

**RESPONSABILIDAD DE PROTEGER, SIRIA,
LA REPÚBLICA CENTROAFRICANA TAMBIÉN,
Y EL DERECHO DE VETO EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD¹**

***RESPONSIBILITY TO PROTECT, SYRIA,
ALSO THE CENTRAL AFRICAN REPUBLIC,
AND THE RIGHT OF VETO IN THE SECURITY COUNCIL.***

Cesáreo Gutiérrez Espada²

RESUMEN

El concepto de Responsabilidad de Proteger, tal y como es hoy aceptado, demanda, para tener efecto útil, la reforma del derecho de veto. La propuesta de Francia en este sentido (2013) es merecedora de reflexión. En todo caso, el concepto de Responsabilidad de Proteger sigue vivo, como la resolución 2127 (2013) del Consejo de Seguridad, para la República Centroafricana, prueba.

ABSTRACT

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.

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

PALABRAS CLAVE: Consejo de Seguridad, derecho de veto, Libia, OTAN, responsabilidad de proteger, Siria, Unión Africana, uso de la fuerza.

¹ Artículo recibido el 15 de enero de 2014 y aprobado el 15 de febrero de 2014.

² Catedrático de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales. Universidad de Murcia.

Sumario: I. El uso legal de la fuerza armada en Siria. II. La responsabilidad de proteger. III. El “Código de conducta” propuesto por Francia (2013) sobre el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. IV. La Resolución 2127 (2013) del Consejo sobre la República Centroafricana, ¿Indicio Acaso De Un Cambio De Rumbo?. V. Conclusión.

* * *

1. En Siria hay una guerra civil, un conflicto armado interno si se prefiere, desde 2011. Siria representa, sin duda, el lado oscuro de la Primavera Árabe, más oscuro aún que Egipto, que emerge de un cambio de rumbo por la fuerza de las armas.

Porque la guerra civil que vive el país (Siria) nace, como en Túnez, Libia, Egipto o Yemen de las revueltas del pueblo, que quiere desembarazarse de un régimen despótico y desea la libertad. Libertad que no parece dar la impresión al observador interesado de haberse conseguido del todo, pese a los procesos electorales vividos (y no pienso solo en Egipto, sino también en otros protagonistas del fenómeno). Pero esto es otro tema, en el que no entraré en el presente trabajo.

2. Puede ser útil reflexionar sobre dos conceptos, ambos relativos al eventual uso de la fuerza por la comunidad internacional para forzar el fin de esa catástrofe humanitaria en un Estado, como Siria, que es clave en Oriente Medio, esto es, el uso legal de la fuerza contra el régimen sirio y la responsabilidad de proteger.

I. El uso legal de la fuerza armada en Siria

3. El desarrollo de una guerra civil en un país como Siria, clave, decía, en el entramado de esa zona tan sensible y convulsa para el Mundo como Oriente Medio, que dura ya dos años y medio y en el que se han usado, al menos una vez, armas químicas (*infra* parágrafo 9), es de por sí una amenaza para la paz y seguridad internacionales.

Pero si a ello añadimos que en esta guerra civil fuerzas de Hezbollah, calificada por algunos (al menos por lo que a su rama militar se refiere) de organización terrorista³, combaten en apoyo del régimen sirio contra los rebeldes, si tenemos en cuenta también que dicha organización se comporta a veces en Oriente Medio como una especie de *longa manus* de la República Islámica de Irán⁴, si añadimos a todo esto que Irán apoya claramente al régimen sirio frente a los rebeldes mientras que, por el contrario, Arabia Saudí hace lo propio con éstos (*vid. infra* parágrafo 9, letra B), no creo pueda dudarse ni por un momento que el conflicto armado interno sirio constituye una evidente amenaza para la paz y seguridad internacionales.

³ *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 septiembre 2013, pp. 1-11 (www.iecee.es). La decisión fue apoyada por nuestro país (“España apoya que la rama militar de Hezbolá sea grupo terrorista y no cree que perjudique a las tropas españolas”, citando palabras del Ministro de AAEE español, Sr. García Margallo, www.europapress.es, 22 julio 2013) (consulta del sábado 21.12.2013).

⁴ Lo que explica, claro, por qué el mismo día en que se conoció la decisión del Consejo Europeo en tal sentido, Irán denunciara la decisión de la Unión, declarando el ministro de AAEE iraní, Ali Akbar Salehi, “que ella se inscribe en el marco de la defensa (por parte de la Unión) de los intereses ilegítimos del régimen sionista” (“Irán condena la decisión de la UE sobre Hezbolá”, www.diario-octubre.com, 23.07.2013, 17.30 h.) (consultado el sábado 21.12.2013).

El Consejo de Seguridad, responsable principal según la Carta (artículo 24), del mantenimiento de la paz, podría haber declarado esa realidad, lo que preceptivamente determina el artículo 39 de la misma, como paso previo a la adopción de medidas coercitivas e, incluso, en su caso, de medidas coercitivas armadas que acabaran con el conflicto o lo recondujeran a proporciones menos calamitosas.

Así lo hizo en Libia (2011), pese a que el conflicto interno en este país era clarísimamente menos grave de los que ha sido y es, desde luego, en la actualidad el que tiene lugar en Siria. El Consejo, como se recordará, en su resolución 1973 (2011), de 17 de marzo, autorizó a los Estados u Organizaciones internacionales dispuestas a hacerlo (en la práctica se encargó la OTAN con la Operación “Cielo Protector”) a usar la fuerza armada para defender la zona de exclusión aérea que la resolución establecía para impedir que desde el aire el régimen del coronel Al Khadafi atacara a la población civil así como para proteger a esta último de cualquier otros ataque⁵ (*vid. infra* párrafo 9). Puede no estar de más recordar, precisamente tras lo que acabo de escribir, que noticias de la Agencia France Press en Damasco nos dicen que los bombardeos de la aviación siria contra la ciudad de Aleppo, al norte del país, han causado en 8 días más de 300 muertos, incluyendo 87 niños y 30 mujeres, explicando 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, ya que no cuentan con medios de lanzar una ofensiva terrestre en Aleppo pese al hecho de que las posiciones rebeldes “se encuentran entre los civiles”⁶.

4. En el caso de Siria, no lo ha hecho. Y solo, como veremos, muy tardíamente el Consejo de Seguridad se ha ocupado de este tema. ¿Por qué? Dicho en términos sencillos y prácticos, porque Rusia y China, miembros permanentes ambos del Consejo han negado a la *responsabilidad de proteger*, como Pedro a Jesús, hasta tres veces.

Rusia y China, que se abstuvieron en la votación de la resolución 1713 (2011), permitiendo así, como la práctica avala en perjuicio de la letra del artículo 27.3 de la Carta⁷, que este autorizase el uso de la fuerza armada para proteger a los civiles en Libia y defender la zona de exclusión aérea establecida, no lo han hecho en este caso, escaldados por el agua caliente de la aplicación en la práctica de dicha autorización y su “desbordamiento” a cargo de la OTAN⁸. Ya lo advirtieron.

5. Si el Consejo de Seguridad hubiese autorizado, de conformidad con el capítulo VII de la Carta, una intervención armada con la finalidad de detener los enfrentamientos y proteger a la población, este uso de la fuerza en Siria hubiera sido, de acuerdo con el Derecho internacional vigente, y en concreto con la Carta de Naciones Unidas, plena y totalmente legal.

No ha sido posible. ¿La causa?: insisto, el veto (o su mera amenaza) de dos, en este caso, de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

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), pp. 57-75, pp. 58-66.

⁶ Hoy digital, 23.12.2013, 8.44 h. (www.hoy.com.do) (consulta del martes 24.12.2013); también en www.elpais.com 23.12.2013, 20.52 (consulta del martes 24.12.2013).

⁷ Calificada como consuetudinaria por la CIJ en su dictamen de 21 de junio de 1971 en el asunto de Namibia, párrafos 20-22, *CIJ Recueil 1971*, p. 16.

⁸ GUTIÉRREZ ESPADA, C.: “Sobre el núcleo duro...” cit. (nota 3), pp. 66-73.

II. La responsabilidad de proteger

6. Pero existe hoy otra figura que acaso hubiera podido aplicarse en Siria y que hubiera abierto la posibilidad, incluso, de una intervención armada por causa de humanidad que hubiese protegido a la población del país.

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

En el entendido que no es mi propósito estudiar ni valorar en profundidad este concepto sino contextualizar en él y en su evolución la propuesta de Francia sobre el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, tres cuestiones son relevantes llegados a este punto: ¿qué es la RP?, ¿qué permite?, ¿por qué no se ha aplicado en Siria?

7. El concepto de RP “aparece” en el año 2001, se aceptó (en su esencia al menos) 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) y fue aplicada por primera vez con motivo de la guerra civil en Libia (fundamentalmente, marzo-octubre 2011).

A) Fue 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 Secretario General de Naciones Unidas, el Sr. Koffi Annan entonces, quien por vez primera acuñó el término de RP. ¿Cómo puede la comunidad internacional, se preguntaba un Secretario General, horrorizado por el genocidio cometido en Srebrenica (1995)⁹, que el Informe por él ordenado elaborar (1999) revelara, muy poco después del no menos terrible que había teniendo lugar en Rwanda (1994), evitar que horrores así vuelvan a producirse?

La CIISE entiende que ha aparecido ya (o está en camino de hacerlo), en el Derecho internacional, el concepto de RP, en virtud del cual:

- En caso de crímenes en masa, como genocidios, depuración étnica, crímenes de lesa humanidad, crímenes de guerra o violación generalizada de los derechos humanos.
- Si el Estado en el que tienen lugar no puede, no quiere o no sabe impedirlo.
- La comunidad internacional tiene el deber de proteger a esas personas.
- Y adoptar todas las medidas que resulten necesarias, a tal fin.

Todas las que resulten necesarias, comenzando por las menos agresivas. Medidas preventivas (diplomáticas, políticas, jurídicas...), medidas coercitivas en su caso no armadas y, de resultar preciso y cumplirse las exigencias requeridas, incluso medias militares (intervención armada por causa de humanidad) que lleven el orden y la protección requeridas.

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.

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.

¹⁰ *La responsabilidad de proteger. Informe de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados*, diciembre 2001, p. 15, párrafo 2.32. El Informe se reproduce como anexo de la Carta de

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 ya del concepto de la RP en el Derecho internacional, así como su actualidad e importancia¹¹.

Lo mismo hizo el Secretario General en el Informe (2005) que, en cuanto órgano principal de Naciones Unidas, presentó a los Jefes de Estado y de Gobierno de los Estados miembros de la Organización en la citada Cumbre; el Secretario General redactó su Informe tanto teniendo en cuenta las conclusiones a las que había llegado el Grupo de Alto Nivel como su propia experiencia¹².

Finalmente, el Documento Final de la Cumbre, adoptado por los Estados en septiembre de 2005, también acepta el concepto de RP¹³.

8. ¿Qué permite, y como se aplicaría en consecuencia en la práctica, la figura de la RP?

A) La CIISE establece que la RP solo aparece respecto de crisis humanitarias de particular gravedad y que, de ser necesario para evitarlas o reconducirlas, legitima una intervención armada de humanidad. En este último caso, con todo, 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, crímenes de guerra o violación generalizada de los derechos humanos).
- 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 Unidas. Pero para ser coherente con la realidad del derecho de veto de los cinco miembros permanentes del Consejo y sobre todo con el uso que del mismo se ha hecho por éstos en la práctica, la CIISE considera que en situaciones claras en las que los requisitos antes comentados de la RP se den, los miembros permanentes del Consejo deben comprometerse a renunciar a ese derecho y no impedir una decisión en tal sentido de este órgano¹⁴.

No obstante, la CIISE prevé que su conclusión puede no ser compartida por los miembros permanentes del Consejo, caso en el cual considera que el Derecho en vigor, de acuerdo con el nuevo concepto de la RP que ya está en él, da opción a otras alternativas, dos en concreto:

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, p. 63, párrafo 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, p. 39, párrafo 135.

¹³ Documento Final de la Cumbre Mundial 2005, A/RES/60/1, 16 de septiembre de 2005, p. 33, párrafos 138-139.

¹⁴ *La responsabilidad de proteger...* cit. (nota 8), p. 46, párrafo 6.21.

- De un lado, 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.

- Y, de otro, la intervención armada de humanidad a cargo de una Organización regional, que *a posteriori* pediría el aval del Consejo de Seguridad¹⁵.

B) El Grupo de Alto Nivel, en su Informe (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, y la conveniencia, asimismo, 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 la CIISE, la posibilidad de otras alternativas¹⁶.

C) Finalmente, 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 procedimiento vigente de toma de decisiones (esto es, con la posibilidad del derecho de veto tal cual es), la única autoridad legítima para decidir o no una intervención armada en aplicación de dicho concepto¹⁷.

En suma, y todo bien pesado, no parece posible afirmar con seguridad absoluta que el Derecho internacional positivo permita un uso de la fuerza por razones de humanidad, ni siquiera en los supuestos a los que responde la RP, sin una autorización previa del Consejo, lo que exigiría que ninguno de sus cinco miembros permanentes hubiese interpuesto su veto. Desde esta perspectiva, parecen ajustarse a la realidad de las cosas (lamentable, según yo o veo) quienes consideran que en rigor 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 en el modo como el Consejo de Seguridad evalúa o considera sus poderes según los artículos 39 a 42 de la Carta”¹⁸.

Esto es, parece querer decirse, que el concepto de la RP justificaría *per se* la imposición por el Consejo de medidas coercitivas, incluidas 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, repárese, exista regla alguna que le obligara a hacerlo.

En cualquier caso, repárese también, el bloqueo del Consejo por el uso del veto (en los casos en los que se cumplieran los parámetros ya analizados de la RP) dejaría sin efecto útil a las normas que, según se acepta hoy generalizadamente, 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. Volveré sobre ello en mi Conclusión.

¹⁵ *Ibidem*, pp. 47-48, párrafos 6.29-6.35. Respecto de la segunda opción, la CIISE recuerda la existencia de práctica (p. 48, párrafo 6.35 y pp. 42-43, párrafo 6.5).

¹⁶ *Un mundo más seguro...*(A/59/565) cit. (nota 9), p. 77, párrafo 256.

¹⁷ Documento Final... cit. (nota 11), p. 33, párrafos 138-139.

¹⁸ Caso del profesor James CRAWFORD: *Brownlie's Principles of Public International Law*, Oxford University Press, Oxford, 2012 (8ª ed.), p. 756.

9. ¿Por qué no se ha aplicado en Siria la RP cuando sí se hizo, como ya he apuntado en el caso, menos grave, de la Jamahiriya Árabe Libia? Dicho en roman paladino, que es la lengua con la que el pueblo suele “hablar” con su vecino, porque Rusia y China, miembros permanentes del Consejo, lo impidieron con su veto, pese a que en ese país se daban los presupuestos que activan la RP.

En Siria, en efecto, hay una guerra civil que, desde principios de 2011, ha causado una catástrofe humanitaria susceptible de generar la invocación de la figura de la RP, como hiciera el Consejo de Seguridad en su resolución 1973 (2011), de 17 de marzo, en el caso de la entonces Jamahiriya Árabe Libia. En Siria no ha sido posible por los vetos de Rusia y China, que se abstuvieron entonces, escaldados por el agua caliente de la aplicación en la práctica y su “desbordamiento” a cargo de la OTAN (*vid. supra* párrafos 3 y 4). Y por si tú, lector que me atiendes, quieres algo más que la opinión del autor de estas líneas, lee:

“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 (...). Asimismo, está gravemente alarmado por el considerable y rápido deterioro de la situación humanitaria que se registra en Siria (...). 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”¹⁹.

Y Valérie Amos, Secretaria General Adjunta de Asuntos Humanitarios y Coordinadora del Socorro de Emergencia, en su intervención, el viernes 25 de octubre de 2013, ante el Consejo de Seguridad dijo también:

“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”²⁰.

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 declaraciones a la prensa, ha sido incapaz de tomar decisión alguna directamente referida a evitar la catástrofe humanitaria. Sólo, tras el uso de armas químicas²¹, fue capaz de adoptar su resolución 2118 (2013), de 27 de septiembre, en la que ni siquiera se prevé (de ser preciso) medidas contundentes, acordes con la necesidad y gravedad del

¹⁹ Declaración de la Presidencia del Consejo de Seguridad [S/PRST/2013/15], 2 de octubre de 2013, pp. 1-5, en pp. 1 y 4.

²⁰ S/PV/7049, 25 de octubre de 2013.

²¹ *United Nations Mission to investigate allegations of the use of chemical weapons in the Syrian Arab Republic. Final Report*, p. 18, párrafo 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 23.12.2013).

caso en el supuesto de incumplimiento por las partes en el conflicto de la resolución, sino la fórmula de siempre y vuelta a empezar (...) ²².

La inacción del Consejo en el caso de Siria no solo es la opinión que defiende, y con absoluta convicción, el autor de este artículo ²³, también ha sido manifestada con claridad en el seno de Naciones Unidas por los Estados miembros, tanto con palabras como con hechos:

A) *Palabras* como las de Alemania, al debatirse en la Asamblea General el Informe del Consejo de Seguridad 2012-2013, estimando que los vetos planteados a los proyectos de resolución sobre Siria plantean la interrogante de la pertinencia del Consejo tal y como hoy es y añadiendo que la propuesta francesa de auto-regulación del derecho de veto y su renuncia en caso de crímenes en masa (*infra* apartado III) merecía ser estudiada más adelante. O las de las Islas Maldivas, en la misma sede, pidiendo la prohibición del derecho de veto en situaciones en las el Consejo se enfrente a crímenes masivos, porque, añadía el representante de este país, si los Estados miembros no son capaces de proteger a sus ciudadanos, Naciones Unidas debe asumir esta responsabilidad ²⁴.

B) Y *hechos*, como el de Arabia Saudí, que habiendo sido 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 Siria ²⁵. El 6 de diciembre de 2013, la Asamblea General ha elegido a Jordania en sustitución de Arabia Saudí; el Centro de Noticias de Naciones Unidas que informa del hecho destaca expresamente que la renuncia de Arabia Saudí se explicó por este país:

“por no estar de acuerdo n la actuación del Consejo con respecto a la situación en Siria...” ²⁶.

²² “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), párrafo 21.

²³ 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, pp. 5-14; ANDRÉS SÁENZ DE SANTAMARÍA, P.: “las naciones Unidas ante el conflicto de Siria”, *Documento de Opinión*, 93/2012, 18 diciembre 2012, pp. 1-15 (www.ieee.es); WECKEL, PH.: “Crise en Syrie, la relance du processus politique”, *Sentinelle*, bulletin 348 du 19/05/2013, pp. 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); BERMEJO GARCIA, 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. (Directores): *Derecho Internacional Humanitario y Derechos Humanos. Reflexiones sobre el conflicto Colombiano*, Civitas-Thomson Reuters, Cizur Menor (Navarra), 2013, pp. 179-214, pp. 203-209.

²⁴ *Vid.* BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Assemblée générale critique les méthodes de travail et le fonctionnement du Conseil de Sécurité”, *Sentinelle*, bulletin núm. 368, 1.12.2013, pp. 1-7, p. 6.

²⁵ www.internacional.elpais.com, Ángeles Espinosa, 18 de octubre de 2013 (consulta 30 de octubre).

²⁶ www.un.org, Centro de Noticias de la ONU, consulta del 9. 12.2013.

III. El “Código de conducta” propuesto por Francia (2013) sobre el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

10. La propuesta que, a fines de 2013, Francia hace sobre el derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas ha sido, en realidad, objeto de tres actos, protagonizados, respectivamente, por su Jefe de Estado, su Ministro de Asuntos Exteriores (AAEE) y, también, por el representante permanente adjunto de dicho país ante la Organización de Naciones Unidas:

A) El 24 de septiembre de 2013, en su intervención en el debate de apertura del 68ª período de sesiones de la Asamblea general, el Presidente de la República de Francia, François Hollande, propone en términos muy escuetos y 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 y que en el caso de los crímenes masivos, ellos puedan renunciar colectivamente a su derecho de veto”²⁷.

B) Unos días después, el 4 de octubre, Laurent Fabius, Ministro de AAEE de Francia, publica un artículo en *Le Monde* en el que se contienen concreciones relevantes sobre esta propuesta: *de un lado*, aclara algo que, implícito acaso en la sencilla propuesta del Presidente de Francia (al referirse a un “código de conducta”), conviene en todo caso saber expresamente: “este proceso se llevaría a cabo sin modificar la Carta” (*infra* parágrafo 13); *de otro*, precisa los criterios de aplicación de la misma (*infra* parágrafo 12, B); y, *finalmente*, el Ministro de AAEE precisa algo que, pese a su parquedad, 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 que sus intereses vitales nacionales se ponen en peligro²⁸ (*infra* parágrafo 12, C).

C) El representante permanente adjunto de Francia ante Naciones Unidas por último, en su intervención de 7 de noviembre de 2013, nos aclara, por si había alguna duda, 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. Y ello es así tanto en cuanto a la consideración de qué sea un crimen masivo como respecto de las modalidades prácticas en general que permitan la aplicación del código de conducta propuesto. En definitiva, Francia pide a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad que se pongan de acuerdo sobre estos extremos, indicando en particular el representante galo, con referencia al concepto de crimen masivo, que

“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 pueden guiarnos”²⁹.

²⁷ “AGNU: Discours du Président François Hollande. Débat d’ouverture de la 68eme session de l’Assemblée Générale. Intervention de M. François Hollande, Président de la République”, www.fr.ambafrance-us.org/spip.php?article4926, pp. 1-3, p. 3 (consulta de 11.11.2013).

²⁸ “Suspender el derecho al veto en los casos de crímenes masivos. Tribuna de Laurent Fabius”, 4 de octubre de 2013”, pp. 1-2, www.diplomatie.gouv.fr/es [consulta 11.11.2013]

²⁹ “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanent adjoint de la France auprès des Nations Unies. New York 07/11/2013”, en WECKEL, PH.: “Conseil de Sécurité, le

11. La propuesta francesa se efectúa en un contexto en el que la figura de la RP aparece claramente subyacente, dado que se enmarca con referencia clara y directa con el conflicto armado interno que viene desarrollándose en Siria desde el primer trimestre de 2011 y la gravísima crisis humanitaria que en ese país se vive desde entonces. El discurso del Presidente francés, Hollande, ante la Asamblea General de Naciones Unidas lo dejó muy claro: si la *omega* de sus palabras fueron:

“es responsabilidad de Naciones Unidas actuar. Y cada vez que nuestra organización se muestra impotente, es la paz la que primero sufre. Propongo yo por ello 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”;

la letra *alfa* de las mismas hablaron de Siria:

“Siria urge. Y urge porque 120.000 personas han muerto en dos años y medio y 90.000 sólo en el último. Un cuarto de la población ha debido desplazarse fuera del Estado. Son millones los sirios que buscan refugio fuera de su país. Siria está destruida”³⁰.

12. La propuesta francesa sugiere una autolimitación, por parte de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, de su derecho de veto, en ciertos supuestos excepcionales (cuya precisión se intenta objetivar mediante un procedimiento determinado), pero con la existencia, sí, de una cláusula de salvaguardia. Tres elementos, pues, caracterizan su contenido:

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 estos cinco Estados (Estados Unidos, Rusia, el Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, Francia y la República Popular China) sobre un código de conducta en este sentido.

Repárese, entonces, en que el acuerdo al que llevaría la propuesta gala es, en realidad, un texto político, que genera para sus autores obligaciones morales o políticas, no un compromiso exigible en términos jurídicos³¹.

Repárese también en que la propuesta francesa parece sugerir un acuerdo en este sentido de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad previo al planteamiento de un caso y que, de darse éste y prosperar el mecanismo de aplicación y determinación del mismo previsto en la propuesta, la renuncia del derecho de veto jugaría automáticamente; las precisiones que de la sucinta propuesta del Presidente de la República ante la Asamblea General de Naciones Unidas (septiembre 2013) realizara (en octubre) su Ministro de AAEE lo dejan perfectamente claro:

“Una vez que el Secretario General haya dado su dictamen, se aplicaría el código de conducta inmediatamente”³².

nécessaire débat sur la limitation du droit de véto des membres permanents”, *Sentinelles*, bulletin núm. 365, 10.11.2013, pp. 1-3, pp. 1-2, www.sentinelles-droit-international.fr (consultado el 12.11.2013).

³⁰ “AGNU: Discours du Président François Hollande...” cit. (nota 24), pp. 3 y 1 respectivamente.

³¹ 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”, *Sentinelles*, bulletin núm. 362, 20 de octubre de 2013, pp. 1-6, p. 2, www.sentinelles-droit-international.fr (consulta del 11.11.2013).

³² FABIUS, L.: “Suspendre el derecho de veto...” cit. (nota 25), p. 1.

B) La autolimitación del veto por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad es solo, decía, en la propuesta francesa, parcial, pues únicamente tendría lugar en el caso de la comisión de *crímenes masivos*. Naturalmente, resultará necesario, en tal caso, llegar a un acuerdo sobre este término; ¿a partir de qué número de víctimas, por ejemplo, nos hallamos ante un crimen de esta naturaleza? Ya hemos apuntado que Francia, que hace una sugerencia concreta con un criterio de aplicación de su propuesta “sencillo”, no parece considerar su sugerencia innegociable; el representante permanente adjunto de este país dejó abierta, en su intervención ante el Consejo de Seguridad, la decisión en este concreto asunto, remitiéndose al acuerdo entre los miembros permanentes del Consejo y citando algunos textos internacionales que podrían ser de interés con este propósito (*supra* parágrafo 10, C). Francia propone que la decisión de cuándo se comete un crimen masivo debe dejarse en manos de una autoridad al margen del propio Consejo de Seguridad y, desde luego, 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 autoriza a éste a “llamar la atención del Consejo de Seguridad” respecto de cualquier tema que, “en su opinión”, sea susceptible “de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”). No obstante, éste no podría, por decirlo así, actuar de oficio, sino a instancias de 50 Estados miembros de Naciones Unidas.

C) La propuesta de Francia incluye, sin embargo, una cláusula de salvaguardia de no poca importancia y alcance, que se justifica con una apelación al “realismo”, el compromiso en este tema 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”³³.

13. La propuesta francesa, obsérvese por último, 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 creyó oportuno explicitarlo, el código de conducta sugerido,

“no implicaría, pues, una reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas”³⁴.

15. Esta propuesta gala, como el propio Presidente francés comentara, en una rueda de prensa posterior a su discurso ante la Asamblea General, “no es nueva, ya que su país la formuló por primera vez en 2005”³⁵. Pero también antes se había propuesto:

A) En el año 2001, el Informe de la CIISE (*supra* parágrafo 7, letra A) dice textualmente lo que sigue:

“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

³³ FABIUS, L.: “Suspende el derecho de veto...” cit. (nota 25), p. 1.

³⁴ “Nations Unies- Réforme du Conseil de Sécurité- Intervention du représentant permanente...” cit (nota 27), p. 2.

³⁵ <http://www.notisistema.com>, 24.09.2013, p. 1 (consulta de 20.11.2013).

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 *eo nomine*, en su Informe, al miembro permanente del Consejo cuyo alto representante sugirió esta auto-limitación del derecho de veto por acuerdo entre los Estados titulares del mismo en el Consejo de Seguridad, el lector coincidirá conmigo en que, a la luz de la propuesta que hace Francia en el 2013 en Naciones Unidas (incluida la cláusula de salvaguardia de los intereses vitales), todo apunta a que se trataba de este país.

B) Asimismo, el Grupo de Alto Nivel (*supra* párrafo 7, letra B) afirma en su Informe (2004):

“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 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 (2005) a la Cumbre del Milenio (*supra* párrafo 7, letra B), inspirándose en parte en el presentado por el Grupo de Alto Nivel, pide que el Consejo de Seguridad autorice el uso de la fuerza armada de ser 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 incluso 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 responsabilidad de proteger, pero es sumamente ambiguo en cuanto a la reforma del Consejo y de sus métodos de adopción de decisiones en esta cuestión, siendo, en concreto imposible encontrar referencia alguna a una eventual limitación o auto-limitación 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 *Mejora de los métodos de trabajo del Consejo de Seguridad*, en la que piden que “Ningún miembro permanente debería emitir un voto discrepante en el sentido del

³⁶ *La responsabilidad de proteger. Informe de la CIISE* cit. (nota 8), p. 46, párrafo 6.21.

³⁷ *Un mundo más seguro: La responsabilidad que compartimos...*(A/59/565) cit. (nota 9), p. 77, párrafo 256.

³⁸ *Un concepto más amplio de la libertad...* (A/59/2005) cit. (nota 10), pp. 64-65, párrafos 6 y 7.

³⁹ Documento Final de la Cumbre Mundial cit. (nota 11), p. 38, párrafos 138 y 139.

*párrafo 3 del artículo 27 de la Carta en caso de genocidio, crímenes de lesa humanidad, y graves violaciones del derecho internacional humanitario*⁴⁰.

15. La reforma del Consejo de Seguridad, y *compris* sus métodos de adopción de decisiones, sigue estando de actualidad. Es, desde luego, una “historia interminable”⁴¹.

El martes, 2 de mayo de 2013, un nuevo grupo, el grupo ACT (*Accountability, Coherent, 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, recuérdese, con la guerra de Siria, que aun hoy prosigue, en su apogeo), que fue retirado a causa de las intensas presiones de los cinco miembros permanentes del Consejo⁴⁴ y, más en concreto, prosiguiendo su lucha para conseguir la adopción del párrafo 20 de su proyecto L.42 que reclamaba de los miembros permanentes del Consejo que se abstuvieran de usar 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 instaba en un documento aparte que sería distribuido a todos los miembros, a explicar las razones por las que se había optado por 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 del mismo 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 prohibir el derecho de veto de cualquiera de los miembros permanentes cuando dicho miembro sea parte interesada en la cuestión y

“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 de lesa humanidad”⁴⁷.

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, párrafo 14.

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

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”, pp. 1-5, p. 4, www.vontairenet.org/article174657.html (consulta del 20.11.2013).

⁴⁵ 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 (consulta 21.11.2013).

⁴⁶ SCHWARTZBERG, J.E.: *Transforming the United Nations System. Designs for a workable world*, United Nations University Press, Tokyo- NuevaYork- París, pp. 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, p. 9, párrafo 20.

El Presidente de la Asamblea General en su 68º período de sesiones (2013), John Ashe, invocó, el 7 de noviembre, 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 de sus métodos de trabajo. El Sr. Ashe creó incluso 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 las intervenciones de tres de las delegaciones que hicieron uso de la palabra: *Alemania*, considerando que la propuesta de Francia, presentada por el Presidente Hollande, merecía ser estudiada por el Consejo más adelante; *Hungría* que se unió a esa reflexión y critica además el silencio que sobre la misma se guarda en el Informe del Consejo de Seguridad; y, finalmente, *Maldivas* que expresó su inequívoco apoyo a la propuesta gala⁴⁹.

16. A) 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 el representante permanente de Francia dejó claro (*supra* párrafo 13), es un atractivo indudable pues salvaría los formidables obstáculos que un proceso de esa naturaleza implicaría, al tiempo que daría respuesta, en palabras de Laurent Fabius, Ministro de AAEE de Francia, 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” y por ende 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 quien se pronuncie. La elección del Secretario General de Naciones Unidas, al amparo de sus competencias *ex* artículo 99 de la Carta, uno de los órganos principales de la Organización, no priva a la fórmula de alcance jurídico pero sí la tiñe también de diplomacia y política; posiblemente para facilitar la aceptación de lo que Francia propone. Nos hace recordar este procedimiento el 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 ésta reposa⁵¹: un tercio de Estado miembros, el Parlamento Europeo (PE) o la Comisión plantean el asunto ante el Consejo que debe determinar, antes de tomarse medida alguna, y previa aprobación del PE, que la violación se ha producido⁵².

B) Tiene, no obstante, la propuesta gala su talón de Aquiles. No es aceptable que la aplicación de ese Código de Conducta que Francia propone de nuevo con oportunidad

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

⁴⁹ *Vid.* BRUSIL MIRANDA, M.: “L’Assemblée générale critique...” cit. (nota 22), pp. 5-7, www.sentinelle-droit-interntional.fr (consulta de 8.12.2013).

⁵⁰ “Suspender el derecho de veto...” cit. (nota 25), p. 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)

⁵² Versión consolidada del TUE, artículo 7.1.

y acierto quede a expensar de la cláusula de salvaguardia que se defiende. Si permitimos a uno de los miembros permanentes del Consejo poder evitar ese Código alegando la existencia de un interés vital nacional, estamos quitando con una mano lo que hemos dado con la otra. Se ha sugerido doctrinalmente que acaso la Corte Internacional de Justicia (CIJ) podría, llegado el caso, ser consultada a los efectos de definir en términos objetivos la figura del “interés vital nacional”, limitando su invocación a algunas situaciones “extremas de legítima defensa” en los que “la supervivencia misma del Estado estuviera en peligro”⁵³. Difícil de aceptar, creemos, por 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 caso de un interés vital nacional de uno de los miembros permanentes fuese asumida y reconocida por uno o, mejor, dos más de ellos, sería una fórmula política desde luego pero que intentaría 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) Me pesa con todo no ser demasiado optimistas sobre esta propuesta, que he valorado tan útil como oportuna. Ni aún con la cláusula de salvaguardia comentada (que personalmente eliminaría), los otros miembros permanentes del Consejo parecen proclives a debatir el tema, cuanto más a aceptar lo que se propone. Un botón de muestra bastará: el martes, 5 de febrero de 2013, el viceministro de asuntos exteriores de Rusia, Gennady Gatilov, declaraba a la prensa rusa, 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, que su país estaba dispuesto a aceptar cualquier propuesta de reforma, en cuanto a la composición del Consejo, que contase con un respaldo mayoritario⁵⁴.

Pero, en relación con el tema de los métodos de adopción de decisiones del Consejo, el viceministro ruso fue menos conciliador: sin referirse expresamente al tema en concreto, sí dejó clara la posición de Rusia, miembro permanente del Consejo de Seguridad, sobre propuestas como las que sugieren una auto-limitación permanente respecto de ciertas cuestiones del derecho de veto:

“La imposición de unos límites provisionales para la toma de decisiones, sin embargo, es inadmisibles, ya que 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 las evidentes consecuencias negativas que esto supondría”⁵⁵.

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, p. 263, párrafos 96-97. SLIM, H.: “À propos de la récente proposition française...” cit. (nota 29), pp. 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”.

⁵⁵ “Rusia apoya una reformas del Consejo de Seguridad de la ONU”, pp. 1-2, *www.rusiahoj.com*, 7 de febrero de 2013 (consulta 8.12.2013).

IV. La Resolución 2127 (2013) del Consejo sobre la República Centroafricana, ¿Indicio Acaso De Un Cambio De Rumbo?

17. Debe advertirse, en todo caso (cabe preguntarse si la inacción del Consejo en el asunto sirio no ha podido influir en la actitud de sus miembros permanentes, de todos ellos) que en relación con la grave crisis que vive la República Centroafricana, términos como los de “pre-genocidio” incluso se han barajado, la autorización que la resolución 2127 (2013), de 5 de diciembre, del Consejo de Seguridad 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?⁵⁶

Sí, posiblemente, los errores de Libia (por exceso) y de Siria (por defecto) han pesado en esta decisión:

- El de Libia, para precisar con detalle el objeto y fin y los objetivos más concretos, de las medidas coercitivas armadas que se permiten. 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”⁵⁷.

Y 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 de las mismas que se acordaron como concreción del mandato de la Misión Internacional de Apoyo africana⁵⁸.

- El de Siria, en fin y como decía antes, para volver a aplicar el concepto de RP.

18. Lo que sí parece revelar, a mi juicio, el nuevo giro al que la resolución 2127 (2013) apunta, es que el concepto de RP sigue vivo. Y si es así, la reflexión que acabo de hacer lleva enredada a su racimo, como ocurre con los de cerezas, 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 muy en particular si se trata de una reacción armada por causa de humanidad, el deber de reconstruir)⁵⁹.

⁵⁶ Vid. 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”, *Sentinelles*, bulletin 370, 15/12/2013, pp. 1-19, p. 5; WECKEL, PH.: “Observations” al artículo de Emmanuel Moubitang que acabo de citar, pp. 19-20 (p. 19) (ambos en www.sentinelles-droit-international-fr).

⁵⁷ S/RES/2127 (2013), 5 de diciembre de 2013, párrafo 28.

⁵⁸ S/2013/677, párrafos 15-17 sobre todo.

⁵⁹ Vid. *ad ex*. DÍAZ BARRADO, C.M.: “La responsabilidad de proteger en el Derecho internacional contemporáneo: entre lo conceptual y la práctica internacional”, *Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 24, diciembre 2012, pp. 1-40, pp. 32 y ss; y, sobre todo, PATTISON, J.: *Humanitarian intervention & the Responsibility to Protect. Who should intervene?*, Oxford University Press, Oxford, 2012, pp. 245-253.

V. Conclusión

19. Cuatro conclusiones cabe sacar de todo lo expuesto:

A) Una, la catástrofe humanitaria de Siria constituye sin duda una amenaza para la paz y seguridad internacionales y, además o en todo caso, en ella se cumplen las exigencias básicas y previas para la aplicación del concepto de la RP.

B) Dos, el Consejo de Seguridad hubiera debido, basándose en uno u otro motivo, y habiendo aprendido de los errores que en la práctica se cometieron al aplicar su resolución 1973 (2011), detener antes el conflicto para proteger a la población civil. No lo ha hecho. El veto (o su amenaza) de Rusia y de China lo han impedido.

C) Tres, el concepto de RP necesita, para poder cumplir su función, dado 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”⁶⁰.

Y es que entender que sólo con autorización del Consejo la comunidad internacional puede reaccionar, cuando sea el caso, incluso mediante una intervención armada por causa de humanidad, sin la modificación del derecho de veto, lo que permitiría (como el caso de Siria ha demostrado) que la masacre de miles de personas se produzca en un Estado protegido por uno de los miembros permanentes del Consejo y por lo tanto que se siga considerando que la soberanía nacional es el principio supremo del Derecho internacional y está por encima del que protege la vida y los derechos fundamentales del ser humano, sería (por utilizar las palabras que hace ya años proclamara un internacionalista alemán) “privar al Derecho Internacional de todo su valor esencial”⁶¹.

Es por ello que la propuesta de Francia, pidiendo de la adopción de un código de conducta que implique, en los supuestos apuntados ya, la renuncia del derecho de veto en estos casos de los miembros permanentes del Consejo, constituye una excelente oportunidad de colmar la laguna o cerrar la grieta que 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) implicó (*supra* parágrafo 7, letra B *in fine*).

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

D) Y cuatro, concepto, el de RP, que sigue vivo, probablemente porque pese a todas las inercias y resistencias que la decisión de su aplicación genera (práctica *dixit*) existe la creencia, en el fondo mismo del corazón de no pocos miembros de la sociedad internacional de nuestro tiempo, de que se trata de una figura conveniente, necesaria incluso, si es que queremos ser coherentes con el reconocimiento actual de que existen normas que protegen intereses esenciales de la comunidad internacional en su conjunto (como, por no citar sino un botón de muestra, la prohibición del genocidio) de que estas

⁶⁰ Propuesta por primera vez por *Global Solutions* en 2010: “*The Responsibility not to veto: a way forward*”, [http://globalsolutions.org/files/public/documents/RN2V_White_Paper_CGS.pdf]

⁶¹ 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.

deben ser respetadas (por los Estados y los individuos) y de que su violación debe prevenirse y, de ser preciso, evitarse con todos los medios necesarios.