

El Consejo de Seguridad y la iniciativa franco-mexicana para la restricción del uso del veto en caso de atrocidades en masa

The UN Security Council and the Franco-Mexican Initiative to Limit the Use of the Veto in Cases of Mass Atrocities

Joel Hernández García
Comité Jurídico Interamericano
joel.bernandez1962@gmail.com



Resumen:

La constante interposición del veto por alguno de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad ha impedido a las Naciones Unidas detener las atrocidades en masa. Los fundadores de la ONU reconocieron que la unidad de las potencias vencedoras era indispensable para establecer la nueva organización y mantener la paz. Sin embargo, el veto fue otorgado como una prerrogativa a ejercerse de manera responsable y no para obstruir la operación del Consejo. Desde 2014, los cancilleres de México y Francia han propuesto a los Miembros Permanentes moderar el uso del veto en caso de atrocidades en masa, como el genocidio, crímenes de lesa humanidad y crímenes de guerra a gran escala.



Abstract:

The frequent use of the veto by some permanent members of Security Council has prevented the organization from taking action to stop mass atrocities. The founders of the UN recognized that unity among powers was instrumental for the establishment of the new organization and to maintain peace. However, the veto was granted as a prerogative to be exercised in a responsible manner and not to obstruct the operation of the Council. Since 2014, foreign ministers from Mexico and France have proposed the permanent members to restrain from the use of the veto in cases of mass atrocities such as genocide, crimes against humanity and war crimes in great scale.



Palabras clave:

Veto, Consejo de Seguridad, atrocidades masivas, iniciativa franco-mexicana.



Key Words:

Veto, Security Council, mass atrocities, Franco-Mexican initiative.

El Consejo de Seguridad y la iniciativa franco-mexicana para la restricción del uso del veto en caso de atrocidades en masa

Joel Hernández García

Introducción

El conflicto en Siria y la crisis humanitaria en Medio Oriente han puesto de manifiesto las limitaciones inherentes al funcionamiento del Consejo de Seguridad. El uso frecuente del veto por alguno de los Miembros Permanentes ha impedido al Consejo de Seguridad ejercer la “responsabilidad primordial de mantener la paz y la seguridad internacionales” que le fue conferida en el artículo 24 de la Carta de las Naciones Unidas. El tema no es nuevo. Desde la fundación de las Naciones Unidas, el Consejo de Seguridad ha recurrido frecuentemente al veto con el objetivo de impedir el acuerdo necesario para tomar alguna acción en particular. En la Conferencia de San Francisco se debatió largamente la pertinencia de otorgar una prerrogativa especial a las potencias aliadas como condición imprescindible para el establecimiento de la futura organización.

Sin embargo, una vez acordado el requisito de la concurrencia de los cinco Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad como quórum de votación necesario para la adopción de resoluciones, el veto debió ser considerado como una prerrogativa que había que ejercer de manera responsable.

Al poco tiempo de la fundación de las Naciones Unidas, la experiencia demostró que el veto dejó de tener carácter excepcional y muy rápidamente se convirtió en una práctica recurrente. De hecho, a lo largo de la Guerra Fría la característica del Consejo de Seguridad fue precisamente

la frecuente interposición del veto y su parálisis para resolver las crisis humanitarias. Esta situación tuvo como consecuencia un cuestionamiento natural sobre la pertinencia de una regla de votación con la concurrencia de los cinco Miembros Permanentes y también sobre la eficacia del propio Consejo de Seguridad para ejercer su función de mantener la paz y la seguridad internacionales.

Las crisis humanitarias que ha experimentado la humanidad desde la fundación de la Organización, aunadas a la falta de justificaciones para sustentar un veto, llevaron a la conclusión de que el veto resulta inoperante cuando las autoridades nacionales fracasan en la protección de su población contra el genocidio o los crímenes de lesa humanidad.

En el marco del sexagésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea General de las Naciones Unidas, en septiembre de 2014, el excanciller de México José Antonio Meade Kuribreña y el ministro de Relaciones Exteriores de Francia Laurent Fabius hicieron un llamado a poner un límite al uso del veto, en especial en circunstancias específicas y críticas. Al año siguiente, el ministro Fabius y la excanciller mexicana Claudia Ruiz Massieu presentaron conjuntamente el 30 de septiembre de 2015 una declaración política, abierta a la firma de toda la membresía, en la que se solicitaba a los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad abstenerse del uso del veto en caso de atrocidades en masa. Este ensayo trata sobre los orígenes del veto y su alcance; el uso del veto durante la crisis de Siria y el contenido de la iniciativa franco-mexicana sobre la suspensión del veto en casos de atrocidades en masa, y termina con una reflexión sobre el estado que guarda la iniciativa y sus perspectivas a futuro.

Los orígenes del veto

La Carta de las Naciones Unidas no contiene en sí misma una facultad explícita del veto a los cinco Miembros Permanentes, sino una regla de votación que requiere la concurrencia del voto afirmativo de los cinco Miembros Permanentes (artículo 27, párrafo 2). El antecedente en la regla de la votación en el Consejo de Seguridad está en el artículo 5 del Pacto de la Sociedad de las Naciones, en el que se señaló que, como cuestión de principio, las decisiones del Consejo o de la Asamblea de-

bían ser tomadas por el voto unánime de los Miembros representados en la reunión, mientras que las decisiones de procedimiento debían ser tomadas por mayoría simple.¹

La Asamblea, sin embargo, interpretó de manera restringida el término *decisión*, en el sentido de que las “recomendaciones” y otras propuestas no estaban cubiertas por la regla de la unanimidad. De manera paralela, de acuerdo con el artículo 19 (5) de las Reglas de Procedimiento de la Asamblea y el artículo 9 (3) de las Reglas de Procedimiento del Consejo, los Miembros que se abstendían eran considerados “no presentes”, por lo que las abstenciones no impedían la unanimidad.

Una de las críticas al Pacto fue que esa regla de unanimidad hizo inoperante a la Sociedad de las Naciones en la solución de controversias entre sus Estados Miembros, no logró impedir la Segunda Guerra Mundial y marcó el rumbo de su refundación en la Organización de las Naciones Unidas.

Una regla de unanimidad puede verse desde dos ángulos. Por un lado, toda decisión unánime es la expresión más elevada de la voluntad de los Estados Miembros y otorga a esa decisión la más amplia legitimidad y fuerza jurídica. Por el otro, una regla de unanimidad es antidemocrática en cuanto que un solo Miembro impide que prevalezca la voluntad de la mayoría. Para decirlo más puntualmente, atenta en contra del principio de igualdad soberana de los Estados, contenido en el artículo 2, párrafo 1, de la Carta de las Naciones Unidas. Las decisiones que llegan a adoptarse por unanimidad se vuelven excepcionales, lo cual provoca la parálisis de la Organización.

Con base en el antecedente de la Sociedad de las Naciones, la regla de unanimidad formó parte de las discusiones para el establecimiento de la nueva Organización. En la Conferencia de Dumbarton Oaks (21 de agosto a 28 de septiembre de 1944) confluyeron tres opiniones. Reino Unido favorecía la obligación general de abstenerse, mientras que la Unión Soviética mantenía la visión totalmente contraria, por lo que solicitaba la unanimidad en todos los casos. Estados Unidos propuso una fórmula de

¹ Para un análisis de la historia legislativa del derecho de veto, véase Bruno Simma, Daniel-Erasmus Khan, Georg Nolte y Andreas Paulus (eds.), *The Charter of the United Nations. A Commentary*, Oxford, Oxford University Press, 1995, pp. 434-443.

transacción que preservara la regla de la unanimidad respecto a medidas coercitivas, siempre que las partes involucradas en un caso de solución pacífica de las controversias se abstuviesen. El acuerdo se alcanzó en la Conferencia de Yalta y lo que se conoció como *la fórmula de Yalta* fue remitida a China y al gobierno provisional de Francia. La fórmula de Yalta, junto con las propuestas de Dumbarton Oaks, se remitió a los Estados el 9 de octubre de 1944 junto con la convocatoria a la Conferencia de San Francisco.²

En preparación de la Conferencia de San Francisco, el gobierno de México convocó a la Conferencia Interamericana sobre Problemas de la Guerra y la Paz, celebrada en Chapultepec del 21 de febrero al 8 de marzo de 1945. El propósito de la Conferencia de Chapultepec fue proporcionar a los gobiernos de las Repúblicas Americanas la oportunidad de considerar conjuntamente la participación de América en la futura organización.

La Resolución XXX de la Conferencia de Chapultepec, adoptada el 7 de marzo de 1945, da cuenta del análisis hecho de las propuestas de Dumbarton Oaks. Dentro de los puntos de consenso alcanzados destaca un llamado a “ampliar y precisar las facultades de la Asamblea General para hacer efectiva su acción, como el órgano plenamente representativo de la comunidad internacional, armonizando con dicha ampliación las facultades del Consejo de Seguridad”. La cuestión de la unanimidad en la toma de decisiones no formó parte de la resolución, pero dejó a salvo las prerrogativas de las delegaciones participantes de remitir sus observaciones a las propuestas de Dumbarton Oaks a las demás naciones invitadas a participar en la Conferencia de San Francisco por conducto de la Secretaría General de la Conferencia.³

Durante el desarrollo de la Conferencia de Dumbarton Oaks, México presentó a Estados Unidos el documento *Proyecto sobre la constitución de una Unión Permanente de Naciones*, con fecha 3 de septiembre de 1944. El documento expresa una visión democrática e igualitaria para el

² *Ibid.*, pp. 434-435.

³ Dirección General del Acervo Histórico Diplomático-Secretaría de Relaciones Exteriores, *Conferencias internacionales americanas. Segundo suplemento, 1945-1954*, México, Secretaría de Relaciones Exteriores, 1990, disponible en http://biblio2.colmex.mx/coinam/coinam_2_suplemento_1945_1954/base2.btm (fecha de consulta: 5 de junio de 2017).

nuevo organismo con una aspiración a la universalidad. Entre otras cosas, el documento mexicano se pronunció por un Consejo de Seguridad con seis Miembros semipermanentes y seis que debían ser elegidos por un sistema especial. Mientras que las decisiones de la Asamblea requerirían una votación de las tres cuartas partes de los Miembros, las votaciones del Consejo serían, salvo las cuestiones de procedimiento, por unanimidad.⁴

Cuando México recibió las propuestas de Dumbarton Oaks, formuló otra vez comentarios en un documento donde se resaltan las ventajas, deficiencias y enmiendas que proponía. Dentro de las ventajas, se resaltaba que el proyecto contaba con un mecanismo eficiente: “el consejo unánime” de las cuatro potencias (Estados Unidos, Reino Unido, Unión Soviética y China), así como la inclusión del principio de mayoría y no de unanimidad.⁵

En resumen, México presentó documentos que reflejan la aspiración a un organismo internacional más democrático de lo que fue la Sociedad de las Naciones. Sin embargo, también reconoció que la paz dependía de la unidad de las potencias y que era necesario preservarla mediante la regla de votación con la concurrencia de los Miembros Permanentes.

El alcance del veto

En el artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas se estableció lo siguiente:

VOTACIÓN

Artículo 27

1. Cada Miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.
2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas por el voto afirmativo de nueve Miembros.

⁴ Emilio O. Rabasa, “La participación de México en la fundación de la ONU y sus reformas”, en *Un homenaje a don César Sepúlveda: escritos jurídicos*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 1995, pp. 281-296.

⁵ *Idem.*

3. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones serán tomadas por el voto afirmativo de nueve Miembros, incluso los votos afirmativos de todos los Miembros Permanentes; pero en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del artículo 52, la parte en una controversia se abstendrá de votar.

En sus párrafos 2 y 3, este artículo contiene las reglas de votación del Consejo. Básicamente recoge la fórmula de Yalta y desarrolla las reglas de votación de la anterior Sociedad de las Naciones. Por una parte, la regla general es votación por mayoría calificada de nueve de sus 15 Miembros. Por la otra, requiere la concurrencia de los cinco Miembros Permanentes en cuestiones sustantivas, es decir, que no sean de procedimiento (donde sólo se requiere la mayoría calificada). En suma, la unanimidad es requerida sólo entre los Miembros Permanentes en cuestiones distintas a procedimiento. Por lo mismo, un veto se presenta cuando uno de los Miembros Permanentes no otorga su consentimiento.

Sin embargo, hay que responder tres preguntas: ¿qué se entiende por “decisiones del Consejo de Seguridad sobre todas las demás cuestiones”?, ¿qué efectos tiene la abstención de un Miembro Permanente? y ¿están vinculados los Miembros Permanentes por la obligación de abstenerse cuando sean parte de una controversia en el marco del Capítulo VI de la Carta?

La Carta no establece un criterio para distinguir entre cuestiones de procedimiento o de sustancia, y “las demás cuestiones”. Una analogía para dilucidar la cuestión puede encontrarse en el artículo 18, párrafo 2, de la Carta, que establece que las decisiones de la Asamblea General en “cuestiones importantes” se tomarán por el voto de una mayoría de dos tercios de los Miembros presentes y votantes, incluyendo las recomendaciones relativas al mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, la elección de los Miembros No Permanentes del Consejo de Seguridad, la elección de los Miembros del Consejo Económico y Social, la admisión de nuevos Miembros a las Naciones Unidas, la suspensión de los derechos y privilegios de los Miembros, entre otros.

En casos de duda sobre si estamos frente a una cuestión importante, el artículo 18 deja la decisión a la mayoría simple de la Asamblea General, la cual a su vez puede diferir la cuestión a la mayoría calificada de dos tercios.

En el caso del Consejo de Seguridad, la decisión sobre la naturaleza de la cuestión ha sido considerada una cuestión de sustancia en sí misma, por lo que los Miembros Permanentes tienen el poder de veto en esta decisión. Esta facultad ha sido considerada el “doble veto.”

La práctica del Consejo ha establecido que la abstención de un Miembro Permanente no es considerada un veto. Para que haya veto, el Miembro Permanente debe votar en contra de un proyecto. En los comienzos de la Organización, se consideró que la expresión “los votos afirmativos de todos los Miembros Permanentes” requería la concurrencia de los cinco. Sin embargo, el 29 de abril de 1946, la abstención de la Unión Soviética en la “cuestión española” fue considerada un “voto afirmativo”. Si bien el representante de la Unión Soviética señaló que la adopción de una resolución con su abstención no debería sentar precedente, el hecho es que desde entonces sólo el voto negativo de un Miembro Permanente es considerado un veto.

La transacción de Estados Unidos en Dumbarton Oaks incluía la obligación de un Miembro Permanente de abstenerse en la consideración de un caso de solución pacífica de controversias (Capítulo VI) cuando fuese una de las partes involucradas. En la práctica del Consejo, los Miembros Permanentes lo han hecho de manera selectiva.⁶ El 15 de marzo de 2014, Rusia vetó un proyecto de resolución que consideraba inválido el referendo sobre Crimea (S/2014/189) en clara violación al artículo 27, párrafo 3, de la Carta.

A lo largo de los 72 años de historia de las Naciones Unidas, el veto ha sido interpuesto de manera frecuente, ya para proteger algún interés nacional, ya para defender algún principio de su política exterior. Desde el 16 de febrero de 1946, cuando la Unión Soviética interpuso el primer veto, el Consejo de Seguridad ha registrado 276 vetos: Unión Soviética/Rusia ha recurrido al veto en 132 ocasiones; Estados Unidos, 83; Reino Unido, 32; Francia, 18, y China, 11.

⁶ Security Council Report (SCR), *The Veto*, Nueva York, SCR (Research Report, 3) 19 de octubre de 2015, p. 2.

El uso del veto en la crisis de Siria

El conflicto en Siria hizo evidente la parálisis del Consejo de Seguridad para atender la crisis en ese país, que comenzó en 2011. Los únicos acuerdos que el Consejo ha alcanzado se refieren a la atención de la situación humanitaria y al establecimiento de medidas respecto al uso de armas químicas en dicho país. Rusia y China han interpuesto el veto en ocho ocasiones, principalmente en proyectos redactados al amparo del Capítulo VII para usar medidas coercitivas. Dos elementos han estado presentes en la decisión de esos Miembros Permanentes; por un lado, la experiencia en Libia, donde las medidas adoptadas por el Consejo probaron ser ineficientes, con graves costos a la estabilidad política de Medio Oriente y, por el otro, la arena en la que Siria confrontó a Rusia y Estados Unidos en torno al régimen de Bashar el Ásad.

Las primeras resoluciones del Consejo sobre la situación en Siria fueron adoptadas a principios de 2012 (resoluciones 2242 y 2043); la 2242 reafirma el pleno apoyo de ese órgano a la propuesta del enviado especial conjunto de la ONU y la Liga de Estados Árabes para poner fin de inmediato a toda la violencia y las violaciones de los derechos humanos, garantizar el acceso humanitario y facilitar una transición política liderada por Siria hacia un sistema político democrático y plural. De igual manera, exhorta al gobierno sirio a que cumpla la totalidad de sus compromisos para detener los movimientos de tropas hacia los centros de población, dejar de utilizar armas pesadas en estos lugares e iniciar la retirada de las concentraciones militares en los centros de población y en sus alrededores.

A su vez, la Resolución 2043 estableció la Misión de Supervisión de las Naciones Unidas en Siria (UNSMIS, por sus siglas en inglés), formada por un despliegue inicial de hasta 300 observadores militares no armados, con el objetivo de vigilar un cese de la violencia armada en todas sus formas y en todas partes. Dicha misión concluyó su labor en agosto de 2012.

Asimismo, tras la confirmación de la Organización para la Prohibición de las Armas Químicas (OPAQ) sobre el uso de armas químicas contra la población civil en Siria, el Consejo adoptó en 2013 la Resolución 2118, en la que condena en los términos más enérgicos todo empleo de armas químicas en Siria en violación del derecho internacional, al tiempo que hace suya la decisión del Consejo Ejecutivo de la OPAQ del 27 de septiembre de

2013, que establece procedimientos especiales para la rápida destrucción del programa de armas químicas de Siria y su verificación estricta.⁷

Derivado tanto de la creciente crisis humanitaria como del avance del Estado Islámico, este órgano adoptó, entre 2014 y 2016, diversas resoluciones relativas a Siria enfocadas en particular a aliviar la crisis humanitaria y contener el financiamiento del Estado Islámico y el reclutamiento de combatientes terroristas extranjeros.

En contraste, ocho proyectos de resolución han sido vetados por Rusia o China sobre los siguientes temas:

1. Para condenar el uso de armas químicas en Khan Sheikhhoun y pedir la rendición de cuentas de los responsables.⁸
2. Para condenar el uso de armas químicas por parte del gobierno sirio, el Estado Islámico o cualquier otro actor.⁹
3. Para establecer un cese al fuego en Aleppo y facilitar la entrega de asistencia humanitaria.¹⁰
4. Para el cese al fuego en toda Siria, incluyendo bombardeos aéreos y sobrevuelos militares en Aleppo, a fin de facilitar la entrega de asistencia humanitaria.¹¹

⁷ A partir de esta resolución, el Consejo de Seguridad ha adoptado tres resoluciones sobre este asunto: la 2209 (2015), con la que el Consejo condena el uso de gas cloro contra la población civil; la 2235 (2015), con la que establece el Mecanismo Conjunto de Investigación ONU-OPAQ para identificar a los perpetradores del uso de armas químicas en Siria, y la más reciente, la 2314 (2016) que extiende el mandato del Mecanismo Conjunto de Investigación hasta el 18 de noviembre de 2016.

⁸ Proyecto S/2017/315 del 12 de abril de 2017, presentado por Francia, Reino Unido y Estados Unidos. Vetado por Rusia.

⁹ Proyecto S/2017/172 del 28 de febrero de 2017, presentado por Albania, Alemania, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Croacia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Grecia, Irlanda, Islandia, Israel, Italia, Japón, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, Montenegro, Noruega, Nueva Zelanda, Países Bajos, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, Rumania, Suecia, Turquía y Ucrania. Vetado por Rusia y China.

¹⁰ Proyecto S/2016/1026 del 5 de diciembre de 2016, presentado por Egipto, España y Nueva Zelanda. Vetado por Rusia y China.

¹¹ Proyecto S/2016/846 del 8 de octubre de 2016, presentado por Alemania, Andorra, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Bulgaria, Canadá, Chipre, Costa Rica, Croacia,

5. Para remitir el caso del conflicto sirio a la Corte Penal Internacional.¹²
6. Para renovar el mandato de la UNSMIS.¹³
7. Para condenar las violaciones de los derechos humanos y libertades fundamentales por parte de las autoridades sirias, así como el uso de la fuerza en contra de la población civil.¹⁴
8. Para condenar violaciones graves y sistemáticas de los derechos humanos y el uso de la fuerza contra los civiles por parte de las autoridades sirias.¹⁵

La iniciativa franco mexicana

El 4 de octubre de 2013, el ministro de Relaciones Exteriores de Francia Laurent Fabius escribió en *The New York Times*: “It has taken more than two years and 120 000 deaths in Syria for the United Nations Security

Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Italia, Letonia, Lituania, Luxemburgo, Malta, Marruecos, México, Mónaco, Noruega, Países Bajos, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Checa, Rumania, San Marino, Senegal, Suecia, Turquía y Ucrania. Vetado por Rusia.

¹² Proyecto S/2014/348 del 22 mayo de 2014, presentado por Albania, Alemania, Andorra, Arabia Saudita, Australia, Austria, Bélgica, Botswana, Bulgaria, Canadá, Chile, Chipre, Costa de Marfil, Croacia, Dinamarca, Emiratos Árabes Unidos, Eslovaquia, Eslovenia, España, Estados Unidos, Estonia, ex República Yugoslava de Macedonia, Finlandia, Francia, Georgia, Grecia, Hungría, Irlanda, Islandia, Islas Marshall, Italia, Japón, Jordania, Letonia, Libia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Malta, México, Mónaco, Montenegro, Noruega, Nueva Zelandia, Países Bajos, Panamá, Polonia, Portugal, Qatar, Reino Unido, República Centroafricana, República Checa, República de Corea, República de Moldova, República Democrática del Congo, Rumania, Samoa, San Marino, Senegal, Serbia, Seychelles, Suecia, Suiza, Turquía y Ucrania. Vetado por Rusia y China.

¹³ Proyecto S/2012/538 del 19 de julio de 2012, presentado por Alemania, Estados Unidos, Francia, Portugal y Reino Unido. Vetado por Rusia y China.

¹⁴ Proyecto S/2012/77 del 4 de febrero de 2012, presentado por Alemania, Arabia Saudita, Bahrein, Colombia, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, Estados Unidos, Francia, Jordania, Kuwait, Libia, Marruecos, Omán, Portugal, Qatar, Reino Unido, Togo, Túnez y Turquía. Vetado por Rusia y China.

¹⁵ Proyecto S/2011/612 del 4 de octubre de 2011, presentado por Alemania, Francia, Portugal y Reino Unido. Vetado por Rusia y China.

Council to finally cease being paralyzed by vetoes and make a decision”.¹⁶ También hizo un llamado a los Miembros del Consejo de Seguridad para restringir el uso del veto en casos de atrocidades en masa. Si bien Fabius dejó a salvo la facultad de los Miembros Permanentes de recurrir al veto “en casos en los que sus intereses estuviesen en juego”, resulta encomiable que un Miembro Permanente del Consejo de Seguridad haya tomado la iniciativa de invitar a la comunidad internacional a discutir la regulación del uso del veto.

Ese mismo año, durante su intervención en el segmento de alto nivel del sexagésimo octavo periodo de sesiones de la Asamblea General, el presidente de Francia François Hollande formuló una propuesta para los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad llamándolos a limitar la utilización del uso del veto cuando el Consejo hubiera de pronunciarse ante una situación de atrocidades masivas.

Tras la publicación del artículo en el *The New York Times*, se hizo creciente entre los Estados Miembros de las Naciones Unidas la urgencia de establecer un código de conducta para que los Miembros Permanentes del Consejo regularan el uso de su derecho de veto en casos de genocidio, crímenes de guerra y atrocidades en masa. Dicho tema comenzó a ser tratado en las negociaciones intergubernamentales sobre la reforma del Consejo.

El 25 de junio de 2014, el ministro Fabius anunció su decisión de llevar a cabo, en el marco de las Naciones Unidas, una reunión de alto nivel para discutir la propuesta para moderar el uso del veto por parte de los Miembros Permanentes. En virtud del liderazgo y apoyo de México a esta iniciativa en la reforma del Consejo de Seguridad, el ministro Fabius invitó al excanciller Meade a copresidir dicho evento, el cual se llevó a cabo el 25 de septiembre de 2014. En esa oportunidad ambos cancilleres presentaron conjuntamente la iniciativa en el marco del sexagésimo noveno periodo de sesiones de la Asamblea General.

La posición expresada por el excanciller Meade en la reunión se basa en dos postulados básicos de México sobre el funcionamiento del Consejo

¹⁶ Laurent Fabius, “A Call for Self-Restraint at the U. N.”, *The New York Times*, 4 de octubre de 2013.

de Seguridad. Por una parte, el hecho de que el veto no es un privilegio, sino una responsabilidad. El excanciller Meade lo expresó así: “Si eso era verdad en 1945, tanto más lo es hoy. Antes, el Estado y sus prerrogativas eran absolutos. Hoy, el derecho internacional y la mayoría de nuestras constituciones han puesto al ser humano y su dignidad en el centro de la acción del Estado y de la comunidad internacional”. En segundo lugar, el excanciller mexicano señaló que para “México, resulta claro que los arreglos institucionales de la Carta de las Naciones Unidas no pueden ir en contra de su objeto y fin. El abuso del veto es contrario al derecho internacional y atenta contra los principios de humanidad y los dictados de la conciencia pública, que hoy constituyen principios cardinales del derecho internacional humanitario”.

En el marco del setenta aniversario de las Naciones Unidas, Francia y México dieron un paso adelante. El 30 de septiembre de 2015, Fabius y la excanciller Ruiz Massieu propusieron a los Estados Miembros formalizar su apoyo a la iniciativa franco-mexicana mediante la firma de una “Declaración política sobre la suspensión del veto en casos de atrocidades en masa”. A la fecha, la Declaración política cuenta con 96 signatarios, siendo Francia el único Miembro Permanente que la ha suscrito; contiene dos elementos esenciales: por una parte, establece que las situaciones de atrocidades en masa, cuando son cometidos a gran escala crímenes contra la humanidad, crímenes de guerra y de genocidio, pueden constituir una amenaza a la paz y la seguridad internacionales y requieren de la acción de la comunidad internacional. En ese caso, el Consejo de Seguridad no debe ser impedido a actuar por el uso del veto. En segundo lugar, los signatarios proponen un acuerdo colectivo y voluntario entre los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad, con el propósito de que se abstengan del uso del veto en caso de atrocidades en masa.

Perspectivas

La invitación formulada por el exministro Fabius a México para participar en esta iniciativa es un reconocimiento al liderazgo desempeñado por México a la reforma del Consejo de Seguridad y sus métodos de trabajo. Francia, por su parte, impulsa la propuesta entre los Miembros Perma-

centes con dosis de pragmatismo. Por una parte, como el mismo Fabius lo señaló en su artículo, la propuesta deja a salvo la prerrogativa del veto “en casos en los que sus intereses estuviesen en juego”. Si bien ese reconocimiento podría hacer nugatoria la iniciativa, hay que verlo como parte de un esfuerzo gradual que debe ir ganando apoyo paulatinamente. Otro elemento que Francia incluyó en su propuesta es un mecanismo de activación del código de conducta. A solicitud de 50 Estados, el secretario general determinaría la naturaleza del crimen, momento a partir del cual los Miembros Permanentes suspenderían voluntariamente su derecho al veto. Otra sugerencia ha sido que la activación se haga a pedido del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Derechos Humanos.

La iniciativa franco-mexicana constituye la expresión más reciente de autolimitación del uso del veto que se inserta en el contexto de graves crisis humanitarias donde la comunidad internacional debe actuar de manera decisiva. Por ser una propuesta de autolimitación, requiere del consentimiento de los Miembros Permanentes.¹⁷

Conseguir ese consentimiento no se estima fácil, pero ha sido importante que dos países, Francia y México, con distintas responsabilidades en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, pero comprometidos con ese objetivo, impulsen ahora una nueva norma de actuación de los Miembros Permanentes del Consejo de Seguridad.

¹⁷ Otra propuesta para la restricción del uso del veto fue promovida por la organización Los Mayores (The Elders) el 7 de febrero de 2015, véase The Elders, “Strengthening the United Nations”, 7 de febrero de 2015, en http://theelders.org/sites/default/files/2015-04-22_elders-statement-strengthening-the-un.pdf (fecha de consulta: 9 de junio de 2017). Por su parte, el Grupo de Rendición de Cuentas, Coherencia y Transparencia (ACT) ha promovido un código de conducta comprometiendo a los Miembros del Consejo a no votar en contra de resoluciones “creíbles” que buscan prevenir o poner fin a las atrocidades masivas.