

LA ABSTENCIÓN OBLIGATORIA EN EL CONSEJO DE SEGURIDAD

Un análisis del Artículo 27, párrafo 3, de la Carta de las Naciones Unidas

THE OBLIGATORY ABSTENTION IN THE SECURITY COUNCIL

An analysis of the Article 27, paragraph 3, of the Charter of the United Nations

Por Luciano Pezzano

RESUMEN: El trabajo analiza la última parte del Artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas, referida a la abstención obligatoria en el Consejo de Seguridad, su interpretación y aplicación en la práctica del Consejo, y los interrogantes que la norma plantea.

PALABRAS CLAVE: Consejo de Seguridad – procedimiento de votación – Artículo 27 de la Carta de las Naciones Unidas – abstención obligatoria – partes en una controversia

ABSTRACT: *The work analyses the last part of the Article 27 of the Charter of the United Nations, relating to obligatory abstention in the Security Council, its interpretation and application in the practice of the Council, and the questions posed by the Article.*

KEYWORDS: *Security Council – voting procedure – Article 27 of the Charter of the United Nations – obligatory abstention – parties to a dispute*

I. Introducción

Pocas normas de la Carta de las Naciones Unidas suscitan tantas dudas en cuanto a su vigencia y aplicación como la polémica última parte del párrafo tercero del Art.27, y es el propósito de este trabajo traer al menos un poco de claridad a tan oscuro como poco abordado asunto.

Analizaremos en primer lugar la norma, sus orígenes, los problemas que la misma plantea, y cuál ha sido su aplicación en la práctica de la Organización, para luego esbozar algunas soluciones a los problemas planteados, y así poder formular nuestras conclusiones.

II. La última parte del Artículo 27, párrafo 3, de la Carta

1. El texto de la norma

Dice el Art.27.3 de la Carta:

«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.» (negrita añadida)

2. Antecedentes

Como sabemos, en la Conferencia de Dumbarton Oaks de 1944 se delinearon los aspectos fundamentales de la futura organización mundial y se bosquejó su instrumento constitutivo. Sin embargo, la delicada cuestión del procedimiento de votación en el Consejo de Seguridad no fue resuelta debido a la falta de consenso entre las grandes potencias. Así, en lo que a nuestro tema respecta, se plantearon dos posiciones claramente diferenciadas: por un lado, la Unión Soviética,

que sostenía que los miembros permanentes debían conservar el poder de veto en todos los casos, aún cuando fueran parte en la controversia o situación que el Consejo estuviera tratando, y el Reino Unido, que afirmaba que los miembros debían abstenerse de participar en la votación de cualquier asunto en los que fueran parte. La posición china era similar a la británica.

Así las cosas, hacia fines de 1944, el Departamento de Estado de los Estados Unidos comenzó a delinear una solución de compromiso entre las dos posturas extremas planteadas. La misma partía de diferenciar las dos funciones esenciales del Consejo de Seguridad: facilitar el arreglo de controversias por medios pacíficos, y decidir la acción que sea necesaria para mantener o restablecer la paz y la seguridad internacionales (los actuales capítulos VI y VII de la Carta, que en ese momento integraban las secciones A y B del Capítulo VIII del Proyecto de Dumbarton Oaks). Así, de acuerdo a la propuesta estadounidense, en la primera clase de asuntos (esto es, el arreglo pacífico de controversias), los miembros del Consejo que fueran parte en una controversia debían abstenerse de votar, y en la segunda, recuperaban plenamente su derecho a voto –y a veto, según se tratase de miembros permanentes–. El fundamento de esta fórmula judicial o cuasi-judicial estaba dado por el principio –firmemente establecido en el sistema jurídico anglo-americano– de que la parte en una controversia no debe poder impedir la consideración de la misma.

Esta propuesta fue enviada por el Presidente Roosevelt a Churchill y a Stalin el 5 de diciembre de 1944, con una redacción prácticamente idéntica a la del actual Art.27. Resultan muy sugerentes las palabras del mismo Roosevelt justificando la disposición: *«Estoy convencido de que tales procedimientos serán efectivos sólo si las Grandes Potencias ejercen un liderazgo moral demostrando su fidelidad a los principios de justicia, y, además, aceptando una disposición según la cual, con respecto a tales procedimientos, todas las partes en una controversia se abstengan de votar. Creo firmemente que la voluntad de parte de los miembros permanentes de no reclamar para sí una posición especial en este aspecto puede realzar enormemente su prestigio moral y puede fortalecer nuestra propia posición como los principales guardianes de la futura paz»*¹.

Convocada la reunión de los Tres Grandes en Yalta, correspondió que el tema se tratara el día 5 de febrero de 1945. La propuesta estadounidense contó con el apoyo británico, pero Stalin y Molotov continuaban en su tesitura de no limitar en ningún caso el poder de veto. La solución vendría seis días después, cuando –en un curioso *quid pro quo*– los soviéticos aceptaron la propuesta estadounidense a cambio de que se permitiera que tres (o al menos, dos) de las repúblicas soviéticas pudieran ser Miembros de las Naciones Unidas, no obstante estar federadas en la URSS².

Llegada la fórmula de votación a San Francisco, la misma fue –tras larga discusión– aprobada sin modificaciones.

3. Fundamento

Tal cual surge de sus fuentes, el fundamento de la norma es claro: un Estado no puede ser juez y parte al mismo tiempo. Como lo ha expresado el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas: *«Los trabajos preparatorios relacionados con el Artículo 27, párrafo 3, indican que los redactores de la Carta estaban tratando de poner en práctica en ciertas áreas de la competencia del Consejo de Seguridad el principio general de que nadie puede ser juez en su propio caso (nemo iudex in sua causa).»*³

4. Ámbito de aplicación

¹ Resulta cuanto menos curioso que, siendo los Estados Unidos los autores de la propuesta y tan convincentes los argumentos del propio Roosevelt, jamás –como veremos– la hayan puesto en práctica, incluso en casos donde su carácter de parte en la controversia era a todas luces evidente.

² La pretensión soviética era incluir a la R.S.S. de Ucrania, la R.S.S. de Bielorrusia y la R.S.S. de Lituania. Como sabemos, sólo las primeras dos fueron aceptadas como Estados Miembros. Puede verse, al respecto, PEZZANO, Luciano: “Carta de las Naciones Unidas comentada, concordada y anotada”. Inédita. Comentario al Art.3.

³ Asesor Jurídico de las Naciones Unidas: “Alcance de la aplicación del Artículo 27, párrafo 3 de la Carta de las Naciones Unidas”. Memorandum para el Secretario General, 18 de julio de 1986, en NACIONES UNIDAS: “United Nations Juridical Yearbook 1986”. Nueva York, 1987. Pág.283

Tal cual surge de su propio texto, el Art.27.3 se aplica a las “decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI y del párrafo 3 del Artículo 52”, esto es, en asuntos relativos al arreglo pacífico de controversias (Capítulo VI de la Carta) o bien, a la promoción del arreglo pacífico de controversias de carácter local a través de los organismos o acuerdos regionales (Art.52.3).

Es decir, la norma se aplica en los casos en que el Consejo de Seguridad esté considerando una controversia “cuya continuación sea susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales” (Art.33.1), una controversia que le haya sido sometida por las partes en ella (Art.38), o una controversia “de carácter local”, cuyo arreglo el Consejo promueva por medio de los organismos o acuerdos regionales (Art.52.3).

Las “decisiones” a las que se refiere el artículo comprenden todo tipo de decisiones en el marco del Capítulo VI: instar a las partes a que arreglen sus controversias por medios pacíficos (Art.33.2); investigar toda controversia a fin de determinar si su prolongación puede poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales (Art.34); recomendar los procedimientos o métodos de ajuste que sean apropiados para la solución de la controversia (Art.36.1); decidir, si estima que la continuación de la controversia es realmente susceptible de poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, si ha de proceder de conformidad con el Art.36 o si ha de recomendar los términos de arreglo que considere apropiados (Art.37.2); hacer recomendaciones a las partes en una controversia a efecto de que se llegue a un arreglo pacífico (Art.38); y promover el desarrollo del arreglo pacífico de las controversias de carácter local por medio de los acuerdos u organismos regionales (Art.52.3).

Es necesario aclarar que la norma no se aplica a todas las decisiones tomadas por el Consejo de Seguridad en virtud del Capítulo VI, sino a aquellas que se refieran a una “controversia”, y no a una “situación” de las que hace referencia el Art.34. Queda claro, entonces, que si el Consejo está tratando una “situación”, aun cuando esté en el marco del Capítulo VI, o bien ya se encuentra en el Capítulo VII, sin importar cuán involucrado esté en la cuestión algún miembro del Consejo, la norma no se aplicará, y todos los miembros del Consejo podrán votar.

Sin embargo, debemos notar desde ya que el Consejo no suele indicar en virtud de qué capítulo de la Carta está actuando. Sólo en los últimos años ha comenzado a utilizar la práctica de indicar cuando está actuando en virtud del Capítulo VII, pero no cuando lo hace bajo el Capítulo VI. De hecho, en sólo una de sus casi 2000 resoluciones, el Consejo indicó expresamente que actuaba en virtud del Capítulo VI⁴.

Ahora bien, ¿cuándo hay una controversia? Este es el primer problema al que nos enfrentamos, cuya respuesta esbozaremos una vez que hayamos pasado revista a la práctica del Consejo de Seguridad.

5. Destinatarios

La norma está dirigida a los Estados miembros del Consejo de Seguridad que a la vez sean parte en la controversia que el Consejo está considerando. Es importante destacar que, dado que la norma no distingue entre miembros permanentes y no permanentes, la misma se aplicará a todos los miembros del Consejo sin distinción, sin perjuicio de que cobra especial relevancia en el caso de los miembros permanentes, pues no sólo estará en juego su derecho a voto, sino también su poder de veto.

Pero, ¿cuándo un Estado miembro del Consejo es “parte” en la controversia? Este es el segundo problema que encontramos, cuya respuesta también diferiremos hasta que hayamos analizado la práctica del Consejo al respecto.

III. La norma en la práctica del Consejo de Seguridad

La práctica del Consejo de Seguridad registra varios casos en que Estados miembros del Consejo y partes en una controversia han dado cumplimiento a la disposición del Art.27.3. Más numerosos son los casos en que la norma se ha invocado sin aplicarse. Es interesante lo que al

⁴ Resolución 1495 (2003), sobre la cuestión del Sahara Occidental.

respecto dice el “Repertorio de la práctica seguida por los Órganos de las Naciones Unidas”: «53. De acuerdo a lo dispuesto en el Artículo 27, párrafo 3, un miembro del Consejo que sea parte en una controversia debe abstenerse de votar cuando se tomen decisiones en virtud del Capítulo VI. Aunque la aplicación de lo dispuesto cobra especial relevancia dado el carácter privilegiado de los votos de los miembros permanentes, lo cierto es que también afecta a los demás miembros del Consejo. En la implementación de la disposición, los miembros han recordado que la diferencia entre abstenerse y no participar en la votación carece de efectos prácticos para la toma de decisiones.

54. En las primeras sesiones del Consejo, la atención estuvo dirigida a determinar las circunstancias en que la norma se aplicaría. La discusión se centró en las tres cuestiones siguientes: (a) la determinación de que la cuestión ante el Consejo era una controversia; (b) la conclusión de que la decisión a ser tomada era una decisión bajo el Capítulo VI; (c) la identificación de las partes. Principalmente debido al bajo número de casos, ha sido considerado inapropiado clasificarlos de acuerdo con estas cuestiones [...]. Los casos pertinentes son poco frecuentes porque el Consejo prefirió abstenerse de entrar en cuestiones constitucionales relativas al Artículo 27, párrafo 3, por causa de sus implicancias en conexión con la aplicación de otros Artículos de la Carta. En este contexto, el Consejo, en su 19ª sesión, decidió no votar una propuesta sobre si la decisión en cuestión era sobre una controversia o si era una cuestión procedimental. Ciertos desarrollos en el procedimiento facilitaron el funcionamiento del Consejo sin recurrir a investigaciones preliminares sobre tales cuestiones. Fueron enmendados proyectos de resolución para la aprobación unánime sin votación; se retiraron otros proyectos por una declaración presidencial que resume los procedimientos; y los miembros no tomaron parte en la votación, indicando que tal abstención no se realizaba en aplicación de lo previsto en el párrafo 3 del Art. 27. Comenzando en 1947 los miembros se abstuvieron de acuerdo con la disposición pero sin indicación por parte del Consejo de que tal abstención era obligatoria»⁵.

También debe destacarse que, como ha dicho la doctrina, «la práctica del Consejo de Seguridad en materia de abstención obligatoria ha sido más bien inconsistente, errática e incierta»⁶. Se hace necesario, entonces, analizar la práctica seguida por el Consejo.

A los efectos de este trabajo, utilizaremos el criterio que se encuentra en el “Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad”, clasificando los casos en las siguientes categorías: A) Casos en que los miembros se han abstenido de acuerdo con la disposición del Art.27.3; y B) Consideración de la abstención de conformidad con lo dispuesto en el Art.27.3

A. Casos en que los miembros se abstuvieron de acuerdo con la disposición del Art.27.3

1) En la 122ª sesión (25 de marzo de 1947), en conexión con la cuestión del Canal de Corfú, un proyecto de resolución presentado por el representante del Reino Unido que hacía recomendaciones para el arreglo de la controversia fue puesto a votación enmendado. El representante de Siria se abstuvo. Después de la votación, el representante del Reino Unido declaró: «Hay sólo una abstención. Yo no estoy votando».

2) En la 127ª sesión (9 de abril de 1947), en conexión con la cuestión del Canal de Corfú, un proyecto de resolución presentado por el representante del Reino Unido que recomendaba someter la controversia a la Corte Internacional de Justicia fue sometido a votación. El representante del Reino Unido no participó en la votación.

3) En las 198ª, 200ª y 201ª sesiones, (28 y 29 de agosto y 10 de septiembre de 1947), en conexión con la cuestión egipcia, proyectos de resolución acerca de la reanudación de negociaciones directas presentados por los representantes de Brasil, Colombia y China, y sus enmiendas, fueron sometidos a votación. El representante del Reino Unido no participó en la votación. En el curso de la discusión, el representante del Reino Unido declaró: «Yo no tengo voto».

⁵ NACIONES UNIDAS: “Repertory of Practice of United Nations – Volume 2”. Pág.83-87

⁶ BLUM, Yehuda Zvi: “Eroding the United Nations Charter”. Martinus Nijhoff Publishers, 1993. Pág.194

4) En la 471ª sesión (12 de abril de 1950), en conexión con la cuestión India-Pakistán, el Presidente (Egipto) sometió a votación el nombramiento de Sir Owen Dixon como representante de las Naciones Unidas para India y Pakistán. El representante de la India se abstuvo. El Presidente declaró: *«La India es uno de los países que se han abstenido y supongo que considera su abstención como no participación en el voto, puesto que la India es una de las partes interesadas.»* El representante de India confirmó *«la interpretación que el Presidente ha dado a la abstención de la India en la votación que acaba de efectuarse, de conformidad con el Artículo 27 de la Carta»*.

5) En la 524ª sesión (17 de noviembre de 1950), en conexión con la cuestión de Palestina, el Consejo votó un proyecto de resolución conjunto presentado por los representantes de Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos que indicaba ciertos pasos a ser tomados por el Jefe de Estado Mayor del Organismo de Vigilancia de la Tregua y recordaba a Israel, Jordania y Egipto sus obligaciones en virtud de la Carta y de los Acuerdos de Armisticio. Antes de la votación, el representante de Egipto declaró: *«... después de una detenida reflexión con objeto de saber si esta cuestión constituye una controversia o una situación, después de recordar por otra parte lo que los doctrinarios han escrito sobre este punto y después de haberme referido a los precedentes –o más bien a la falta de precedentes, y con objeto también de apaciguar las preocupaciones jurídicas de todos los miembros del Consejo– me abstendré de votar si este proyecto es sometido a votación en conformidad con las disposiciones del párrafo 3 del artículo 27 de la Carta. Esta abstención no constituirá, desde luego, la abstención normal y no deberá ser considerada como la expresión de mi opinión respecto al asunto que es objeto de la votación. [...] el hecho de abstenerme hoy en la votación, no compromete en nada la futura posición jurídica de mi gobierno»*.

6) En la 539ª sesión (30 de marzo de 1951), en conexión con la cuestión India-Pakistán, el Presidente (Países Bajos) sometió a votación un proyecto de resolución conjunto revisado presentado por los representantes de los Estados Unidos y el Reino Unido. El representante de la India se abstuvo. Después de la votación, el representante de la India declaró: *«La India se ha abstenido de votar, con arreglo al párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta»*.

7) En la 543ª sesión (30 de abril de 1951), en conexión con la cuestión India-Pakistán, el Presidente (Países Bajos) sometió a votación el nombramiento del Sr. Frank P. Graham como representante de las Naciones Unidas para India y Pakistán. El representante de la India se abstuvo. Después de la votación, el Presidente declaró: *«La India es uno de los países que se ha abstenido y supongo que considera que su abstención debe considerarse como un deseo de no participar en la votación realizada, por ser la India una de las partes interesadas»*. El representante de la India declaró: *«La interpretación del Presidente es correcta. Me abstuve de votar en virtud del Artículo 27 de la Carta que, como lo recordarán los miembros del Consejo, dispone que en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI, la parte en una controversia se abstendrá de votar. El nombramiento hecho es parte de una decisión tomada en virtud del Capítulo VI, relativo al arreglo pacífico de las controversias. Como la India es parte en la controversia, me he abstenido de votar.»*

8) En la 548ª sesión (29 de mayo de 1951), en conexión con la cuestión India-Pakistán, el representante del Reino Unido propuso que el Presidente (Turquía) debía dirigir una carta a los dos Gobiernos transmitiendo y reafirmando las opiniones del Consejo. El representante de la India se abstuvo. Antes de que el texto fuera sometido a votación, el representante de la India indicó que, como parte en la controversia, se abstendría de votar en virtud del Artículo 27, párrafo 3⁷.

⁷ NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – 1946-1951”. Nueva York, 1954. Cap. IV, Pág.166-170

9) En la 611ª sesión (23 de diciembre de 1952), en conexión con la cuestión India-Pakistán, cuando un proyecto de resolución conjunto presentado por los representantes del Reino Unido y los Estados Unidos fue sometido a votación, el representante de Pakistán no participó en la votación⁸.

10) En la 866ª sesión (23 de junio de 1960), en conexión con la denuncia de la Argentina (Caso Eichmann), un proyecto de resolución presentado por el representante de la Argentina, que incorporaba dos enmiendas presentadas por el representante de los Estados Unidos y aceptadas por el patrocinador original, fue sometido a votación. Antes de la votación, el representante de la Argentina declaró: *«El párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta dice, en su parte final, que “la parte en una controversia se abstendrá de votar”. Mi delegación no desea entrar en un análisis jurídico o procesal sobre el alcance de esta terminología de la Carta en relación con el caso que estamos examinando pero, por una razón de delicadeza, que estoy seguro el Consejo comprenderá perfectamente, mi delegación pide permiso a la Presidencia y, por su intermedio, al Consejo para no tomar parte de esta votación.»* El Presidente (China) observó que el representante de Argentina tenía *«el legítimo derecho de abstenerse de participar en la votación»*. El proyecto de resolución en su forma enmendada fue adoptado por 8 votos a favor contra ninguno, con 2 abstenciones⁹.

B. Consideración de la abstención de conformidad con lo dispuesto en el Art.27.3

1) En la 3ª sesión (28 de enero de 1946), en conexión con la cuestión iraní, el Consejo consideró la carta de fecha 19 de enero de 1946 del representante de Irán que describía la cuestión iraní como *«una situación... que puede llevar a fricción internacional»*. Después de oír a los Estados directamente involucrados, el Presidente (Australia) declaró: *«Me permito ahora indicar al representante de la delegación de la URSS que, en vista de la comunicación dirigida al Consejo, del texto de la declaración escrita de la delegación del Irán y de la declaración hecha por el representante del Irán en la sesión de hoy, es preciso determinar si existe o no una controversia. Si el Consejo se pronuncia afirmativamente, el representante de la Unión Soviética, por ser su país parte en la controversia, no podría, conforme a lo establecido por el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta, ejercer su derecho de voto en el curso de este debate, en cuanto a las decisiones previstas en este párrafo. Esto, naturalmente, no se aplica a las decisiones sobre procedimiento o sobre otras cuestiones, previstas por el párrafo 2 del Artículo 27»*.

2) En la 7ª sesión, el 4 de febrero de 1946, en conexión con la cuestión griega, el Consejo consideró dos propuestas presentadas por los representantes de Egipto y Polonia de tomar nota de la declaración del representante del Reino Unido que se retirarían las tropas británicas de Grecia. La cuestión griega había sido sometida al Consejo por el representante de la URSS *«para discutir... la situación que ha surgido en Grecia»* por la presencia de tropas británicas. Cuando el Presidente

⁸ NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1952-1955”. Nueva York, 1957. Cap. IV, Pág.67

⁹ NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1959-1963”. Nueva York, 1965. Cap. IV, Pág.94. El caso de la Argentina, última aplicación de la norma hasta ahora, genera valoraciones contradictorias por la doctrina. Así, Tavernier (citado por BLUM, Yehuda Zvi: op. cit., Pág.206) considera este caso como *«el único caso donde se ha hecho aplicación del Artículo 27, párrafo 3 in fine de manera clara e incontestable»*. Blum, por su parte, expresa: *«el representante de Argentina –al indicar que se abstenía por “razones de tacto”– estaba distanciándose deliberadamente de la regla de la abstención obligatoria»*; por ello, lo clasifica dentro de los casos de abstención obligatoria sin reconocimiento de la obligación. No coincidimos con Blum. En primer lugar, el *Repertorio* lo clasifica siguiendo el criterio que hemos adoptado aquí, como un caso en que un miembro se abstuvo de conformidad con el Art.27.3; y en segundo lugar, varios años después, durante la discusión del caso que aquí presentamos como B.8), el representante de Panamá, cuando se le dijo que había precedentes en los que la norma no se había aplicado, respondió: *«también hay precedentes en contrario; y, para citarle uno concreto, mencionaré el de la República Argentina, cuando en el caso Eichmann no participó en la votación»* (NACIONES UNIDAS: “Consejo de Seguridad. Documentos Oficiales. 1888ª sesión”. Para. 290). Sin embargo, tampoco podemos compartir la afirmación de Tavernier; se trató, sí, de un caso de aplicación de la abstención obligatoria del Art.27.3, pero dadas las reservas que parecen surgir de la declaración del representante argentino, no podemos considerar que se haya tratado de una aplicación “clara e incontestable” de la norma.

(Australia) sometió a votación la propuesta polaca, el representante de los Países Bajos inquirió si *«tienen las partes en la controversia derecho a votar en este asunto»*. El Presidente respondió: *«El Consejo no ha declarado todavía que el asunto es una controversia. Cuando el Consejo declare que la situación sometida a su examen es una controversia, entonces será aplicable el Artículo 27 de la Carta»*, y preguntó al representante de los Países Bajos si *«a su parecer, convendría proceder a la votación sobre la cuestión de saber si el asunto que se estudia debe ser considerado como una controversia y, en consecuencia, si sería aplicable el Artículo 27.»* El representante de los Países Bajos declaró que en vista de la decisión del Presidente, no pediría una votación. El Presidente sometió la propuesta polaca a votación. Hubo 2 votos a favor. El Presidente declaró entonces que la propuesta había sido rechazada. En respuesta a la solicitud del representante de la URSS de que los votos en contra y las abstenciones se contaran, el Presidente declaró que, dado que había sólo 2 votos a favor, eso indicaba que la propuesta había sido rechazada. El representante de la URSS estuvo de acuerdo con el Presidente. El Presidente sometió entonces la propuesta egipcia a votación. Además de tomar nota de la declaración con respecto al retiro de tropas, esta propuesta contenía la frase *«apreciando que la presencia de tropas británicas en Grecia, en las presentes circunstancias, no constituye una amenaza a la paz y la seguridad internacionales»*. El representante de la URSS declaró que votaría contra la propuesta egipcia. Además, dado que el Consejo iba a votar de conformidad con el Artículo 27, y en particular con el párrafo 3, su voto negativo evitaba la posibilidad de la adopción de la propuesta. El Presidente entonces pidió al Consejo votar sobre la cuestión de si la propuesta era o no una cuestión de procedimiento. Recordando la cuestión de orden planteada antes por el representante de los Países Bajos, declaró: *«yo decidí al respecto o, por lo menos, indiqué la opinión del Presidente sobre el asunto. Creí entonces que se había reconocido que nos ocupábamos de una cuestión de procedimiento y que, en consecuencia, en virtud del párrafo 2 del Artículo 27, todos los miembros del Consejo debían tener derecho a votar. Fundándose en ello, el Consejo debía pronunciarse con respecto a los proyectos de resolución.»* El representante de los Países Bajos mantuvo: *«Se ha planteado el asunto ante el Consejo en virtud del Capítulo VI y el párrafo 3 del Artículo 27 dice expresamente "... en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI..., la parte en una controversia se abstendrá de votar"»*. El Presidente reiteró que él había decidido *«que no era una controversia, y que en consecuencia, se trataba de una cuestión de procedimiento»*. En respuesta al representante de los Países Bajos, el representante de la URSS declaró: *«no se trata aquí de tomar una decisión conforme al Capítulo VI. Nuestro problema es otro.»* El representante de Egipto citó los Artículos 33 y 34, y, recordando la denuncia del representante de la URSS que la situación en Grecia constituía una amenaza a la paz y seguridad internacionales, declaró: *«En esto existe desacuerdo. Por consiguiente, no veo más posibilidad que aplicar el Capítulo VI. Si convenimos en aplicar el Capítulo VI, evitamos la posibilidad de emplear el veto para toda controversia. En este caso, ni el representante del Reino Unido ni el representante de la Unión Soviética tienen derecho a participar en la votación.»* El representante de Brasil observó que la carta de la delegación de la URSS estaba *«basada en el Artículo 35, y que el Artículo 35 forma parte del Capítulo VI»*. En la 8ª sesión, el 5 de febrero de 1946, el Consejo aceptó la sugerencia del Presidente de que la materia debía disponerse aceptando una declaración del Presidente que resumiera los procedimientos. En la 10ª sesión, el 6 de febrero de 1946, el Presidente leyó su declaración, que no tuvo ninguna objeción. La propuesta egipcia no fue sometida a votación.

3) En la 19ª sesión, el 14 de febrero de 1946, en conexión con la cuestión sirio-libanesa, el Presidente (Australia), abriendo la discusión, observó que, en la carta de fecha 4 de febrero de 1946 por la que se sometió la cuestión al Consejo, las delegaciones del Líbano y Siria se refirieron a la misma como una "controversia" y declaró: *«Los miembros del Consejo de Seguridad no ignoran que la disposición final del párrafo 3 del Artículo 27 se aplica igualmente cuando el Consejo de Seguridad está examinando una controversia. Sin embargo, con frecuencia sucede que es imposible contestar automáticamente a la cuestión de saber si se trata o no de una controversia. El propio Consejo de Seguridad tendrá que decidir, en caso necesario, esta cuestión.»* El Presidente sugirió que sería inoportuno responder tal cuestión antes de que los Estados directamente involucrados

fuesen oídos. El representante de Egipto, estando de acuerdo con que la cuestión de si la materia era o no una controversia debía diferirse, opinó que la decisión de *«si el problema que se nos ha presentado constituye una controversia o una situación, es una cuestión de procedimiento»*, y declaró: *«Si se dejara en manos de uno de los miembros permanentes la tarea de decidir si se trata de una situación o de una controversia, podría llegar en cualquier momento y decir: es una situación. Si no se trata de una cuestión de procedimiento, tendrá el derecho de voto para decidir que es una situación y, de esta manera, convertirá al párrafo 3 del Artículo 27 en letra muerta. Exactamente como si el veto pudiera aplicarse en todos los casos. Si se permitiera a los miembros permanentes del Consejo decir: es una situación, aun cuando todo el mundo considerara que no lo era, y si nosotros consideráramos que no se trataba de una cuestión de procedimiento, daríamos a los miembros permanentes del Consejo el derecho de veto para todas las cuestiones en que quisieran ejercerlo. Esto es contrario a todos los textos y al espíritu de la Carta, a todo lo que hemos dicho y a todas las decisiones que hemos adoptado juntos.»* El representante de la URSS declaró: *«... la cuestión de saber si un caso constituye una controversia o una situación es una cuestión de fondo y no de procedimiento. El procedimiento es la manera de resolver un problema, es el método que se emplea, pero la cuestión de saber si el fondo mismo de un caso determinado constituye una controversia o una situación no es la manera de resolverlo ni el método que se debe emplear para solucionarlo, sino que se relaciona, en realidad, con la apreciación del fondo mismo de dicho caso. Por consiguiente, un caso de esa naturaleza se debe resolver, pero no conforme al párrafo 2 del Artículo 27, que trata de cuestiones de procedimiento, sino conforme al párrafo 3 del Artículo 27, que trata de las cuestiones que no son de procedimiento.»* Los representantes de China y los Países Bajos sugirieron que la moción egipcia se difiera al Comité de Expertos que estaba bosquejando el Reglamento Provisional del Consejo. El representante de México era de la opinión de que el Consejo no tenía que decidir si una cuestión era una controversia, *«esa es una cuestión que tiene que ser decidida por la parte que trae el asunto al Consejo»*. Los representantes de los Países Bajos y la URSS sostuvieron que en vista de las consecuencias sobre el procedimiento de votación, el Consejo tenía que decidir si existía una controversia. Con respecto a la moción egipcia, el representante de los Países Bajos, propuso que no se realizara ninguna votación *«en esta fase de los procedimientos»*. La moción de los Países Bajos fue adoptada.

En la 23ª sesión, el 16 de febrero de 1946, el Presidente sometió a votación varias propuestas relativas a la presencia de tropas británicas y francesas en Siria y el Líbano. El representante de la URSS estaba a favor de aplicar la disposición del Artículo 27.3. Preguntó al Presidente *«cuáles delegaciones estaban autorizadas para tomar parte en la votación»*. Recordando la discusión de la 19ª sesión y *«las consecuencias sobre la votación en el Consejo de una decisión de que existe una controversia»*, el Presidente declaró: *«... si no hay oposición, estimo que el Consejo ha decidido que existe una controversia entre Siria y Líbano por una parte y Francia y el Reino Unido por la otra»*. Los representantes de Francia y el Reino Unido objetaron la declaración del Presidente, pero anunciaron que ellos habían pensado abstenerse de tomar parte en la votación. El representante del Reino Unido agregó: *«Me abstengo en esta ocasión sin que ello comprometa la actitud que pueda adoptar al respecto en lo futuro y espero la decisión final de los expertos en materia de procedimiento para que nos sirva de orientación en próximas reuniones»*. El Presidente propuso: *«Teniendo en cuenta las declaraciones formuladas por los representantes de Francia y del Reino Unido en el sentido de que, independientemente de la cuestión de si existe o no controversia alguna, no ejercerán su derecho de voto en este asunto, me permito proponer al Consejo que, como lo ha sugerido el representante de Egipto, se proceda a la votación, [...] sin adoptar decisión oficial alguna sobre la cuestión del procedimiento de votación.»* La propuesta se adoptó sin votación.

4) En la 114ª sesión, el 27 de febrero de 1947, en conexión con la cuestión del Canal de Corfú, el Consejo votó un proyecto de resolución, presentado por el representante de Australia en la 111ª sesión, el 24 de febrero de 1947, que nombraba un subcomité *«encargado de examinar todas las pruebas disponibles»* y *«presentar un informe sobre los hechos que han suscitado la controversia, tal como se desprenden de las pruebas de que se dispone»*. Antes de la votación el representante del

Reino Unido declaró: *“Como parte en esta controversia, estoy privado de mi voto en virtud del Artículo 27, párrafo 3 de la Carta cuando sea materia de una decisión en virtud del Capítulo VI. Presumo, sin embargo, que la votación que vamos a tomar es completamente procesal y que puedo ejercer mi voto. ¿Ése es el caso?”*. El representante de la URSS era de la opinión que la decisión que surgiera del proyecto de resolución australiano sería *«una decisión sobre una investigación»* que no era una cuestión procesal. El Presidente (Bélgica) decidió: *«Lamento no poder compartir la opinión del representante de la URSS; Pienso que la respuesta a la pregunta expresada por el representante del Reino Unido debe ser afirmativa. En cuanto establece una excepción al orden de la votación, el Artículo 27, párrafo 3, debe, cuando sea aplicable, interpretarse estrictamente; no puede ampliarse para cubrir casos que no se mencionan en el Capítulo VI de la Carta. Si estudiamos los varios Artículos del Capítulo VI, veremos que el establecimiento de un subcomité, como es propuesto por la resolución australiana, no está entre las decisiones y recomendaciones mencionadas en ese Capítulo»*. Los representantes de Colombia, Siria y los Estados Unidos apoyaron al Presidente sobre el punto que ésta no sería una investigación *«en el sentido del Artículo 34 de la Carta»*. El representante de Colombia declaró: *«... si nos limitamos a acordar que no nos enfrentamos con una decisión en virtud del Capítulo VI, sino con una cuestión preliminar, para ayudarnos en la decisión que tendremos que tomar en virtud de este Capítulo VI, el asunto será más fácil de entender, y estaremos en una posición de decidir si, en estas circunstancias, el representante del Reino Unido está autorizado para tomar parte en la votación»*. El representante de los Estados Unidos consideró que el proyecto de resolución caía bajo el Artículo 29. Manteniendo que la decisión no era una cuestión procesal, el representante de la URSS declaró que él no votaría contra una moción para considerarlo una materia procesal desde que él no deseaba *«impedir la adopción de la decisión de establecer un subcomité»*. El representante del Reino Unido emitió su voto.

5) En la 303ª sesión, el 24 de mayo de 1948, en conexión con la cuestión checoslovaca, el Presidente (Francia) decidió que un proyecto de resolución que nombraba un subcomité para recibir evidencia no había sido adoptado, por haberse emitido un voto negativo de un miembro permanente. El representante de Chile sostuvo que el representante de la URSS había abusado del derecho de veto. Manifestó: *«... en el presente caso la URSS es una parte en la controversia, para ello debe asumirse que no sólo hay una controversia cuando hay un conflicto directo de intereses entre dos Estados Miembros, sino también cuando cualquier diferencia emergente de las actitudes opuestas de una nación respecto de otra es traída a la atención del Consejo de Seguridad por cualquier país. Éste es ciertamente el caso cuando un Estado ejerce su derecho en virtud del Artículo 35, y acusa a otro de violar la Carta, tenga algún interés directo en el asunto o no. El párrafo 3 del Artículo 27 está meramente pensado para impedir que un miembro del Consejo actúe como juez en su propio caso y participe en una decisión que puede tomarse contra él. Esto es lo que la URSS ha hecho»*.

6) En las 553ª y 555ª sesiones, los días 16 y 27 de abril de 1951, en conexión con la cuestión de Palestina, el Consejo consideró las restricciones impuestas por Egipto en el pasaje de naves a través del Canal de Suez. El representante de Egipto afirmó *«que los representantes de ciertos miembros del Consejo, tales como Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos de América, que son partes en esta controversia, se abstendrán de votar de conformidad con la última parte del Artículo 27 de la Carta. No estoy dando una lista completa sino meramente citando a algunos miembros del Consejo en los que he pensado al mencionar esta parte del Artículo 27 de la Carta. El que existe una controversia se deduce claramente del hecho de que Israel y otros países, de los cuales algunos han tratado en vano de ocultarse detrás de Israel, están impugnando el derecho de Egipto a imponer las presentes restricciones al paso de algunos materiales de guerra para Israel por el Canal de Suez. A este respecto, permítaseme recordar la definición de “controversia” dada por el Sr. Bevin en la 19ª sesión del Consejo de Seguridad cuando dijo que, “si un Estado formula un cargo contra otro Estado y el Estado contra el cual se ha formulado el cargo lo rechaza o lo impugna, entonces existe una controversia”.*[...] *El que Estados tales como*

*Francia, los Países Bajos, el Reino Unido y los Estados Unidos de América, a los cuales podemos agregar, debido a su protesta, a Turquía, son parte en la actual controversia es incontestable. Gran parte del contexto de esta controversia lo demuestra en forma concluyente, así como en particular las actitudes, las declaraciones y las protestas en esos cinco países. Hasta la fecha, los Países Bajos han dirigido al Gobierno de Egipto no menos de tres protestas, Turquía por lo menos una; el Reino Unido, por lo menos 10; los Estados Unidos, 12 protestas, y Francia 22 protestas. La mayoría de las protestas se presentaron al Gobierno de Egipto mientras todavía continuaban las hostilidades en Palestina. En todas y cada una de las aludidas protestas, el país quejoso no deja lugar a duda de que se considera como una parte directamente interesada que disputa el derecho de Egipto a imponer las restricciones de que se trata. Por lo tanto, es perfectamente obvio que existe una controversia entre Egipto y los referidos países acerca de la interpretación del Acuerdo de Armisticio, del Convenio del Canal de Suez y del derecho internacional, incluso la Carta de las Naciones Unidas. Sostienen que Egipto ha violado estos dos tratados y el derecho de las naciones, mientras que Egipto afirma que está dentro de sus derechos legítimos y obrando de conformidad con las cláusulas y disposiciones del Acuerdo de Armisticio, del Convenio del Canal de Suez y de los principios del derecho internacional.» El representante de Egipto recordó la definición de “controversia” y las interpretaciones de la disposición del Art.27.3 consideradas por la Comisión Interina de la Asamblea General (que citamos *infra*), y declaró: «Este principio fundamental de la Carta, a saber, que ningún Estado debe ser a la vez juez y parte, debería aplicarse y ser respetado por nosotros en todos los casos, sea que se trate de dos o más partes. Además, el Consejo no puede lícitamente aprobar ninguna tentativa de anular la razón de ser del mencionado principio alegando que en ciertos casos impediría que el Consejo cumpliera sus obligaciones. Son obligaciones del Consejo única y exclusivamente las que se ajustan a los principios de la justicia y de la Carta de las Naciones Unidas. No es posible apartarse de estos principios ni con arreglo a las atribuciones del Consejo ni con arreglo a la Carta». [...] Creemos que un principio elemental de justicia requiere que una parte en una controversia no sea juez en ella, y que es este gran principio el que inspiró la disposición del Artículo 27 de la Carta que establece que una parte en una controversia debe abstenerse de votar». Hablando en nombre de las delegaciones de Francia, Países Bajos, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos, el representante del Reino Unido sostuvo: «A nuestro juicio, hay dos cuestiones principales que resolver. Primeramente, la cuestión de orden jurídico de saber si este asunto constituye una controversia según el sentido de la Carta y, en caso afirmativo, si las cinco delegaciones mencionadas son partes en ella, y si el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta es en consecuencia aplicable. En segundo lugar, se plantea la cuestión de orden más general, también planteada por el representante de Egipto, o sea la de saber si las cinco delegaciones deberían abstenerse de participar en la votación por principio, aun si en un sentido estricto no están obligadas a hacerlo por el párrafo 3 del Artículo 27. Estimo que he hecho una definición correcta del asunto. El representante de Egipto, en cuanto a la cuestión de orden jurídico, sostuvo en primer lugar que este asunto es manifiestamente una controversia. Supongamos, para los fines del debate, que lo sea. Pero lo que verdaderamente importa es saber cuáles son las partes en la controversia. A este respecto, estimo que es posible demostrar claramente que es incorrecta la afirmación del representante de Egipto. El representante de Egipto aludió a las dos definiciones de controversia que fueron propuestas, ninguna de las cuales, incidentalmente, han sido jamás adoptadas por el propio Consejo de Seguridad. Pero aun si una de ellas hubiese sido adoptada, el resultado sería que si un Estado presenta al Consejo de Seguridad un cargo o acusación contra otro Estado, y si éste rechaza el cargo o la acusación, existiría una controversia entre ellos. Desde luego, es posible que más de dos Estados sean parte en una controversia. Es posible que el cargo o la acusación sea presentado al Consejo por un grupo de Estados y contra más de un Estado. Sin embargo, en el presente caso, sólo se trata de dos Estados. La cuestión ha sido sometida al Consejo por el Gobierno de Israel, y el cargo está dirigido contra el Gobierno de Egipto. La controversia, si es que existe una controversia, es entre Israel y Egipto y entre ningún otro Estado». El representante del Reino Unido agregó: «Me referiré a la cuestión más general y a la sugestión del representante de Egipto de que si nuestras delegaciones votan sobre el proyecto de resolución que ahora examina el Consejo, estaríamos actuando en cierto*

modo como juez y parte en nuestra misma causa, según me parece que dijo. Estas fueron sus palabras: "juez y parte". No obstante, no existe una analogía exacta entre el Consejo de Seguridad y un tribunal. El Consejo de Seguridad es un órgano establecido conforme a la Carta de las Naciones Unidas y cuya misión principal, según sabemos todos, es la de mantener la paz y la seguridad internacionales. Su deber principal, por lo tanto, es el de adoptar medidas que se consideren necesarias a fin de cumplir esta función. Casi es inevitable que en muchas, si no en todas, las cuestiones sometidas al Consejo, en mayor o menor grado estén interesados algunos de los Estados miembros del Consejo, aunque no sean partes en la controversia de la que se ocupa el Consejo. Por sí solo, este hecho ciertamente no constituye una razón para que se impida a estos Estados participar en la votación. En el presente caso, básteme decir que nuestras cinco delegaciones no estiman que el interés que cada una puede tener en lograr la supresión de las actuales restricciones sea de tal naturaleza que modifique nuestro juicio o nos impida expresar una opinión que nos parece justa y razonable. Pero independientemente de esto, si se aceptara la argumentación del representante de Egipto el resultado sería que el Consejo de Seguridad no podría tratar muchas de las cuestiones que se le presenten. Toda cuestión que se refiera a la paz y a la seguridad internacionales interesa necesariamente a la mayoría si no a la totalidad de los miembros del Consejo de Seguridad y afectarían en mayor o menor a todos sus intereses. Si se aceptara la tesis de Egipto, el Consejo no podría adoptar una decisión tendiente al arreglo pacífico de controversias cada vez que se trate de un principio universalmente aceptado, tal como el de la libertad de los mares. Todos los miembros del Consejo están interesados en sostener este principio, y según la argumentación de Egipto, tal como la interpretamos, todos ellos deberían abstenerse de votar si se violara dicho principio y se apelara al Consejo para que lo haga respetar. En resumen, me parece que es posible "demostrar fácilmente que la tesis de Egipto produciría resultados bastante incongruentes. Su consecuencia sería la de permitir a cualquier Estado contra el que se ha presentado un cargo ante el Consejo de Seguridad obtener que el Consejo no pueda adoptar ninguna decisión. Bastaría para ello que el Estado de que se trate lesionase en medida suficiente los intereses cuando menos de cinco miembros del Consejo para que le fuese posible pretender entonces que sus intereses están directamente comprometidos y que, por lo tanto, no deberían participar en la votación. Entonces le sería imposible al Consejo de Seguridad adoptar cierta clase de decisiones respecto de un cargo, que pudiera ser completamente justificado, presentado por un Estado Miembro de las Naciones Unidas. En consecuencia, hemos llegado a la conclusión de que el párrafo 3 del Artículo 27 en modo alguno nos impide participar en la votación sobre el proyecto de resolución que examina el Consejo. Por el contrario, si se diera tal interpretación a dicho artículo, en nuestra opinión, se paralizaría al Consejo de Seguridad hasta el punto de impedirle tratar numerosas controversias de que, con arreglo a la Carta, ha de ocuparse. A lo que el representante de Egipto contestó: «nunca se pretendió que el Consejo fuese omnipotente y que ha estado y estará sujeto a numerosas limitaciones, incluso las resultantes del ejercicio del veto, aplicado conforme al mismo párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta. El gran principio de que se trata ahora, o sea el de que nadie puede ser a la vez juez y parte, es incomparablemente más respetable, más sagrado y está más de acuerdo con el decoro de la Carta y de una vida, internacional sana que el llamado derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. El representante del Reino Unido ha dicho que he declarado en una sesión precedente que no sólo los autores del proyecto de resolución sino, también, otros miembros del Consejo de Seguridad son partes interesadas. [...] Su argumento de que podemos denominar "interesados" a casi todos los Estados del mundo es cuando menos un argumento bastante temerario. Si adoptásemos su criterio, jamás se aplicaría el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta. Jamás encontraríamos un Estado al que fuese posible denominar o calificar de parte interesada. La cuestión de saber qué ha de entenderse por Estado interesado debe ser estudiada. Nombré a esos cinco países porque efectivamente tienen interés real en la cuestión y, además, porque todos y cada uno de ellos han presentado al Gobierno de Egipto en numerosas ocasiones protestas contra las restricciones que se aplican en el Canal de Suez al paso de algunos materiales de guerra destinados a Israel. ¿Cómo nos sería posible afirmar válidamente que estos países no son partes en la controversia? No creo que se pueda dudar de que lo son. El representante del Reino Unido aun

llegó a dar a entender, y espero haberlo comprendido bien, o tal vez espero haberlo comprendido mal, que la cuestión de saber si son partes en la controversia o no lo son, es una cuestión que, casi enteramente, si no enteramente, han de apreciar y decidir ellos mismos. [...] El Artículo 27 es completamente distinto. Constituye parte esencial de la Carta que es la Constitución de las Naciones Unidas. Consagra los derechos esenciales de los Miembros de las Naciones Unidas. Estipula la protección fundamental que ha existido desde tiempo inmemorial, aun antes de que se oyese hablar de las Naciones Unidas o de la Sociedad de las Naciones, de que nadie puede ser a la vez parte y juez.» En esa conexión, sometió un proyecto de resolución que contenía una solicitud del Consejo a la Corte Internacional de Justicia para que emitiera una opinión consultiva sobre la siguiente pregunta: *«Habida cuenta de la Carta de las Naciones Unidas, en particular el párrafo 3 de su Artículo 27, y en vista de los debates efectuados en el Consejo de Seguridad, ¿están obligados Francia, los Países Bajos, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos de América a abstenerse de votar sobre la cuestión de las restricciones impuestas por Egipto en relación con el paso, por el Canal de Suez, de algunos materiales de guerra destinados a Israel?»*. En la 556ª sesión, el 29 de agosto de 1951, el representante de Egipto notó con pesar que los cinco miembros del Consejo no habían revisado su posición sobre la cuestión de abstenerse de votar de acuerdo con el Artículo 27.3. Mientras ellos mantuvieran esa actitud, concluyó, no serviría para ningún propósito que el proyecto de resolución egipcio fuese patrocinado por un miembro del Consejo, desde que no sería aprobado por la mayoría requerida. En la 558ª reunión, el 1º de septiembre de 1951, los representantes de Francia, los Países Bajos, Turquía, el Reino Unido y los Estados Unidos estuvieron entre aquellos que votaron a favor del proyecto de resolución conjunto¹⁰.

7) En la 1801ª sesión, el 24 de octubre de 1974, en conexión con la cuestión de la relación entre las Naciones Unidas y Sudáfrica, el representante de Madagascar, con relación a la pertinencia del Artículo 27 de la Carta, declaró: *«Cuando se pidió a los Estados Miembros su opinión acerca de las posibles modificaciones a introducir en la Carta, mi delegación fue de las que preconizó, junto con otras, que era necesario precisar el alcance del Artículo 27 con el fin de prever la ampliación del Capítulo VII. En el plano estrictamente jurídico puede parecer difícil definir en qué medida un Estado que no sea el directamente involucrado puede ser considerado como parte en una controversia. Pero si nos colocamos en el plano político –¿y en qué plano podríamos colocarnos aquí en el Consejo de Seguridad?– si uno o varios Estados apoyaron diplomática, política y militarmente a Sudáfrica y se preparan quizás a continuar haciéndolo, ¿no se puede acaso sacar la conclusión de que esos Estados llevan también consigo la responsabilidad por los actos reprobables del régimen sudafricano? En este caso pasan a ser partes en el diferendo y el Artículo 27 les es aplicable.»*¹¹.

8) En la 1888ª sesión, el 6 de febrero de 1976, en relación con el rechazo de un proyecto de resolución durante la consideración de la situación en Comoras, se presentó un debate constitucional con respecto a la cuestión de si Francia, debido a su participación directa en la situación en Mayotte y en Comoras, tenía derecho a participar en la votación.

El representante de Benin enfatizó ese punto, expresando *«mi delegación se pregunta si en este caso Francia, como parte en la controversia, tenía derecho a participar en la votación. Se trata de una situación que merece ponderarse seriamente, pues, en realidad, por una parte tenemos un Estado que no es miembro del Consejo y, por la otra, un Estado miembro del Consejo que además es miembro permanente y goza del derecho de veto. Este es un hecho que nos preocupa y que es necesario destacar»*. El representante de la República Árabe Libia dijo: *«en nuestra humilde opinión, de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta, si lo comprendemos bien y nuestra interpretación es correcta, Francia no tiene derecho a votar a favor o en contra por ser parte en la controversia que se discute»*. El representante de Francia respondió que en el asunto que

¹⁰ NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – 1946-1951”. Nueva York, 1954: Cap. IV, Pág.166-170

¹¹ NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1972-1974”. Nueva York, 1979. Cap. IV, Pág. 47

había llevado a Panamá al Consejo, «en una cuestión que oponía directamente a Panamá y los Estados Unidos de América, nadie juzgó sorprendente que votasen Panamá –que ejercía la Presidencia– y los Estados Unidos, utilizando este último su derecho de veto». Agregó: «Considero necesario recordar que desde hace 25 años, el Consejo estima que situaciones como aquella sobre la que nos hemos pronunciado hoy no pueden impedir que los Estados miembros del Consejo o los países interesados, en forma directa o indirecta, en la situación o en el problema, ejerzan su derecho al voto como lo ejercerían sin ninguna duda si la cuestión se presentara en el contexto del Capítulo VII de la Carta. Actuar de otro modo equivaldría, en efecto, a alentar a esos Estados Miembros a que adoptasen las medidas de fuerza que prevé el Artículo 39 a fin de que no se les impugne su derecho al voto, No necesito destacar las consecuencias absurdas de tal interpretación. No me propongo insistir más, pero si el Consejo lo estimara pertinente podría proporcionar una lista impresionante de precedentes de delegaciones que están hoy presentes aquí –y otras que eran miembros del Consejo en aquel momento y que ya no lo son– y que en casos semejantes, muy similares al que hemos tratado en estas sesiones, no vacilaron en recurrir a su derecho al voto sin que nadie lo impugnara». El representante de Panamá dijo «quiero dejar en claro que me asalta la duda sobre lo que previamente han expuesto los representantes de Benin y de la República Árabe Libia, respecto a si en esta ocasión tenía derecho el representante de Francia a hacer uso del veto como miembro permanente del Consejo de Seguridad. Debemos aclarar que cuando el Consejo fue a Panamá, lo hizo para proceder al examen de medidas para el mantenimiento y fortalecimiento de la paz y la seguridad internacionales en América Latina, de conformidad con las disposiciones y los principios de la Carta. No fue a Panamá a tratar una disputa, como es el caso presente. Luego, tengo muy serias dudas de que, porque en aquella ocasión en Panamá ningún representante reclamó que los Estados Unidos no tenían derecho a hacer uso del derecho de veto, ahora eso vaya a ser reclamado como precedente por el representante de Francia, quien dice encontrarse en una situación análoga». Luego de citar el párrafo 3 del Artículo 27, declaró: «Creo que hoy estábamos debatiendo un tema que se relaciona con el arreglo pacífico de las controversias, y tengo muy serias dudas sobre si el representante de Francia tenía en este caso derecho a ejercer el veto. En el caso de la visita del Consejo de Seguridad a Panamá se examinaba una situación de la región, y aquella reunión aprobó diversas resoluciones. No se trataba pues de que Panamá hubiera presentado una querrela, una acusación o una disputa contra los Estados Unidos. Se trataba de un caso en que el Consejo examinaba asuntos relativos al fortalecimiento de la paz en América Latina. Me parece que es sumamente conveniente, para futuras ocasiones, que todos vayamos haciendo un estudio jurídico concienzudo y profundo de esta situación, para que cuando se presenten casos como el de hoy estemos en condiciones de entrar en un debate jurídico a fondo». El representante de Francia señaló «que el orden del día de las sesiones se refería a todo el conjunto de los problemas de América Latina, pero la votación que se celebró el 21 de marzo fue sobre un proyecto de resolución que únicamente se refería al problema existente –según entendí– entre el Gobierno de los Estados Unidos y el de Panamá». En su réplica, el representante de Panamá reconoció «que existían muy graves y serias divergencias entre el Gobierno de los Estados Unidos y el de Panamá en cuanto a asuntos relacionados con cuestiones vitales para Panamá, como es el relativo a un nuevo tratado del Canal [...]. No se trataba en ese momento de una acusación ni de una de las cuestiones comprendidas en el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta. Por consiguiente, es conveniente que quede constancia en el acta del día de hoy de las serias dudas que nos asaltan a muchos de los aquí presentes en cuanto al derecho que haya podido tener Francia para usar el veto en el asunto de las Comoras en la presente sesión». Dirigiéndose al Presidente, dijo que los miembros del Consejo no estaban pidiendo ninguna aclaración porque eso se debió formular antes de la votación; pero creía que era «conveniente invitar a todos los miembros del Consejo y a los juristas de las Naciones Unidas a que estudien detenidamente este caso porque el día que una de las Potencias que es considerada miembro permanente del Consejo de Seguridad sea parte de una controversia o de una acusación por otro Estado Miembro, entonces tendré serias dudas acerca de si puede hacer uso o no de ese derecho de veto». El representante de Francia, dirigiéndose al representante de Panamá, dijo que «si nadie planteó la cuestión en Panamá fue porque hay una lista impresionante de precedentes que, justamente, señala el mismo curso que se ha seguido hoy.

No tengo la intención de enumerar ahora esos precedentes. Si un día hay que reanudar esta discusión, se los hallará y creo que ellos demostrarán que el representante de Panamá tenía total derecho a votar en Panamá, como yo tenía perfecto derecho a votar hoy». El representante de Panamá respondió: «No voy a extenderme mucho para dar respuesta al representante de Francia, ya que él no ha podido rebatir el último argumento que le formulé en cuanto a que, en la ocasión en que el Consejo se reunió en Panamá, nadie presentó queja o duda alguna sobre la validez del veto de los Estados Unidos de América. Él me habla ahora de que tiene una gran cantidad de precedentes que respaldan su punto de vista. Yo le diré que en la tarde de hoy uno de los más distinguidos y connotados juristas de las Naciones Unidas, me manifestó que también hay precedentes en contrario; y, para citarle uno concreto, mencionaré el de la República Argentina, cuando en el caso Eichmann no participó en la votación». El Presidente (Estados Unidos) declaró: «Puesto que se ha planteado esta cuestión, y desde luego sin que yo quiera establecer con esta declaración un precedente, convendría que el Consejo sepa que la Presidencia pensó antes de la votación que podía haber una impugnación al derecho de Francia a votar. Por lo tanto, consulté a la Secretaría, la cual formuló su posición, que figura en el Repertoire of the Practice of the Security Council, y la puso en conocimiento de la Presidencia. Desde luego, los miembros del Consejo que quieran tomar conocimiento de ella podrán verla, habida cuenta de las reflexivas observaciones del representante de Panamá. Tal vez baste decir que si la cuestión del derecho de Francia a votar se hubiera planteado oportunamente, o sea antes de la votación, el Presidente del Consejo cree que habría reconocido el derecho de Francia a participar en la votación». Agregó que su declaración no fue una decisión de la Presidencia, sino una información.

9) En la 1970ª sesión, el 12 de noviembre de 1976, en relación con la solicitud de la República Socialista de Vietnam para su admisión como miembro de las Naciones Unidas, el representante de Cuba declaró: *«Si el Gobierno de los Estados Unidos estima que la cuestión del ingreso de Viet Nam en las Naciones Unidas es un asunto que cae dentro de la esfera de su política nacional y que debe estar condicionado a ciertos arreglos que busca obtener en el plano bilateral, Washington estaría de hecho tratando este asunto como si fuese una controversia en la cual los Estados Unidos serían una de las partes interesadas. En tales condiciones, un veto norteamericano, fundado en tan curiosa interpretación del derecho internacional, sería doblemente ilegítimo. Si el asunto pudiera reducirse a una controversia bilateral, entonces los Estados Unidos tendrían que abstenerse en la votación, de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta. ¿Qué otra intención pudieron tener los redactores de la Carta al incluir este párrafo como no fuera impedir precisamente que algún miembro del Consejo pudiese abusar de sus prerrogativas para obtener ventajas sobre otros Estados?»*¹²

10) En la 2147ª sesión, el 12 de junio de 1979, en relación con la cuestión de la situación en Medio Oriente, el representante de Israel declaró: *«Si se proclama a sí mismo partidario de la Carta, el representante de Kuwait sin duda sabe también que, con arreglo al párrafo 3 del Artículo 27, está obligado a abstenerse de votar en cualquier cuestión vinculada al conflicto árabe-israelí – controversia en la que es parte su país– a menos, naturalmente, que se demuestre que Kuwait ya no es parte en ese conflicto».*

11) En la 2350ª sesión, el 3 de abril de 1982, en relación con la carta con fecha 1 de abril de 1982, del representante del Reino Unido, el representante de Panamá declaró: *«Creo que es fundamental que la Presidencia tome una decisión con el fin de determinar si el proyecto de resolución S/14947/ Rev. 1 cae bajo las disposiciones del Capítulo VI de la Carta de las Naciones Unidas, sobre arreglo pacífico de controversias, o bajo las del Capítulo VII, sobre la acción en caso de amenazas a la paz, quebrantamientos de la paz o actos de agresión. Digo esto porque es de gran importancia. [...] Ahora bien, el planteamiento que hago en esta cuestión de orden es el siguiente. Si éste es un proyecto de resolución que se presenta en virtud del Capítulo VI de la Carta, la delegación del*

¹² NACIONES UNIDAS: "Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1975-1980". Nueva York, 1987. Cap. IV, Pág.62

Reino Unido no tiene por qué votar cuando dicho texto sea sometido a votación. El planteamiento que hago se basa en el Artículo 27 de la Carta [...] Le ruego, Señor Presidente, que tome una decisión sobre este asunto a fin de que quede claro si el Reino Unido podrá o no votar al someterse a votación el proyecto de resolución. Esto es fundamental. De otra suerte, habrá pues que considerar la gravedad que tiene este asunto y que nos encontramos en otra dimensión, no en la del Capítulo VI, Pero esto es importante porque todo indica, según este proyecto, que se trata del Capítulo VI, caso en el cual el Reino Unido no podrá votar». El representante del Reino Unido declaró: «Mi colega, el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá, ha aducido que como parte en la controversia tendríamos que abstenernos de votar sobre este proyecto de resolución, según el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta. Mi delegación no puede aceptar en este caso tal argumento, que se vincula claramente a las decisiones adoptadas con arreglo al Capítulo VI y al párrafo 3 del Artículo 52. Este proyecto de resolución se refiere a un quebrantamiento de la paz y ha sido presentado teniendo en cuenta el Artículo 40 de la Carta». El representante de España señaló: «Entiendo que el Ministro de Relaciones Exteriores de Panamá ha formulado claramente una cuestión de orden, en la que plantea la necesidad de decidir si estamos dentro del ámbito del Capítulo VI o del Capítulo VII. A mi juicio, no ha aventurado ninguna opinión; lo único que ha hecho fue señalar que, si estamos dentro del ámbito del Capítulo VI, el Reino Unido debería abstenerse. Sin embargo, creo que la explicación que nos ha dado el representante del Reino Unido es lo suficientemente elocuente para saber que estamos dentro del ámbito del Capítulo VII y, en consecuencia, tendría perfecto derecho a votar». Al no haber objeciones, el Presidente del Consejo anunció que la materia ante el Consejo caía en el ámbito del Capítulo VII de la Carta.¹³

12) En la 2580ª sesión, celebrada el 10 de mayo de 1985, en relación con la carta de fecha 6 de mayo de 1985 del Representante Permanente de Nicaragua, se votó párrafo por párrafo un proyecto de resolución a petición de un miembro permanente. El representante de Nicaragua señaló que uno de los párrafos sometidos a votación separada (el párrafo 5 dispositivo) decía lo siguiente: «*Insta a todos los Estados a que se abstengan de adoptar, apoyar o promover medidas políticas, económicas o militares de índole alguna contra cualquier Estado de la región que puedan obstaculizar los objetivos de paz del Grupo de Contadora*». El representante de Nicaragua se preguntó a continuación si el bloqueo económico, militar y financiero y la agresión militar y, en general, las agresiones «*que los Estados Unidos constantemente desarrollan en contra de mi Gobierno*» no se contradecían con el párrafo 5 de la parte dispositiva a cuyo favor acababan de votar los Estados Unidos¹⁴.

13) En la 2949ª sesión, el 24 de octubre de 1990, sobre la situación en los territorios árabes ocupados, el representante de Cuba se refirió a la definición de “parte en una controversia” del Artículo 27.3. Antes de la votación de un proyecto de resolución, declaró: «*Debemos recordar también que los miembros permanentes de este órgano, hasta donde hemos podido encontrar en la Carta, sólo tienen una prerrogativa especial, y esta se refiere al momento de la votación. Pero aún así, la Carta tuvo el cuidado de precisar que no en todas las circunstancias prevalecería esta autoridad especial no prevalece cuando se trata de cuestiones de procedimiento ni tampoco cuando un miembro permanente es parte en una controversia, Si algún miembro permanente considera tan importante, tan cercana una cuestión que el Consejo está a punto de examinar, sus prerrogativas, a nuestro juicio, no pueden interpretarse como que lleguen al extremo de impedir la acción rápida y eficaz a que nos obliga el Artículo 24. Si algún miembro permanente del Consejo tuviese una vinculación tan íntima, tan estrecha, con alguna cuestión en particular, sería lo más cercano a la definición de quién es parte en una controversia y, en ese caso. No poseería el atributo especial del veto ni deberla siquiera –en rigor– participar en la votación. Debería obrar*

¹³ NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1975-1980”. Nueva York, 1987. Cap. IV, Pág.55

¹⁴ NACIONES UNIDAS: “Repertorio de la Práctica del Consejo de Seguridad” – Suplemento de 1985-1988”. Nueva York, 2000. Cap. IV, Pág.57

de conformidad con el párrafo 3 del Artículo 27, es decir “se abstendrá de votar”». El proyecto de resolución fue aprobado por unanimidad.

14) En la 3033ª sesión, el 21 de enero de 1992, sobre cuestiones relativas a la Jamahiriya Árabe Libia, el representante de Libia declaró: «... la legalidad de la tarea del Consejo depende de su respeto de las disposiciones de la Carta de nuestra Organización y de su aplicación adecuada de esas disposiciones. No se puede concebir que se llegue a esto con las partes en el litigio votando el actual proyecto de resolución [presentado por Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos]. Pasar por alto la naturaleza jurídica de la controversia y considerarla un asunto político constituiría una violación flagrante de las disposiciones explícitas del párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta». En la práctica, todos los miembros del Consejo participaron en la votación sobre el proyecto de resolución, que fue adoptado por unanimidad como resolución 731 (1992).

En la 3063ª sesión, el 31 de marzo de 1992, el representante de Libia denunció: «... el procedimiento seguido por el Consejo de Seguridad al aprobar la resolución 731 (1992) no tuvo en cuenta la aplicación correcta del párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta, que dice que en caso de decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI la parte en una controversia se abstendrá de votar. Ello se aplica a Francia, el Reino Unido y los Estados Unidos de América».

En contraste, haciendo uso de la palabra luego de la votación en la 3033ª sesión, el representante de los Estados Unidos, declaró: «De lo que se trata no es de diferencias de opinión o de enfoque, sobre las que se puede mediar o negociar. Se trata, como acaba de reconocer el Consejo de Seguridad, de una conducta que nos amenaza a todos nosotros y que amenaza directamente a la paz y la seguridad internacionales. El mandato del Consejo de Seguridad exige que el Consejo haga frente claramente a sus responsabilidades en este caso. No debe dejarse distraer por los intentos libios de que este asunto relativo a la paz y la seguridad internacionales se convierta en un problema de divergencias bilaterales». El representante del Reino Unido observó: «El Consejo no está tratando, para usar los términos del artículo 14 del Convenio de Montreal, de una controversia entre dos Partes Contratantes respecto a la interpretación o a la aplicación del Convenio de Montreal. De lo que estamos tratando aquí es de la reacción adecuada de la comunidad internacional a la situación derivada de que Libia, hasta ahora, no haya dado una respuesta satisfactoria a las gravísimas acusaciones de participación de un Estado en actos de terrorismo».

15) En la 3046ª sesión, el 31 de enero de 1992, el Consejo de Seguridad, reunido por primera vez a nivel de Jefes de Estado y de Gobierno, consideró el tema titulado “La responsabilidad del Consejo de Seguridad en el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”. El Ministro de Asuntos Exteriores de Zimbabwe y Emisario Personal del Presidente de Zimbabwe declaró: «puesto que los principios de la Carta de las Naciones Unidas tienen que regir el orden global que queremos construir y como nuestros esfuerzos deben tener como resultado unas Naciones Unidas más fuertes y más eficaces, Zimbabwe sostiene que el proceso debe comenzar con un nuevo examen de la misma Carta en el contexto de las cambiantes circunstancias internacionales... Un nuevo orden mundial puede edificarse mejor mediante un nuevo examen de la Carta, rectificando sus deficiencias y cerrando las lagunas que han quedado al descubierto por los acontecimientos recientes, y actualizando aquellas de sus disposiciones que hayan quedado anticuadas ante las nuevas circunstancias internacionales». El Ministro, entre otras cosas observó: «Zimbabwe cree que un sistema de seguridad colectiva sujeto al veto de uno o de varios Estados no es seguro. Significa que el Consejo de Seguridad no puede tomar medida alguna en un conflicto en que uno de los miembros permanentes esté directamente interesado. Sin duda, esta fue una de las consideraciones que se examinaron en San Francisco, pero ¿acaso la cuestión no ha sido cogida por sorpresa por los acontecimientos? En este sentido se podría examinar la ampliación del párrafo 3 del Artículo 27, que dispone que en las decisiones relativas a la solución pacífica de controversias en virtud del Capítulo VI, una parte en una controversia se abstendrá de votar. Nosotros opinamos que esto debe aplicarse también al Capítulo VII, para que los que poseen el

poder de veto no obstaculicen la imposición de sanciones o cualquier otra medida coercitiva colectiva cuando son parte en un conflicto»¹⁵.

16) En la 4128ª sesión, el 17 de abril de 2000, en conexión con el tema “Cuestiones generales relativas a las sanciones”, el representante de Libia sostuvo: *«Naturalmente, si un miembro del Consejo de Seguridad es parte en una controversia con un Estado que no es miembro del Consejo de Seguridad, debe permanecer neutral cuando la cuestión se debata en el Consejo de Seguridad con el objetivo de imponer sanciones contra ese Estado. Esto está de acuerdo con el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta, que establece que “la parte en una controversia se abstendrá de votar».*

17) En la 4753ª sesión, el 13 de mayo de 2003, en conexión con el tema: “El papel del Consejo de Seguridad en el arreglo pacífico de controversias”, el Sr. Elaraby, Magistrado de la Corte Internacional de Justicia enfatizó: *«El Consejo debería considerar una aplicación estricta y fidedigna del párrafo 3 del Artículo 27, donde se dispone que ‘... en las decisiones tomadas en virtud del Capítulo VI ... la parte en una controversia se abstendrá de votar’. No debe permitirse que un Estado sea juez y parte al mismo tiempo»¹⁶.*

IV. Los problemas que plantea la norma

Hecho este largo pero necesario repaso por la práctica del Consejo en la materia –el cual, creemos, no se ha hecho con anterioridad de manera comprensiva–, esbozaremos algunas respuestas a los interrogantes planteados.

1. La existencia de una “controversia”

¿Cuándo existe una “controversia” sometida al Consejo de Seguridad que vuelva aplicable lo dispuesto en el Art.27.3? Como veremos, dar respuesta a esta pregunta esencial, es una tarea nada fácil.

En su informe de 15 de julio de 1948, la Comisión Interina de la Asamblea General recomendó que la determinación de la cuestión de si un asunto particular es una “controversia” o una “situación”, fuera tomada por una mayoría de siete (ahora nueve) miembros del Consejo, en una votación de procedimiento y *«al decidir, a los efectos del párrafo 3 del Artículo 27, si una cuestión planteada ante el Consejo de Seguridad por un Estado o por varios Estados es una controversia o una situación, el Consejo de Seguridad deberá considerar que se trata de una controversia:*

- 1) a) *Si el Estado o Estados que llevan el asunto ante el Consejo de Seguridad, y el Estado o Estados cuya conducta es impugnada, acuerdan que hay una controversia.*
- 1) b) *Cuando el Estado o los Estados que presentan la cuestión ante el Consejo de Seguridad alegan que los actos o las intenciones de otro u otros Estados respecto a aquel Estado o a aquellos Estados, constituyen un quebrantamiento de una obligación internacional, o ponen en peligro o pueden poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, o que tales actos demuestran preparación para cometer un quebrantamiento de obligaciones internacionales o para poner en peligro el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, y el Estado o los Estados contra quienes tales cargos son hechos niegan o no admiten los hechos imputados o las conclusiones que pueden deducirse de tales cargos.*
- 2) *Además, si un Estado que lleva ante el Consejo de Seguridad un asunto de la naturaleza contemplada en el párrafo 1 supra, alega que otro Estado está violando los derechos de un tercer Estado, y este último avala la denuncia del primer Estado, el tercer Estado será considerado como parte en la controversia.*

¹⁵ NACIONES UNIDAS: “Repertorio de la Práctica del Consejo de Seguridad” – Suplemento 1989-1992”. Nueva York, 2009. Cap. IV, Pág.10-12

¹⁶ NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 2000-2003. Cap. IV, Pág.6

3) *Nada en la presente definición impedirá al Consejo de Seguridad decidir que existe una controversia en circunstancias no previstas en la anterior definición*¹⁷.

En su resolución 267 (III), la Asamblea General recomendó a los miembros permanentes que examinaran con ánimo favorable las recomendaciones de la Comisión Interina. Evidentemente, cualquier intento de consenso al respecto fracasó.

En el Consejo de Seguridad, tres de los miembros permanentes indicaron sus criterios de qué constituye una “controversia”. De acuerdo al representante del Reino Unido, en el caso que presentamos como B.3) *«si un Estado hace una denuncia contra otro Estado, y éste la rechaza o la impugna, entonces hay una controversia»*, y el representante de la Unión Soviética estuvo de acuerdo. En opinión del representante de los Estados Unidos en la 84ª sesión (16 de diciembre de 1946), una “controversia” existe si *«se formulan denuncias contra estos Gobiernos, y estos Gobiernos han impugnado esas denuncias y formulado contradenuncias»*.

Entre los miembros no permanentes también se han esbozado conceptos de “controversia”. Así, el representante de Chile, en el caso que presentamos como B.5) dijo: *«no sólo hay una controversia cuando hay un conflicto directo de intereses entre dos Estados Miembros, sino también cuando cualquier diferencia emergente de las actitudes opuestas de una nación respecto de otra es traída a la atención del Consejo de Seguridad por cualquier país»*.

Tras estos primeros intentos –escasos y fallidos– por definir qué es una controversia, el Consejo fue abandonando la idea de determinar el alcance objetivo de la disposición.

Se hace necesario, entonces, extraer de la práctica del Consejo qué casos han sido considerados “controversias”. Para Blum, pueden indudablemente considerarse como controversias, la cuestión del Canal de Corfú de 1947 (casos A.1 y A.2), la cuestión India-Pakistán en 1950-1952 (casos A.4 a A.9), la denuncia de la Argentina contra Israel por el caso de Adolf Eichmann de 1960 (caso A.10), la denuncia de Zambia contra Portugal de 1969 (S/RES/268 [1969], aprobada en la 1491ª sesión), y la cuestión de Bahrein en 1970 (S/RES/278 [1970], aprobada en la 1535ª sesión). En tiempos más recientes, podemos agregar, se hace difícil caracterizar los asuntos que caen en el Capítulo VI como “controversias”, ya que en la mayoría de los casos el Consejo los inscribe como “situaciones” en su orden del día¹⁸.

Destaca Blum que los ejemplos brindados no deben llevarnos a la conclusión de que sólo las cuestiones bilaterales califican como “controversias”, mientras que las multilaterales son “situaciones”. Hay controversias que involucran más de dos Estados (como la crisis de Suez con cuatro partes directamente involucradas: Egipto, Israel, el Reino Unido y Francia). No obstante, hay una alta probabilidad de que las controversias se limiten normalmente a dos Estados, mientras que las cuestiones multilaterales tiendan a ser consideradas como “situaciones”¹⁹.

Pero, ¿quién determina la existencia de la controversia? En el caso B.3, el representante de México declaró: *«esa es una cuestión que tiene que ser decidida por la parte que trae el asunto al Consejo»*. Esta postura –minoritaria– no fue compartida por los demás miembros ni en ese ni en otros casos. Así, el Presidente (Australia) en los casos B.1, B.2 y B.3, Egipto, en el caso B.3, y la Unión Soviética, en el caso B.3, consideraron que es el Consejo de Seguridad quien debe determinarlo. Esta es la postura que consideramos correcta. Avala esta conclusión lo afirmado por la Corte Internacional de Justicia en el caso “Namibia” con respecto a la norma que estudiamos: *«Esta cláusula exige, igualmente, para ser aplicable, que el Consejo de Seguridad haya constatado previamente que existe una controversia en la que ciertos miembros del Consejo son partes»*²⁰.

¹⁷ NACIONES UNIDAS: Documentos Oficiales de la Asamblea General, tercer periodo de sesiones, Suplemento N° 10, Pág. 7. Doc. A/578, citado por BLUM, Yehuda Zvi: op. cit., Pág.197

¹⁸ ¿Implica la forma de inscribir el asunto en el orden del día un acto expreso de calificación por parte del Consejo? No es posible dar una respuesta válida y definitiva a tal interrogante, aunque creemos que la negativa debe imponerse, toda vez que el Consejo debería, previamente, discutir la naturaleza del asunto antes de considerarlo como una controversia o situación, y ello no se resuelve, evidentemente, con la mera inclusión de un asunto en el orden del día.

¹⁹ Hay, sin duda, una relación entre los conceptos de “controversia” y “situación”. Ello surge del Art.34 de la Carta, cuando dice que el Consejo puede investigar *«toda situación susceptible de conducir a fricción internacional o dar origen a una controversia»*. Si una “situación” puede dar origen a una “controversia”, habría una relación de género a especie entre ambos términos, comprendiendo las “situaciones” a las “controversias”.

Es al Consejo, entonces, a quien corresponde decidir si está o no frente a una controversia. Ahora bien, ¿cuál debe ser la naturaleza de esa decisión? Vimos que la Comisión Interina recomendó al Consejo que considerara esa cuestión como de procedimiento, en el sentido del Art.27.2. Idéntica opinión formuló el representante de Egipto en el caso B.3, con la oposición de la URSS, para quien la cuestión no era de procedimiento. Al no haberse –ni en ese ni en ningún otro caso– votado, sólo podemos formular especulaciones. Entendemos que la materia debe ser considerada de procedimiento, por cuanto, como sostuvo el representante de Egipto, una interpretación contraria iría contra la letra y el espíritu de la norma *sub examine*, ya que permitiría a los miembros permanentes en todos los casos decidir que la cuestión no es una controversia a los fines de salvaguardar su derecho de veto cuando se trate el fondo de la cuestión. No podemos compartir los argumentos de la URSS, por cuanto, aunque la decisión sobre la naturaleza de la cuestión implica un análisis del *fondo* de la misma, no se resuelve sobre él, sino sobre el *procedimiento* a seguir en la votación, es decir, es una cuestión de procedimiento en el sentido del Art.27.2. Por su parte –y treinta años después– el Asesor Jurídico de las Naciones Unidas opinó que: «*No ha sido la práctica del Consejo de Seguridad en la mayoría de los casos que le fueron llevados caracterizar el fondo de la cuestión como una controversia o una situación (el Capítulo VI se refiere tanto a “controversias” como a “situaciones”), ni por lo general indica si una propuesta concreta se toma en virtud del Capítulo VI o alguna otra disposición de la Carta. En caso de que una controversia se desarrollara en el Consejo como un asunto concreto llegado en los términos del Artículo 27, párrafo 3, sería necesario que el Consejo primero tomara una determinación sobre ambos puntos, es decir, si la cuestión involucraría una controversia en el sentido del Capítulo VI, y si la recomendación particular ante el Consejo caería en el Capítulo VI. Llevando a cabo estas determinaciones, un miembro permanente podría emitir un voto negativo e impedir así cualquier determinación [...] Tal determinación es, en efecto, una cuestión de fondo, no una cuestión de procedimiento. Esto surge de la “Declaración de las Delegaciones de las Cuatro Potencias Invitantes sobre el Procedimiento de Voto en el Consejo de Seguridad”, que fue en el sentido de que la determinación de si un asunto es de fondo o de procedimiento está sujeto a veto (esto se conoce como el “doble veto”)*».²¹ Tampoco podemos compartir lo expresado por el Asesor Jurídico, no obstante la alta autoridad que inviste, toda vez que confunde dos decisiones diferentes del Consejo: por un lado, la determinación de que el caso constituye o no una controversia –que para nosotros, y para la Asamblea General, es una cuestión de procedimiento–, y la denominada “cuestión preliminar”, es decir, la determinación de si una decisión que debe tomar el Consejo es o no una cuestión de procedimiento –que es en sí misma una cuestión de fondo²²–. No negamos que un miembro permanente, al tomarse la decisión de determinar si se está ante una controversia podría llegar a plantear la cuestión preliminar, y así asegurar su opinión sobre la naturaleza de la decisión, pero sólo en ese caso –y por determinación del Consejo– se podría sostener que la decisión sobre la existencia de la controversia no sería de procedimiento. En todos los demás casos, y a menos que el

²⁰ CIJ: *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif C.I.J. Recueil 1971, p. 16. Para. 26*

²¹ Asesor Jurídico de las Naciones Unidas: op. cit. Pág.284

²² Hemos dicho al respecto en otro lugar: «*Las votaciones que el CS realice para determinar si una cuestión es o no de procedimiento, aún cuando sea de carácter instrumental, de acuerdo a la práctica del CS es una votación de fondo, requiriéndose por lo tanto, ningún voto negativo de los miembros permanentes. Esa cuestión ha sido denominada la “cuestión preliminar”, siguiendo los términos de la Declaración de San Francisco. Ello permite lo que ha sido denominado el “doble veto”, es decir la facultad que tienen los miembros permanentes, mediante tal decisión, de asegurarse la posibilidad de bloquear una eventual resolución sobre la cuestión. El “Repertorio de la práctica del Consejo de Seguridad” contiene varios casos en que se realizaron votaciones sobre la cuestión preliminar, por ejemplo, en la 49ª sesión (26 de junio de 1946), sobre la cuestión de España; en la 55ª sesión (28 de agosto de 1946), sobre las solicitudes de admisión de Albania y Mongolia como Miembros de las NU; en la 202ª sesión (15 de septiembre de 1947), sobre los incidentes en la frontera griega; en la 281ª sesión (12 de abril de 1948), sobre la cuestión de Checoslovaquia; en la 506ª sesión (29 de septiembre de 1950), sobre el cargo de invasión armada de la isla de Taiwán (Formosa). Sin embargo, ello ha reconocido una excepción: el citado caso de la 848ª sesión, durante la votación de la resolución 132 (1959). Desde entonces, el CS no realizó votaciones sobre la cuestión preliminar.*» (PEZZANO, Luciano: op. cit. Comentario al Art.27)

Consejo resuelva lo contrario, la decisión debe –insistimos– ser considerada de procedimiento en los términos del Art.27.2 de la Carta.

2. Las “partes” en la controversia

Tampoco es fácil la determinación de quiénes han de considerarse partes en una controversia. Muchas veces, si la controversia ha sido correctamente delimitada, resultará más sencillo identificar a las partes. Sin embargo, como afirma Blum, en ciertas instancias, la identificación de las “partes” ha demostrado ser casi tan dificultosa como la determinación de la existencia de una “controversia”. Frecuentemente hay Estados cuyos intereses pueden ser vitalmente afectados por una controversia particular sin que necesariamente se vuelvan una “parte” en la misma en el sentido formal del término y dentro del significado de las disposiciones relevantes de la Carta. El caso B.3 ilustra una discusión sobre este punto, en la cual Egipto sostenía que todos los Estados que habían hecho reclamaciones y protestas contra su Gobierno por las restricciones a la navegación en el Canal de Suez –lo que incluía a 5 miembros del Consejo– debían ser considerados como “partes” en la controversia que el Consejo estaba tratando. El representante del Reino Unido replicó afirmando *«Es casi inevitable que en muchas, si no todas, de las cuestiones que vienen ante el Consejo, varios Estados miembros del Consejo estarán involucrados en un mayor o menor grado, aunque ellos puedan no ser las partes de la controversia que el Consejo esté tratando. En sí misma, esta no es ciertamente una razón por la que ellos deban ser privados de votar»*. No debemos dejar de tener en cuenta que si la propuesta egipcia prosperaba, el Consejo se habría visto paralizado, pues no se habría alcanzado la mayoría necesaria²³. En un caso posterior (B.13), el representante de Cuba afirmó: *«Si algún miembro permanente del Consejo tuviese una vinculación tan íntima, tan estrecha, con alguna cuestión en particular, sería lo más cercano a la definición de quién es parte en una controversia»*.

Los Estados Unidos también habían planteado su postura en una propuesta presentada en la Comisión Interina (A/AC.18/SC.3/4): *«La cláusula relativa a la abstención que figura en el párrafo 3 del Artículo 27 de la Carta, descansa en el principio de que en el arreglo pacífico de un asunto un Estado no debe ser a la vez juez y parte en su propia causa. La regla de la abstención no se deduce del hecho de que los Estados principalmente interesados sean partes en una controversia, y no en una situación. Se deriva más bien del principio de justicia de que ningún Estado debe ser juez y parte en su propia causa. Cuando el asunto se plantea en el Consejo de Seguridad, la cuestión fundamental que cada miembro del Consejo debe plantearse para decidir cómo ha de votar es la siguiente: “¿Es este un asunto respecto del cual el Estado X debería abstenerse de votar, porque de lo contrario procedería como juez en un caso en el cual es parte?” Los Estados Unidos de América estiman que la aplicación de este sencillo principio proporciona una norma conveniente para determinar su voto cada vez que un asunto de esta índole se presente en el Consejo de Seguridad»*²⁴.

Entonces, ¿quiénes son las “partes” en una controversia”? Si aceptamos que existe una controversia cuando uno o más Estados hacen denuncias o reclamaciones contra otro u otros, y éstos las impugnan o rechazan –noción básica de controversia–, serán partes en ella el Estado o Estados que hagan las reclamaciones, y el Estado o Estados contra los cuales las reclamaciones sean hechas. Eso resulta claro en los casos del Canal de Corfú (Reino Unido y Albania), India-Pakistán (la India y Pakistán) y Eichmann (la Argentina e Israel). Pero, ¿en la cuestión egipcia? No caben dudas de que Israel y Egipto eran partes en la controversia en el sentido que acabamos de plantear. Tampoco caben dudas de que los cinco miembros mencionados por Egipto tenían sus intereses involucrados en la controversia. La pregunta es, entonces, ¿cuán involucrado en una controversia debe estar un Estado para ser considerado “parte” en ella? No nos convence el argumento formal del representante del Reino Unido de que “partes” sólo son el Estado que plantea la denuncia al Consejo de Seguridad y aquél contra quien se plantea, puesto que podría darse el caso de que

²³ Que era de 7 miembros en ese tiempo. Es obvio que la intención de Egipto era impedir la acción del Consejo, pero aún así los argumentos no dejan de ser atendibles, sobre todo en una cuestión tan escasa en precedentes.

²⁴ Esta propuesta estadounidense nos motiva la misma reflexión que hacemos en la nota 1.

existan más Estados involucrados en la controversia que por diferentes causas no son llamados al Consejo, y es deber de este último invitarlo a participar “en las discusiones relativas a dicha controversia” (Art.32)²⁵. Las partes en una controversia existen en la realidad, con prescindencia de quién o quiénes llevan el asunto al Consejo, y será este quien, en última instancia, estará facultado para identificar quiénes son las mismas, si es que éstas no lo reconocen voluntariamente. Es decir, que de la misma manera que para la determinación de la existencia misma de la controversia, en el caso en que la identificación de las partes en la misma sea discutida, el Consejo de Seguridad habrá de decidirla.

Ello significa que, en primer lugar, las partes en la controversia pueden reconocer voluntariamente su condición de tales, y el Consejo debe respetar ese reconocimiento (así sucedió en el caso del canal de Corfú, la cuestión India-Pakistán y el caso Eichmann). Pero cuando está controvertida la identificación de las mismas, el Consejo habrá de decidir sobre el punto. Así, nos preguntamos una vez más, ¿cuál ha de ser la naturaleza de esa decisión? En el párrafo 22.a) de su informe, la Comisión Interina de la Asamblea General también recomendó que la decisión de si un miembro del Consejo es “parte” en una controversia ante el Consejo debe ser tomada por el mismo Consejo, como una cuestión de procedimiento. Apoyamos esa conclusión, por las mismas consideraciones expresadas en el punto anterior. Por lo tanto, la votación sobre la decisión de cuáles Estados son “parte” en una controversia ha de considerarse como una cuestión de procedimiento en el sentido del Art.27.2.

3. La vigencia y obligatoriedad de la norma

La aplicación de la norma –o, mejor dicho, la falta de aplicación– nos lleva a cuestionar su obligatoriedad e incluso su vigencia misma. Aunque las trataremos juntas por estar íntimamente relacionadas, podemos diferenciar ambos conceptos a los efectos de este análisis. La obligatoriedad de la norma está dada por su carácter vinculante para los Estados, es un imperativo jurídico que nace la Carta misma y al cual aquellos están sometidos a su cumplimiento por su aceptación de formar parte de la Organización. La vigencia, en cambio, se refiere a la existencia misma de la norma, o, mejor dicho, a su *subsistencia* actual. Ambos conceptos se diferencian por cuanto, aunque se reconozca que la norma está vigente (es decir, que es válida y existe en cuanto integrante del mundo jurídico), podría sostenerse que no genera ninguna obligación para los Estados, ya que ni la Carta, ni el reglamento provisional del Consejo, ni la práctica establecen un mecanismo de aplicación forzosa de la misma, es decir, un modo por el cual pueda exigirse su cumplimiento, resultando discrecional para los Estados aplicarla o no.

Veremos a continuación algunos casos que ilustran la cuestión.

La primera vez que pareció resquebrajarse el carácter imperativo de la norma fue en el caso que comentamos como A.5, en el que el representante de Egipto, si bien se abstuvo, declaró: *«Esta abstención no constituirá, desde luego, la abstención normal y no deberá ser considerada como la expresión de mi opinión respecto al asunto que es objeto de la votación. [...] el hecho de abstenerme hoy en la votación, no compromete en nada la futura posición jurídica de mi gobierno»*. Blum comenta el caso diciendo que la declaración *«puede ser considerada como el paso*

²⁵ El Art.32 de la Carta establece: *«El Miembro de las Naciones Unidas que no tenga asiento en el Consejo de Seguridad o el Estado que no sea Miembro de las Naciones Unidas, si fuere parte en una controversia que esté considerando el Consejo de Seguridad, será invitado a participar sin derecho a voto en las discusiones relativas a dicha controversia. El Consejo de Seguridad establecerá las condiciones que estime justas para la participación de los Estados que no sean Miembros de las Naciones Unidas»*. Comentando la norma, en otro lugar dijimos: *«El carácter obligatorio del artículo (a diferencia del carácter facultativo que para los Miembros y para el CS reviste el Art.31) fue considerado como tal desde muy tempranas épocas; además, los términos que utiliza el artículo son claros en cuanto a su imperatividad, ya que dice “será invitado” (a diferencia del Art.31, que dice “podrá participar”); así, por ejemplo, en la 95ª sesión (20 de enero de 1947), en relación con la cuestión del estrecho de Corfú, el Presidente (Australia), luego de citar el artículo 32, declaró que había una obligación por parte del CS de invitar a Albania (parte en la controversia) a participar en la discusión sobre la cuestión, lo cual fue adoptado por el CS.»* (PEZZANO, Luciano: op. cit., Comentario al Art.32)

a un período de transición en el cual los miembros del Consejo, aunque aún se abstendían, se negaban al mismo tiempo a reconocer la existencia de una obligación jurídica de hacerlo»²⁶.

Pero sería en 1976 cuando se cuestionaría la vigencia misma de la norma. Damos por reproducido el extenso debate que se suscitó en el caso B.8, pero destacamos la declaración del representante de Francia cuando afirmó: «Considero necesario recordar que desde hace 25 años, el Consejo estima que situaciones como aquella sobre la que nos hemos pronunciado hoy no pueden impedir que los Estados miembros del Consejo o los países interesados, en forma directa o indirecta, en la situación o en el problema, ejerzan su derecho al voto como lo ejercerían sin ninguna duda si la cuestión se presentara en el contexto del Capítulo VII de la Carta. [...] si el Consejo lo estimara pertinente podría proporcionar una lista impresionante de precedentes de delegaciones [...] que en casos semejantes, muy similares al que hemos tratado en estas sesiones, no vacilaron en recurrir a su derecho al voto sin que nadie lo impugnara». Con esta declaración, el representante de Francia parece apuntar que la práctica del Consejo hizo que la norma cayera en una especie de desuetudo, y, por lo tanto perdió su vigencia. Podemos lícitamente preguntarnos, ¿es esto posible? Es decir, en términos generales, ¿puede la práctica del Consejo modificar una norma de la Carta? Delpech²⁷ afirma al respecto que, en los procedimientos del Consejo de Seguridad junto con las disposiciones concretas del Reglamento Provisional, hay un sinnúmero de hábitos y prácticas que el Consejo mantiene de acuerdo a la costumbre. Algunas prácticas han llegado a convertirse en verdaderas costumbres, fijando interpretación o modificando incluso algunas disposiciones de la propia Carta²⁸.

La respuesta, entonces, debe ser en principio afirmativa, pero para sostener que se ha formado una norma consuetudinaria que derogue lo establecido por la Carta es necesario que se reúnan las dos condiciones que forman la costumbre. La costumbre, según el Art.38 ECIJ, es «una práctica generalmente aceptada como derecho». Es decir, se compone de dos elementos: «el material de repetición de actos o práctica constante y uniforme de los sujetos, y de otro, el llamado elemento espiritual, u opinio iuris sive necessitatis, es decir, la convicción por parte de los sujetos de Derecho Internacional de que se trata de una práctica que obliga jurídicamente»²⁹. ¿Hay, entonces, una práctica en ese sentido? A los efectos de este análisis, podríamos considerar que sí, toda vez que la norma no se ha aplicado en medio siglo. Pero, ¿existe una *opinio juris*? Conviene recordar al respecto lo que ha dicho la Corte Internacional de Justicia en otro caso: «La Corte no considera que para que una norma pueda considerarse formada consuetudinariamente, la práctica correspondiente tenga que conformarse estrictamente a dicha norma. Para deducir la existencia de normas consuetudinarias la Corte considera suficiente que los Estados ajusten su conducta en general a dichas normas, y que consideren las conductas que no se acomodan a la norma como violaciones de ésta y no como manifestaciones del reconocimiento de una nueva norma. Si un Estado procede de un modo a primera vista incompatible con una norma reconocida, pero defiende su comportamiento invocando excepciones o justificaciones que se hallan comprendidas en la

²⁶ BLUM, Yehuda Zvi: op. cit., Pág.205

²⁷ DELPECH, Marcelo: “Carta de las Naciones Unidas anotada”: Zavalia. Buenos Aires, 2005. Pág.56

²⁸ Por ejemplo, la solución adoptada frente a la abstención o ausencia de un miembro permanente en relación a la frase “los votos afirmativos de todos”, del Art.27.3, en el sentido no considerarla como un veto. Sobre esta cuestión, la CIJ expresó: «... los procedimientos del Consejo de Seguridad desarrollados durante un largo período de tiempo brindan abundante evidencia de que las decisiones presidenciales y las posiciones tomadas por los miembros del Consejo, en particular sus miembros permanentes, han interpretado uniforme y consistentemente que la práctica de la abstención voluntaria no constituye un impedimento para la adopción de resoluciones. Absteniéndose, un miembro no expresa su objeción a la aprobación de lo que se ha propuesto; para impedir la adopción de una resolución que requiere unanimidad de los miembros permanente, un miembro permanente sólo puede emitir un voto negativo. Este procedimiento seguido por el Consejo de Seguridad, que ha continuado inalterado después de la enmienda de 1965 al Artículo 27 de la carta, ha sido generalmente aceptado por los Miembros de las Naciones Unidas y evidencia una práctica general de la Organización» (CIJ: *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l’Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif C.I.J. Recueil 1971, p. 16.*)

²⁹ DIEZ DE VELASCO, Manuel: “Instituciones de Derecho Internacional Público”. Decimosexta edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2007. Pág.134

propia norma, tanto si la actitud de dicho Estado se halla o no justificada por dicho motivo, resulta una confirmación más que un debilitamiento de la norma»³⁰.

No puede sostenerse, en este caso, que se haya formado una *opinio juris* en el sentido de una norma derogatoria de la disposición del Art.27.3. Por el contrario, la actitud de los Estados refleja la aceptación de su obligatoriedad, por cuanto, como expresa la Corte, la mayoría de las veces que no se aplicó la norma, “se invocaron excepciones o justificaciones”. Así, por ejemplo, en la cuestión de Malvinas, no se cuestionó la vigencia de la norma, sino que se invocó que se estaba actuando en virtud del Capítulo VII, y no del Capítulo VI, único ámbito –como sabemos– en que la norma es aplicable.

Además, la norma no dejó de ser invocada por varios Estados, como Cuba (casos B.9 y B.13), Israel (caso B.10) Nicaragua (caso B.12) Libia (casos B.14 y B.16), Zimbabwe (caso B.15). Nos parece muy destacable lo que afirmó del Magistrado Elaraby, quien, aunque no formuló su declaración como Magistrado de la Corte Internacional de Justicia, no deja de reflejar la opinión de uno de los juristas más respetados a nivel mundial³¹.

Como destaca Blum, el declive en la práctica de la regla referente a la abstención obligatoria en determinadas circunstancias *«no puede ser atribuido a una tendencia conciente o declarada de modificar la regla en cuestión. Por el contrario, en un número de instancias en años recientes, los miembros del Consejo profesaron su fidelidad a la mencionada regla, sin encontrar en principio ninguna objeción de otro miembro del Consejo [...]. El análisis de la práctica del Consejo [...] procede sobre la suposición de que aún existe una opinio juris a favor de la regla en cuestión. Debe destacarse, sin embargo, que en algunas ocasiones ciertos miembros del Consejo rechazaron aplicar a sí mismos la mencionada regla invocando el argumento tu quoque, es decir, la negativa de otros Estados a actuar en las apropiadas circunstancias en conformidad con la regla»³².*

En conclusión, la norma aún está vigente. Pero, ¿es obligatoria? Como vimos, en todos los casos en que se aplicó, fue decisiva la voluntad de los Estados implicados, y cuando se pretendió imponer su aplicación, los intentos fracasaron. Y ello es así por cuanto, no existiría, en principio, la forma de aplicar coactivamente la disposición.

Pero no debe confundirse la relativa falta de coactividad con la falta de obligatoriedad, como lo puso de manifiesto la Corte Internacional de Justicia en el caso “LaGrand”: *«la ausencia de vías de ejecución y la falta de carácter obligatorio de una disposición son dos cuestiones diferentes.»³³*

Por lo tanto, al estar vigente, y según surge de sus propios términos (dice “se abstendrá”, y no “podrá abstenerse”), la norma es obligatoria. Pero, ¿cómo puede darse cumplimiento efectivo a esa obligación?

Blum considera que, al respecto, puede ser decisiva la intervención del Presidente del Consejo. Él, como tal, debe, en primer lugar, asegurarse que el procedimiento del Consejo se conduzca de acuerdo a la Carta, a su Reglamento Provisional y a la práctica establecida. El autor citado afirma: *«En vista del categórico lenguaje del Artículo 27.3, que “la parte en una controversia se abstendrá de votar”, se vuelve un deber del Presidente del Consejo de Seguridad asegurar el cumplimiento de esta disposición de la Carta, incluso si ningún miembro ha planteado la cuestión en el curso de los procedimientos».* De no hacerlo de esta manera, agregamos nosotros, el Presidente estaría convalidando un accionar ilegal e inconstitucional. La postura de Blum se funda en lo dispuesto por el Art.19 del Reglamento Provisional del Consejo: *«El Presidente dirigirá las sesiones del Consejo de Seguridad y, bajo la autoridad del Consejo de Seguridad, representará a éste en su calidad de órgano de las Naciones Unidas»;* si el Presidente tiene la obligación de dirigir las sesiones del Consejo, se encuentra bajo su autoridad, y lo representa como

³⁰ CIJ: *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 14.

³¹ La doctrina no plantea reparos en cuanto a la validez y vigencia de la norma. Así, DELPECH, Marcelo: op. cit. Pág.50; DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: “Las organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos, Madrid, 2003. Pág.205; DRNAS DE CLÉMENT, Zlata: “Sentido y alcance de la determinación por parte del Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”. IDELA/UNT. Tucumán, 2003. Pág.23

³² BLUM, Yehuda Zvi: op. cit., Pág.194

³³ CIJ: *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*, arrêt, C. I. J. Recueil 2001, p. 466.

órgano de las Naciones Unidas, es un imperativo de su función velar por la aplicación estricta de las normas de la Carta y del Reglamento Provisional. Además, y de acuerdo al procedimiento de impugnación de las decisiones presidenciales que establece el Art.30 del Reglamento Provisional³⁴, siempre será el Consejo quien tenga la última palabra sobre la cuestión, y, de esta manera –ya sea a través de la actuación del Presidente y/o del propio Consejo– se sustrae la decisión del ámbito de la voluntad de los Estados implicados, cuya intervención –como jueces y partes– fue precisamente lo que se buscó evitar con la norma comentada.

V. Conclusiones

En base a todo lo expuesto, podemos arribar a las siguientes conclusiones:

1. La norma del Art.27.3 *in fine* de la Carta de las Naciones Unidas establece que los Estados miembros del Consejo de Seguridad que sean partes en una controversia sometida al mismo, en virtud del Capítulo VI o del Art.52.3 de la Carta, deben abstenerse de votar.

2. En caso de duda sobre la existencia de la controversia, es el Consejo de Seguridad quien debe determinarla.

3. Si, pese a haberse determinado la existencia de la controversia, aún existiere desacuerdo sobre quiénes han de considerarse “partes” en la misma, el Consejo también debe decidir su identificación.

4. En ambos casos, las decisiones que tome el Consejo deben ser consideradas cuestiones de procedimiento, en los términos del Art.27.2 de la Carta.

5. La norma, aunque poco aplicada en la práctica, está vigente y es obligatoria para los Estados.

6. No debe descartarse el papel fundamental que en la aplicación de la norma puede tener el Presidente del Consejo de Seguridad, en su calidad de guardián del respeto de la legalidad de los procedimientos del Consejo.

No nos resulta inadvertido que la mayoría de estas conclusiones pueden tener escasa aplicación práctica. En el mundo de la posguerra fría, el Consejo de Seguridad –y en particular, sus miembros permanentes– no se caracteriza precisamente por su fiel respeto a las normas de la Carta. Los ejemplos de violaciones abundan y el procedimiento de votación no es ajeno a ello. Sin embargo, quienes aún creemos en el Derecho vemos como un imperativo hacer notar estas cuestiones y recordar la importancia del respeto a las normas de la Carta de las Naciones Unidas y el efectivo cumplimiento de la responsabilidad primordial del Consejo de Seguridad: mantener la paz y la seguridad internacionales.

Un agradecimiento especial a quien inspiró este trabajo, la Dra. María Florencia Lamberti, con quien hemos compartido muchas charlas sobre el procedimiento del Consejo de Seguridad.

BIBLIOGRAFÍA

- BLUM, Yehuda Zvi: “Eroding the United Nations Charter”. Martinus Nijhoff Publishers, 1993.
- CIJ: *Activités militaires et paramilitaires au Nicaragua et contre celui-ci (Nicaragua c. Etats-Unis d'Amérique)*, fond, arrêt. C.I.J. Recueil 1986, p. 14.
- CIJ: *Conséquences juridiques pour les Etats de la présence continue de l'Afrique du Sud en Namibie (Sud-Ouest africain) nonobstant la résolution 276 (1970) du Conseil de sécurité, avis consultatif C.I.J. Recueil 1971, p. 16*
- CIJ: *LaGrand (Allemagne c. Etats-Unis d'Amérique)*,arrêt, C. I. J. Recueil 2001, p. 466.
- DELPECH, Marcelo: “Carta de las Naciones Unidas anotada”: Zavalia. Buenos Aires, 2005

³⁴ Que dispone: «Si un representante plantea una cuestión de orden, el Presidente pronunciará inmediatamente su decisión. De ser impugnada ésta, el Presidente la someterá al Consejo de Seguridad para que resuelva inmediatamente, y la decisión del Presidente prevalecerá a menos que sea revocada por el Consejo.»

- DIEZ DE VELASCO VALLEJO, Manuel: “Las organizaciones Internacionales”. Editorial Tecnos, Madrid, 2003.
- DIEZ DE VELASCO, Manuel: “Instituciones de Derecho Internacional Público”. Decimosexta edición. Editorial Tecnos. Madrid, 2007.
- DRNAS DE CLÉMENT, Zlata: “Sentido y alcance de la determinación por parte del Consejo de Seguridad de una amenaza a la paz, quebrantamiento de la paz o acto de agresión”. IDELA/UNT. Tucumán, 2003.
- NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – 1946-1951”. Nueva York, 1954
- NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1952-1955”. Nueva York, 1957
- NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1959-1963”. Nueva York, 1965
- NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1972-1974”. Nueva York, 1979
- NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1975-1980”. Nueva York, 1987
- NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 1981-1984”. Nueva York, 1992
- NACIONES UNIDAS: “Repertoire of the Practice of the Security Council – Supplement 2000-2003”.
- NACIONES UNIDAS: “Repertorio de la Práctica del Consejo de Seguridad” – Suplemento de 1985-1988”. Nueva York, 2000
- NACIONES UNIDAS: “Repertorio de la Práctica del Consejo de Seguridad” – Suplemento 1989-1992”. Nueva York, 2009
- NACIONES UNIDAS: “Repertory of Practice of United Nations – Volume 2”.
- NACIONES UNIDAS: “United Nations Juridical Yearbook 1986”. Nueva York, 1987
- PEZZANO, Luciano: “Carta de las Naciones Unidas comentada, concordada y anotada”. Inédita.