibility to Protect is still alive, as proved by UN Security Council Resolution 2127 (2013) on the Central African Republic.

African Union, Libya, NATO, responsibility to Project, right of veto, Security Council, Syria, use of force, Central African Republic

RESPONSABILIDAD DE PROTEGER Y EL DERECHO DE VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD: ALGUNOS EJEMPLOS RECIENTES

INTRODUCCIÓN

En Siria se desarrolla una guerra civil -un conflicto armado interno si se prefiere-, que permanece abierta desde 2011. Siria representa, sin duda, el lado oscuro de la Primavera Árabe; más oscuro aún que el percibido en Egipto, cuya situación actual emerge de un cambio de rumbo impulsado por la fuerza de las armas.

Esta guerra civil nace, como sucedió también en Túnez, Libia, Egipto o Yemen, de las revueltas de un pueblo que quiere desembarazarse del régimen despótico que lo gobierna, expresando un deseo de libertad. Libertad que, según muchos observadores, no parece haberse alcanzado totalmente, pese a los procesos electorales que se han celebrado. Y no me refiero solo a Egipto, sino también a otros países protagonistas del fenómeno de las llamadas primaveras árabes. No obstante, la complejidad de su análisis impide que podamos abordar este aspecto en el presente trabajo, que dedicamos a la figura legal de la responsabilidad de proteger y sus repercusiones en el ordenamiento jurídico internacional.

En este sentido, resulta útil reflexionar sobre dos conceptos, ambos relativos al eventual uso de la fuerza por parte de la comunidad internacional para forzar el fin de catástrofes humanitarias en un Estado -como sucede ahora en Siria-, clave para la geopolítica de Oriente Medio: me refiero al uso legal de la fuerza contra el régimen sirio y la responsabilidad de proteger.

1. El uso legal de la fuerza armada contra el régimen sirio.

La guerra civil siria permanece activa desde hace ya dos años y medio, habiendo sido utilizadas durante este periodo armas químicas, al menos una vez, como veremos más adelante. Este hecho confirma la impresión generalizada de que el conflicto supone una muy seria amenaza para la paz regional y para la seguridad internacional.

En territorio sirio combaten actualmente fuerzas de Hezbollah, considerada por

algunos una organización terrorista -al menos su rama militar¹, que apoyan al régimen sirio contra las fuerzas rebeldes. Si tenemos en cuenta también que esa organización actúa en Oriente Medio alineada con la República Islámica de Irán². Si añadimos la circunstancia de que Teherán respalda decididamente al régimen sirio frente a los rebeldes³, no parece que existan dudas acerca de la trascendencia del conflicto interno sirio como factor determinante en el futuro de la región y en el devenir de la seguridad internacional a medio plazo.

El Consejo de Seguridad, órgano de Naciones Unidas responsable del mantenimiento de la paz según la Carta (art. 24), podía haber actuado según lo estipulado en el artículo 39 del documento fundacional de la ONU, como paso previo a la adopción de medidas coercitivas -sin excluir las armadas- que acabaran con el conflicto o lo recondujeran hacia proporciones menos calamitosas, tal como sucedió en Libia en 2011; aunque aquel conflicto interno era de menor gravedad de la que estamos percibiendo en Siria.

En su resolución 1973 (2011), de 17 de marzo, el Consejo autorizó a los Estados y Organizaciones internacionales dispuestos a intervenir (en la práctica se encargó la OTAN lanzando la Operación “Cielo Protector”) a usar la fuerza. Permitiendo así, como avala la práctica en perjuicio del artículo 27.3 de la Carta⁴, autorizar el uso de la fuerza armada para proteger a los civiles en Libia. Así se protegió la zona de exclusión aérea establecida para impedir que el régimen del coronel Al Khadafi atacara desde el aire a la población civil, así como para protegerla de cualquier otro posible ataque⁵. Recordamos que, según noticias difundidas por la Agencia France Press desde Damasco, los bombardeos de la aviación siria contra la norteña ciudad

1 Vid. FERNÁNDEZ MARTÍN, A.: “Declaración por parte de la UE de la ‘rama militar de Hezbollah’ como grupo terrorista”, *Documento de Opinión*, 83/2013, 11 de septiembre de 2013. pp. 1-11 Disponible en http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO83-http://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_opinion/2013/DIEEEO83-2013_DecisionUE_Hezbollah_A_Fdez_Martin.pdf La decisión fue apoyada por España, que mantiene hasta ahora su posición, decisión que no debería perjudicar a las tropas españolas”, según el Ministro de Exteriores, García Margallo, www.europapress.es, 22 julio 2013) (consulta del sábado 21 de diciembre de 2013).

2 Esto explica por qué el mismo día en que se conoció la decisión del Consejo Europeo en tal sentido Irán denunció la decisión de la UE, declarando su ministro de Exteriores, Ali Akbar Salehi, que Europa defendía intereses “ilegítimos del régimen sionista” (“Irán condena la decisión de la UE sobre Hezbolá”, www.diario-octubre.com, 23 de julio de 2013, 17:30 h.) (Consultado el sábado 21 de diciembre de 2013).

3 Vid. *infra* párr. 9, letra B

4 Calificada de consuetudinaria por la CIJ en su dictamen de 21 de junio de 1971 en el asunto de Namibia, párrafos 20-22, *CIJ Recueil 1971*, pág. 16.

5 Vid. *ad ex*. GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, *Anuario Español de Derecho Internacional*, 27 (2011), págs. 57-75 (págs. 58-66).

de Alepo causaron más de 300 muertos en 8 días; incluyendo 87 niños y 30 mujeres. Explica una fuente de seguridad de Damasco que el ejército recurre a los bombardeos aéreos en esta provincia para apoyar a sus efectivos sobre el terreno, al no disponer de medios suficientes para lanzar una ofensiva terrestre, si bien las posiciones rebeldes “se encuentran entre los civiles”⁶.

En el caso de Siria, el Consejo de Seguridad no ha actuado en el mismo sentido, y solo muy tardíamente se ha ocupado de esta cuestión. Rusia y China, como miembros permanentes del Consejo, han negado el recurso a la *responsabilidad de proteger* en este caso, hasta en tres ocasiones.

Se abstuvieron en la votación para aprobar la resolución 1973 (2011); Pero no tomaron la misma decisión sobre Siria, contrariados por las consecuencias que ha tenido en la práctica la autorización del uso de la fuerza en Libia y su “desbordamiento” a cargo de la OTAN⁷.

Si de conformidad con el capítulo VII de la Carta el Consejo de Seguridad hubiese autorizado una intervención armada para detener los enfrentamientos y proteger a la población, este uso de la fuerza en Siria hubiera sido, de acuerdo con la Carta de Naciones Unidas, plenamente legal.

Debido al veto -o a su mera amenaza-, no ha sido posible aplicarlo en el conflicto sirio.

2. La Responsabilidad de Proteger.

Pero existe hoy otra figura que acaso hubiera podido aplicarse en Siria, abriendo incluso la posibilidad de una intervención armada por razones de humanidad, a fin de proteger a la población civil.

Me refiero a la *Responsabilidad de Proteger* (RP en adelante).

Aclarando que no es mi propósito estudiar ni valorar en profundidad este concepto⁸,

6 Hoy digital, 23 de diciembre de 2013, 8.44 h. (www.hoy.com.do) (consulta del martes 24 diciembre de 2013); también en www.elpais.com de 23 de diciembre de 2013, 20.52 (consulta del martes 24 de diciembre de 2013).

7 GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el núcleo duro...” cit., págs. 66-73.

8 Para un estudio en profundidad del mismo *vid.* BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P.: “la communauté internationale face à la crise de Darfur: de l’ échec Dans la prévention à la responsabilité de réagir”, en KOHEN, M.E. (Edit.): *Promoting justice, human rights and conflict resolution through International Law. La promotion de la justice, des droit de l’homme et du règlement des conflits par le Droit international. Liber amicorum Lucius Caflish*, Leiden, Martinus Nihjoff Publisher,

sino contextualizar la propuesta de Francia sobre el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, surgen tres cuestiones relevantes: la definición de la RP, las posibilidades jurídicas de esta figura y por qué no ha sido aplicada en Siria.

El concepto de RP fue formulado por primera vez en el año 2001, y aceptado, al menos en su esencia, por la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de Naciones Unidas, en la llamada Cumbre del Milenio (septiembre de 2005). Fue aplicada por primera vez con motivo de la guerra civil en Libia (entre marzo y octubre de 2011).

A) Fue el resultado de una iniciativa lanzada por la Comisión Internacional sobre la Intervención y Soberanía del Estado (CIISE), grupo de expertos convocado a iniciativa del Gobierno de Canadá y algunas Fundaciones, para intentar dar respuesta al reto que planteara el entonces Secretario General de Naciones Unidas, Koffi Annan, quien propuso la idea de la RP. ¿Cómo puede la comunidad internacional, se preguntaba el Secretario General, conmovido por los genocidios cometidos en Srebrenica y Ruanda (1995 y 1994)⁹, evitar que horrores así vuelvan a producirse?

La CIISE entiende que se va consolidando el concepto de RP en el Derecho internacional, en virtud del cual:

- En caso de crímenes masivos (genocidios, depuración étnica, crímenes de guerra y de lesa humanidad).
 - Si el Estado en el que tienen lugar no puede, no quiere o no es capaz de impedirlo, la comunidad internacional tiene el deber de proteger a esas personas. Además tiene que adoptar todas las medidas que resulten necesarias, comenzando por las menos agresivas: las preventivas (diplomáticas, políticas, jurídicas...); las coercitivas (no armadas); y, de resultar preciso, y cumpliéndose las exigencias establecidas, medidas militares (intervención armada por causa de humanidad) que lleven el orden y la protección requeridos.

2007, págs. 93-127; CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010, págs. 45-154; BERMEJO GARCIA, R.: “De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias”, en GUTIÉRREZ ESPADA C. (Dir.) y M^a.J. CERVELL HORTAL (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 209-321; PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, Oxford University Press, Oxford, 2012; BERMEJO GARCÍA, R.: “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional?”, en DÍAZ BARRADO, C.M., FERNÁNDEZ LIESA, C.R. Y RODRÍGUEZ-VILLASANTE PRIETO, J.L. (Dir.): *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Reflexiones sobre el conflicto Colombiano*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013, págs. 179-214.

9 Informe presentado por el Secretario General de conformidad con la resolución 53/35 de la Asamblea General. *La caída de Srebrenica (A/54/549)*, 15 de noviembre de 1999.

La RP se basa en tres elementos: el deber de prevenir, el deber de reaccionar y el deber (si llega a emplearse la fuerza armada) de reconstruir¹⁰.

B) El Grupo de Alto Nivel que nombró el Secretario General de Naciones Unidas para hacer propuestas de cara a la reforma de la Carta, en el marco de la llamada “Cumbre del Milenio” (2005), reconoce en su Informe (2004) la presencia del concepto aquí estudiado en el Derecho internacional, así como su actualidad e importancia¹¹.

En el mismo sentido se pronunció el Secretario General en su Informe de 2005 que, en cuanto órgano principal de Naciones Unidas, presentó a los Jefes de Estado y de Gobierno de los países miembros de la Organización en la citada Cumbre. El Secretario General redactó su Informe teniendo en cuenta las conclusiones a las que había llegado el Grupo de Alto Nivel, así como su propia experiencia¹².

El Documento definitivo de la Cumbre, adoptado por los Estados en septiembre de 2005, también acepta el concepto de Responsabilidad de Proteger¹³.

¿Qué permite la Responsabilidad de Proteger, en adelante RP: aplicación práctica

A) La CIISE establece que esta protección reforzada solo tiene vigencia en situaciones de crisis humanitarias de particular gravedad y que, de ser necesario para evitarlas o reconducirlas, legitima una intervención armada de carácter humanitario. Con todo, en este último caso la figura exige requisitos muy estrictos para poder dar cobertura al uso de la fuerza armada:

- Causa justa (genocidios, limpiezas étnicas, crímenes contra la humanidad y crímenes de guerra).
- Último recurso.
- Proporción en los medios.
- Posibilidad razonable de éxito.

La Comisión determina también que la decisión de llevar a cabo una intervención armada debe estar, en principio, en manos del Consejo de Seguridad de Naciones

¹⁰ *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, diciembre 2001, pág. 15 (párr. 2.32). El Informe se reproduce como anexo de la Carta de fecha 26 de julio de 2002 dirigida al Secretario General de Naciones Unidas por el Representante Permanente de Canadá ante las Naciones Unidas, A/57/303, 14 agosto 2002.

¹¹ *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos. Informe del Grupo de Alto Nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio*, A/59/565, 2 de diciembre de 2004, pág. 63 (párr. 203).

¹² *Un concepto más amplio de la libertad: desarrollo, seguridad y derechos humanos para todos. Informe del Secretario general*, A/59/2005, 21 de marzo de 2005, pág. 39 (párr. 135).

¹³ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, 16 de septiembre de 2005, pág. 33 (párrs. 138-139).

Unidas. Pero para ser coherente con la realidad del derecho de veto del que gozan los cinco miembros permanentes del Consejo, teniendo en cuenta sobre todo el uso que éstos han hecho de ese privilegio en la práctica, la CIISE considera que en aquellas situaciones en las que existan los requisitos antes comentados los miembros permanentes del Consejo deben comprometerse a renunciar a ese derecho y no impedir una decisión de este órgano cuando esté en juego la protección de civiles víctimas de un conflicto armado¹⁴.

No obstante, prevé que sus conclusiones y recomendaciones pueden no ser compartidas por los miembros permanentes del Consejo. Entonces, la Comisión considerará que el Derecho en vigor, de acuerdo con el nuevo concepto implícito de la RP, da opción a otras dos alternativas:

a) La que permitiría a la Asamblea General de Naciones Unidas, en el marco de su resolución 377 (V), de 3 de noviembre de 1950, recomendar medidas coercitivas -incluso armadas- ante una parálisis del Consejo a causa del veto.

b) La intervención armada humanitaria a cargo de una Organización regional, que *a posteriori* pediría el aval del Consejo de Seguridad¹⁵. No parece inoportuno recordar aquí que el *Protocolo relativo a la creación de un Consejo de Paz y Seguridad de la Unión Africana*, de 9 de julio de 2002 (en vigor desde el 26 de diciembre de 2003) decidió la creación de una Fuerza Africana de Reserva (*African Standby Force, Force Africaine en Attente*) con competencias para intervenir “en un Estado miembro siguiendo una decisión de la Asamblea en el caso de graves circunstancias, esto es: crímenes de guerra, genocidio y crímenes contra la humanidad, de conformidad con el art. 4.h de la Carta Constitutiva” (art. 4, j). La *Carta Constitutiva de la Unión Africana*, de 26 de mayo de 2001 (en vigor desde el 15 de agosto de ese mismo año), dispone que la Unión “tiene derecho a intervenir” en el caso de los crímenes mencionados si la comunidad internacional no reacciona. Se había previsto que la Fuerza Africana de Reserva estuviera operativa sobre el terreno para finales de 2010. Pero parece que no lo estará hasta, al menos, el año 2015; en todo caso, y en una decisión que Hailemariam Desalegn, primer ministro etíope y Presidente en funciones de la Unión Africana, ha calificado de “histórica”, 21ª Cumbre de la Unión (25-27 de mayo de 2013): la creación de una Fuerza de Reacción Rápida como medida provisional, a la espera de que la Fuerza Africana de Reserva pueda estar operativa¹⁶.

14 *La responsabilidad de proteger...* cit., pág. 46 (párr. 6.21).

15 *Ibidem*, págs. 47-48 (párrs. 6.29-6.35). Respecto de la segunda opción, la CIISE recuerda la existencia de práctica (pág. 48, párr. 6.35 y págs. 42-43, párr. 6.5).

16 *Vid. ad ex.* PIERNAS LÓPEZ, J.J.: “¿Regionalismo o universalismo en acción?: Unión Africana, Unión Europea y Naciones Unidas en Sudán”, en C. GUTIÉRREZ ESPADA (Director) y M^a.J. CERVELL HORTAL (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 53-94 (págs. 71-90); BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Union

B) El Grupo de Alto Nivel, en su Informe de 2004, apoya y defiende la autoridad del Consejo de Seguridad para autorizar las intervenciones armadas en estos supuestos, cuando se den todos los requisitos mencionados, junto a la conveniencia de que los miembros permanentes del Consejo se comprometan a no ejercer su derecho de veto en estos casos. No se plantea sin embargo, como sí hizo la CIISE, la posibilidad de otras alternativas¹⁷.

C) El Documento final aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno participantes en la Cumbre del Milenio sigue la estela más conservadora del Informe que les presentó el Secretario General (2005). Asume la existencia de la RP, pero ve en el Consejo de Seguridad, con su conformación actual y su procedimiento vigente de toma de decisiones -de nuevo el derecho de veto-, la única autoridad legítima para decidir sobre una intervención armada en aplicación de dicho concepto¹⁸.

En definitiva: nos inclinamos a descartar una afirmación rotunda respecto a que el Derecho internacional positivo permita un uso de la fuerza por razones de humanidad; ni siquiera en aquellos supuestos a los que responde la RP, sin una autorización previa del Consejo. Esto exigiría que ninguno de sus cinco miembros permanentes hubiese interpuesto su veto. Desde esta perspectiva, lamentamos cómo parecen tratar de ajustarse a la realidad quienes consideran que el concepto de la RP, que no ha sido aceptado de manera generalizada como una nueva excepción a la prohibición del uso de la fuerza armada en las relaciones internacionales, sólo “refleja una evolución del modo en que el Consejo de Seguridad evalúa o considera sus poderes según los artículos 39 a 42 de la Carta”¹⁹.

Parece sugerirse que el concepto de la RP justificaría, per se, la imposición de medidas coercitivas por parte del Consejo, incluyendo las que implican el uso de la fuerza militar, más allá de la exigencia de una previa y preceptiva declaración formal, ex artículo 39 de la Carta, de que se ha producido “una amenaza o ruptura de la paz”. Sin que, por lo demás, exista regla alguna que le obligue en tal sentido.

Africaine décide de se doter d'une Force de Réaction Rapide”, *Sentinelles*, bulletin núm. 350, 2 junio 2013, págs. 1-8. La Carta Constitutiva de la Unión Africana y el Protocolo que crea el Consejo de Paz y Seguridad puede consultarse en inglés en la web de la Unión Africana (www.au.int, pinchando la pestaña “Resources”).

17 *Un mundo más seguro...* (A/59/565) cit., pág. 77 (párr. 256).

18 Documento Final... cit., pág. 33 (párrs. 138-139). Para un análisis más detallado del concepto de RP en los Informes citados y en el Documento Final *vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y más tarde en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)”, *Anuario de Derecho Internacional*, XXI (2005), págs. 13-49 (págs. 39-49).

19 Caso del profesor James CRAWFORD: *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8ª ed.), pág. 756.

En cualquier caso, el bloqueo del Consejo por el uso del veto -cuando se cumplen los parámetros ya analizados de la RP- dejaría sin efecto a las normas que, según se acepta hoy de forma generalizada, protegen intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto; tales como las que prohíben el genocidio, la comisión de crímenes de guerra o contra la humanidad o la violación masiva de los derechos humanos. Volveremos sobre estos aspectos en las conclusiones del presente trabajo.

¿Por qué no se ha aplicado en Siria la RP, y sí en la Jamahiriya Árabe Libia? Dicho con claridad: porque Rusia y China, miembros permanentes del Consejo, lo impidieron al ejercer su derecho de veto; obviando que en Siria se daban los presupuestos que activan la RP.

En efecto: estamos ante una guerra civil que, desde principios de 2011, ha causado una catástrofe humanitaria susceptible de generar la invocación de esta figura legal, como ya hiciera el Consejo de Seguridad en la mencionada resolución 1973 (2011). En Siria, insistimos, no ha sido posible aplicarla por los vetos por parte de Rusia y China. En este sentido, el siguiente párrafo es bastante esclarecedor:

“El Consejo de Seguridad está consternado por el inaceptable nivel de violencia, que aumenta con celeridad, y por el hecho de que hayan muerto en Siria más de 100.000 personas (...). También se muestra alarmado por el considerable y rápido deterioro de la situación humanitaria que se registra en aquel país. “El Consejo de Seguridad expresa su profunda preocupación por las consecuencias de la crisis de refugiados causada por el conflicto de Siria, que tiene efectos desestabilizadores en toda la región (...) más de dos millones de refugiados han huido de Siria”²⁰.

Por su parte Valérie Amos, Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia, en su intervención ante el Consejo de Seguridad del 25 de octubre de 2013, afirmó:

“El 2 de octubre, el Consejo de Seguridad instó a todas las partes en el conflicto sirio a detener y abandonar de inmediato todas las infracciones del Derecho Internacional Humanitario y las violaciones y abusos de los derechos humanos para adoptar todas las medidas necesarias para proteger a la población civil. Sin embargo, tres semanas después, seguimos recibiendo información (...) de que se está ocupando y atacando indiscriminadamente la infraestructura civil, incluidos colegios, hospitales, centrales eléctricas y puntos de abastecimiento de aguas”²¹.

Aunque el Consejo de Seguridad, según puede leerse en su Informe anual a la Asamblea General (2012-2013), ha consagrado 28 sesiones a la cuestión y publicado 4

20 Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad [S/PRST/2013/15], 2 de octubre de 2013, págs 1-5 (págs. 1 y 4).

21 S/PV/7049, 25 de octubre de 2013.

declaraciones a la prensa, ha sido incapaz de tomar ninguna decisión para tratar de evitar la catástrofe humanitaria. Sólo tras el uso de armas químicas²², fue capaz de aprobar la resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre; en la que no se prevé siquiera la adopción de medidas contundentes, acordes con la necesidad y gravedad del caso, en el supuesto de incumplimiento de la resolución por las partes en conflicto, sino que se limita a emplear de nuevo la fórmula habitual²³.

La inacción del Consejo en el caso de Siria no solo es la opinión que defendemos aquí con absoluta convicción²⁴. También ha sido manifestada con claridad en el seno de Naciones Unidas, por parte de los Estados miembros:

A) *Mediante declaraciones*, como las pronunciadas por la representación de Alemania, al debatirse en la Asamblea General el Informe del Consejo de Seguridad 2012-2013, estimando que los vetos sobre los proyectos de resolución sobre Siria plantean la interrogante acerca de la pertinencia del Consejo, y añadiendo que la propuesta francesa de autorregulación del derecho de veto y su renuncia, en caso de crímenes en masa, merecía ser estudiada más adelante. En el mismo sentido, la petición formulada en la misma instancia por la representación de Islas Maldivas, pidiendo la prohibición del derecho de veto en situaciones en las que el Consejo se enfrente a crímenes masivos. Añadía el representante de este país que, si los Estados miembros no son capaces de proteger a sus ciudadanos, Naciones Unidas debe asumir esta responsabilidad²⁵.

B) También mediante *hechos*, como demostró Arabia Saudí, que habiendo sido

22 *United Nations Mission to investigate allegations of the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic. Final Report*, pág. 18 (párr. 108) (“The United Nations Mission concludes that chemical weapons have been used in the ongoing conflict between the parties in the Syrian Arab Republic”) (<https://unoda-web.s3.amazonaws.com/wp-content/uploads/2013/12/report.pdf> en www.un.org) (consultada el lunes 23 de diciembre de 2013).

23 “Decide que, en caso de incumplimiento de lo dispuesto en la presente resolución, incluida la transferencia no autorizada de armas químicas, o de cualquier empleo de armas químicas por cualquier persona en la República Árabe Siria, impondrá medidas en virtud del Capítulo VII de la carta de Naciones Unidas”, S/RES/2118 (2013), párr. 21.

24 La opinión doctrinal mayoritaria parece compartir este planteamiento: *vid. ad ex.* PONS, RAFOLS, X.: “Naciones Unidas y Siria: idea y realidad”, ANUE (la Revista para la Asociación de las Naciones Unidas en España), núm. 43, mayo 2012, págs. 5-14; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “Las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *Documento de Opinión*, 93/2012, 18 diciembre 2012, págs. 1-15 Disponible en <http://www.ieee.es>; WECKEL, PH.: “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *Sentinelle*, bulletin 348 de 19 mayo 2013, págs. 1-12 (y en las págs. 11-12; se citan otras 18 contribuciones del profesor Weckel al tema a lo largo de estos dos años, 2011-2013) (www.sentinelle-droit-international.fr); BERMEJO GARCIA, R.: “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional? cit.”, págs. 203-209.

25 *Vid.* BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin núm. 368, 1 diciembre 2013, págs. 1-7 (pág. 6).

elegida como miembro no permanente del Consejo, renunció al día siguiente aludiendo a la incapacidad de este órgano para hacer frente a sus responsabilidades para con la paz mundial, y citando expresamente el texto difundido por la agencia nacional de noticias SPA, su (in)acción en el caso de la guerra civil en Siria²⁶. El 6 de diciembre de 2013, la Asamblea General ha elegido a Jordania en sustitución de Arabia Saudí. Al respecto, el Centro de Noticias de Naciones Unidas destaca expresamente que los representantes de Arabia Saudí justificaron la renuncia de su país en términos categóricos: “por no estar de acuerdo con la actuación del Consejo con respecto a la situación en Siria...”²⁷.

3. “Código de conducta”: propuesta de Francia sobre el derecho de veto de los miembros permanentes

Formulada a finales de 2013, se ha visto materializada en tres actos que han protagonizado su jefe de Estado, su ministro de Exteriores y el representante permanente adjunto de dicho país ante Naciones Unidas:

A) El 24 de septiembre de 2013, al intervenir en el debate de apertura del 68º período de sesiones de la Asamblea general, el presidente François Hollande propone escuetamente lo siguiente, en el contexto de su referencia al alcance de la inacción en los ámbitos de la seguridad internacional, la proliferación nuclear, el desarrollo o el clima, la adopción de un “código de buena conducta (...) entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que, en el caso de los crímenes masivos, puedan renunciar colectivamente a su derecho de veto”²⁸.

B) A continuación, Laurent Fabius, ministro de Exteriores de Francia, publica un artículo en *Le Monde* en el que plantea concreciones relevantes: *de un lado*, aclara algo que implícito en la sencilla propuesta del Presidente de Francia: la conveniencia de explicar si “este proceso se llevaría a cabo sin modificar la Carta”. *De otro*, precisa los criterios de aplicación; y, *finalmente*, el Ministro precisa algo que no podía adivinarse en la propuesta del Presidente Hollande: este código de conducta excluiría los casos en los que un miembro permanente del Consejo considerase en peligro sus intereses

26 www.internacional.elpais.com, Ángeles Espinosa, 18 de octubre de 2013 (consulta 30 de octubre).

27 www.un.org, Centro de Noticias de la ONU, consulta del 9 de diciembre de 2013.

28 “AGNU: Discours du Président François Hollande. Débat d’ouverture de la 68ème session de l’Assemblée Générale. Intervention de M. François Hollande, Président de la République”.

vitales nacionales²⁹ (véase apartado 12, C).

C) Por último, el representante permanente adjunto de Francia ante Naciones Unidas, en su intervención de 7 de noviembre de 2013, añade que la propuesta francesa está abierta a otros posibles acuerdos finales, sin que la idea concreta sugerida por su país deba tomarse como una decisión cerrada. Tanto respecto a la consideración de lo que constituya un crimen masivo como en cuanto a las modalidades prácticas que, en general, permitan aplicar el código de conducta propuesto. En definitiva, Francia insta a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que se pongan de acuerdo sobre estos extremos, con especial referencia al concepto de crimen masivo, teniendo en cuenta: “La declaración de la cumbre mundial de 2005 y numerosos tratados internacionales, entre ellos la convención de 1948 sobre el genocidio o incluso el Estatuto de Roma”³⁰.

La propuesta francesa se efectúa en un contexto en el que subyace la figura de la RP, dado que se enmarca con referencia clara y directa en el conflicto armado interno que viene desarrollándose en Siria desde el primer trimestre de 2011, y en la gravísima crisis humanitaria que en ese país se vive desde entonces. Quedó muy claro en el discurso del presidente francés ante la Asamblea General de Naciones Unidas:

*“Es responsabilidad de Naciones Unidas actuar. Y cada vez que nuestra organización se muestra impotente, es la paz la que primero y más sufre. Por ello, propongo que un código de buena conducta pueda ser definido entre los miembros permanentes del Consejo de Seguridad y que, en el caso de crímenes en masa, puedan decidir renunciar colectivamente a su derecho de veto. Siria urge. Y urge porque 120.000 personas han muerto en dos años y medio, y hasta 90.000 sólo en 2013. Un cuarto de la población ha debido desplazarse. Ya son millones los sirios que buscan refugio fuera de su país. Siria está destruida”*³¹.

El planteamiento de Francia sugiere una auto limitación, en el ejercicio de su derecho de veto, por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad; sobre todo en algunos supuestos excepcionales (cuya precisión se intenta objetivar mediante un procedimiento determinado). Pero con la existencia de una cláusula de salvaguardia. Tres elementos, pues, caracterizan su contenido:

www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926, págs. 1-3 (pág. 3) (consulta de 11 de noviembre de 2013).

29 “Suspendir el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius”, 4 de octubre de 2013”, págs. 1-2, www.diplomatie.gouv.fr/es (consulta de 11 de noviembre de 2013)

30 “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanent adjoind de la France auprès des Nations Unies. New York 07/11/2013”, en WECKEL, PH.: “Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de veto des membres permanents”, Sentinelle, bulletin núm. 365, 10 noviembre 2013, págs. 1-3 (págs. 1-2), www.sentinelle-droit-international.fr (consultado el 12 de noviembre de 2013).

31 “AGNU: Discours du Président François Hollande...” cit., págs. 3 y 1 respectivamente.

A) Los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, propone Francia, renunciarán al derecho de veto que la Carta les reconoce cuando se den hechos de particular gravedad. Se trata pues del acuerdo de cinco Estados (Estados Unidos, Rusia, el Reino Unido, Francia y la República Popular China) sobre un código de conducta en este sentido.

Repárese en que el acuerdo al que llevaría la propuesta gala tiene un contenido político que genera obligaciones morales -también políticas-; no se trata pues de un compromiso exigible en términos jurídicos³².

Al mismo tiempo, parece sugerirse un acuerdo en esa dirección de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, con carácter previo al planteamiento de un caso de producirse, si prospera el mecanismo propuesto, la renuncia del derecho de veto se aplicaría automáticamente; las precisiones que realizara el ministro de Exteriores sobre la sucinta sugerencia del presidente de la República ante la Asamblea General de Naciones Unidas (septiembre de 2013) es también esclarecedora:

“Una vez que el Secretario General haya dado su dictamen, se aplicaría el código de conducta inmediatamente”³³.

B) La autolimitación del veto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad es parcial en la propuesta francesa, al estar contemplada sólo en caso de comisión de *crímenes masivos*. Naturalmente, en tal supuesto resultará necesario llegar a un acuerdo, por ejemplo: ¿a partir de qué número de víctimas nos hallamos ante un crimen masivo? Ya hemos apuntado que Francia no parece considerar innegociable su alternativa. En su intervención ante el Consejo de Seguridad, el representante permanente adjunto de este país dejó abierta la decisión, remitiendo al acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo y citando algunos textos internacionales que podrían ser de interés. Francia propone que la decisión de establecer cuándo se comete un crimen masivo debe dejarse en manos de una autoridad al margen del propio Consejo de Seguridad; y, desde luego, al margen también de sus miembros permanentes. Y cree que esa autoridad debería ser el Secretario General de Naciones Unidas, al amparo del artículo 99 de la Carta de esta Organización (que le autoriza a “llamar la atención del Consejo de Seguridad” concerniente a cualquier tema que, “en su opinión”, sea susceptible “de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”). No obstante, el Secretario General no podría actuar de oficio, sino a instancias de 50 Estados miembros de Naciones Unidas.

32 En palabras del tunecino Habib SLIM, se trata de un “gentlemen’s agreement” que adopta una “especie de código moral que vendría a completar la Carta”: “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin núm. 362, 20 de octubre de 2013, pp. 1-6, p. 2, www.sentinelle-droit-international.fr (consulta del 11 de noviembre de 2013).

33 FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit., pág. 1.

C) Sin embargo, la propuesta francesa incluye una cláusula de salvaguardia de importancia y alcance, que se justifica con una apelación al “realismo”, el compromiso al que llegarían los miembros permanentes del Consejo:

“Excluiría los casos en que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro”³⁴.

Obsérvese, por último, que la propuesta francesa apunta a una reforma “informal” del derecho de veto, en la medida en que su adopción por los miembros permanentes del Consejo no exigiría la enmienda formal de la Carta, con todo lo que ello supondría. En su intervención de 7 de noviembre de 2013, el representante permanente adjunto de Francia aclaró que el código de conducta sugerido:

“No implicaría, pues, una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”³⁵.

En 2005, la representación francesa ya se había pronunciado en términos similares. Asimismo, se había propuesto lo siguiente, en el mismo marco institucional:

A) En el año 2001, el mencionado Informe de la CIISE 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 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 en un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría (...). 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 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”³⁶.

Aunque la Comisión no menciona explícitamente en su Informe al miembro permanente del Consejo cuyo alto representante sugirió esta autolimitación del derecho de veto por acuerdo entre los Estados titulares en el Consejo de Seguridad, creo que coincidiré con el lector si afirmo, a la luz de la propuesta francesa que venimos comentando, que en Naciones Unidas (incluida la cláusula de salvaguardia de los intereses vitales) todo apunta a que se trataba de ese país.

B) El Grupo de Alto Nivel también afirma en su Informe (2004):

34 FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit., pág. 1.

35 “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente...” cit, pág. 2.

36 *La responsabilidad de proteger. Informe de la CIISE* cit., pág. 46 (párr. 6.21).

“No vemos forma práctica alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros. Sin embargo, en general, la institución del veto (...) no es adecuada (...) en una era de democracia cada vez mayor, e instaríamos a que únicamente se utilizara en cuestiones en las que realmente estuvieran en juego intereses vitales. Pedimos también a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos”³⁷.

El Informe que el Secretario General presenta ante la Cumbre del Milenio (2005), en parte inspirado en el presentado por el Grupo de Alto Nivel, demanda al Consejo de Seguridad que autorice el uso de la fuerza armada si es necesario; incluso preventivamente, para evitar la comisión de un genocidio, limpieza étnica, crímenes de guerra o de lesa humanidad o violación masiva de los derechos humanos, solicitando también del Consejo que apruebe una resolución en la que se indiquen los criterios que el Consejo debería tener en cuenta a la hora de autorizar una intervención armada por causa de humanidad y en la que se comprometa a aplicarla. El Secretario General, en definitiva, asume el concepto de responsabilidad de proteger que acuñara la CIISE, pero no propone en él limitación alguna del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo³⁸.

El Documento Final aprobado por los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de Naciones Unidas acepta el concepto de RP, pero es sumamente ambiguo en cuanto a la reforma del Consejo y de sus métodos de adopción de decisiones en esta cuestión, siendo imposible encontrar referencias a una eventual limitación o autolimitación del derecho de veto de sus miembros permanentes³⁹.

C) En el proceso de seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza, los “Cinco Pequeños” (*Small-Five* o S-5), presentan ante la Asamblea General un proyecto de resolución sobre la *Mejora de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad*. Solicitaron que “Ningún miembro permanente debería emitir un voto discrepante en el sentido indicado en el párrafo 3 del artículo 27 de la Carta en caso de genocidio, crímenes de lesa humanidad, y graves violaciones del derecho internacional humanitario”⁴⁰.

La reforma del Consejo de Seguridad y sus métodos de adopción de decisiones siguen estando por tanto de actualidad, en lo que Parece una “historia interminable”⁴¹.

37 *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos...* (A/59/565) cit., pág. 77 (párr. 256).

38 *Un concepto más amplio de la libertad...* (A/59/2005) cit., págs. 64-65 (párrs. 6 y 7).

39 Documento Final de la Cumbre Mundial cit., pág. 38 (párrs. 138 y 139).

40 A/60/L.49, 17 de marzo de 2006, Anexo: medidas sobre los métodos de trabajo propuestas al Consejo de Seguridad para que las examine, párr. 14.

41 RIQUELME CORTADO, R.: “La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), núm. 2, págs. 745-776.

El 2 de mayo de 2013, un nuevo grupo, denominado ACT (Accountability, Coherence and Transparency), formado por 21 Estados y coordinado por Suiza⁴², declaró su propósito de continuar el esfuerzo que durante años llevaron a cabo los “Cinco Pequeños” (S-5) en la mejora de los procedimientos de adopción de decisiones del Consejo de Seguridad. En particular, insistiendo en su proyecto de resolución de mayo de 2012⁴³, que fue retirado a causa de las intensas presiones de los cinco miembros permanentes⁴⁴; en concreto, trataban de insistir en su empeño de conseguir la adopción del párrafo 20 de su proyecto L. 42, que reclamaba la abstención de los miembros permanentes del Consejo en el uso de su derecho de veto para bloquear una acción del Consejo destinada a evitar o poner fin a un genocidio, crímenes contra la humanidad o crímenes de guerra a gran escala⁴⁵. O, al menos, del párrafo 19 que en documento aparte instaba a explicar las razones que fundamentaban la elección de ejercer ese veto; en particular, su conformidad con la Carta de Naciones Unidas.

En el Informe que presenta el 7 de agosto de 2013 a la Asamblea General, de conformidad con su resolución 67/175, el Experto independiente Alfred -Maurice de Zayas, ante la inevitable realidad de que “actualmente no es probable conseguir un acuerdo que permita eliminar el derecho de veto mediante la simple reforma de la Carta”, asume la propuesta sugerida recientemente por la doctrina⁴⁶ de una eliminación gradual en varias etapas, lo que exigiría reducir gradualmente el abanico de cuestiones a las que se podría aplicar el derecho de veto; así, el primer paso consistiría en prohibirlo -para cualquiera de los miembros permanentes- cuando sea parte interesada, y añade:

“Después, podría prohibirse el derecho de veto si concierne a violaciones graves de los derechos humanos, especialmente cuando se trate de los delitos de genocidio y lesa humanidad”⁴⁷.

El presidente de la Asamblea General, John Ashe, en el 68º período de sesiones

42 Arabia Saudí, Austria, Costa Rica, Chile, Eslovenia, Estonia, Finlandia, Gabón, Hungría, Irlanda, Jordania, Liechtenstein, Nueva Zelanda, Noruega, Papua Nueva Guinea, Perú, Portugal, Suecia, Suiza, Tanzania [obs.] y Uruguay.

43 Doc. A/66/L.42/Rev. 2

44 Vid. DEEN, TH.: “Los ‘cinco grandes’ de la ONU aplastan cuestionamiento de naciones”, págs. 1-5 (pág. 4), www.voltairenet.org/articler74657.html (consulta del 20 noviembre 2013).

45 PACE, W.: “21 member Status launch new initiative to improve the working methods of the Security Council”, 12 de mayo de 2013, págs. 1-10, www.centerforunreform.org/node/500 (consulta 21 noviembre 2013).

46 SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System. Designs for a workable world*, United Nations University Press, Tokyo- NuevaYork- París, págs. 89-90.

47 DE ZAYAS, A.M.: *Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, A/68/284, 7 de agosto de 2013, pág. 9 (párr. 20).

(2013), invocó el compromiso y la flexibilidad de la que deberían hacer gala los Estados miembros de Naciones Unidas en el debate en curso sobre la reforma del Consejo de Seguridad y sus métodos de trabajo. Así, puso en marcha un Grupo Asesor con el fin de identificar las mejores vías para avanzar en ese proceso⁴⁸.

Finalmente, y en el marco de su examen anual del Informe del Consejo de Seguridad (1 de agosto de 2012-31 de julio de 2013), la Asamblea General ha criticado el funcionamiento del Consejo y sus métodos de trabajo. Merece la pena destacar la intervención de tres delegaciones que hicieron uso de la palabra:

Alemania, considerando que la propuesta de Francia debía ser estudiada por el Consejo; *Hungría* se unió a esa reflexión, criticando además el silencio al respecto del Informe del Consejo de Seguridad; y finalmente *Maldivas*, con su inequívoco apoyo a la propuesta gala⁴⁹.

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, como aclaró el representante permanente de Francia, 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”⁵⁰.

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 cuando 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 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 reposa⁵¹, lo siguiente:

48 www.un.org/spanish/News/print.asp?newsid=27950, consulta 8.12.2013.

49 *Vid.* BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Assemblée générale critique...” cit., págs. 5-7, www.sentinelle-droit-international.fr (consulta de 8 de diciembre de 2013).

50 “Suspende el derecho de veto...” cit., pág. 1.

51 Dignidad humana, libertad, democracia, igualdad, Estado de Derecho y respeto de los derechos humanos, versión consolidada del TUE, artículo 2 (DOUE, C 326, 26 octubre 2012)

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 producido⁵².

B) Volviendo a la propuesta gala ante la Asamblea General, debemos señalar también su talón de Aquiles. No es aceptable que la aplicación de ese Código de Conducta que Francia propone -con oportunidad y acierto- quede a expensas de la cláusula de salvaguardia que se defiende. Si se consiente a uno de los miembros permanentes del Consejo evitar ese Código, alegando la existencia de un interés vital nacional, estamos quitando con una mano lo que hemos concedido con la otra. Doctrinalmente, se ha sugerido que acaso la Corte Internacional de Justicia (CIJ) podría ser consultada, a efectos de definir con objetividad la figura del “interés vital nacional”, limitando su invocación a algunas situaciones “extremas de legítima defensa” en las que estuviera en peligro “la supervivencia misma del Estado”⁵³. Consideramos difícil de aceptar, por parte de los Estados, este control judicial de un concepto tan rabiosamente político y metajurídico; acaso la exigencia de que la determinación de la existencia, en el supuesto de un interés vital nacional de uno de los miembros permanentes, fuese asumida y reconocida por al menos uno, sería desde luego una fórmula de naturaleza política. Empero, reflejaría el intento de alcanzar una mayor objetivización en la puesta en marcha de la cláusula de salvaguardia.

En todo caso, el “*deber ser*” aconsejaría prescindir sin más de la misma.

C) No podemos mostrarnos demasiado optimistas sobre esta propuesta, que hemos valorado tan útil como oportuna. Ni aún con la mencionada cláusula de salvaguardia (soy partidario de eliminarla), los otros miembros permanentes del Consejo parecen proclives a debatir el tema y aceptar lo que se propone. Valga el siguiente ejemplo: el 5 de febrero de 2013, el viceministro de asuntos exteriores de Rusia, Gennady Gatilov, declaraba a la prensa rusa que su país estaba dispuesto a aceptar cualquier propuesta de reforma de la composición del Consejo que contase con un respaldo mayoritario⁵⁴.

Hizo estas manifestaciones tras el encuentro ministerial celebrado en Roma, por iniciativa de España e Italia, con el objetivo de debatir la reforma del Consejo de Seguridad, sus métodos de trabajo y procesos de toma de decisiones.

52 Versión consolidada del TUE, art. 7.1.

53 Términos, se recordará, empleados por la misma Corte en su dictamen consultivo de 8 de julio de 1996, en el asunto sobre la *ilicitud de la amenaza o uso de las armas nucleares*, ICJ Reports 1996, pág. 263 (párrs. 96-97). SLIM, H.: “À propos de la récente proposition française...” cit., págs. 3-4.

54 “Rusia mantiene una postura flexible y pragmática al respecto (...) estamos dispuestos a considerar tanto la opción que presupone un aumento del número de miembros permanentes y no permanentes como el modelo denominado ‘intermedio’, que supondría únicamente un aumento de los miembros no permanentes”.

En relación con los métodos de adopción de decisiones del Consejo, el viceministro ruso fue sin embargo menos conciliador: sin referirse expresamente a esa cuestión, sí aclaró la posición de Rusia, miembro permanente del Consejo de Seguridad, sobre una posible autolimitación en ciertos ámbitos del derecho de veto:

“La imposición de unos límites provisionales para la toma de decisiones, sin embargo, es inadmisibles. Se trata de una cuestión delicada, cuya solución podría dar lugar a una disgregación de países, en lugar de mejorar la eficacia del Consejo de Seguridad, con evidentes consecuencias negativas”⁵⁵.

4. Resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad sobre la República Centroafricana: ¿un posible cambio de rumbo?

Respecto a la grave crisis que vive la República Centroafricana, pese a una tan importante como fallida -en sus propósitos- intervención de la Comunidad Económica de Estados del África Central (CEEAC), basada en términos como “pregenocidio”, debe advertirse que se sopesó incluso⁵⁶ la autorización que la resolución del Consejo de Seguridad 2127 (2013), de 5 de diciembre, otorga a la Misión Internacional de Apoyo a la República Centroafricana con Liderazgo Africano (MISCA) para proteger a las personas en un contexto marcado por la impotencia del Estado territorial competente. ¿De qué otro modo puede explicarse, sino como la aplicación del concepto de RP, a cargo esta vez de fuerzas africanas?⁵⁷.

Cabe preguntarse si la inacción del Consejo en el asunto sirio no ha podido influir en la actitud de todos los miembros permanentes en este último caso que señalamos. Posiblemente, los errores de Libia (por exceso) y de Siria (por defecto) sí han condicionado esta decisión:

- En la situación de Libia, para precisar con detalle el objeto, la finalidad y los objetivos más concretos de las medidas coercitivas armadas que se autorizan.

55 “Rusia apoya una reforma del Consejo de Seguridad de la ONU”, págs. 1-2, www.rusiahoy.com, 7 de febrero de 2013 (consulta de 8 de diciembre de 2013).

56 Sobre la crisis en la República Centroafricana y los intentos de la Arquitectura Africana de Paz y Seguridad (basada en las disposiciones del Protocolo que creó el Consejo de Paz y seguridad de la Unión Africana cit. en nota 15 *supra*) para resolverla, vid. Emmanuel MOUBITANG: “La CEEAC et la crise centroafricaine; autopsie d’une intervention manquée”, Sentinelle, bulletin núm. 371, 5 de enero de 2014, págs. 1-32 (sobre todo, págs. 19-21) (www.sentinelle-droit-international.fr).

57 Vid. MOUBITANG, E.: “Crise centroafricaine: Le Conseil de Sécurité adopte la résolution 2127 (2013) autorisant le déploiement de la MISCA, avec l’appui des forces françaises”, Sentinelle, bulletin 370, 15 diciembre 2013, págs. 1-19 (pág. 5); WECKEL, PH.: “Observations” al artículo de Emmanuel Moubitang que acabo de citar, págs. 19-20 (pág. 19) (ambos en www.sentinelle-droit-international.fr).

Así, la resolución 2127 (2013) autoriza a la MISCA a “tomar todas las medidas necesarias” para “la protección de los civiles..., la estabilización del país y el restablecimiento de la autoridad del Estado en todo su territorio”:

“De conformidad con el concepto de operaciones, aprobado el 19 de julio de 2013, y examinado el 10 de octubre de 2013”⁵⁸.

En este sentido, basta leer el *Informe del Secretario General sobre la República Centroafricana, presentado de conformidad con el párrafo 22 de la resolución 2121 (2013) del Consejo de Seguridad*, de 15 de noviembre, para percatarse de la precisión de las operaciones y fases acordadas para concretar el mandato de la Misión Internacional de Apoyo africana⁵⁹.

A nuestro juicio, el nuevo giro al que apunta la resolución 2127 (2013) -sería importantísimo consolidar en situaciones similares- revela que el concepto de RP sigue vivo. Si esto es así, la reflexión que acabamos de formular lleva enredada otra adicional: el concepto de la RP es un instrumento del que no debemos prescindir en las relaciones internacionales contemporáneas, incluyendo todos sus elementos. No solo el deber de prevenir, sino también el de reaccionar y, en este último caso, especialmente si se trata de una reacción armada por causa de humanidad, el deber de reconstruir⁶⁰.

5. Conclusiones

A) La catástrofe humanitaria de Siria constituye sin duda una amenaza para la paz y seguridad internacionales. Además, en este conflicto están presentes las exigencias previas básicas para la aplicación del concepto de la RP. En este sentido, compartimos dos de las ideas que defiende Marina De Luengo Zarzoso, en un artículo del presente número de la Revista del Instituto Español de Estudios Estratégicos⁶¹: una, que el uso de la fuerza armada, en el marco de la RP, sólo es posible como último recurso, y dos: que asimismo solo es posible en el caso de los supuestos determinados y concretos a los que me he referido.

La importancia de la prevención en este concepto, cuestión sobre la que el Secretario General de Naciones Unidas ha venido insistiendo en todos sus Informes

⁵⁸ S/RES/2127 (2013), 5 de diciembre de 2013, párr. 28.

⁵⁹ S/2013/677, párrs. 15-17 sobre todo.

⁶⁰ Vid. ad ex. PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, cit., págs. 245-253.

⁶¹ “Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger en el nuevo panorama de seguridad y defensa”, apartados 1.2 y 3.

anteriores, le ha llevado, en el publicado en 2013, a concretar las posibles “opciones normativas para la prevención de atrocidades”⁶²

B) Basándose en una u otra razón y en sus propios errores, el Consejo de Seguridad hubiera debido, al aplicar su resolución 1973 (2011), detener antes el conflicto para proteger a la población civil. No lo ha hecho, sin embargo. El veto (o la mera existencia de su amenaza) de Rusia y de China lo han impedido.

C) Tres, el concepto de RP necesita, para poder cumplir su función, tal como ha sido estructurado, la modificación de los parámetros que rigen el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. No en vano ha comenzado a extenderse una nueva iniciativa que aboga por la “responsabilidad de no vetar”⁶³.

Compartimos también la tesis de Marina De Luengo Zarzoso en su Estudio, cuando sostiene que sólo con autorización del Consejo la comunidad internacional puede reaccionar, en su caso, incluso mediante una intervención armada por causa de humanidad, sin la modificación del derecho de veto; esto permitiría (como se ha demostrado en Siria) que la masacre de miles de personas se produzca en un Estado protegido por uno de los miembros permanentes del Consejo; y, por tanto, que se siga considerando a la soberanía nacional el principio supremo del Derecho internacional, por encima del que protege la vida y los derechos fundamentales del ser humano. Utilizando las palabras que hace ya años proclamara un internacionalista alemán) “privar al Derecho Internacional de todo su valor esencial”⁶⁴.

En definitiva, la petición de Francia de adoptar un código de conducta que implique en los supuestos apuntados la renuncia del derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo, constituye una excelente oportunidad de colmar la laguna o cerrar la grieta que implicó la adopción del concepto de RP por los Jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio (septiembre 2005).

Su adopción, con las sugerencias que he considerado con anterioridad, conferiría un efecto útil, por fin, al concepto de RP.

D) La RP es un concepto aún vivo. Probablemente, porque pese a todas las inercias y resistencias que la decisión de su aplicación genera (práctica *dixit*) existe la creencia,

62 *La responsabilidad de proteger: responsabilidad del Estado y prevención. Informe del Secretario General (A/67/929-S/2013/399)*, 9 de julio de 2013, págs. 1-19 (págs. 8 ss., párrs. 30-70).

63 Propuesta por primera vez por *Global Solutions* en 2010: “The Responsibility not to veto: a way forward”, pp. 1-12 (www.globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf).

64 TOMUSCHAT, Ch: “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye/Collected Courses...*, 281 (1999), pp. 9-438, p. 224.

para no pocos miembros de la sociedad internacional de nuestro tiempo, de que se trata de una figura conveniente; necesaria, incluso, si queremos ser coherentes con el reconocimiento actual de que existen normas que protegen intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto (como la prohibición del genocidio) de que estas deben ser respetadas por los Estados y los individuos y de que su violación debe prevenirse y, si es preciso, evitarse con todos los medios necesarios.

E) La RP está ligada a la comisión de lo que se ha dado en llamar “crímenes internacionales”. Pero, en nuestra opinión, debe matizarse la afirmación que Marina De Luengo efectúa en su Estudio de que la misma está conectada irremediabilmente con el Derecho Penal Internacional y con la responsabilidad internacional del individuo⁶⁵. También los Estados pueden cometer un genocidio y ser ellos responsables directos ante el Derecho internacional: la Corte Internacional de Justicia (CIJ) lo ha dejado bien claro. Aunque se descartara que Serbia lo hubiese cometido en Srebrenica), en el fondo de su sentencia relativa a la *aplicación de la Convención sobre el genocidio* (2007)⁶⁶; así como la Comisión de Derecho Internacional (CDI), con referencia a los Estados y a las Organizaciones internacionales. Además, en sus Proyectos de artículos sobre *la responsabilidad del Estado por hechos internacionalmente ilícitos* (2001) (arts. 40-41) y sobre *la responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales* (2011) (arts. 41-42)⁶⁷. De ellos se deduce claramente que pueden plantearse solapamientos entre ambos tipos de responsabilidad: la del Estado y la del individuo [órgano por ejemplo del Estado en cuestión]) por la comisión de un genocidio (o eventualmente de otros crímenes internacionales capaces de generar la invocación del concepto de RP); asimismo, que la interacción entre ambos es una cuestión no resuelta aún en Derecho internacional⁶⁸. En todo caso, la idea central es clara: la comisión de un genocidio (o de los otros crímenes internacionales propios de la RP) puede generar

65 “Como hemos señalado, la responsabilidad de proteger está ligada irremediabilmente con el Derecho penal internacional (...). Cuando hablamos de crímenes internacionales, nos estamos refiriendo a aquéllos que generan la responsabilidad del individuo, no del Estado” (“Los retos jurídicos de la responsabilidad de proteger... cit., Apartado 3, págs. 17-18 del manuscrito).

66 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo por el crimen de genocidio”, en C. GUTIÉRREZ ESPADA (Director) y M^a.J. CERVELL HORTAL (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 323-436 (págs. 337 ss.).

67 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: *La responsabilidad internacional (las consecuencias del hecho ilícito)*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2005, págs. 77-130; ID.: *La responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Comares, Granada, 2012, págs. 117-126).

68 *Vid. ad ex.* GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo...” cit., págs. 402-414; CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Genocidio, Responsabilidad Internacional e Inmunidad de los Jefes de Estado*, Iustel, Madrid, 2012, págs. 62-97.

no solo la responsabilidad internacional (penal) del individuo, sino también la del Estado; de hecho, la propuesta de Francia de reformar el derecho de veto que regula el capítulo VII de la Carta (un tratado entre Estados y para Estados) lo presupone.

“La guerra es la madre de todas las cosas”, pensaba Heráclito de Éfeso, “El Oscuro”, y por ende también de la paz.

Estados Unidos y Rusia propusieron un alto el fuego limitado en Siria, previamente al inicio de la Conferencia de alto nivel de 2014 en Ginebra; Irán y Turquía lo reclamaron ya a fines de noviembre de 2013⁶⁹.

Pudo haberse tomado antes otro camino que nos hubiera ahorrado mucha de la sangre derramada. Pero si aún hay alguna posibilidad, aunque sea tarde, de poner fin a su derramamiento, la comunidad internacional (a su cabeza Estados Unidos, Rusia, Arabia Saudí y la República Islámica de Irán...) tiene el deber de hacer cuanto esté en su alcance para conseguirlo.

69 “Irán y Turquía llaman a un alto el fuego en Siria”, págs. 1-2, *Red Voltaire*, 28 de noviembre de 2013, www.voltairemet.org/articler81245.html (consultado el lunes 13 de enero de 2014); “Estados Unidos y Rusia proponen alto el fuego en Siria”, pág. 1, *El Mundo*, DW.DE, 13 de enero de 2014, www.dw.de (consulta de 13 enero 2014); “Estados Unidos y Rusia piden un alto el fuego ‘limitado’ en Siria a la región de Alepo”, págs. 1-2, París, EFE, lunes 13 de enero de 2014, www.jnn-digital.blogspot.com.es (consulta el lunes 13 de enero de 2014).

BIBLIOGRAFÍA

- ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “las Naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, Documento de Opinión, 93/2012, 18 diciembre 2012, págs. 1-15 (www.ieee.es).
- BERMEJO GARCIA, R.: “De la intervención humanitaria a la responsabilidad de proteger: fundamentos, similitudes y diferencias”, en C. Gutiérrez Espada (Director) y M^a.J. Cervell Hortal (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 209-321;
- “La responsabilidad de proteger y el Derecho internacional: ¿mito o realidad en la práctica internacional?”, en Díaz Barrado, C.M., Fernández Liesa, C.R. y Rodríguez-Villasante Prieto, J.L. (Directores): *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Reflexiones sobre el conflicto Colombiano*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013, págs. 179-214.
- BERMEJO GARCÍA, R. y POZO SERRANO, P.: “la communauté internationale face à la crise de Darfur: de l’échec Dans la prévention à la responsabilité de réagir”, en Kohen, M.E. (Edit.): *Promoting justice, human rights and conflict resolution through International Law. La promotion de la justice, des droit de l’homme et du règlement des conflits par le Droit international. Liber amicorum Lucius Caflish*, Leyden, Martinus Nihjoff Publisher, 2007, págs. 93-127.
- BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Union Africaine décide de se doter d’une Force de Réaction Rapide”, *Sentinelle*, bulletin núm. 350, 2 junio 2013, págs. 1-8.
- “L’Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin núm. 368, 1 diciembre 2013, págs. 1-7.
- CERVELL HORTAL, M^a.J.: *Naciones Unidas, Derecho internacional y Darfur*, Comares, Granada, 2010 (sobre todo págs. 45-154).
- *Genocidio, Responsabilidad Internacional e Inmunidad de los Jefes de Estado*, Iustel, Madrid, 2012.
- CRAWFORD, J.: *Brownlie’s Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8^a ed.).
- DE ZAYAS, A.M.: *Informe del Experto independiente sobre la promoción de un orden internacional democrático y equitativo*, A/68/284, 7 de agosto de 2013.
- DEEN, TH.: “Los ‘cinco grandes’ de la ONU aplastan cuestionamiento de naciones”, págs. 1-5 (www.voltairenet.org/article174657.html).
- FABIUS, L.: “Suspende el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius”, 4 de octubre de 2013”, págs. 1-2, (www.diplomatie.gouvfr/es).

- FERNÁNDEZ MARTÍN, A.: “Declaración por parte de la UE de la ‘rama militar de Hezbollah’ como grupo terrorista”, Documento de Opinión, 83/2013, 11 septiembre 2013, págs. 1-11 (www.ieee.es).
- GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “El ‘uso de la fuerza’ en los Informes del Grupo de Alto Nivel (2004), del Secretario General (2005) y, a la postre, en el Documento Final de la Cumbre de Jefes de Estado y de Gobierno (Naciones Unidas, Nueva York, septiembre de 2005)”, Anuario de Derecho Internacional, XXI (2005), págs. 13-49
- *La responsabilidad internacional (las consecuencias del hecho ilícito)*, Diego Marín Librero-Editor, Murcia, 2005 (sobre todo págs. 77-130).
 - “Sobre el núcleo duro de la resolución 1973 (2011) del Consejo de Seguridad y acerca de su aplicación en la práctica”, Anuario Español de Derecho Internacional, 27 (2011), págs. 57-75.
 - *La responsabilidad internacional de las Organizaciones internacionales a la luz del proyecto definitivo de artículos de la Comisión de Derecho Internacional (2011)*, Comares, Granada, 2012 (sobre todo págs. 117-126).
 - “Reflexiones en torno a la posible interacción entre la responsabilidad internacional del Estado y la del individuo por el crimen de genocidio”, en C. Gutiérrez Espada (Director) y M^a.J. Cervell Hortal (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 323-436.
- MOUBITANG, E.: “Crise centrafricaine: Le Conseil de Sécurité adopte la résolution 2127 (2013) autorisant le déploiement de la MISCA, avec l’ appui des forces françaises”, Sentinelle, bulletin núm. 370, 15 diciembre 2013, págs. 1-19.
- “La CEEAC et la crise centrafricaine; autopsie d’une intervention manquée”, Sentinelle, bulletin núm. 371, 5 enero 2014, págs. 1-32.
- PACE, W.: “21 member Status launch new initiative to improve the working methods of the Security Council”, 12 de mayo de 2013, pp. 1-10, (www.centerforunreform.org/node/500).
- PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 245-253.
- PIERNAS LÓPEZ, J.J.: “¿Regionalismo o universalismo en acción?: Unión Africana, Unión Europea y Naciones Unidas en Sudán”, en C. Gutiérrez Espada (Director) y M^a.J. Cervell Hortal (Coordinadora): *Darfur, el conflicto inacabable*, Thomson Reuters-Aranzadi, Cizur Menor (Navarra), 2012, págs. 53-94.
- PONS, RAFOLS, X.: “Naciones Unidas y Siria: idea y realidad”, ANUE (la Revista para la Asociación de las Naciones Unidas en España), núm. 43, mayo 2012, págs. 5-14.

- RIQUELME CORTADO, R.: “La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad”, *Revista Española de Derecho Internacional*, LVII (2005), núm. 2, págs. 745-776.
- SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System. Designs for a workable world*, United Nations University Press, Tokyo- Nueva York- París, 2013.
- SLIM, H.: “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin núm. 362, 20 de octubre de 2013, págs. 1-6.
- TOMUSCHAT, Ch: “International Law: ensuring the survival of mankind on the eve of a new century. General Course on Public International Law”, *Recueil des Cours de l’ Académie de Droit International de La Haye/Collected Courses...*, 281 (1999), págs. 9-438.
- WECKEL, PH.: “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *Sentinelle*, bulletin núm. 348, 19 mayo 2013, págs. 1-12 (y en las pp. 11-12 se citan otras 18 contribuciones del profesor Weckel al tema a lo largo de estos dos años, 2011-2013) (www.sentinelle-droit-international.fr).
- “Conseil de Sécurité, le nécessaire débat sur la limitation du droit de véto des membres permanents”, *Sentinelle*, bulletin núm. 365, 10 noviembre 2013, págs. 1-3.

