

El derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas: la historia de la válvula de seguridad que paralizó el sistema

Fecha de recepción: 17 de diciembre de 2007

Fecha de aceptación: 5 de marzo de 2008

María Isabel Torres Cazorla*

Resumen: Este artículo pretende realizar un análisis del derecho de veto en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, comenzando por sus orígenes y las razones que motivaron su creación, para estudiar posteriormente el uso y en múltiples ocasiones el que cabría calificar como “abuso” en la utilización de este privilegio por parte de algunos de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Dado que la mayor parte de los trabajos doctrinales que tratan de esta cuestión datan de hace varias décadas, resulta de sumo interés realizar un análisis del derecho de veto desde que la organización comenzó su andadura, hasta el momento actual.

Palabras clave: adopción de decisiones en Organizaciones Internacionales, abstención, ausencia, Consejo de Seguridad, Naciones Unidas, derecho de veto, miembros permanentes.

Abstract: This article presents an analysis the veto right in the Security Council of the United Nations from its creation until the present time. It begins with the origins of the veto, as well as the determinative reasons for its establishment. It looks at how the veto has been used and, as alleged by some, “abused” by some permanent members of the Security Council. Taking into account that the majority of doctrinal works referring to this issue were written some decades ago, it is timely to analyze how this right has developed from the era of the creation of the United Nations until the present.

Key words: abstention, absence, right of veto, permanent members, Security Council, United Nations, voting procedures in International Organizations.

* Profesora de Derecho Internacional Público y Relaciones Internacionales de la Universidad de Málaga (España).

Introducción

Resulta enormemente difícil preconizar cuál será el futuro de la Organización de las Naciones Unidas, así como los retos que este recientemente estrenado siglo XXI traerá consigo respecto a la que desde la fundación de este organismo internacional ha constituido su preocupación fundamental: el mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales. Se trata ésta de una cuestión crucial, depositada tras la II Guerra Mundial en manos del Consejo de Seguridad, órgano político por excelencia, reflejo de las tensiones –y distensiones– que la convulsa sociedad internacional ha sufrido desde 1945 hasta la actualidad. Pese a lo mucho que se ha hablado acerca de la necesidad de reformar la Carta de Naciones Unidas, desde hace décadas, uno de los aspectos más polémicos lo ha constituido desde siempre el derecho de veto que los miembros permanentes del Consejo de Seguridad ostentan desde que se creó este organismo. Cuestionado desde su instauración, dicho privilegio será objeto de atención en las líneas que siguen. Al objeto de explicar el uso –y a veces abuso– del derecho de veto trataremos de analizar diversos aspectos que consideramos pertinentes para comprender las dificultades con las que se tropieza para poder reformar la Carta de Naciones Unidas. Remontarnos a los orígenes permitirá responder a preguntas tales como las siguientes: ¿por qué se instauró este sistema de votación en el Consejo de Seguridad al finalizar la guerra? ¿Cuáles son las disfunciones que provoca el veto? ¿Por parte de qué Estados y en qué asuntos se ha procedido a vetar con mayor frecuencia? Se dice que la historia es útil no sólo por el conocimiento que la misma nos aporta, sino también porque nos permite entender el presente e incluso hacer un análisis que puede ayudarnos a leer el porvenir y a impedir la repetición de acontecimientos históricos deleznable. Éste es el objetivo de estas líneas: analizar una institución estudiada de forma parcial por la doctrina mediante una exposición sistemática que permita ofrecer información sobre los orígenes y la razón de ser del derecho de veto, su puesta en práctica y la evolución que su uso y abuso ha provocado en la credibilidad de Naciones Unidas.

1. A vueltas con el derecho de veto: sus orígenes y las razones últimas de su instauración

Resulta enormemente curioso que uno de los conceptos más criticados relacionados con el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas haya sido precisamente un término que, como tal, no figura en el texto de la Carta. Sin embargo, no se pone en duda el hecho de que el privilegio del veto sea una facultad que poseen los miembros permanentes del Consejo de Seguridad (EE.UU., Reino Unido, Francia, Federación Rusa y República Popular de China), por la que se les permite manifestar su oposición a la hora de aprobar una determinada decisión.¹

¹ Una de las obras clásicas es la de Day, G., *Le droit de veto dans l'Organisation des Nations Unies*, París, Pedone, 1952, p. 12; respecto al artículo 27, su instauración, desenvolvimiento y problemas en presencia resulta muy ilustrativa la obra de Cot, J., Pellet, A. y Forteau, M. (edits.), *La Charte des Nations Unies*:

El veto se puede identificar, y de hecho gran número de autores lo hacen, con la expresión *unanimidad*, refiriéndose con ello a la necesidad de acuerdo entre las grandes potencias, diferenciándose así del sentido que se le daba a la unanimidad en la época anterior a la Carta, fundamentalmente en la Sociedad de Naciones.² Un miembro permanente puede por sí solo impedir que se adopte un proyecto de resolución. Este concepto es el que se conoce como “derecho de veto”, expresión que tiende a sustituir a la regla de la unanimidad, utilizada con frecuencia en el sistema de la organización predecesora de Naciones Unidas.³ La experiencia anterior a la II Guerra Mundial demostró que se debía emplear la regla de la mayoría y se debía asegurar una posición particular a las grandes potencias, sobre todo en cuestiones que causasen un gran impacto en la política mundial.

La Carta de Naciones Unidas surgió de la guerra, estableciéndose los principios inspiradores de la unanimidad de los grandes en la Carta del Atlántico (14 de agosto de 1941)⁴ en la que Roosevelt y Churchill expresaron en su punto 8 la voluntad de los signatarios de establecer un “sistema permanente de seguridad general”; también hicieron su aparición en la Declaración de Moscú (1 de noviembre de 1943) donde los cuatro grandes afirmaron su voluntad de perpetuar en tiempo de paz la unidad de acción existente en los tiempos de la guerra, en el cuadro de una organización mundial, y en la Declaración de Teherán (2 de diciembre de 1943),⁵ precedentes todos ellos del Plan de Dumbarton Oaks.⁶

1.1. El Plan de Dumbarton Oaks y la fórmula de Yalta

El Plan de Dumbarton Oaks fue elaborado durante los meses de agosto a septiembre de 1944 por los representantes de los Estados Unidos, Reino Unido y Francia, continuando las discusiones desde el 29 de septiembre al 7 de octubre del mismo año entre las tres grandes potencias en guerra contra Japón (Estados Unidos, Gran Bretaña y China). Durante las discusiones que tuvieron lugar en la Conferencia de Dumbarton Oaks, el gobierno estadounidense sentó las bases de lo que sería el derecho de veto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad, sin que existiese oposición por parte del resto de las potencias. El problema latente era el siguiente: era necesario adoptar un proyecto relativo al derecho de veto, para que los

commentaire article par article, 3ª ed., París, Económica, 2005, concretamente pp. 935-957, dedicadas al art. 27, elaborado por Tavernier, Paul.

2 Stone, J., “The Rule of Unanimity: the Practice of the Council and Assembly of the League of Nations”, en *British Yearbook of International Law*, núm. 14, 1933, p. 18.

3 *United Nations Conference on International Organization (U.N.C.I.O.)*, XI, p. 342.

4 Las referencias a la historia de Naciones Unidas y los documentos que dieron lugar a la Carta pueden consultarse en la web de la propia Organización. A este respecto, acerca de la Carta del Atlántico véase la referencia a la misma disponible en www.un.org/spanish/aboutun/history/charterhistory/atl.html, recuperado: el 7 de abril de 2008.

5 Al igual que en el caso anterior, respecto de la Declaración de Moscú y la de Teherán, véase www.un.org/spanish/aboutun/history/charterhistory/tegeran.html, recuperado: el 7 de abril de 2008.

6 Exactamente lo mismo que en los dos casos anteriores sucede con dicho plan; véase www.un.org/spanish/aboutun/history/charterhistory/dumbarton.html, recuperado: el 7 de abril de 2008.

Estados Unidos participasen en la nueva Organización. El 15 de diciembre de 1944, EE.UU. comunicó a los gobiernos británico y soviético un proyecto de texto relativo al procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad, siguiendo la tesis británica en virtud de la cual la parte en una controversia se abstendría de votar. La Unión Soviética no aceptó este planteamiento, entendiendo que una gran potencia podía impedir con el veto que el Consejo de Seguridad llegase a actuar, incluso adoptando medidas que no implicasen el recurso de la fuerza, aun cuando fuese parte en la controversia.

El tema quedó, en parte al menos, resuelto en la Conferencia de Yalta, en Crimea, entre el 5 y 11 de febrero de 1945, contando con la presencia de los gobiernos estadounidense, británico y soviético. Las tres grandes potencias convinieron una fórmula que limitaba así la utilización del veto: un miembro permanente que fuese parte en una disputa no podría vetar ninguna decisión referida al arreglo pacífico, ni tampoco las decisiones que hiciesen referencia a los acuerdos regionales, en relación a esa controversia. El efecto de esta fórmula era que el veto no podía ser utilizado para impedir que cualquier cuestión en la que estuviese envuelto un miembro permanente fuese discutida en el Consejo, pero sí podría ser utilizado para prevenir la adopción de medidas de fuerza contra cualquiera de dichos miembros permanentes.⁷ Esta fórmula, que no sufrió cambios sustanciales en la Conferencia de San Francisco, devino artículo 27 de la Carta.⁸

El 7 de febrero de 1945, Stalin y Churchill aceptaron el texto propuesto por la delegación estadounidense, conocido como “la fórmula de Yalta”, esto es, que las actuaciones llevadas a cabo en el plano internacional requerían un acuerdo entre los grandes, destacando así su supremacía. Dicha fórmula, plasmada en San Francisco, se vislumbraba en aquellos momentos como un “essential element if an international organization is to be created”.⁹

7 Luard, E., *A History of the United Nations. Vol. 1, The Years of Western Domination, 1945-1955*, Londres, MacMillan, 1982, p. 53.

8 Cuyo texto, sobradamente conocido, se configuró en ese momento del siguiente modo:

“1. Cada miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.

2. Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre las cuestiones de procedimiento deberán ser tomadas contando con el voto afirmativo de siete miembros.

3. Las decisiones del Consejo de Seguridad en relación a otras materias se tomarán con el voto afirmativo de siete miembros, incluyendo los votos de los cinco miembros permanentes; entendiéndose además que en las decisiones referentes al Capítulo VIII, sección A, y la 2ª frase del párrafo 1º del Capítulo VIII, sección C, la parte en la controversia se abstendrá de votar.”

Las anteriores referencias corresponden a las respectivas partes del Plan de Dumbarton Oaks: el capítulo VIII, sección A, al arreglo pacífico de las controversias (el que será posteriormente el capítulo VI de la Carta), y la sección C a los acuerdos regionales (art. 52.3 de la Carta).

9 “Statement of the Four Sponsoring Governments on Voting Procedure in the Security Council”, 7 de junio de 1945, U.N.C.I.O., Doc. 852, III/I/37(1).

1.2. La Conferencia de San Francisco. Los debates relativos al procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad

La Conferencia de San Francisco, reunida el 25 de abril de 1945, concluyó con la firma de la Carta el 25 de junio del mismo año.¹⁰ Cincuenta Estados tomaron parte en la misma, siendo China, Estados Unidos, Reino Unido y la entonces Unión Soviética los Estados convocantes.

Objeto de nuestro estudio va a ser el Comité I de la Comisión III (Comité III/I), creada al efecto, en el que se estudió la composición y procedimiento del Consejo de Seguridad, siguiendo esencialmente el texto aprobado en Yalta, así como el sistema de seguridad colectiva propuesto en Dumbarton Oaks. Las reuniones de este Comité se sucedieron desde el 4 de mayo al 13 de junio de 1945. Cabe destacar el hecho de que sobre el procedimiento de voto, 17 países presentaron enmiendas al Plan de Dumbarton Oaks, completado en Yalta: Australia, Brasil, Canadá, Filipinas, Cuba, Egipto, Ecuador, Etiopía, Francia, Grecia, Guatemala, Irán, Noruega, Países Bajos, El Salvador, Uruguay y Venezuela.¹¹ Ecuador, Irán, Filipinas y Cuba, sin embargo, retiraron sus propuestas al final de los debates.

Resulta curiosa la postura que Francia adoptó en los debates, basando sus premisas en los ideales de la responsabilidad y solidaridad internacionales para conseguir un sistema de auténtica seguridad colectiva.¹² Francia partía de la base siguiente: el estado de cosas no era el propicio como para que la Organización que se pretendía crear adoptase medidas contra la voluntad de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad. Así, se debería realizar una distinción entre las recomendaciones del Consejo y las decisiones, sin que las primeras implicasen el recurso a la fuerza. La representación francesa sugirió que las recomendaciones se tomaran contando con la aprobación de las 2/3 partes del Consejo. La mayoría cualificada de 2/3 (comprendiendo los votos de los miembros permanentes) se requeriría en el caso de las decisiones.¹³

La Declaración de las cuatro potencias convocantes sobre el procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad conllevó arduas discusiones y posturas enfrentadas. Para la U.R.S.S. el derecho de veto podía ser ejercitado siempre que se discutiese una cuestión en el Consejo de Seguridad, pudiéndose aplicar incluso previamente, antes de examinar la cuestión, con la finalidad de determinar la naturaleza de la misma (lo que después pasaría a denominarse *doble veto*).¹⁴ Las

10 En la Conferencia de San Francisco, los debates se sucedieron en el seno de cuatro comisiones, encargadas cada una de ellas de estudiar puntos concretos concernientes al Plan de Dumbarton Oaks. Estas Comisiones fueron las siguientes: Comisión I (Disposiciones Generales); Comisión II (Asamblea General); Comisión III (Consejo de Seguridad); Comisión IV (Órgano judicial).

11 U.N.C.I.O., XI, pp. 791-796 (Doc. 360/III/I/16, 22 de mayo de 1945).

12 U.N.C.I.O., IV, p. 526 (Doc. 2, III/I).

13 U.N.C.I.O., IV, pp. 529-530.

14 La expresión “doble veto” resulta cómoda y ha sido recogida en la práctica internacional, sin perjuicio de su incorrección, ya que no se trata tanto de un veto emitido por partida doble, sino más bien del ejercicio del derecho de veto en dos situaciones diferentes, por parte de un mismo miembro permanente. Hoy día, cuando ya encontramos una práctica consolidada de la Organización, constituye una cuestión en cierta

posturas intermedias estaban representadas por el resto de las potencias que no admitían que el veto pudiese oponerse incluso en la primera discusión de una cuestión en el Consejo (inclusión en el orden del día). Reino Unido entendía que un proyecto tendente a ordenar una investigación por parte del Consejo de Seguridad debía ser votado por mayoría simple.¹⁵

Las divergencias suscitadas entre el punto de vista soviético y el angloestadounidense hicieron que la U.R.S.S. reconsiderase su postura, tras la primera discusión. El problema esencial radicaba en que la fórmula de Yalta era muy imprecisa y en los debates subsiguientes no se lograban alcanzar declaraciones suficientemente claras y unánimes por parte de las grandes potencias. Por este motivo, el representante de Australia en el Comité III/I solicitó a las cuatro potencias convocantes “que reexaminaran su postura y decidiesen de un modo más o menos claro el hecho de que el derecho de veto no sería en ningún caso aplicable a la cuestión relativa al arreglo pacífico de las diferencias”.¹⁶

Con el fin de aclarar las dudas relativas a la fórmula de Yalta, el Comité III/I decidió nombrar un subcomité compuesto por Australia, Cuba, Egipto, Grecia, Países Bajos y las cinco grandes potencias. El 22 de mayo de 1945 los representantes de otros Estados que tomaron parte en la Conferencia decidieron someter a los Estados autores de la fórmula de Yalta veintitrés cuestiones, relativas a la aplicación de la regla del veto, con el objetivo de aclarar el cúmulo de dudas subyacentes.¹⁷

Tras dos semanas de conversaciones y de reuniones privadas entre los representantes de los Estados antes citados, las cuatro potencias convocantes respondieron al anterior cuestionario el 7 de junio de 1945, en un documento titulado: “Exposición de las delegaciones de las cuatro potencias convocantes acerca

medida obsoleta, pero que durante décadas provocó serios problemas interpretativos. A este respecto, véanse entre otros Rudzinski, A., “The so-called Double-veto”, en *American Journal of International Law*, núm. 45, 1951, pp. 443-461; Gross, L., “The Double-veto and the Four-power Statement on Voting in the Security Council”, en *Harvard Law Review*, núm. 67, 1953, pp. 251-280.

15 U.N.C.I.O., XI, p. 307.

16 U.N.C.I.O., Doc. 855, III/I/B/2 (A), p. 741.

17 Entre otras, las cuestiones planteadas fueron las siguientes: 1) ¿Se aplicaría el derecho de veto en relación al poder de información cuando surgiese una diferencia entre los partes del Consejo?; 2) ¿Se aplicaría el veto a las recomendaciones del Consejo cuando alguno de sus miembros debiese solventar pacíficamente una controversia?; 3) ¿Sería aplicable el veto cuando el Consejo tuviese que investigar si una situación constituía o no una amenaza de la paz?; 4) ¿Sería aplicable el veto si la prolongación de las diferencias supusiese una amenaza a la paz?; 5) ¿Se aplicaría el veto si las partes decidiesen solucionar sus divergencias acudiendo a los mecanismos de arreglo pacífico?; 6) En el caso de que una decisión requiriese antes de ser examinada que se determinase si se trataba o no de una cuestión de procedimiento conforme a lo establecido en el art. 27.2 de la Carta, ¿se consideraría esta cuestión preliminar como una cuestión de procedimiento o se podría aplicar el derecho de veto a tal cuestión?; 7) Si el Consejo de Seguridad debate una cuestión, no procedimental, ¿la abstención de un miembro permanente podría tener el mismo efecto que un voto negativo de ese miembro, evitando así la adopción de la decisión en cuestión?; 8) La abstención de un miembro permanente parte en una diferencia conforme al art. 27.3, sobre una cuestión no procedimental, ¿impide que el Consejo de Seguridad tome una decisión acerca de ese punto?; 9) ¿La recomendación del Consejo a la Asamblea referente a la elección del Secretario General estaría sujeta a veto?

del procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad".¹⁸ Francia se adhirió al contenido de la Exposición el 8 de junio de 1945.¹⁹ Este texto no tuvo como objetivo exclusivo dar a conocer a los pequeños Estados los puntos de vista de las grandes potencias sobre la aplicación del procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad, sino que intentó consagrar el acuerdo por el que las grandes potencias trataron de poner fin a profundas divergencias de opinión.

El 13 de junio de 1945 el Comité, de modo unánime, aprobó, párrafo por párrafo, el texto primitivo de la fórmula de Yalta, que se incluyó como redacción definitiva del art. 27.3 de la Carta, con el contenido de sobra conocido,²⁰ que perduró inalterado hasta que se produjo la primera reforma de la Carta, donde se cambió la referencia de siete votos por nueve, aspecto éste al que haremos referencia detallada más adelante.

El 20 de junio, la fórmula de voto adoptada en Yalta era aprobada sin objeciones por la Comisión III.²¹ El 23 de junio, el Comité de Dirección aprobó por unanimidad el texto de la Carta presentado por el Comité de Coordinación y por el Comité consultivo de Juristas.²² El 25 de junio de 1945, la Conferencia, en sesión plenaria, aprobó sin objeciones el texto que fijaba el procedimiento de voto previsto en Yalta. El ponente de la Comisión III, el entonces embajador de Paraguay, declaraba lo siguiente: "... reconociendo que ciertos Estados, en virtud de su inmenso poder, deben asumir necesariamente un mayor grado de responsabilidad para asegurar el mantenimiento de la seguridad..."²³

De este modo, el texto de la Carta, en relación con el procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad, quedaba establecido, dotado de un significado múltiple: medio garante de la seguridad y a la vez soporte de un sistema establecido previamente, basado en la supremacía de las grandes potencias. Este cuerpo de once miembros iniciales se situó en la esfera internacional como encargado de mantener y salvaguardar la paz internacional, así como de prevenir la agresión,²⁴ a pesar de que la realidad ha dado muestras de todo lo contrario;

18 *U.N.C.I.O.*, p. 312.

19 *U.N.C.I.O.*, XI, p. 754.

20 Y que dice así: "1.- Cada Miembro del Consejo de Seguridad tendrá un voto.

2.- Las decisiones del Consejo de Seguridad sobre cuestiones de procedimiento serán tomadas con el voto afirmativo de siete miembros.

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

El primer párrafo fue adoptado contando con la unanimidad de los treinta y tres Estados presentes. El párrafo 2 fue aprobado por 30 votos a favor y uno en contra. El tercero se adoptó contando con 2 votos en contra (Colombia y Cuba), 15 abstenciones y 3 ausencias, reflejando así las mayores dificultades que conllevaba su puesta en práctica.

21 *U.N.C.I.O.*, XI, p. 210 (Doc 1149/III/11 y Doc 1150/III/12).

22 *U.N.C.I.O.*, I, p. 651 (11ª sesión del Comité de Dirección).

23 *U.N.C.I.O.*, I, p. 647 (declaración del Sr. Velasquez, Embajador de Paraguay, Relator de la Comisión III).

24 Herbert, E., "The United Nations and the Making of Peace", en *International Conciliation*, núm. 437, 1948, p. 673.

la que nació como válvula de seguridad del sistema se instauró, como se verá, como mecanismo provocador de la inacción del Consejo de Seguridad durante casi cuatro décadas.

1.3. Fundamentos esenciales del Derecho de veto

El sistema de votación del Consejo de Seguridad, adoptado en Yalta, reconoce que este órgano, en su labor de mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales, va a debatir dos cuestiones muy diferentes: las denominadas cuestiones procedimentales,²⁵ frente a las no procedimentales o de fondo,²⁶ cuestiones estas últimas frente a las que es posible esgrimir el derecho de veto. Al ser el Consejo de Seguridad un órgano restringido, compuesto originariamente por 11 miembros (6 no permanentes que son elegidos por la Asamblea General en función de los criterios fijados en el art. 23.1 de la Carta, y 5 permanentes), había de adoptar sus decisiones sobre cuestiones de procedimiento por el voto afirmativo de 7 miembros cualesquiera (art. 27.2), exigiéndose respecto de todas las demás cuestiones que en dicha mayoría figurasen los votos afirmativos de todos los miembros permanentes, que de esta forma disponen de un derecho de veto (art. 27.3).

Como se dijo en la Exposición de las Delegaciones de las cuatro potencias que convocaban la Conferencia de San Francisco, a la que se asociaba completamente la delegación de Francia, con relación al procedimiento de voto en el Consejo de Seguridad:

...dadas las responsabilidades primordiales de los miembros permanentes, no cabe esperar, en la etapa actual de las condiciones del mundo, que aquellos asuman la obligación de actuar en una materia tan grave como el mantenimiento de la paz y de la seguridad internacionales, en ejecución de una decisión en la que no han consentido. Por consiguiente, si se quiere

25 De la práctica del Consejo de Seguridad se desprende que las siguientes materias son consideradas como meramente procedimentales y, por ende, no susceptibles de ser vetadas: la inclusión de asuntos en la agenda; el orden de discusión de asuntos en la agenda; la invitación a participar en las discusiones; las modificaciones en el modo de actuar del Presidente del Consejo de Seguridad; la posposición en el orden de consideración de un asunto en la agenda; la suspensión o aplazamiento de las reuniones; el orden en la votación de las propuestas; la modificación de los asuntos en la lista de materias que debe tratar el Consejo de Seguridad; la convocatoria de una sesión especial de emergencia de la Asamblea General. A este respecto, véase Bailey, S., "Voting in the Security Council", en *International Conciliation*, núm. 566, 1968, p. 15.

26 La expresión "cuestión de fondo" no aparece como tal en el texto de la Carta, sino que es empleada por la doctrina, en contraposición a las cuestiones de procedimiento, para designar aquellas cuestiones que son decididas actualmente por un voto de nueve miembros (inicialmente siete), debiendo concurrir el voto afirmativo de los cinco miembros permanentes (art. 27.3 de la Carta), y que serían fundamentalmente las siguientes: la acción coercitiva; la reglamentación de armamentos nacionales y la creación de fuerzas multinacionales; el régimen de las zonas estratégicas bajo tutela (hoy en desuso); la admisión de nuevos miembros en la Organización, su suspensión o expulsión; el sometimiento de informes a la Asamblea General por parte del Consejo de Seguridad; las demandas de consulta y la ejecución de las sentencias de la C.I.J.; el nombramiento del Secretario General de la Organización; y las enmiendas de la Carta, entre las cuestiones más destacables.

hacer posible el procedimiento de voto mayoritario en el Consejo de Seguridad, el único método práctico consiste en prever, para las decisiones que no son de procedimiento, la unanimidad de los miembros permanentes más los votos de al menos dos de los miembros no permanentes.

En palabras del profesor Carrillo,²⁷ el esquema de seguridad de la Carta fue concebido sobre un postulado fundamental, la unanimidad de las grandes potencias, creado para hacer frente a las perturbaciones de la paz en aquellos supuestos en los que las grandes potencias decidiesen actuar de forma unánime, cooperando entre ellas o tolerando, al menos, una acción colectiva. En otras palabras, el derecho de veto fue concebido y consagrado en la Carta de las Naciones Unidas como garantía que impidiese que la Organización pudiera transformarse en una alianza y quedase puesta al servicio de un grupo de potencias frente a otro. El advenimiento de la guerra fría, sin embargo, dio al traste con estos postulados optimistas. El veto ha conformado uno de los aspectos más criticados de la Organización por oponerse, al menos desde un plano formal, al principio de igualdad soberana de los Estados,²⁸ reconocido en la propia Carta, así como por obstaculizar la labor de la Organización. Ni siquiera los aspectos interpretativos del art. 27 de la Carta resultaban claros en todos sus términos, ni mucho menos, de la misma manera que la doctrina discrepaba respecto a si se debía considerar la regla de la unanimidad de los cinco grandes como la fórmula habitual o bien la excepción.²⁹ Es más, cuestiones tales como si la abstención o la ausencia de un miembro permanente equivaldrían o no al veto se plantearon en reiteradas ocasiones durante las primeras décadas de funcionamiento del Consejo de Seguridad.

1.4. La primera –y de momento única– ampliación del número de miembros en el Consejo de Seguridad: implicaciones prácticas

El Consejo de Seguridad, uno de los seis órganos principales que conforman Naciones Unidas, estaba compuesto inicialmente, tal y como su art. 23 establecía, por 11 miembros, como ya se ha señalado. En la Conferencia de Dumbarton Oaks, la opinión general se traducía en la consideración de que el número de miembros del Consejo no debería ser modificado.³⁰ Como consecuencia de ello, el número de miembros se encontraba inserto en el propio texto de la Carta, por lo que su incremento supondría indefectiblemente enmendar el texto sobre el que se fundamentaba la propia Organización.³¹

27 Carrillo Salcedo, J. A., *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, Tecnos, 1984, pp. 55-56.

28 Una discusión respecto a esta cuestión, diferenciando así la igualdad formal, respecto a la igualdad real o fáctica, véase en Kaeckenbeeck, G., “La Charte de San Francisco dans ses rapports avec le droit international”, en *Recueil des Cours de l’Académie de Droit International de La Haye*, núm. 70, 1947, pp. 170-173; igualmente Kranz, J., “Le vote pondéré dans les Organisations Internationales”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 85, 1981, p. 343.

29 Al menos en apariencia, la fórmula instaurada en Yalta pretendió ser establecida inicialmente como el criterio general a seguir, no ya la excepción, como señala Day, G., op. cit., p. 153.

30 Hernald, K., “Reflections on the Role, Functions and Procedures of the Security Council of the United Nations”, en *Recueil des Cours l’Académie de Droit International de La Haye*, núm. 206, 1987, pp. 309-311.

31 Schlochauer, H., “Quelques aspects de la révision de la Charte des Nations Unies”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 65, 1961, pp. 30-32.

Pese a los problemas que podría llevar consigo la revisión de la Carta,³² ya en 1956 se comenzó a sentir el deseo de incrementar el número de miembros del Consejo de Seguridad, como consecuencia inmediata de la admisión de nuevos Estados en la Organización.³³

En julio de 1963, la Comisión Especial celebró una reunión de acuerdo con la recomendación aprobada por la Asamblea General durante el XVII período de sesiones y llegó pronto a la conclusión de que era conveniente ampliar tanto la composición del Consejo de Seguridad, como la del Consejo Económico y Social. En cuanto a la ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad, existían diferencias de criterio: los países latinoamericanos consideraban conveniente que el Consejo de Seguridad tuviera trece miembros, mientras los afroasiáticos pedían que su número se elevase a quince. El acuerdo final se conseguiría con la adopción de la Resolución 1991, en su apartado A, el 17 de diciembre de 1963. Según lo dispuesto en dicho apartado, el Consejo de Seguridad se aumentaría a quince miembros (cinco permanentes, como antes, y diez elegidos) y el procedimiento de votación se modificaba en el siguiente sentido: para las cuestiones de procedimiento se requeriría una mayoría de nueve miembros cualesquiera y para los asuntos que no fueran de procedimiento se necesitarían nueve votos a favor, incluidos los de los cinco miembros permanentes.³⁴ Igualmente, la resolución antes citada fijó la distribución de los puestos no permanentes en el Consejo de Seguridad, correspondiendo cinco a Estados afroasiáticos, dos a Latinoamérica y Caribe, uno a Europa Oriental y dos al bloque de Europa Occidental y otros Estados.

La primera enmienda de la Carta instituyó un evidente progreso en la actualización de la Organización de las Naciones Unidas³⁵ y además resultaba completamente necesaria; el Consejo de Seguridad, como órgano principal de Naciones Unidas que tenía encomendada la misión de mantener la paz, debía reflejar las tendencias mundiales mayoritarias (tanto políticas como ideológicas) y por ello habría de ser un órgano representativo de los miembros que componían la Organización.³⁶

32 Respecto a este aspecto al cual la doctrina manifestaba ya cierto escepticismo, dadas las dificultades concurrentes, como por ejemplo puso de relieve Giraud, E., “De l’interêt des études relatives a une révision de la Charte des Nations Unies qui probablement n’aura pas lieu”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 59, 1955, pp. 246-269.

33 Durante el undécimo período de sesiones de la Asamblea General, 20 Estados latinoamericanos pretendieron hacer viable una propuesta de Resolución que pretendía incrementar el número de miembros no permanentes de seis a ocho, sin que con ello se viesen en modo alguno modificados los privilegios de los miembros permanentes (véase *United Nations Yearbook*, 1956, pp. 147-149). Dicha propuesta sería rechazada en 1960 (*United Nations Yearbook*, 1960, pp. 203-207), sin que en los dos años siguientes se realizaran propuestas dignas de ser mencionadas, pese a la continuación de las negociaciones.

34 “Reformas de los artículos 23, 27 y 61 de la Carta”, en *United Nations Juridical Yearbook*, 31 de agosto de 1965, p. 159.

35 Véanse a este respecto Schwelb, E., “Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations”, en *American Journal of International Law*, núm. 59, 1965, p. 834; y del mismo autor, “The 1963/1965 Amendments to the Charter of the United Nations: An Addendum”, en *American Journal of International Law*, núm. 60, 1966, pp. 371-379, así como, en la doctrina española Seara, M., “Las reformas a la Carta de las Naciones Unidas”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 21, 1968, p. 589.

36 Ideas éstas que son completamente extrapolables a la actual composición del Consejo de Seguridad, verdidas hace dos décadas por Herndl, K., op. cit., p. 313.

Pese a los cambios producidos en la composición del órgano actuante por antonomasia, el derecho de veto, considerado por quienes lo ostentan como un derecho casi inherente, se ha convertido en numerosas ocasiones en un serio obstáculo, provocador de situaciones de “bloqueo”.

Debemos resaltar un dato, derivado de los múltiples cambios que han tenido lugar en la sociedad internacional a lo largo de las últimas décadas: en el momento de su creación, la ONU contaba con cincuenta y un miembros originarios de los cuales sólo cuatro de ellos eran africanos: Egipto, Etiopía, Liberia y la Unión Sudafricana. Entre 1955 y 1963, gracias al proceso descolonizador, pasaron a formar parte de dicha Organización treinta y un nuevos Estados.³⁷ Por esta circunstancia, el año 1960³⁸ se conocerá como año de África, marcado por la entrada en Naciones Unidas de dieciséis Estados africanos, además de Chipre, como Estado ajeno a dicha órbita geográfica.

La nueva estructura de la Organización iba a demandar que el órgano primordial de la misma también sufriese cambios. Si en un principio el Consejo comprendía seis puestos de miembros no permanentes repartidos en razón de un puesto para Europa Occidental, uno para Europa Oriental, uno para la *Commonwealth*, uno para Medio Oriente y otro para América Latina, a partir de 1965, su número se elevó a diez, repartidos como sigue: cinco puestos para África y Asia, dos puestos para América Latina, dos puestos para los Estados de Europa Occidental y otros Estados y un puesto para los Estados de Europa Oriental.³⁹

Un importante factor a tener en cuenta a la hora de estudiar el desarrollo de la Organización es el siguiente: Naciones Unidas tiene hoy una composición cualitativa⁴⁰ muy distinta de la originaria, puesto que los Estados europeo-occidentales, que hasta hace pocas décadas eran casi los únicos integrantes de la comunidad internacional, son hoy una minoría cuantitativa dentro de la Organización. En esa medida, la composición del Consejo de Seguridad en la actualidad sobredimensiona el componente europeo-occidental, si tenemos en cuenta que tres de los miembros permanentes pertenecen a todas luces a dicho bloque.

El Consejo de Seguridad surgió en un contexto histórico que difiere sustancialmente del actual, por lo que términos como la “distribución geográfica equitativa” distan mucho de la realidad que este órgano representa hoy. Esta cuestión, aparentemente irrelevante, provocó sin embargo no pocos interrogantes

37 Ahadzi-Novou, K., “Les États africains au Conseil de Sécurité”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 90, 1986, pp. 879-880.

38 Gheballi, V., *La crise du système des Nations Unies*, París, Documentation Française, 1988, pp. 14-16.

39 Esta distribución se determinó en virtud de la *Resolución 1991 (XVIII) de la Asamblea General de las Naciones Unidas*, aprobada el 17 de diciembre de 1963, y que entró en vigor en 1965.

40 Aunque también cuantitativa, pues no debe obviarse el proceso de expansión en cuanto al número de sus miembros experimentado a comienzos de la década de 1990, con la aparición de nuevos Estados en el escenario internacional, fruto de los acontecimientos desarrollados en Europa Central y Oriental, así como en los últimos reductos del proceso descolonizador localizados también durante esa década. Con la entrada en la Organización de Montenegro, son 192 sus actuales Estados miembros. A este respecto, véase www.un.org/spanish/aboutun/unmember.htm, recuperado: 10 de diciembre de 2007.

en torno a la interpretación a seguir en el momento en que se fuesen a designar miembros no permanentes: ¿el reparto geográfico hacía referencia a la geografía física, y por tanto a la designación de Estados pertenecientes a un continente concreto, o más bien se refería a criterios de geografía política, es decir, a la división en bloques ideológicos? La cuestión no era banal, por lo que ya en 1946 la Unión Soviética abogó por la representación del que denominaba *grupo de países de Europa Oriental* (la U.R.S.S., Ucrania, Bielorrusia y las Democracias Populares), basando su criterio en connotaciones políticas, en concreto, en la existencia de un régimen comunista en dichos Estados. Sin embargo, el criterio de elección se basaba exclusivamente en connotaciones geográficas.⁴¹

Ciertamente, el Consejo de Seguridad y su composición encierran una enorme contradicción: a pesar de que hasta la fecha los únicos cambios experimentados por los miembros permanentes de dicho órgano han sido los vividos por la República Popular de China (en sustitución de Taiwán)⁴² y por la Federación de Rusa (tras desatarse el proceso desintegrador vivido por la Unión Soviética),⁴³ la necesidad de reformar la composición de dicho órgano es, además de un tema recurrente desde hace décadas, una cuestión que aún sigue sin resolverse. Y ello, a pesar de las múltiples propuestas planteadas en relación a esta cuestión,⁴⁴ que supera

41 Virally, M., *L'Organisation Mondiale*, París, Armand Colin, 1972, pp. 97-98. Así, Yugoslavia fue elegida como representante de Europa Oriental en 1949 y 1956, Grecia en 1952 y 1954 y Turquía en 1961.

42 El 25 de octubre de 1971, la Asamblea General adoptaba la Resolución 2758 (XXVI), relativa a la "Restitución de los legítimos derechos de la República Popular de China en las Naciones Unidas", en virtud de la cual se reconocía "a los representantes de su Gobierno como únicos representantes legítimos de China en las Naciones Unidas", e igualmente se procedía a expulsar "inmediatamente a los representantes de Chiang Kai-shek del puesto que ocupan ilegalmente en las Naciones Unidas y en todos los organismos con ellas relacionados". A este respecto, véase Focsaneanu, L., "La République Populaire de Chine à l'ONU", *Annuaire Français de Droit International*, núm. 20, 1974, pp. 115-152.

43 En una carta fechada el 24 de diciembre de 1991, Boris Yeltsin, Presidente de la Federación Rusa, informaba al Secretario General de Naciones Unidas que el puesto ocupado hasta entonces por la U.R.S.S. en el Consejo de Seguridad y en otros órganos de Naciones Unidas sería ocupado a partir de ese momento por la Federación Rusa, en virtud del acuerdo alcanzado por los entonces 11 Estados miembros de la Comunidad de Estados Independientes (dicha carta puede consultarse en el *Boletín Oficial del Estado* de 25 de junio de 1992). Véanse, entre los múltiples autores que han tratado esta cuestión, Blum, Y., "Russia Takes Over the Soviet Union's Seat at the United Nations", en *European Journal of International Law*, núm. 3, 1992, pp. 354-361; Dastis, A., "La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su "sucesión" en las Naciones Unidas", en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 44, 1992, pp. 249-252; Villani, U., "L'attribuzione alla Russia del seggio sovietico nell'ONU", en *Rivista di Diritto Internazionale*, núm. 75, 1992, pp. 120-126; Bühler, K., "State Succession, Identity, Continuity and Membership in the United Nations", en *State Succession: Codification Tested Against the Facts*, Kluwer Law International, La Haya, 2000, pp. 249-267.

44 Remitimos por ello a la ingente bibliografía que se ha dedicado al estudio de esta cuestión, pues la misma daría lugar a un artículo doctrinal, separándonos por tanto del propósito pretendido por este artículo. Véanse, entre los múltiples autores que han tratado esta cuestión, los trabajos más recientes de Riquelme, R., *La Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Madrid, Dykinson, 2000, especialmente pp. 59-111, o de la misma autora "La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad", en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 57, 2005, pp. 745-776; Fleurence, O., *La réforme du Conseil de sécurité: l'état des débats depuis la fin de la guerre froide*, París, Bruylant, 2000; De Faramiñán, J., "Las necesarias modificaciones de las Naciones Unidas en un mundo globalizado (en su sesenta aniversario)" [en línea], disponible en www.recei.org (*Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 10, 2005, pp. 8-10); Giegerich, T., "A Fork in the Road- Constitutional Challenges, Chances and Lacunae of UN

con creces el marco de nuestro análisis. Sin duda, existe el convencimiento profundo de que el veto es una institución anacrónica, pero de la que resulta prácticamente imposible prescindir.⁴⁵

2. La historia del uso y abuso del derecho de veto: análisis evolutivo

2.1. Algunas cuestiones previas: la abstención y la ausencia de los miembros permanentes

2.1.1. La abstención voluntaria de un miembro permanente

Conforme a lo dispuesto en el art. 27.3 de la Carta, en su último inciso: "... en las decisiones tomadas conforme al Capítulo VI y bajo el art. 52.3 de la Carta, la parte en la controversia se abstendrá de votar". El problema que se suele plantear al respecto surge en el momento en que alguno de los miembros permanentes sea parte en la controversia, aspecto éste que no va a ser fácilmente demostrable en la mayoría de las ocasiones.⁴⁶ Mientras está muy claro que cuando un miembro permanente es parte en una controversia, en los términos antes citados, es decir, cuando se pretenda llegar a una situación de arreglo pacífico conforme al Capítulo VI, sin acudir al Capítulo VII,⁴⁷ debe abstenerse de tomar parte en la votación,⁴⁸ sin que esa abstención obligada se considere veto, suscita problemas de interpretación la siguiente situación: la abstención voluntaria de un miembro permanente que no sea parte en la controversia.⁴⁹

Reform", en *German Yearbook of International Law*, núm. 48, 2005, pp. 29-37; Cot, J., "Reforming the Security Council: Is there a Hidden Agenda?", en Blokker, N. y Schrijver, N., *The Security Council and the Use of Force*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005, pp. 269-279; Blanc, A. y Real, B., "La réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies: quelle structure et quels membres?", en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 110, 2006, pp. 801-825.

45 En este sentido resulta ilustrativa la opinión señalada por el Grupo de Alto Nivel en el Informe enviado el 1 de diciembre de 2004 al Secretario General de Naciones Unidas, bajo el título "Un mundo más seguro: la responsabilidad que compartimos" (Doc. A/59/565, al que se puede acceder en www.un.org/spanish/secureworld/report_sp.pdf, recuperado: 7 de abril de 2008). Dicho informe, concretamente en su párr. 256, p. 77, dice así: "No vemos forma prácticamente alguna de cambiar el veto que tienen algunos miembros. Sin embargo, en general la institución del veto es anacrónica, lo que no es adecuado para la institución en una era de democracia cada vez mayor e instaríamos a que únicamente se utilizara en cuestiones en que realmente estuviesen en juego intereses vitales. Pedimos también a los miembros permanentes que, a título individual, se comprometan a abstenerse de utilizar el veto en casos de genocidio y abusos en gran escala de los derechos humanos. **Recomendamos que en ninguna propuesta de reforma se prevea una ampliación del veto**" (en negrita esta última frase en el documento original).

46 Higgins, R., "The Place on International Law in the Settlement of Disputes by the Security Council", en *American Journal of International Law*, núm. 64, 1970, p. 2.

47 Tavernier, P., "L'abstention des États parties a un différend (art. 27.3)", en *Annuaire Français de Droit International*, núm. 22, 1976, p. 286.

48 Brugière, P., *La règle de l'unanimité des membres permanents au Conseil de Sécurité. Droit de veto*, París, Pedone, 1952, p. 78.

49 Yuen-Li, L., "Abstention and Absence of a Permanent Member in Relation to the Voting Procedure in the Security Council", en *American Journal of International Law*, núm. 44, 1950, p. 700.

En el seno del subcomité creado en 1945, con el objeto de clarificar el artículo 27, una de las cuestiones que se plantearon fue la siguiente: “Si uno de los miembros permanentes es parte en una diferencia y, conforme a los términos del párrafo 3 del art. 27, se abstiene de votar ¿dicha abstención tendría el mismo efecto que un voto negativo de dicho miembro e impediría que el Consejo de Seguridad tomase una decisión sobre ese punto?”⁵⁰

Dicha cuestión no llegó a ser abordada⁵¹ durante las discusiones que se plantearon en San Francisco, pero una duda flotaba en el aire: si bien una abstención obligatoria no se considera como un veto, ¿qué tratamiento se debía dar a las abstenciones voluntarias?

Realmente la Carta de Naciones Unidas no presenta indicio alguno que nos dé pie a afirmar con seguridad si la abstención podía o no ser considerada del mismo modo que un voto negativo, conforme al contenido del art. 27.3, al enfrentarnos a una cuestión de carácter no procedimental.⁵²

La práctica del Consejo de Seguridad en los años siguientes a que comenzase su andadura nos ha demostrado que la abstención ha sido entendida como un modo de participar en la votación, sin decantarse afirmativa ni negativamente por la resolución sometida a votación. Se trata de un criterio ambiguo, que si bien puede parecer una expresión de la neutralidad más absoluta, no está exenta de connotaciones políticas,⁵³ puesto que puede indicar la intención de favorecer un proyecto, la indiferencia ante una propuesta, o bien el deseo de optar por una solución concreta.

Tanto una interpretación estricta del artículo 27.3 de la Carta como la observación de sus trabajos preparatorios ofrecen indicios claros de que la regla de la unanimidad se pretendía interpretar de modo riguroso, considerándose que la abstención de un miembro permanente era suficiente para impedir que el Consejo adoptase una decisión con validez.⁵⁴ La cuestión se caracterizaba por su oscuridad, más aun si se realizaba una interpretación literal del propio art. 27 de la Carta, en su versión inglesa, donde se hacía referencia a “the concurring votes of all permanent members”. Se deducía de este párrafo que el veto podía ser ejercitado por los miembros permanentes, no sólo interponiendo un voto negativo, sino también absteniéndose de votar.

50 U.N.C.I.O., vol. XI, p. 741 (Doc. 855, 111/1/B/2.a).

51 Stavropoulos, C., “The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council under art. 27.3 of the Charter of the United Nations”, en *American Journal of International Law*, núm. 61, 1967, pp. 737-752.

52 Tampoco existía en el Reglamento de actuación del Consejo de Seguridad una disposición similar a la establecida en su día en el art. IX, párrafo 3 de las Reglas de Procedimiento del Consejo de Sociedad de Naciones, adoptada en 1933, cuyo contenido era el siguiente: “Subject to the provisions of article 10 of the present rules, each member of the Council shall be called upon separately to vote, if a Member of the Council so requires. In counting the votes, abstentions from voting shall be disregarded”. Véase a este respecto Yuen-Li, L., “The Settlement of Disputes in the Security Council. The Yalta Voting Formula”, en *British Yearbook of International Law*, núm. 24, 1947, pp. 357-359.

53 Fromont, M., “L’abstention dans les votes au sein des Organisations Internationales”, en *Annuaire Français de Droit International*, núm. 8, 1961, p. 492.

54 U.N.C.I.O., XI, p. 754.

Las necesidades prácticas, sin embargo, llevaron a reconsiderar la cuestión. De hecho, fue el representante soviético (Gromyko) el que por vez primera propuso que la abstención de un miembro permanente no fuese causa suficiente para impedir la adopción de una determinada resolución. Esto sucedió el 29 de abril de 1946, en relación con la cuestión española, siendo las palabras del representante soviético las siguientes: “Teniendo en cuenta que mi voto contrario a este proyecto de resolución haría imposible su adopción, me abstendré de votar”.⁵⁵ La declaración de Gromyko dio origen a una nueva práctica que no iba a ser rechazada en el futuro ni por la propia Unión Soviética, ni por el resto de los miembros permanentes del Consejo de Seguridad,⁵⁶ aplicándose el principio de que la abstención de un miembro permanente no iba a impedir la adopción de una resolución. Esta misma postura ante la abstención de un miembro permanente sería corroborada por la propia Corte Internacional de Justicia en su *Dictamen de 21 de junio de 1971*, relativo a las consecuencias jurídicas derivadas de la presencia continuada de Sudáfrica en Namibia.⁵⁷

Las enmiendas al texto de la Carta producidas a raíz de la Resolución 1991 de la Asamblea General también iban a generar algunas repercusiones en el tema de la abstención. El incremento del número de miembros del Consejo de Seguridad, en virtud de la resolución antes citada, constituyó un intento para alcanzar estos dos objetivos:⁵⁸ i) una más adecuada representación geográfica de los miembros no permanentes; ii) conseguir que el Consejo de Seguridad alcanzase una mayor efectividad para cumplir sus fines.

Una cuestión que se planteó fue la siguiente: antes de 1965, al estar compuesto el Consejo de Seguridad por once miembros, no era posible adoptar una resolución con la abstención de todos los miembros permanentes, pues en ese caso no existían los 7 votos afirmativos que se requerían para su aprobación. Sin embargo, con la ampliación del número de miembros del Consejo de Seguridad de once a quince, la situación se vio modificada en el siguiente sentido:⁵⁹ se podría dar la paradójica situación de que se adoptase una resolución decisoria sobre una cuestión clave, como la referida a la actuación conforme al capítulo VII de

55 *Répertoire de la pratique du Conseil de Sécurité*, 1954, p. 183.

56 Day, G., op. cit., p. 115.

57 Con el siguiente tenor: “22. However, the proceedings of the Security Council extending over a long period supply abundant evidence that presidential rulings and the positions taken by members of the Council, in particular its permanent members, have consistently and uniformly interpreted the practice of voluntary abstention by a permanent member as not constituting a bar to the adoption of resolutions. By abstaining, a member does not signify its objection to the approval of what is being proposed; in order to prevent the adoption of a resolution requiring unanimity of the permanent members, a permanent member has only to cast a negative vote. This procedure followed by the Security Council, which has continued unchanged after the amendment in 1965 of Article 27 of the Charter, has been generally accepted by Members of the United Nations and evidences a general practice of that Organization” (*I.C.J. Reports*, 1971, p. 22).

58 Gross, L., “Voting in the Security Council: Abstention in the Post-1965 Amendment Phase and its Impact on Art. 25 of the Charter”, en *American Journal of International Law*, núm. 62, 1968, pp. 315-334.

59 Stavropoulos, C., loc. cit., p. 743.

la Carta, habiéndose abstenido todos los miembros permanentes. En este caso deja de cobrar importancia la cuestión numérica, considerándose más llamativo el hecho de que tal vez los miembros permanentes no actuaran en sentido alguno, con lo que dicha resolución resultaría de difícil cumplimiento, a pesar de su aprobación. En condiciones normales, las resoluciones del Consejo de Seguridad que implican acción, en palabras de la Carta, precisan para su efectividad real de un respaldo para lograr su consecución, concretamente del respaldo de los miembros permanentes. Ésta es más una cuestión hipotética, que difícilmente podría producirse en un mundo como el actual, donde los conflictos tienen alcance y repercusiones en ámbitos mucho más extensos al área en que se han producido, por lo que carecería de sentido la aprobación de una resolución sin que ninguno de los cinco miembros permanentes tuviese interés alguno en su puesta (o no) en práctica.⁶⁰

2.1.2. La ausencia: diferencias con la abstención y consecuencias

Un problema similar al que planteaba la figura de la abstención ha tenido lugar con la ausencia, puesto que no existe ninguna disposición de la Carta referida a este tema. Su carácter es similar a una abstención, pero no idéntico, al implicar una falta de presencia de un miembro permanente cuando se está llevando a cabo el intento de adopción de una resolución. Esta situación sólo puede darse, claro está, cuando todos los miembros del Consejo de Seguridad hayan sido convocados en forma pertinente. Para Decleva, la ausencia de cualquiera de los miembros de las reuniones de un órgano colectivo presenta un carácter similar a la no participación.⁶¹

El 8 de mayo de 1946, el representante de Australia (Hasluck) llamó la atención acerca de la ausencia de un miembro del Consejo (el representante de la U.R.S.S.) cuando se tomó la decisión de invitar al representante de Irán a participar en la discusión. El presidente del Consejo de Seguridad (por aquel entonces el representante de China), entendió que, al tratarse de una cuestión procedimental, podía ser adoptada esta decisión, aun en ausencia de un miembro permanente.⁶² De otro modo, se produciría una interpretación extensiva del contenido de la Carta, que conllevaría una seria ampliación del poder de veto.⁶³ Similar sería la posición mantenida por el representante británico.⁶⁴

60 De forma reciente, la Resolución 1757, del 30 de mayo de 2007, por la que se crea un Tribunal Especial con el objetivo de investigar el asesinato del ex primer ministro del Líbano Rafiq Hariri, ha sido adoptada por diez votos a favor y cinco abstenciones (entre ellas, las de dos miembros permanentes, China y Rusia, junto a Qatar, Sudáfrica e Indonesia). Véase S/PV.5685 y nota de prensa en la página donde se contienen las actuaciones del Consejo de Seguridad: <http://www.un.org/Depts/dhl/resguide/scact2007sp.htm>. Durante la segunda mitad del año 2007 la Federación Rusa se ha abstenido en diversas ocasiones, lo que pone de manifiesto un cierto descontento con los temas y objetivos abordados por este órgano en tiempos recientes.

61 Decleva, M., "Absence and Abstention from Voting in International Collective Organs", en *The Italian Yearbook of International Law*, núm. 3, 1977, p. 189.

62 *Security Council Official Records*, 4th year, núm. 41, p. 29.

63 Yuen-Li L., "Abstention and Absence of a Permanent Member in Relation to the Voting Procedure in the Security Council", loc. cit., p. 700.

64 Dicho representante señalaría lo siguiente: "The absence of one of our members from this table does

Una situación en cierta medida similar se planteó el 13 de junio de 1950.⁶⁵ La Unión Soviética se encontraba ausente del Consejo de Seguridad (había comenzado ya el problema de las “dos Chinas” y su representación en Naciones Unidas).⁶⁶ El representante de los Estados Unidos (Gross), proclive a que el Consejo de Seguridad continuase su labor, expuso lo siguiente: “The absence of the Soviet Union will not prevent us from conducting the business to which we are pledged. It is the view of my Government that the absence of a permanent member from a meeting of the Security Council in no way diminishes its power or its authority to act”.⁶⁷

Esta postura llevó al Consejo a adoptar diversas resoluciones de cierto relieve, aun en ausencia de la U.R.S.S.,⁶⁸ de lo que se dedujo que el comportamiento consistente en no participar en la votación no tendría la consideración de veto.⁶⁹ La propia CIJ ha interpretado la ausencia de un miembro del Consejo de Seguridad de un modo diferente al veto, asimilando sus efectos a la abstención.⁷⁰ Su dictamen de 21 de junio de 1971 resulta sumamente clarificador, al afirmar lo siguiente: “It is also generally recognized that the absence of a permanent member from a meeting of the Security Council does not prevent the taking of decisions which are valid even if they relate to questions of substance. The new procedural practice with regard to votes in the Security Council was followed without any objection on the part of the General Assembly”.⁷¹

Se puede afirmar que desde la modificación de la Carta, en 1963, con el incremento del número de miembros del Consejo de Seguridad de 11 a 15, el grupo de miembros no permanentes va a conseguir alcanzar la mayoría suficiente para adoptar decisiones sin contar con la ayuda de los miembros permanentes, claro está, siempre y cuando no haga su aparición el derecho de veto.⁷² Tal fue la situación que se produjo con la adopción de la Resolución 334 (1973) en la Conferencia sobre Oriente Medio, que se aprobó contando con la abstención de cuatro miembros permanentes, y en ausencia de China. En este sentido, se puede

not halt the Council's work. We sit here and function...I can not see that there is really any difference between absence from this table or presence at a table and abstention from a vote” (*Security Council Official Records*, 3rd year, núm. 134, p. 30).

65 Hungdah, C., “Communist China's Attitude toward the U.N.: A Legal Analysis”, en *American Journal of International Law*, núm. 62, 1968, pp. 20-50.

66 Recuérdese que la cuestión de la legítima representación de China mantuvo en jaque a la Organización durante dos décadas. La Resolución 2758 (XXVI), ya mencionada con anterioridad, daría por zanjada la cuestión, otorgando a la República Popular de China la representación en las Naciones Unidas.

67 *Reunión del Consejo número 461*, 13 de enero de 1950.

68 Como lo fueron la relativa a la desmilitarización de Jammu y Cachemira (Resolución 80, de 14 de marzo de 1950); o la concerniente al nombramiento del Representante de India y Pakistán ante Naciones Unidas (Decisión adoptada el 12 de abril de 1950). Enormemente cruciales fueron las resoluciones relativas a Corea: el 25 de junio de 1950, el Consejo de Seguridad determinó que el ataque armado de la República de Corea por parte de las fuerzas de Corea del Norte constituía una clara ruptura de la paz (*U.N. Doc. S/1501*). De manera similar, la segunda Resolución del Consejo, adoptada el 27 de junio de 1950, así como la tercera, adoptada el 7 de julio de 1950, recomendaban a los miembros de Naciones Unidas que se enviasen fuerzas y la asistencia necesaria para que cesasen las hostilidades (*U.N.Doc. S/1588*).

69 Virally, M., op. cit., p. 105.

70 Martín, P., “Le comportement de la République Populaire de Chine au Conseil de Sécurité”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 82, 1978, p. 775.

71 *I.C.J. Reports*, 1971, p. 117.

72 Herndl, K., , op. cit., p. 321.

decir que la consideración de la abstención y la ausencia como modos de actuación similares al ejercicio de un veto es una cuestión actualmente superada, teniendo en cuenta dichos antecedentes. La causa fundamental que ha dado origen a este cambio de miras la constituye el intento de alcanzar una mayor eficiencia en la labor del Consejo de Seguridad, intentando eliminar las trabas que en los inicios se planteaban en lo que a la adopción de decisiones se refiere, así como en la distinción entre cuestiones de fondo y las que no tenían ese carácter.⁷³ Sin embargo, como se verá a continuación, estos avances no han significado que el veto no haya hecho su aparición a lo largo de la vida de la organización de una forma profusa.

2.2. De la válvula de seguridad a la obstrucción y, finalmente, al *bypass*

Con objeto de delimitar de un modo claro y terminante cuáles fueron las ocasiones en las que el derecho de veto hizo su aparición, resulta imprescindible plasmar en un cuadro explicativo⁷⁴ cuáles fueron esas ocasiones, así como qué miembro permanente hizo uso de su derecho en cada supuesto concreto.

73 Steele, D., *The Reform of the United Nations*, Londres, Croom Helm, 1987, p. 22.

74 Fuente: www.un.org y www.globalpolicy.org/security/membership/veto/vetosubj.htm, recuperados: abril de 2008. El documento A/58/47 (Informe del Grupo de Trabajo de Composición abierta sobre la cuestión de la representación equitativa en el Consejo de Seguridad y del aumento del número de sus miembros y otros asuntos relativos al Consejo de Seguridad, de 2004) presenta varios cuadros explicativos donde se señalan con todo detalle los vetos emitidos hasta ese año (especialmente sus pp. 19-31).

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
1	16.02.1946	23	Siria-Líbano	URSS
2-5	18.06.1946	47	Cuestión española	URSS (4)
6-9	26.06.1946	49	Cuestión española	URSS (3), Francia (1)
10-12	29.08.1946	57	Admisión nuevos miembros	URSS (3)
13	20.09.1946	70	Ucrania-Grecia	URSS
14	25.03.1947	122	Canal de Corfú	URSS
15	29.07.1947	170	Frontera griega	URSS
16-18	18.08.1947	186	Admisión nuevos miembros	URSS (3)
19-20	19.08.1947	188	Frontera griega	URSS (2)
21-22	21.08.1947	190	Admisión nuevos miembros	URSS (2)

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
23	25.08.1947	194	Cuestión Indonesia	Francia
24-25	15.09.1947	202	Frontera griega	URSS (2)
26-27	01.10.1947	206	Admisión nuevos miembros	URSS (2)
28	10.04.1948	279	Admisión nuevos miembros	URSS
29-30	24.05.1948	303	Cuestión Checoslovaca	URSS (2)
31	22.06.1948	325	Informes Comité Energía Atómica	URSS
32	18.08.1948	351	Admisión nuevos miembros	URSS
33	25.10.1948	372	Bloqueo Berlín	URSS
34	15.12.1948	384	Admisión nuevos miembros	URSS

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
35	08.04.1949	423	Admisión nuevos miembros	URSS
36	07.09.1949	439	Admisión nuevos miembros	URSS
37-43	13.09.1949	443	Admisión nuevos miembros	URSS (7)
44	11.10.1949	450	Armas onvencionales	URSS
45-46	18.10.1949	452	Regulación y reducción armas	URSS (2)
47-48	13.12.1949	456	Cuestión Indonesia	URSS (2)
49	06.12.1950	496	Cuestión Corea	URSS
50	12.09.1950	501	Bombardeo China	URSS
51	12.10.1950	510	Nombramiento Secretario General	URSS

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
52-54	30.11.1950	530	Cuestión Corea	URSS (3)
55	06.02.1952	573	Admisión nuevos miembros	URSS
56	03.07.1952	587	Investigación Guerra Química	URSS
57	09.07.1952	590	Investigación Guerra Química	URSS
58	16.09.1952	600	Admisión nuevos miembros	URSS
59	18.09.1952	602	Admisión nuevos miembros	URSS
60-62	19.09.1952	603	Admisión nuevos miembros	URSS (3)
63	13.03.1953	613	Nombramiento Secretario General	URSS

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
64	22.01.1954	656	Cuestión Palestina	URSS
65	29.03.1954	664	Cuestión Palestina	URSS
66	18.06.1954	674	Cuestión Tailandia	URSS
67	20.06.1954	675	Cuestión Guatemala	URSS
68-83	13.12.1955	704	Admisión nuevos miembros	URSS (15) China (1)
84	14.12.1955	705	Admisión nuevos miembros	URSS
85	15.12.1955	706	Admisión nuevos miembros	URSS
86	13.10.1956	743	Canal de Suez	URSS
87-90	30.10.1956	749-750	Acción militar israelí en Egipto	Reino Unido (2) Francia (2)

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
91	04.11.1956	754	Situación Hungría	URSS
92	20.02.1957	773	India-Pakistán	URSS
93-94	09.09.1957	790	Admisión nuevos miembros	URSS (2)
95	02.05.1958	817	Vuelos de EE.UU.	URSS
96	18.07.1958	834	Líbano	URSS
97	22.07.1958	837	Líbano	URSS
98-99	09.12.1958	843	Admisión nuevos miembros	URSS (2)
100-101	26.07.1960	883	Vuelos de EE.UU.	URSS (2)
102	17.09.1960	906	Congo	URSS
103	04.12.1960	911	Admisión nuevos miembros	URSS
104	13.12.1960	920	Congo	URSS

105-106	20.02.1961	942	Congo	URSS (2)
107	07.07.1961	960	Kuwait	URSS
108-109	24.11.1961	982	Congo	URSS (2)
110	30.11.1961	985	Admisión nuevos miembros	URSS
111	18.12.1961	988	Goa	URSS
112	22.06.1962	1016	India-Pakistán	URSS
113	03.09.1963	1063	Oriente Medio	URSS
114	13.09.1963	1069	Rhodesia del Sur	Reino Unido
115	17.09.1964	1152	Malasia- Indonesia	URSS
116	21.12.1964	1182	Armisticio (Siria-Israel)	URSS
117	04.11.1966	1319	Armisticio (Siria-Israel)	URSS
118	22.08.1968	1443	hecoslovaquia	URSS
119-120	17.03.1970	1534-1535	Rhodesia del Sur	Reino Unido (1) EE.UU. (1)

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
121	10.11.1970	1556	Rhodesia del Sur	Reino Unido
122	04.12.1971	1606	India-Pakistán	URSS
123	05.12.1971	1607	India-Pakistán	URSS
124	13.12.1971	1613	India-Pakistán	URSS
125	30.12.1971	1623	Rhodesia del Sur	Reino Unido
126	04.02.1972	1639	Rhodesia del Sur	Reino Unido
127	25.08.1972	1660	Admisión nuevos miembros	China
128-130	10.09.1972	1662	Oriente Medio	China, URSS y EE.UU.
131-133	29.09.1972	1666	Rhodesia del Sur	Reino Unido (3)
134	21.03.1973	1704	Canal de Panamá	EE.UU.
135-136	22.05.1973	1716	Rhodesia del Sur	Reino Unido y EE.UU.

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
137	26.07.1973	1735	Oriente Medio	EE.UU.
138	31.07.1974	1788	Chipre	URSS
139-141	30.10.1974	1808	Sudáfrica	Francia, Reino Unido y EE.UU.
142-144	06.06.1975	1829	Namibia	Francia, Reino Unido y EE.UU.
145-146	11.08.1975	1836	Admisión nuevos miembros	EE.UU. (2)
147-148	30.09.1975	1846	Admisión nuevos miembros	EE.UU. (2)
149	08.12.1975	1862	Oriente Medio	EE.UU.
150	25.01.1976	1879	Oriente Medio	EE.UU.
151	06.02.1976	1888	Comores	Francia
152	25.03.1976	1899	Jerusalén	EE.UU.
153	23.06.1976	1932	Admisión nuevos miembros	EE.UU.

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
154	29.06.1976	1938	Palestina	EE.UU.
155-157	19.10.1976	1963	Namibia	Francia, Reino Unido y EE.UU.
158	15.11.1976	1972	Admisión nuevos miembros	EE.UU.
159-167	31.10.1977	2045	Sudáfrica	Francia (3), Reino Unido (3) y EE.UU. (3)
168	15.01.1979	2112	Kampuchea	URSS
169	16.03.1979	2129	Frontera China-Vietnam	URSS
170	07.01.1980	2190	Afganistán	URSS
171	13.01.1980	2191	Crisis rehenes	URSS
172	30.04.1980	2220	Oriente Medio	URSS
173-184	30.04.1981	2277	Namibia	Francia (4), Reino Unido (4) y EE.UU. (4)

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
185	31.08.1981	2300	Sudáfrica	EE.UU.
186	20.01.1982	2329	Altos del Golán	EE.UU
187	02.04.1982	2347	Nicaragua	EE.UU
188	02.04.1982	2348	Oriente Medio	EE.UU
189	20.04.1982	2357	Oriente Medio	EE.UU
190-191	04.06.1982	2373	Islas Malvinas	Reino Unido (1) y EE.UU. (1)
192	08.06.1982	2377	Oriente Medio	EE.UU
193	26.06.1982	2381	Oriente Medio	EE.UU
194	06.08.1982	2391	Oriente Medio	EE.UU
195	02.08.1983	2461	Oriente Medio	EE.UU
196	12.09.1983	2476	Vuelo coreano	URSS
197	27.10.1983	2491	Granada	EE.UU.
198	29.02.1984	2519	Líbano	URSS
199	04.04.1984	2529	Nicaragua	EE.UU.

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
200	06.09.1984	2556	Líbano	EE.UU.
201	12.03.1985	2573	Líbano	EE.UU.
202-204	10.05.1985	2580	Nicaragua	EE.UU. (3)
205-206	26.07.1985	2602	Sudáfrica	Reino Unido (1), EE.UU. (1)
207	13.09.1985	2605	Territorios ocupados	EE.UU.
208-209	15.11.1985	2629	Namibia	Reino Unido (1), EE.UU. (1)
210	17.01.1986	2642	Líbano	EE.UU.
211	30.01.1986	2650	Haram Al-Sharif	EE.UU.
212	06.02.1986	2655	Vuelo libio	EE.UU.
213-215	21.04.1986	2682	Ataque EE.UU. contra Libia	Francia (1), Reino Unido (1) y EE.UU. (1)
216-217	23.05.1986	2686	Sudáfrica	Reino Unido (1) y EE.UU. (1)

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
218-219	18.06.1986	2693	Sudáfrica	Reino Unido (1) y EE.UU. (1)
220	31.07.1986	2704	Nicaragua	EE.UU.
221	28.10.1986	2718	Nicaragua	EE.UU.
222-223	20.02.1987	2738	Sudáfrica	Reino Unido (1) y EE.UU. (1)
224-225	09.04.1987	2747	Namibia	Reino Unido (1) y EE.UU. (1)
226	18.01.1988	2784	Líbano	EE.UU.
227	01.02.1988	2790	Territorios ocupados	EE.UU.
228-229	08.03.1988	2797	Sudáfrica	Reino Unido (1) y EE.UU. (1)
230	15.04.1988	2806	Territorios ocupados	EE.UU.
231	10.05.1988	2814	Líbano	EE.UU.
232	14.12.1988	2832	Líbano	EE.UU.

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
233-235	11.01.1989	2841	Libia-EE.UU.	Francia (1), Reino Unido (1) y EE.UU. (1)
236	17.02.1989	2850	Territorios ocupados	EE.UU.
237	09.06.1989	2867	Territorios ocupados	EE.UU.
238	07.11.1989	2889	Territorios ocupados	EE.UU.
239-241	23.12.1989	2902	Panamá	Francia (1), Reino Unido (1) y EE.UU. (1)
242	17.01.1990	2905	Panamá	EE.UU.
243	31.05.1990	2926	Territorios ocupados	EE.UU.
244	11.05.1993	3211	Chipre	Federación Rusa
245	02.12.1994	3475	Bosnia-Herzegovina	Federación Rusa
246	17.05.1995	3538	Territorios ocupados	EE.UU.

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
247	10.01.1997	3730	Cese fuego Guatemala	China
248	07.03.1997	3747	Israel	EE.UU.
249	21.03.1997	3756	Muro Israel	EE.UU.
250	25.02.1999	3982	Fuerzas en Macedonia	China
251	27-28.03.2001	4305	Observadores Palestina	EE.UU.
252	14-15.12.2001	4438	Fuerzas israelíes en Palestina	EE.UU.
253	30.06.2002	4563	Misión Bosnia	EE.UU.
254	20.12.2002	4681	Muerte por fuerzas israelíes de agentes NU	EE.UU.
255	16.09.2003	4828	Israel (Yasser Arafat)	EE.UU.
256	14.10.2003	4842	Muro Israel	EE.UU.
257	25.03.2004	4934	Muerte líder de Hamas	EE.UU.

Veto Número	Fecha	Reunión	Asunto	Veto y núm. de vetos
258	21.04.2004	4947	Terminación UNFICYP	Federación Rusa
259	05.10.2004	5051	Gaza	EE.UU.
260	13.07.2006	5488	Gaza	EE.UU.
261	11.11.2006	5565	Gaza	EE.UU.
262-263	12.01.2007	5619	Myanmar	China (1) Federación Rusa (1)

Durante las dos primeras décadas de funcionamiento de la Organización debemos partir de un dato esencial: la situación en que se encontraban los denominados Países del Este, su situación como minoría, los va a llevar, en ocasiones múltiples, a intentar formar un grupo cohesionado contra el resto de los Estados miembros de Naciones Unidas, siendo utilizado de manera profusa el derecho de veto por el miembro permanente que con este carácter existía en el Consejo de Seguridad: la Unión Soviética.⁷⁵ Los puntos esenciales sobre los que giraban los debates que tuvieron lugar en el Consejo de Seguridad (y el probable ejercicio del veto) durante las dos primeras décadas de funcionamiento de la Organización fueron prioritariamente los siguientes: la cuestión de la seguridad colectiva, así como la admisión de nuevos miembros, cuestión que dejó de tener tal trascendencia a partir de la década de 1960,⁷⁶ a consecuencia del *package deal*.

En cierta medida, se puede decir que la década de 1970 marca un punto de inflexión en lo que al comportamiento de los miembros del Consejo de Seguridad se refiere. El planteamiento tradicional por el que se afirmaba que una de las razones principales de la inacción del Consejo de Seguridad la constituían los vetos soviéticos,⁷⁷ que paralizaban toda actuación contraria a los intereses de este Estado, va a cambiar de sentido. De hecho, durante el período transcurrido entre 1945 y 1955, la URSS hizo uso de su derecho en 80 ocasiones, consiguiendo alcanzar

⁷⁵ Luard, E., op. cit., p. 50 y ss.

⁷⁶ Bailey, S., op. cit., p. 15.

⁷⁷ Spiropoulos, J., "L'abus du droit de vote par un membre du Conseil de Sécurité", en *Revue Hellenique de Droit International*, núm. 1, 1948, pp. 3-14.

un 70 % de los 144 vetos ejercitados en las tres primeras décadas de existencia de Naciones Unidas.⁷⁸ Durante la década de 1970 vamos a asistir a múltiples cambios en la utilización del derecho de veto, siendo cuantitativamente importante la misma, y además resultando significativa la práctica desarrollada por miembros permanentes que no habían hecho uso de su derecho con anterioridad. Las potencias occidentales comenzaron a hacer uso del veto desde el momento en que su capacidad para lograr una posición mayoritaria en el Consejo de Seguridad se vio disminuida. A partir de la década de 1970 dejó de existir esa posición monolítica mantenida por Occidente frente a la postura minoritaria por parte soviética, derivándose esta situación de la propia composición del Consejo de Seguridad, cuyos miembros no permanentes no siempre van a ser partidarios de mantener una postura pro-occidental.

Durante décadas, los órganos de Naciones Unidas, y de forma particular el Consejo de Seguridad, han sido considerados como “arenas para la expresión de los intereses políticos de un momento concreto, en conclusión: arenas de confrontación”.⁷⁹ En concreto, se puede decir que Naciones Unidas ha sido el instrumento de diálogo entre polos diametralmente opuestos que conformaban un mundo bipolar heredado de la Segunda Guerra Mundial, estructura desaparecida hoy, que ha tratado de fundamentarse posteriormente en el consenso, en el acuerdo existente sobre puntos cruciales.⁸⁰ En ocasiones recientes ha mostrado sus flaquezas, a pesar de la revitalización del Consejo de Seguridad, especialmente en lo que se refiere a la imposición de sanciones⁸¹ y el recurso al capítulo VII de la Carta desde comienzos de la década de 1990.⁸²

Del listado de los vetos anteriormente reseñado cabe mencionar un dato: desde comienzos de la década de 1990 se pensaba que el recurso a la posibilidad de ejercer el veto había pasado a mejor vida; se creía, de forma un tanto ilusoria, que el fin de la bipolaridad podría llevar consigo un incremento de la labor del

78 Kegley, C. y Wittkopf, E., *World Politics. Trend and transformation.*, New York, St. Martin's Press, 1989, p. 139.

79 Schachter, O., “Law and the Process of Decision in the Political Organs of the United Nations”, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, núm. 109, 1963, pp. 169-256.

80 Rochester, J., “The Rise and Fall of International Organization as a Field of Study”, en *International Organization*, núm. 40, 1986, p. 813.

81 Como señala la profesora Paz Andrés Sáenz de Santa María, las sanciones contra Iraq han ofrecido diversas enseñanzas para el cúmulo de sanciones que el Consejo de Seguridad ha pasado a imponer con posterioridad, recurriéndose a “sanciones selectivas” como en los casos de Liberia, Angola, Somalia o en las resoluciones relativas a la financiación del terrorismo internacional; a este respecto, véase de la autora antes citada “Derecho, Moral y Eficacia en la práctica de sanciones del Consejo de Seguridad”, en Rodríguez Carrón, A., y Pérez Vera, E. (coords.), *Soberanía del Estado y Derecho Internacional. Homenaje al profesor Juan Antonio Carrillo Salcedo*, Sevilla, Universidades de Córdoba, Sevilla y Málaga, 2005, T. I, pp. 155-176; en el mismo volumen véase Comellas Aguirrezábal, M., “Las sanciones económicas en la nueva práctica de las Naciones Unidas: ¿Una nueva ortodoxia humanitaria?”, pp. 367-389.

82 Comenzando a actuar, a partir de 1990, como “instancia de legitimación” de ciertas actuaciones armadas e imposición sanciones; en palabras de Juan Antonio Carrillo Salcedo, “El Consejo de Seguridad y el mantenimiento de la paz: aspectos recientes”, en *Cursos de Derecho Internacional de Vitoria-Gasteiz*, 1992, Bilbao, Universidad del País Vasco, 1993, p. 24, así como Dupuy, P., “Après la Guerre du Golfe”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 95, 1991, p. 632.

Consejo de Seguridad mediante el consenso, sin necesidad de acudir a la votación en múltiples temas cruciales. La realidad demuestra que, a pesar de que su uso ha decaído, no ha desaparecido como tal, vetándose diversos proyectos de resolución vinculados en la mayor parte de las ocasiones a la puesta en práctica de ciertas operaciones, a su continuación, a problemas relacionados con conflictos que permanecen enquistados desde hace décadas (como el conflicto Palestino-Israelí) o a situaciones meramente políticas.

Tal vez resulte ilustrativo ofrecer una valoración global de los vetos emitidos por cada uno de los Estados, de forma individualizada, lo que da cuenta del volumen real que, a efectos cuantitativos, ha representado el uso de dicho privilegio por los miembros permanentes del Consejo de Seguridad hasta fechas recientes.

Número de vetos en el Consejo de Seguridad

Años	1946-1955	1956-1965	1966-1975	1976-1985	1986-1995	1996-2007
China	1	0	2	0	0	3
EE.UU.	0	0	7	33	24	12
Francia	2	2	2	9	3	0
Reino Unido	0	3	10	14	9	0
URSS-Rusia	82	26	7	7	2	2

Como ha señalado Tavernier, los datos son demostrativos de los siguientes aspectos: si bien la URSS, sustituida por la Federación Rusa desde 1991, tiene el récord en cuanto al número de ocasiones en que ha utilizado el privilegio del veto, su utilización se remonta sobre todo al período álgido de la guerra fría (las dos primeras décadas de funcionamiento de la Organización, y muy especialmente la primera de ellas). Estados Unidos no va a vetar un proyecto de resolución hasta 1970, en el asunto relativo al control de la minoría blanca en Rhodesia y la aplicación de sanciones económicas a Sudáfrica.⁸³ Ésta será la primera vez que Estados Unidos ejercite su derecho, pero no

⁸³ En el año 1977, el Consejo de Seguridad declaró e impuso un embargo obligatorio contra Sudáfrica;

la última, puesto que durante el período comprendido entre 1971 y 1990 el número de sus vetos se elevará hasta 64.⁸⁴ Desde 1990 hasta el año 2007, el número de vetos emitidos por Estados Unidos fue de 15, lo cual permite afirmar un descenso drástico respecto a su utilización. En los casos de Francia y Gran Bretaña, los supuestos de veto son escasos con anterioridad a la década de 1970, si bien posteriormente observamos un incremento, relevante, especialmente en el caso británico. Tan sólo China ha utilizado de forma prudente este privilegio, si bien recientemente se observa un mayor recurso al mismo.

Desde comienzos de la década de 1990 se ha reducido enormemente el número de vetos, registrándose algunos años en que no se utilizó ese privilegio en ninguna ocasión (1991, 1992, 1996, 1998, 2000 o 2005).⁸⁵ Ahora bien, lo anteriormente dicho no merece necesariamente un análisis optimista. Se puede afirmar sin temor a equivocarnos que tanto el consenso como la amenaza del uso del veto o la realización de actuaciones armadas pasando por alto la adopción de una resolución han sido fórmulas profusamente utilizadas durante la década de 1990 y estos años del siglo XXI que nos toca vivir.⁸⁶ En algún caso se ha producido el ejercicio del veto, excusándose el miembro permanente por hacer uso del mismo, calificándolo de “veto técnico”⁸⁷.

Conclusiones

Durante décadas, el Consejo de Seguridad ha permanecido “aletargado” en “el cómodo diván de la bipolaridad”; el contexto político existente durante las primeras décadas en las que Naciones Unidas comenzó su andadura hizo de este órgano el “máximo responsable del mantenimiento de la paz y la seguridad internacionales”, que, pese a todo, demostró una inoperancia patente en aquellos supuestos en que la cuestión a tratar dejase traslucir el interés directo o indirecto de cualquiera de las potencias que poseían el privilegio del veto. Con el paso de los años el abuso del veto por parte de los entonces dos grandes rivales de la guerra fría ha dado pie a un contexto muy diferente, sobre el que igualmente planean grandes dosis de incertidumbre: pese a que el uso de la técnica del consenso

a este respecto, Anglin, D., “United Nations Economic Sanctions against South Africa and Rhodesia”, artículo publicado en Leyton-Brown, D. (edit.), *The Utility of International Economic Sanctions*, New York, St. Martin’s Press, 1987, pp. 23-56.

84 Riggs, R. y Plano, J., *The United Nations: International Organization and World Politics*, Chicago, Dorsey, 1988, p. 77.

85 Véase el apartado redactado por Paul Tavernier, en op. cit., pp. 951-952.

86 La eventualidad de un veto ruso en 1999 conllevó que la OTAN llevase a cabo una intervención armada sobre Kosovo y, años más tarde, se utilizó la teoría de las “resoluciones concatenadas” para llevar a cabo la guerra contra Iraq, marginando completamente al Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Estas actuaciones justifican que la profesora Paz Andrés Sáenz de Santa María titulse un clarificador artículo sobre ese tema “El Consejo de Seguridad en la guerra contra Irak: ¿ONG privilegiada, convalidador complaciente u órgano primordial?”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, LV, 2003-1, pp. 205-222.

87 Como sucedió el 21 de abril de 2004 por parte de Rusia, en relación con un proyecto de resolución relativo al referéndum celebrado en Chipre.

es mucho más frecuente ahora que antaño, las potencias con derecho a veto se resisten a dejar a un lado la utilización de un mecanismo demostrativo de poder en el ámbito internacional. La mera amenaza de su uso ha conllevado situaciones prácticas de abandono de la organización mundial en aras del unilateralismo; junto a ello, las propuestas de reforma de la Carta de Naciones Unidas llevan desde hace décadas poniendo el acento en la necesidad de hacer del Consejo de Seguridad un órgano más representativo de sus actuales 192 Estados miembros. Todo lo anterior dibuja en el horizonte oscuros nubarrones que han llevado a que no resulte descabellada la pregunta “¿Matará el Consejo de Seguridad a la ONU?”⁸⁸.

Bibliografía seleccionada

Sobre la historia del derecho de veto y sus orígenes pueden verse, entre otros:

1. Carrillo, J., *El Derecho Internacional en un mundo en cambio*, Madrid, Tecnos, 1984; Franklin, M., “Problems relating to the Influence of the Roman Idea of the Veto Power in the History of Law”, en *Tulane Law Review*, núm. 22, (1947-1948); del mismo autor, “Roman Origin and the American Justification of the Tribunitial or Veto Power in the Charter of the United Nations”, en *Tulane Law Review*, núm. 24 (1947-1948); Stone, J., “The Rule of Unanimity: the Practice of the Council and Assembly of the League of Nations”, en *British Yearbook of International Law*, núm. 14, 1933; Yuen-Li L., “The Settlement of Disputes in the Security Council. The Yalta Voting Formula”, en *British Yearbook of International Law*, núm. 24, 1947; Luard, E., *A History of the United Nations, vol. 1, The Years of Western Domination, 1945-1955*, Londres, MacMillan, 1982; respecto a los documentos históricos relativos a la creación de Naciones Unidas y la instauración del veto, en particular, *United Nations Conference on International Organization (U.N.C.I.O.)*.
2. Respecto al derecho de veto como tal y su utilización por los miembros permanentes, véanse: Bailey, S., “Voting in the Security Council”, en *International Conciliation*, núm. 566, 1968; Brugière, P., *La règle de l’unanimité des membres permanents au Conseil de Sécurité. Droit de veto*, París, Pedone, 1952; Cot, J., Pellet, A. y Forteau, M. (edits.), *La Charte des Nations Unies: commentaire article par article*, 3ª ed., París, Economica, 2005 (concretamente, pp. 935-957, dedicadas al art. 27, elaborado por Tavernier, Paul); Day, G., *Le droit de veto dans l’Organisation des Nations Unies*, París, Pedone, 1952; Kranz, J., “Le vote pondéré dans les Organisations Internationales”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 85, 1981; Schindlmayr, T., “Obstructing the Security Council: The Use of the Veto in the Twentieth

⁸⁸ Esta pregunta daba título a un artículo del diplomático español Inocencio F. Arias, en *Política Exterior*, núm. 70, julio/agosto 1999, pp. 59-69. Lástima que la crisis de legitimidad de la que hablaba en dicho artículo volviese a repetirse pocos años después, esta vez respecto de Iraq.

- Century”, en *Journal of the History of International Law*, núm. 3, 2001; Spiropoulos, J., «L’abus du droit de vote par un membre du Conseil de Sécurité», en *Revue Hellenique de Droit International*, núm. 1, 1948.
3. Algunas cuestiones interpretativas, como el doble veto, véanse en: Gross, L., “The Double-veto and the Four-power Statement on Voting in the Security Council”, en *Harvard Law Review*, núm. 67, 1953; Rudzinski, A., “The so-called Double-veto”, en *American Journal of International Law*, núm. 45, 1951. En relación con la abstención y/o la ausencia de un miembro permanente, pueden consultarse: Decleva, M., “Absence and Abstention from Voting in International Collective Organs”, en *The Italian Yearbook of International Law*, núm. 3, 1977; Fromont, M., “L’abstention dans les votes au sein des Organisations Internationales”, en *Annuaire Français de Droit International*, núm. 8, 1961; Gross, L., “Voting in the Security Council: Abstention in the Post-1965 Amendment Phase and its Impact on Art. 25 of the Charter”, en *American Journal of International Law*, núm. 62, 1968; Stavropoulos, C., «The Practice of Voluntary Abstentions by Permanent Members of the Security Council under art. 27.3 of the Charter of the United Nations», en *American Journal of International Law*, núm. 61, 1967; Tavernier, P., “L’abstention des États parties a un différend (art. 27.3)”, en *Annuaire Français de Droit International*, núm. 22, 1976; Yuen-Li, L., «Abstention and Absence of a Permanent Member in Relation to the Voting Procedure in the Security Council», en *American Journal of International Law*, núm. 44, 1950.
 4. Los cambios experimentados por los miembros permanentes en el Consejo de Seguridad pueden verse en: Blum, Y., “Russia Takes Over the Soviet Union’s Seat at the United Nations”, en *European Journal of International Law*, núm. 3, 1992; Bühler, K., “State Succession, Identity, Continuity and Membership in the United Nations”, en *State Succession: Codification Tested Against the Facts*, La Haya, Kluwer Law International, 2000; Dastis, A., “La desintegración de la Unión Soviética y la cuestión de su “sucesión” en las Naciones Unidas”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 44, 1992; Focsaneanu, L., “La République Populaire de Chine à l’ONU”, en *Annuaire Français de Droit International*, núm. 20, 1974; Hungdah, C., “Communist China’s Attitude toward the U.N.: A Legal Analysis”, en *American Journal of International Law*, núm. 62, 1968; Martin, P., “Le comportement de la République Populaire de Chine au Conseil de Sécurité”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 82, 1978; Villani, U., “L’attribuzione alla Russia del seggio sovietico nell’ONU”, en *Rivista di Diritto Internazionale*, núm. 75, 1992.
 5. La reforma de la Carta de Naciones Unidas ha sido objeto de tratamiento desde hace décadas. Entre los primeros estudios véanse, entre otros: Giraud, E., “De l’interêt des études relatives a une révision de la Charte

des Nations Unies qui probablement n'aura pas lieu”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 59, 1955; Herndl, K., “Reflections on the Role, Functions and Procedures of the Security Council of the United Nations”, en *Recueil des Cours de l'Académie de Droit International de La Haye*, núm. 206, 1987; Schlochauer, H., “Quelques aspects de la révision de la Charte des Nations Unies”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 65, 1961; Schwelb, E., “Amendments to Articles 23, 27 and 61 of the Charter of the United Nations”, en *American Journal of International Law*, núm. 59, 1965; del mismo autor, “The 1963/1965 Amendments to the Charter of the United Nations: An Addendum”, en *American Journal of International Law*, núm. 60, 1966; Seara, M., “Las reformas a la Carta de las Naciones Unidas”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 21, 1968; Steele, David., *The Reform of the United Nations*, Londres, Croom Helm, 1987. La reforma del Consejo de Seguridad continúa siendo un tema plenamente actual, como lo demuestra el tratamiento doctrinal al respecto, entre otros: Blanc, A., y Real, B., “La réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies: quelle structure et quels membres?”, en *Revue Générale de Droit International Public*, núm. 110, 2006; Cot, J., “Reforming the Security Council: Is there a Hidden Agenda?”, en Blokker, N. y Schrijver, N., *The Security Council and the Use of Force*, Leiden, Boston, Martinus Nijhoff Publishers, 2005; De Faramiñán, J., “Las necesarias modificaciones de las Naciones Unidas en un mundo globalizado (en su sesenta aniversario)” [en línea], disponible en www.rcei.org (*Revista Electrónica de Estudios Internacionales*, núm. 10, 2005); Fleurence, O., *La réforme du Conseil de sécurité: l'état des débats depuis la fin de la guerre froide*, París, Bruylant, 2000; Giegerich, T., “A Fork in the Road- Constitutional Challenges, Chances and *Lacunae* of UN Reform”, en *German Yearbook of International Law*, núm. 48, 2005; Guillot, P., “La réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies”, en *Arès*, XV, 1996; Riquelme, R., *La Reforma del Consejo de Seguridad de la ONU*, Madrid, Dykinson, 2000; de la misma autora, “La interminable historia de la reforma del Consejo de Seguridad”, en *Revista Española de Derecho Internacional*, núm. 57, 2005; Tavernier, P., “La réforme du Conseil de Sécurité des Nations Unies. Etat de la question de la représentation équitable au Conseil de Sécurité et de l'augmentation du nombre de ses membres”, en *Polish Yearbook of International Law*, 1994.