

LA PREVENCIÓN DE CONFLICTOS Y LA RESPONSABILIDAD DE NO VETAR

CONFLICT PREVENTION AND THE RESPONSIBILITY NOT TO VETO

Beatriz VÁZQUEZ RODRÍGUEZ⁵²⁰

Resumen

Si bien uno de los propósitos más importantes de las Naciones Unidas es la prevención de los conflictos, tal como establecen el Preámbulo y el art. 1.1 de la Carta de San Francisco, en la actualidad existen factores que impiden la efectiva acción preventiva del Consejo de Seguridad como es el uso irresponsable del derecho de veto de sus miembros permanentes. La aparición del principio de la responsabilidad de proteger ha incentivado y enriquecido los debates sobre temáticas sensibles en el ámbito de la prevención y gestión de los conflictos. Una de ellas es la cuestión de la restricción del uso del veto, que se presenta como un *gentlemen's agreement* entre los miembros del Consejo de Seguridad con el objetivo de limitar el veto a proyectos de resolución que intenten poner fin a situaciones de crímenes masivos. El objeto de esta contribución es analizar las diversas iniciativas que promueven la limitación del veto, considerar las alternativas a los procedimientos formales para su puesta en marcha y valorar si esta iniciativa supone una oportunidad idónea para hacer avanzar la agenda del sostenimiento de la paz.

520 Doctora en Derecho Internacional Público, Profesora Asociada de Derecho Internacional Público (Universidad de Oviedo). Todas las páginas web de referencia han sido consultadas por última vez el 10 de agosto de 2017.

Palabras clave: Consejo de Seguridad; Prevención de conflictos; Responsabilidad de proteger; Responsabilidad de no vetar; Veto.

Abstract

One of the most important purposes of the United Nations is conflict prevention, as set out in the Preamble and art. 1.1 of the Charter of San Francisco, however, one of the factors impeding the effective preventive action of the Security Council is the irresponsible use of the right of veto of its permanent members. The emergence of the principle of the responsibility to protect has encouraged the debates on sensitive issues in the area of conflict prevention and resolution. One of them is the issue of restricting the use of the veto, which is presented as a *gentlemen's agreement* among members of the Security Council with the aim of limiting the veto to draft resolutions that seek to end situations of mass crimes. The purpose of this contribution is to analyze the various initiatives that promote veto limitation, to consider alternatives to formal procedures for its implementation, and to assess whether this initiative is an appropriate opportunity to advance the sustaining peace agenda.

Key words: Security Council; Conflict prevention; Responsibility to protect; Responsibility not to veto; Veto.

1. Los intentos de establecer límites al veto

Según ha expresado el actual Secretario General en su discurso de investidura el pasado mes de diciembre:

*“Nuestra deficiencia más grave, y me refiero aquí a toda la comunidad internacional, es nuestra incapacidad de prevenir las crisis (...). La prevención no es un concepto novedoso: es lo que los fundadores de Naciones Unidas nos pidieron que hiciéramos”*⁵²¹.

Desde esa perspectiva, es verdad que en los últimos años las Naciones Unidas se han dotado de una serie de herramientas para tratar de cumplir con su responsabilidad colectiva, como es el caso del principio de la responsabilidad de proteger. Sin embargo, desde que se comenzó a construir esta noción la sombra del derecho de veto en el Consejo de Seguridad ha planeado sobre ella. La práctica de este órgano ha venido a confirmar que este

521 Discurso del Secretario General electo, António Guterres, en la Asamblea General el día que juró el cargo, 12 de diciembre de 2016: <https://www.un.org/sg/es/content/sg/speeches/2016-12-12/secretary-general-designate-ant%C3%B3nio-guterres-oath-official-speech>.

privilegio puede erigirse como un obstáculo insalvable para implementar la responsabilidad de proteger⁵²².

Esta cuestión de la limitación del veto fue planteada en los trabajos preparatorios para la elaboración del Informe sobre “La responsabilidad de proteger” de la Comisión Internacional sobre Intervención y Soberanía de los Estados (CIISE). En una reunión de alto nivel con miembros del gobierno francés –convocada con el objeto de considerar las posiciones de miembros permanentes del Consejo de Seguridad en la redacción del citado informe– el entonces Ministro de Asuntos Exteriores francés Hubert Védrine propuso un código de conducta para el uso del veto por parte de los cinco miembros permanentes. Según él, “the criteria need to be practical, rather than only “intellectual,” and fairly specific, given the gravity and urgency of the situations necessitating action”⁵²³. Poco después, el Informe sobre la Responsabilidad de Proteger de la CIISE decidió integrar esta cuestión dedicándole su apartado 6, bajo la rúbrica “Legitimidad y derecho de veto”. La Comisión advirtió de los peligros pasados y futuros de la utilización caprichosa del veto ante importantes crisis humanitarias y denunció que era incomprensible que un solo veto pudiera oponerse a la voluntad del resto de la humanidad supeditando la protección de las personas en situaciones de catástrofes humanitarias a los intereses propios de los Estados. En concreto, el informe proponía que:

“los cinco miembros permanentes (...) deberían acordar un “código de conducta” sobre la utilización del derecho de veto cuando sea preciso actuar para atajar o evitar una importante crisis humanitaria. Básicamente, la idea es que los miembros permanentes, cuando sus intereses vitales no se vean comprometidos por un asunto, no harán uso de su derecho de veto para obstaculizar la aprobación de una resolución respaldada por la mayoría. No es la primera vez que se emplea la expresión “abstención constructiva” en este contexto. Es poco realista pensar que en un futuro próximo podrán enmendarse las disposiciones de la Carta relativas al derecho de veto y su distribución, pero sería muy conveniente que los miembros permanentes establecieran de mutuo acuerdo una práctica de carácter más oficial que permitiera regular en el futuro las situaciones de este tipo”⁵²⁴.

Esta propuesta sobre la cuestión del veto recogida en el informe de la CIISE tuvo una relativa acogida en posteriores informes sobre la responsabilidad de proteger. El Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas,

522 VÁZQUEZ RODRÍGUEZ, B., La responsabilidad de proteger: entre imperativo moral y norma jurídica, Oviedo, 1ª ed., Ediuno, 2017 (en prensa).

523 Roundtable consultation with French Government officials and Parliamentarians, May 23, 2001, The Responsibility to Protect: Research, Bibliography, Background. Supplementary Volume to the Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty, International Development Research Centre, Ottawa, 2001, p. 379.

524 Informe de la CIISE “La Responsabilidad de Proteger”, Development Research Centre, Ottawa, 2001, párr. 6.21, p. 56.

los desafíos y el cambio establecido por el Secretario General en 2004, instó a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometiesen a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos⁵²⁵. Del mismo modo, en la tercera revisión del proyecto de Documento Final para la Cumbre de 2005 presentado por el Presidente de la Asamblea General, se invitaba a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad “to refrain from using the veto in cases of genocide, war crimes, ethnic cleansing and crimes against humanity”⁵²⁶. Sin embargo, esta propuesta no encontró reflejo alguno en el Documento Final de la Cumbre Mundial de 2005.

A raíz de los acontecimientos en Siria, y en concreto de los dos primeros vetos dobles de China y Rusia, el debate sobre esta cuestión se llevó a la Asamblea General en mayo de 2012 por el llamado *Small Five*⁵²⁷ que presentó un proyecto de resolución titulado “Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad”, partiendo de la idea de que las medidas en él recomendadas en ningún caso requerirían la introducción de modificaciones en la Carta de las Naciones Unidas. En concreto, bajo el título “Utilización del Veto”, se invitó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que examinasen varias medidas:

“19. Explicar las razones por las que se recurre al veto o se declara la intención de hacerlo, sobre todo en lo que respecta a su coherencia con los propósitos y principios de la Carta de las Naciones Unidas y el derecho internacional aplicable. Debería distribuirse a todos los Estados miembros de la Organización una copia de la explicación, publicada por separado como documento del Consejo de Seguridad.

20. Abstenerse de utilizar el veto para impedir que el Consejo adopte medidas encaminadas a prevenir o poner fin al genocidio, los crímenes de guerra y los crímenes de lesa humanidad⁵²⁸.

21. Establecer la práctica de declarar, en los casos en que corresponda, al votar en contra de un proyecto de resolución presentado al

525 A/59/565, Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos, Informe del Grupo de alto nivel sobre las amenazas, los desafíos y el cambio, 2 de diciembre de 2004, párr. 256, p. 77.

526 A/59/HLPM/CRP.1/Rev.2, Revised draft outcome document of the High-level Plenary Meeting of the General Assembly submitted by the President of the General Assembly, 5 august 2005, párr. 119, p. 29.

527 Denominación utilizada en contraposición a los P5. Los países pertenecientes a este grupo son: Costa Rica, Jordania, Liechtenstein, Singapur y Suiza.

528 A pesar de que el principio de la responsabilidad de proteger también ampara las situaciones de “depuración étnica”, este proyecto de resolución se limitó a las situaciones definidas en el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional.

Consejo, que ese voto en contra no constituye un veto en el sentido del Artículo 27, párrafo 3 de la Carta”⁵²⁹.

Finalmente, en la última versión del proyecto de resolución⁵³⁰, se decidió suprimir la recomendación 21, ya que aquello generaba dudas a algunas delegaciones sobre si ello implicaría enmiendas a la Carta de las Naciones Unidas.

Este proyecto de resolución fue muy importante, por un lado porque rescató la idea plasmada en el Informe de la CIISE de 2001 sobre la abstención de los miembros permanentes del ejercicio de su derecho a veto para impedir o prevenir situaciones de genocidio, crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad y por otro lado, porque reprodujo un elemento del documento propuesto por el gobierno de Brasil titulado “la Responsabilidad al Proteger”, el relativo a la necesidad de informar a todos los miembros de las Naciones Unidas de las actuaciones que impliquen el uso de la fuerza armada, desarrollándolo en este caso para el supuesto concreto de una situación de veto. Paul Seger, el entonces representante suizo ante Naciones Unidas, afirmaba que, “si el sentido común fuera verdaderamente el denominador común de la Asamblea, este proyecto de resolución se aprobaría fácilmente por consenso”⁵³¹. Sin embargo, la propuesta levantó mucha polémica en el seno de la Asamblea General y varias delegaciones manifestaron su incapacidad para tomar una decisión sobre el texto por lo que solicitaron a sus patrocinadores que se aplazara la decisión final sobre el mismo”⁵³². A la vista de la situación y con el objeto de evitar un complejo debate sobre cuestiones de procedimiento, el *Small Five*, “sorprendido de las emociones que puede evocar una simple resolución”⁵³³, retiró el proyecto.

2. LAS INICIATIVAS PARA LA LIMITACIÓN DEL VETO

529 A/66/L.42/Rev.1, Propuesta de resolución. Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad, 3 mayo de 2012.

530 A/66/L.42/Rev.2, Propuesta de resolución. Aumento de la rendición de cuentas, la transparencia y la eficacia del Consejo de Seguridad, 15 mayo de 2012.

531 A/66/PV.108, Seguimiento de los resultados de la Cumbre del Milenio, 16 de mayo 2012, p. 6: <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N12/334/80/PDF/N1233480.pdf?OpenElement>.

532 A este respecto véase: LYNCH, C., “Rise of the Lilliputians”, Foreign Policy, 10 May 2010: http://blog.foreignpolicy.com/posts/2012/05/10/rise_of_the_lilliputians; y, SLIM, H., “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de véto au Conseil de sécurité”, Sentinelle Bulletin, núm. 362, 20 octobre 2013: http://www.sentinelle-droit-international.fr/bulletins/a2013/20131020_bull_362/bulletin_sentinelle_362.php#610.

533 GA/11234, Switzerland withdraws draft resolution in General Assembly aimed at improving Security Council’s working methods to avoid ‘politically complex’ wrangling, 16 may 2012: <http://www.un.org/press/en/2012/ga11234.doc.htm>.

A pesar de lo anterior, la discusión sobre la moderación del uso del veto no quedó en el olvido, ya que varios Estados, grupos de Estados, organizaciones internacionales y ONG's han seguido considerado que el Consejo de Seguridad no está cumpliendo con sus responsabilidades, particularmente cuando se trata de abordar situaciones de crímenes masivos y por ello han seguido impulsado la cuestión que ha sido tratada de forma paralela en tres importantes iniciativas.

2.1 El código de conducta del ACT Group

Por un lado, nos encontramos con la propuesta de establecimiento de un “Código de Conducta” efectuada por el Accountability, Coherence and Transparency (ACT) Group⁵³⁴ en julio de 2015, que tiene su origen en las propuestas del Small Five que antes comentamos. Los más de ciento diez Estados⁵³⁵ que actualmente participan en esta iniciativa se comprometen a:

*“no votar en contra de un proyecto de resolución plausible que se presente en el Consejo de Seguridad sobre cualquier medida oportuna y decisiva para poner fin al genocidio, los crímenes de lesa humanidad y los crímenes de guerra, o prevenir este tipo de crímenes”*⁵³⁶.

El citado código no establece un procedimiento formal para su puesta en marcha, ya que el factor desencadenante “serán los hechos sobre el terreno”. Sin embargo, el Secretario General podría actuar como un enlace de alto nivel para atraer la atención del Consejo sobre las situaciones que reúnan las características concretas. Finalmente, el código no se aplicará solo a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sino a cualquier miembro del Consejo, así como a cualquier Estado que sea o pueda llegar a ser miembro del citado órgano.

No puede dudarse de la importancia de esta iniciativa, en la medida de que al estar abierta a la participación de todos los Estados de la Comunidad Internacional, supone un importante mecanismo de presión a los cinco miembros permanentes del Consejo de Seguridad ante la opinión pública. Sin embargo, la referencia a limitar el veto a un “proyecto de resolución plausible”⁵³⁷ puede abrir la puerta a la arbitrariedad por parte de miembros permanentes del Consejo de Seguridad.

534 ACT Group es un grupo interregional formado casi por una treintena de Estados pequeños y medianos que trabajan para la mejora de la rendición de cuentas, la coherencia y la transparencia del Consejo de Seguridad.

535 Hasta el momento, el código de conducta ha sido firmado por 110 Estados miembros y 2 observadores. Véanse los Estados participantes en esta iniciativa en: <http://www.globalr2p.org/media/files/2017-01-25-coc-list-of-supporters.pdf>.

536 A/70/621-S/2015/978, Carta dirigida al Secretario General por el Representante Permanente de Liechtenstein ante las Naciones Unidas, 14 de diciembre de 2015, p. 3.

537 “Credible” en la versión inglesa.

2.2 La iniciativa del grupo The Elders

De otro lado, esta cuestión a la que me vengo refiriendo ha sido tratada por una ONG formada por reputados líderes globales denominada *The Elders*. Es verdad que esta propuesta tiene como objeto una mera reflexión de los miembros permanentes sobre el uso del veto, sin embargo, ello no empaña la importancia de la iniciativa precisamente porque emana de un grupo formado por personalidades de gran impacto en el contexto internacional. En una declaración sobre el fortalecimiento de las Naciones Unidas de febrero de 2015⁵³⁸, el citado grupo instó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a no usar o amenazar con utilizar su veto en crisis donde las poblaciones están siendo sometidas o amenazadas por situaciones de genocidio u otras atrocidades masivas “sin explicar claramente y en público, qué acción alternativa proponen como una forma creíble y eficiente de proteger a las poblaciones en cuestión”⁵³⁹. Además, según esta iniciativa esta explicación debe referirse a la paz y la seguridad internacionales, y no al interés nacional del Estado que ejerce el veto, ya que cualquier Estado que ejerciese su veto para proteger sus intereses nacionales estaría abusando de su privilegio. Finalmente, esta iniciativa tampoco establece un procedimiento formal para su puesta en marcha, pero también reconoce la relevancia de las relaciones entre el Secretario General y el Consejo de Seguridad.

2.3 La propuesta francesa

Desde octubre de 2013, la cuestión de la limitación del veto ha sido tratada de forma individualizada en una iniciativa francesa. A diferencia del código de conducta establecido por el *ACT Group*, tiene un enfoque inverso. Como apuntamos más arriba, la iniciativa del *ACT Group* trata, mediante el amplio apoyo de los Estados de la comunidad internacional, influir en el comportamiento de los miembros permanentes; sin embargo, la iniciativa francesa –ahora copatrocinada por México– busca que sean los cinco miembros permanentes los que modifiquen su comportamiento⁵⁴⁰.

Desde la celebración del diálogo informal interactivo sobre la responsabilidad de proteger de septiembre de 2013 y también en la apertura del Debate General del 68º Periodo de Sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas de ese mismo mes, la delegación francesa afirmó su compro-

538 Strengthening the United Nations, Statement by The Elders, Munich Security Conference, 7 february 2015: http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22_elders-statement-strengthening-the-un.pdf.

539 Strengthening the United Nations, op. cit., p. 3.

540 Algunos se han referido a que: “the ACT Code of Conduct was characterized as “bottom up” approach (...) while the Franco-Mexican approach was characterized as “top down” seeking to change the behavior of the P5 through their own initiative”, Meeting on the reform of the United Nations hosted by the Office for Foreign Affairs of Liechtenstein and The Elders, Vaduz, 5-6 September 2015.

miso para rechazar el uso del veto ante situaciones de violaciones graves y masivas de derechos humanos. Esto es muy relevante porque por primera vez era defendida de una forma tan explícita por uno de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Así, con ocasión del citado diálogo informal interactivo, la delegación francesa afirmó que:

*“nous réitérons notre souhait de travailler à l’édiction d’un code de conduite par lequel les membres permanents du Conseil de sécurité accepteraient collectivement de renoncer à l’usage de leur droit de veto dans les cas de crimes de masse que la responsabilité de protéger est censée prévenir”*⁵⁴¹.

En la apertura del 68º periodo de sesiones de la Asamblea General, el Presidente de la República Francesa, François Hollande, reafirmó en su discurso su posición con respecto a la limitación del uso del veto reconociendo que:

*“La responsabilité de l’ONU est d’agir. Et chaque fois que notre organisation se révèle impuissante c’est la paix qui en est la première. C’est la raison pour laquelle je propose qu’un code de bonne conduite puisse être défini entre les membres permanents du Conseil de sécurité et qu’en cas de crime de masse, ils puissent décider de renoncer collectivement à leur droit de veto”*⁵⁴².

Posteriormente, en el marco del debate general del 69º periodo de sesiones de la Asamblea General de la ONU, el secretario de Asuntos Exteriores de Francia y el canciller mexicano copresidieron una reunión ministerial sobre la restricción del uso del veto en caso de crímenes en masa. Como resultado de esa sesión, ambos firmaron una declaración sobre la restricción del uso del veto en caso de atrocidades masivas⁵⁴³ con el objeto de promover conjuntamente la propuesta y conseguir un mayor número de apoyos. Además, hay que subrayar que la implicación de Francia con su iniciativa va más allá, debido a que la citada delegación se ha comprometido desde 2015 a no utilizar su veto en situaciones en las que se estén conociendo situaciones de atrocidades masivas, ya que para ese Estado el privilegio del veto “ne doit pas être un privilège mais une responsabilité”⁵⁴⁴.

541 United Nations General Assembly, Permanent Representative to the UN at the UN General Assembly interactive dialogue on the “Responsibility to Protect: State responsibility and prevention”, 11 September 2013, p. 3: <http://responsibilitytoprotect.org/France%2013.pdf>.

542 Débat d’ouverture de la 68ème session de l’Assemblée Générale, Intervention de M. François. Hollande, 24 Septembre, 2013: <https://gadebate.un.org/en/68/france>.

543 Reunión de alto nivel sobre “Uso del veto en los casos atrocidades masivas” (presidida conjuntamente por el Ministro de Relaciones Exteriores y Desarrollo Internacional de la República Francesa, y el Ministro Relaciones Exteriores de los Estados Unidos Mexicanos), Nueva York, 25 de septiembre 2014: <https://saladeprensa.sre.gob.mx/images/stories/pdf/mxfrs-veto>.

544 Ministerial meeting on the regulation of the use of veto, M. Laurent Fabius, United Nations, 30 September 2015: <http://www.franceonu.org/France-will-from-now-on-absolutely-give-up-using-the-veto-in-the-event-of-mass>.

A diferencia de las anteriores iniciativas, la propuesta francesa sí establece un mecanismo formal para su puesta en marcha como límites a su aplicación. En ese sentido, el establecimiento de este código de conducta supondría que a petición de cincuenta Estados miembros de la Asamblea General, el Secretario General, en virtud del artículo 99 de la Carta de las Naciones Unidas, se pronunciaría sobre si una determinada situación adopta la forma de alguno de los crímenes masivos en cuyo caso los miembros permanentes deberían abstenerse de bloquear cualquier resolución, a no ser que los intereses vitales nacionales de un miembro permanente del Consejo corriesen peligro. Precisamente de esta formulación se derivan dos incógnitas. En primer lugar, ¿cómo se define “atrocidades a gran escala/crímenes masivos”⁵⁴⁵? Este es un concepto que debe perfilarse de manera previa y no es tarea fácil llegar a un acuerdo sobre su interpretación. Según su patrocinador:

*“la declaración de la Cumbre Mundial de 2005 y muchos convenios internacionales, entre los cuales se encuentran la convención de 1948 sobre el genocidio o el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional pueden servir de referencia”*⁵⁴⁶.

En segundo lugar, ¿cómo podrían determinarse el alcance y límites del concepto de “interés vital nacional” establecido en esta cláusula? Podríamos preguntarnos si por ejemplo en el caso sirio, Rusia no podría haber invocado sus intereses nacionales vitales para justificar sus vetos en el Consejo de Seguridad, invalidando ese hipotético código de conducta. Ciertamente, es un gran riesgo dejar abierta la posibilidad a que se justifiquen vetos por intereses vitales nacionales; sin embargo, quizás otra propuesta más ambiciosa no hubiera tenido la mínima posibilidad de ser discutida⁵⁴⁷. En este orden de ideas, se ha apuntado que la solución podría estar en una interpretación por parte de la Corte Internacional de Justicia mediante opinión consultiva para “definir en términos objetivos la figura de “interés vital nacional”, limitando su invocación a algunas situaciones “extremas de legítima defensa” en los que “la supervivencia misma del Estado estuviera en peligro”⁵⁴⁸. Cesáreo Gutiérrez Espada y María José Cervell Hortal, a pesar de

545 En la versión francesa: “atrocités de masse”. Según la propuesta francesa, esta restricción se aplicaría en casos de genocidio, de crímenes contra la humanidad o de crímenes de guerra a gran escala.

546 ¿Por qué quiere Francia restringir el uso del veto en el Consejo de Seguridad de las Naciones Unidas?, France Diplomatie, Ministerio para Europa y Asuntos Exteriores, 2017: <http://www.diplomatie.gouv.fr/es/asuntos-globales/organizaciones-internacionales/francia-y-naciones-unidas/article/por-que-quiere-francia-restringir>.

547 Como ha sostenido Laurent Fabius: “To be realistically applicable, this code would exclude cases where the vital national interests of a permanent member of the Council were at stake”, “A Call for Self-Restraint at the U.N.”, The New York Times, 4 October 2013 (cursivas añadidas).

548 SLIM, H., “A propos de la récente proposition française de réforme du droit de veto au Conseil de sécurité”, op. cit. En el mismo sentido véanse: GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger, Siria, la República Centrafricana también, y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, Revista Electrónica Iberoamericana, Vol. 7, núm. 2, 2013, p. 9 y

ser críticos con la existencia de esa cláusula de salvaguardia de la cual aconsejan prescindir, consideran la propuesta francesa como algo necesario en este largo camino hacia la implementación del concepto de la responsabilidad de proteger y es que en su opinión:

“El concepto de la responsabilidad de proteger necesita, para poder cumplir con 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. (...) la propuesta de Francia (...) constituye una excelente oportunidad de colmar la laguna o cerrar la grieta que la adopción del concepto de la responsabilidad de proteger por los jefes de Estado o de Gobierno de los miembros de las Naciones Unidas en la Cumbre del Milenio implicó. Su adopción (...) daría efecto útil, por fin, al concepto de la responsabilidad de proteger”⁵⁴⁹.

En enero de 2015 tuvo lugar una importante conferencia internacional sobre la iniciativa francesa para la limitación del uso del veto en el Consejo de Seguridad en la que se trataron de perfilar y desarrollar alguna de las incógnitas que se suscitaban respecto al procedimiento formal de aplicación de esta iniciativa. Entre las propuestas más relevantes se hizo mención a las discrepancias que existían respecto a qué situaciones podían quedar amparadas por la aplicación del código de conducta ya que las acepciones en los diferentes documentos de referencia no eran idénticas⁵⁵⁰. También se aportó alguna alternativa a la propuesta francesa para su puesta en marcha, consistente en que entre los como mínimo cincuenta Estados que pueden presentar la petición al Secretario General se incluyan al menos cinco miembros de cada uno de los cinco grupos regionales reconocidos. Además, se propuso establecer un “double trigger” referente a la necesidad de contar también con la aprobación por parte de la Oficina de Asesores Especiales sobre la Prevención del Genocidio y Responsabilidad de Proteger, de forma que no hubiera dudas de que dicha situación es uno de los supuestos protegidos. Otra de las propuestas que nos parecen interesantes requirió un umbral todavía mayor, planteando la necesidad de una triple confirmación para la activación del citado artículo 99 que provendría –en este supuesto–

GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: Algunos ejemplos recientes”, Revista del IEEEE, núm. 3, 2014, pp. 130–138.

549 GUTIÉRREZ ESPADA, C. y CERVELL HORTAL, M.J., “Sobre la propuesta francesa (2013) de reforma del derecho de veto en el Consejo de Seguridad”, REDI, Vol. 66, núm. 1, 2014, pp. 330–331.

550 Mientras que el Grupo de Alto Nivel se había referido a “casos de genocidio y abusos a gran escala de los derechos humanos”, el Secretario General en su informe de 2009, “Hacer efectiva la responsabilidad de proteger”, (A/63/677) 12 de enero 2009, había hecho alusión a “en situaciones que sea evidente que no se han cumplido obligaciones relativas a la responsabilidad de proteger”. Finalmente, la propuesta francesa había hecho mención a la aplicación de la limitación del uso del veto a situaciones de “crímenes masivos”, International Conference on Limiting the use of veto at the UN Security Council in the case of mass atrocities, Sciences Po, Paris, 21 January 2015.

de al menos cincuenta miembros de la Asamblea General, de la Oficina de los Asesores Especiales sobre Prevención de Genocidio y Responsabilidad de Proteger y del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, evitando así que el Secretario General pudiera ser acusado de actuar de manera parcial.

Precisamente, en los dos últimos informes sobre la responsabilidad de proteger presentados hasta la fecha, elaborados por el ex Secretario General, éste se ha mostrado muy favorable a “toda iniciativa diseñada para mejorar la capacidad del Consejo a la hora de desempeñar sus funciones”⁵⁵¹. En ese sentido, alentó a los miembros permanentes del Consejo de Seguridad a que usen el veto con moderación en situaciones en que se hayan cometido crímenes atroces “según la propuesta del Grupo para la Rendición de Cuentas, la Coherencia y la Transparencia, cuya iniciativa ya cuenta con el apoyo de una clara mayoría de Estados Miembros, y de una iniciativa conjunta encabezada por Francia y México”⁵⁵².

3. CONCLUSIONES

Haciendo un balance de las resoluciones adoptadas por el Consejo de Seguridad en los últimos años, se puede comprobar que la mayor parte de sus sesiones se centran en debatir situaciones de conflicto armado concretas y no sobre la prevención de conflictos a nivel temático con el fin de buscar elementos comunes para gestionar –de manera eficaz y con unos parámetros de actuación– las diferentes situaciones de conflicto. De ahí la importancia de discutir iniciativas sectoriales como las planteadas en el presente trabajo.

La responsabilidad de no vetar representa una importante propuesta *de lege ferenda*⁵⁵³ en relación con el tercer pilar de la responsabilidad de proteger cuya discusión sigue abierta. Estamos de acuerdo en que –pese a las dificultades en su puesta en práctica– es, como señala Cesáreo Gutiérrez Espada, una propuesta tan “útil como oportuna”⁵⁵⁴ que removería uno de los

551 A/69/981-S/2015/500, Un compromiso vital y perdurable: hacer efectiva la responsabilidad de proteger, 13 de julio de 2015, párr. 63, p. 20.

552 Véase: A/70/999-S/2016/620, Movilización de la acción colectiva: nuevo decenio de la responsabilidad de proteger, 22 de julio de 2016, párr. 49, p. 16.

553 BANTEKA, N., “Dangerous Liaisons: The Responsibility to Protect and the Reform of the U. N. Security Council”, *Columbia Journal of Transnational Law*, Vol. 54, núm. 2, 2016, p. 393.

554 GUTIÉRREZ ESPADA, C., “Responsabilidad de Proteger y el derecho de veto en el Consejo de Seguridad: Algunos ejemplos recientes”, *op. cit.*, p. 137. En sentido contrario, J. Morris y N. Wheeler, creen que a pesar de la utilidad práctica de la limitación del veto y la evolución del panorama mundial desde 1945, la responsabilidad de proteger es todavía demasiado “pequeña” para cambiar la situación actual, por lo que afirman que “The notion of RN2P must, therefore, be judged to be a responsibility to far”, MORRIS, J., WHEELER, N., “The responsi-