

EL PROBLEMA POLITICO DE LA ADMISION DE NUEVOS MIEMBROS EN LA O. N. U.

Numerosos problemas políticos tiene planteados actualmente la Organización de Naciones Unidas, que habrán de ser discutidos en la décima sesión de su Asamblea General, inaugurada el pasado 19 de septiembre. Alguno es tan fundamental como el de la revisión de su Carta constituyente, que podría realizar una Conferencia general, cuya celebración la misma Carta parece imponer a la Asamblea al llegar a ésta su décima sesión anual, siempre que así lo decidieren simples mayorías de sus órganos políticos. Como acaba de indicar en su introducción al décimo Informe anual sobre las labores de las Naciones Unidas su secretario general, Dag Hammaskjöld, "la cuestión está planteada de modo que queda por resolver tanto si ha de celebrarse dicha Conferencia como la fecha en que ha de reunirse, parece evidente que el objeto de próximo debate es el proporcionar a los Gobiernos de los Estados miembros una ocasión para considerar este asunto con mayor amplitud y no puramente basándose en la disposición constitucional". Efectivamente, son tres los problemas inmediatos que la cuestión de la reforma de la Carta plantea: 1.º Si se celebrará o no la Conferencia General de Miembros prevista en el artículo 109 de la Carta; 2.º Cuándo habrá de reunirse, y 3.º Qué amplitud podrá darse a la reforma. Este tercer punto es realmente el que condicionará a los otros dos, y en él estarán insertas numerosas implicaciones políticas, más que jurídicas, que pueden obstaculizar gravemente o impedir una solución positiva que en la actual situación mundial no parece fácil conseguir. Es menester, pues, esperar el desarrollo de los debates en la recién inaugurada décima sesión de la Asamblea General, aunque es de prever que las posiciones de las superpotencias no experimenten cambios radicales en materias esenciales.

Mas hay otro problema que ha de tratar la Asamblea General también ahora, que parece hoy más fácil de resolver, y que tiene asimismo

una gran importancia general, y que en particular es relevante para España, ya que a finales de septiembre de 1955 el Gobierno español, "accediendo a las reiteradas invitaciones de muchas naciones Miembros de la Organización de las Naciones Unidas, ha autorizado a su observador en la Organización a que formalice los requisitos exigidos para el ingreso en la O. N. U., a fin de que España esté en condiciones de ser admitida en el caso de que se produzca la entrada en bloque anunciada para el presente período de sesiones de la Asamblea". Y según informaciones oficiosas, hechas públicas con procedencia de Nueva York, el observador español en la Organización internacional, don José Sebastián de Ericé (ministro plenipotenciario, miembro fundador del Consejo de Redacción de estos CUADERNOS), ha presentado oficialmente los documentos españoles al secretario general de las Naciones Unidas, noticia que confirmó el 28 de septiembre Dag Hammarskjöld.

De este modo, la O. N. U. se encuentra con que 18 Estados han solicitado su ingreso en la Organización, hallándose cerrada la admisión de nuevos miembros desde que se aprobó, hace justamente cinco años, el ingreso de Indonesia, que elevó a 60 el número de Estados que actualmente pertenecen a las Naciones Unidas. En este lustro, y aún en el anterior, gran cantidad de intentos fueron hechos para lograr la admisión de nuevos miembros, pero la interposición del veto soviético o la carencia de la requerida mayoría en el Consejo de Seguridad, han impedido la aprobación de nuevas solicitudes de ingreso (1).

No es cuestión de historiar aquí estos intentos, ni nos es posible el exponer ahora el contenido de las tesis políticas y jurídicas en presencia. Podemos repetir otras palabras del mencionado Informe de Hammarskjöld: "Mientras las Naciones Unidas no constituyan una Organización universal, cierto es que continuarán existiendo graves obstáculos para que puedan ser empleadas eficazmente en algunas cuestiones de interés mundial. He hablado de este problema en mis Memorias anteriores. Los Estados miembros conocen las razones de esta situación y las dificultades que han estorbado una solución. Los acontecimientos del año pasado [1954] han hecho aún más necesario que antes el que se trate

(1) Albania, Hungría, Rumania, Bulgaria, Mongolia, Corea del Norte y Vietnam del Norte, no han obtenido la precisa mayoría de siete votos en el Consejo de Seguridad. Italia, Portugal, Irlanda, Austria, Finlandia, Jordania, Libia, Ceilán, Nepal, Camboya, Laos, Japón, Corea del Sur y Vietnam del Sur han sido vetadas, alguna hasta cuatro veces, por la Unión Soviética.

nuevamente de encontrar una solución que esté más en consonancia con los propósitos más fundamentales de la Organización internacional Para lograr un ambiente más tranquilo es necesario, ante todo, dar solución al problema de la admisión de nuevos miembros, teniendo en cuenta las grandes necesidades de la situación actual”.

Preferimos, por ello, presentar concisamente, y en un plano substancialmente de política internacional (con escasas referencias, tan sólo, a intrincadas cuestiones jurídicas que el caso ofrece) la situación actual del problema de la admisión de nuevos miembros en la O. N. U., intentando poner de relieve algunos datos numéricos de distribución de fuerzas políticas en la Asamblea General de las Naciones Unidas, que pueden ayudar grandemente a comprender la situación.

* * *

La Organización de Naciones Unidas se constituyó en San Francisco hace diez años, con 51 Estados miembros. Utilizando una cierta distribución geográfico-política, podríamos agrupar estas 51 naciones en cuatro bloques: hispanoamericano, con 20 Estados; occidental, con 16 Estados; afroasiático, con nueve Estados, y soviético, con seis Estados (ya advertimos que tal distribución tiene en cuenta no sólo el factor geográfico, sino esencialmente el político, y por ello, dentro del grupo occidental, podemos incluir, además de los países de la Commonwealth —excepto la India—, a Filipinas y también a la China). Es decir, que claramente se advertía el predominio de las potencias occidentales incorporándose los votos hispanoamericanos (esencialmente occidentales, claro está), de forma que estos dos bloques de naciones tenían la necesaria mayoría de los dos tercios en cualquier votación importante en la Asamblea General.

Pero en su primer lustro, la O. N. U. admitió como nuevos miembros a nueve Estados más, de los cuales nada menos que seis (Afghanistán, Tailandia, Pakistán, Yemen, Birmania e Indonesia) pertenecen al grupo afroasiático, y de los otros tres admitidos, dos (Suecia e Islandia), aunque claramente occidentales, podemos integrarlos en un nuevo bloque, uniéndolos con Dinamarca y Noruega, el escandinavo más o menos neutralista, al que, en ciertos aspectos, podría unirse también el tercero: Israel. De esta forma, el bloque afroasiático se convirtió en la segunda agrupación más numerosa de naciones.

Y así es la distribución actual en bloques: hispanoamericano, de 20 Estados; afroasiático, de 15 Estados; occidental, de 14 Estados; soviético,

de seis Estados, y neutralista, de cinco Estados (2). De este modo, perteneciendo hoy a la O. N. U. 60 Estados, los quince votos afroasiáticos, unidos a los seis del bloque soviético, representan una fuerza importante capaz de atraer a buena parte de los hispanoamericanos en cuestiones como la de la liquidación de los antiguos Imperios coloniales europeos, como acabamos de ver al aprobarse la inscripción en el orden del día de la Asamblea la cuestión argelina. Fué ante este resultado (3) como Francia decidió abandonar la décima sesión de la Asamblea General y como la prensa francesa, con significativa coincidencia, se dió cuenta de que Europa no está debidamente representada en la O. N. U. Así, *Le Monde* (3-X-55) alega que "entre los censores de la Francia republicana se encontraban países de régimen social tan avanzado como la Arabia saudita o el Yemen, monarquías feudales que sólo el oro negro arrancó de la Edad Media. Bielorrusia y Ucrania, cuya independencia no existe sino sobre el papel. Ni Alemania, ni Italia, ni España... han intervenido, *et pour cause*, en este voto".

Efectivamente, si en líneas generales podríamos establecer una diferencia importante entre la Sociedad de Naciones y la O. N. U., sería la del carácter europeo de la primera y la significación extraeuropea de la segunda. En la Asamblea ginebrina, de 51 Estados miembros, 24 eran europeos, o sea el 47,05 por 100; en la Asamblea neoyorquina, de 60 Estados miembros, sólo 17 son europeos (si extensivamente consideramos como tales incluso a Bielorrusia, Ucrania, Turquía, Islandia y a la misma Unión Soviética), lo cual viene a ser el 28,33 por 100. Y no digamos nada del predominio europeo en el Consejo de la Sociedad ginebrina, donde, salvo el Japón (ausentes los Estados Unidos), todas las grandes potencias, miembros permanentes, eran europeas (contando extensivamente a la Gran Bretaña, porque entonces el Foreign Office todavía imponía su política a los Dominios británicos la mayor parte de las veces, y a la Unión Soviética, tardiamente presente y pronto expulsada de Ginebra), e incluso de los tres miembros semipermanentes del Consejo, dos

(2) Este grupo puede considerarse neutralista o, tal vez mejor, neutral, sólo a determinados efectos y cuestiones. El neutralismo que capitanea la India es completamente distinto, y por ello debe figurar en el bloque afroasiático, en el cual hay también, por otra parte, naciones orientadas frecuentemente hacia Occidente.

(3) Votaron a favor de la inscripción de la cuestión argelina en el Orden del día de la Asamblea, esto es, en contra de Francia, los siguientes Estados: Afghanistan, Argentina, Bolivia, Birmania, Costa Rica, Checoslovaquia, Egipto, Grecia, Guatema-

eran Estados europeos, uno de ellos España. En cambio hoy, de los "Cinco Grandes", tan sólo Francia puede ser considerada plenamente europea, siendo dudoso pueda tenerse como tal a la Gran Bretaña (más apegada a los intereses de la Commonwealth que a los del Continente) y siendo, desde luego, extraeuropeas la Unión Soviética, Estados Unidos y China. Piénsese sólo que hoy están ausentes de la O. N. U. nada menos que España, Italia, Portugal, Alemania, Austria, Irlanda, Suiza, Finlandia, Rumania, Hungría, Bulgaria y hasta Albania; es decir, la mitad de Europa.

* * *

Por ello, desde 1950, se viene tratando de conseguir la admisión de nuevos miembros en la O. N. U., y actualmente están a la espera de ser admitidos 18 Estados, sin contar las naciones divididas (Alemania, Corea, Vietnam). Muchos de ellos han recibido ya anteriormente una negativa, en forma de veto soviético; algunos otros, teniendo en contra a los Estados Unidos, no han conseguido la mayoría necesaria. España, presenta por primera vez su candidatura.

Muchos problemas jurídicos y políticos se han presentado y todavía están presentes para llegar a una solución favorable. Digamos sólo que nos resulta incomprensible que las potencias occidentales se hayan dejado llevar a esta situación y no hayan soslayado la exigencia del veto soviético, ya que puede y debe admitirse la interpretación de que en esta materia, importante para la Asamblea General, que es el órgano que decide la admisión, no ha lugar a la interposición del denominado derecho de veto en la recomendación del Consejo de Seguridad, como sostiene rotundamente el antiguo presidente de la Asamblea y del Consejo, el argentino doctor Arce (4). En último término —dejando ahora sin exponer la necesaria argumentación jurídica en apoyo de aquella tesis, que en parte y a veces con otros argumentos legales venimos sosteniendo (5)—

la, India, Indonesia, Irak, Irán, Filipinas, Líbano, Pakistán, Polonia, Arabia Saudita, Siria, Tailandia, Ucrania, Unión Soviética, Uruguay, Méjico, Liberia, Bielorrusia, Yemen y Yugoslavia. Y se abstuvieron: Etiopía, China, Islandia, San Salvador y Paraguay.

(4) JOSÉ ARCE: *Naciones Unidas. Admisión de nuevos Miembros*. Madrid, 1951.

(5) *Vid.* LUIS GARCÍA ARIAS: *La universalidad y la igualdad en la Organización internacional*. Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Mayor de "San Andrés". La Paz, Bolivia, 1953. Págs. 10 ss.—Cfr. P. F. BRUGIERE: *Les pouvoirs de l'Assemblée Générale des Nations Unies en matière politique et de sécurité*. París, 1955. Págs. 291-345. (Aunque su método se liga, acaso excesivamente, a la práctica de

bien pudieron las potencias occidentales haber llevado las cosas al punto extremo de imponer su criterio, aunque pudiera discutirse legalmente, de la misma forma que lo hicieron en otros casos, como cuando la intervención armada en Corea, la admisión de Israel, la reelección o prórroga de Trigue Lie como secretario general, la creación del Comité interino o "Pequeña Asamblea" o la aprobación del sistema de la Resolución "Unión para la Paz", casos todos en los cuales la falta de base legal en la Carta es bastante clara.

En lugar de esta política "en posición de fuerza" se prefirió seguir en esta materia el acostumbrado sistema de las dilaciones, a cargo últimamente de una Comisión de Buenos Oficios establecida por la Asamblea hace dos años, para tratar de llegar a un acuerdo general que permita la aprobación de las solicitudes pendientes. Mas tal vez iniciativas al margen de la próxima Conferencia de Ginebra puedan lograr un acuerdo sobre la base de la admisión en bloque de los 18 Estados postulantes, si bien las dificultades políticas últimas para ello (saltando por encima de las dificultades legales que representan los dictámenes del Tribunal Internacional de Justicia sobre la cuestión) puedan proceder más bien de las potencias occidentales, concretamente de Francia y de los Estados Unidos. ¿Por qué?

Antes de contestar directamente a tal interrogación, detengámonos a hacer nuevamente algunos números que indirectamente podrán proporcionarnos una respuesta clara. Los Estados que aspiran a ser nuevos miembros de la O. N. U. son 18. De ellos, siete habría que incluirlos en el grupo afroasiático (Japón, Laos, Ceilán, Nepal, Camboya, Jordania y Libia); cinco en el bloque soviético (Rumania, Bulgaria, Hungría, Albania y Mongolia Exterior); cuatro en el grupo occidental (España, Portugal, Italia e Irlanda) y dos en la sección neutralista occidental (Austria, como Estado neutralizado; Finlandia, porque se uniría al bloque escandinavo, cada vez más neutralizante).

Si prosperara la admisión en bloque, nuevamente las potencias occidentales volverían a perder terreno en las votaciones de la Asamblea General, ya que entonces el más importante grupo numérico de naciones sería el afroasiático con 22, seguido por el hispanoamericano con 20, el occidental con 18, el soviético con 11 y el neutralista con siete. Y de este

la O. N. U., y no compartimos algunas de sus interpretaciones jurídicas, acaso sea *hoy* ésta la obra más interesante sobre la cuestión.)

modo se habría establecido un fácil predominio de las naciones anticolonialistas, ya que sumarían a los 22 votos declaradamente antioccidentales en esta materia, todo el bloque soviético de 11 Estados y buena parte del grupo hispanoamericano, alcanzando posiblemente los dos tercios de la Asamblea si el sector neutralista o incluso el occidental flaqueasen un poco. Y, por otra parte, a los occidentales les sería muy difícil reunir los 52 votos necesarios para decidir favorablemente cualquier cuestión importante en la Asamblea, pues sería suficiente que a los 11 votos soviéticos se unieran 16 naciones de las 22 afroasiáticas, sin necesidad de contar con las abstenciones y defecciones que por división de criterios en las occidentales pudieran producirse.

Sin necesidad de extendernos más, he aquí unos números que podrán explicar las actitudes de Francia y de los Estados Unidos, aunque la fuerza de la opinión pública es posible les lleve a no extremar sus posturas (suponiendo, en el caso de Francia, que ésta se reincorpore plenamente a la O. N. U., volviendo a la Asamblea General) e incluso obligue a los Estados Unidos no sólo a no objetar la admisión de los Estados satélites de la Unión Soviética en Europa, sino incluso a terminar por admitir la presencia en la Asamblea neoyorquina de una Mongolia Exterior, que ni con la mejor buena voluntad pueda admitirse sea un Estado soberano e independiente, condición primera para ser admitido en la O. N. U. Mas creemos que, pese a todo, las potencias occidentales no deben impedir la admisión de los 18 Estados solicitantes como nuevos miembros de las Naciones Unidas.

Y veamos, en el caso concreto que más nos interesa, las posibilidades de admisión que, rebasado el trámite de la recomendación del Consejo de Seguridad (que podría lograrse favorable con las correspondientes abstenciones de las dos superpotencias, una en cada grupo, y no vetando los demás miembros permanentes), ofrece la actual composición de la Asamblea General: la candidatura de España.

Creemos que España puede contar con los 18 votos occidentales (¿se opondrá algún Gobierno socialista europeo?), 20 hispanoamericanos (¿se atrevería Méjico a votar en contra, como el 4 de noviembre de 1950?) Y los restantes votos, podrían contarse entre las ocho naciones árabes del bloque afroasiático, las neutralistas y malo sería que algunos países asiáticos no votasen favorablemente la candidatura española (Afghanistan y Thailandia votaron a favor de España en 1950), si no se produjera la relativa sorpresa de una abstención de los soviéticos. En el peor

de los casos, pues, la decisión de la Asamblea General en la votación que algunos estiman más comprometida, sería favorable.

Todo ello, naturalmente, en el caso de que no se llegare a un compromiso para votar la admisión en bloque de los Estados solicitantes.

Mas para llegar a la Asamblea se necesita pasar antes por el Consejo de Seguridad, y aquí es donde resulta necesario el acuerdo de los miembros permanentes, por lo menos para abstenerse algunos de votar las candidaturas que les desagraden. Y como la Unión Soviética parece decidida a votar la admisión en bloque, sin distingos, tan sólo la actitud de las potencias occidentales pudiera hacer fracasar se llegara a alcanzar la necesaria universalidad de la Organización de Naciones Unidas.

Francia no es de esperar se oponga a la admisión de los candidatos afroasiáticos, dificultando más todavía un posible arreglo de su problema africano. Los Estados Unidos no parece que puedan ir más allá de la abstención en los candidatos soviéticos. La China nacionalista tendrá que oponerse, al menos, al ingreso de la Mongolia Exterior; pero, ¿llegará a interponer su veto?; acaso a los chinos de Formosa no les interese, dada su situación tan en precario en la O. N. U., más que salvar su prestigio y sus principios, sin llegar a últimas y peligrosas consecuencias.

Concluyamos, pues, confiando en que un gran bloque de Estados sea admitido este año en las Naciones Unidas, diez años después de haberse constituido en Organización mundial.

Ciertamente que así los occidentales perderían nuevamente mucha influencia en las votaciones de una Asamblea General que cada vez se les escapa más de las manos, y por tanto dentro de la misma Organización. Pero la solución a esto ha de encontrarse mejor en una reforma de la Carta que aleje a la O. N. U. de toda posible demagogia democratizante de una Asamblea irresponsable, en la que lo mismo vale el voto de Albania que el de los Estados Unidos, y el de Luxemburgo que el de la Unión Soviética. Pero éste es otro tema, que requiere otra ocasión para tratarlo.

LUIS GARCIA ARIAS